

EDITORIAL



UNIVERSITARIA, S. A.  
SANTIAGO DE CHILE

**XXI** siglo  
veintiuno  
editores  
sa  
méxico

**SERGIO MOLINA**  
**EL PROCESO DE**  
**CAMBIO EN CHILE**

TEXTOS  
DEL  
INSTITUTO  
LATINOAMERICANO  
DE  
PLANIFICACION  
ECONOMICA  
Y SOCIAL

EL  
PROCESO  
DE CAMBIO  
EN CHILE

*La experiencia*

*Sergio Molina Silva*

TEXTOS

del

INSTITUTO LATINOAMERICANO

DE

PLANIFICACIÓN ECONÓMICA

Y SOCIAL



INSTITUTO  
LATINOAMERICANO S. A.  
SANTIAGO DE CHILE

IMPRESO EN CHILE  
PRINTED IN CHILE

© Editorial Universitaria, S. A., 1972

Inscripción N° 39.981

Derechos exclusivos reservados para todos los países

Texto compuesto con fotomatrices *Photon Baskerville*

Se terminó de imprimir en los talleres de

EDITORIAL UNIVERSITARIA,

San Francisco 454, Santiago de Chile,

en el mes de junio de

1972,

AÑO INTERNACIONAL DEL LIBRO

Proyectó la edición *Mauricio Amster*

IMPRESO EN CHILE

PRINTED IN CHILE

# EL PROCESO DE CAMBIO EN CHILE

*La experiencia 1965-1970*

POR

*Sergio Molina Silva*

TEXTOS

del

INSTITUTO LATINOAMERICANO

DE

PLANIFICACIÓN ECONÓMICA

Y SOCIAL



A MIS PADRES

PROCESO

DE CAMBIO

EN CHILE

Sergio Molina Silva

POR

TEXTOS

del

INSTITUTO LATINOAMERICANO

DE

PLANEACIÓN ECONÓMICA

Y SOCIAL



# INDICE

<i>Prólogo</i> , por Raúl Prebisch . . . . .	XI
<i>Nota preliminar</i> . . . . .	1
<b>Introducción</b> . . . . .	5
1. La oportunidad de los cambios . . . . .	6
2. Amplitud, profundidad y simultaneidad de los cambios . . . . .	8
3. La organización y los cambios . . . . .	10
4. La dinámica de los cambios . . . . .	11
PRIMERA PARTE	
<b>LOS CAMBIOS EN CHILE</b>	
Capítulo I	
<b>Evolución social, económica y política de Chile</b> . . . . .	16
<i>A El cuadro histórico interno</i> . . . . .	16
1. Portales y el período 1830-70 . . . . .	16
2. La «República liberal» y el período 1870-90 . . . . .	17
3. Los gobiernos de Montt, Santa María y Balmaceda . . . . .	18
4. La guerra civil de 1891 y sus consecuencias . . . . .	21
5. Crisis del sistema parlamentario y restauración del régimen presidencial . . . . .	22
6. La depresión mundial y sus consecuencias . . . . .	23
7. El Frente Popular y los gobiernos radicales . . . . .	24
8. Término del Frente Pöpopular . . . . .	26
9. Ibáñez, una esperanza popular . . . . .	27
10. El período previo al gobierno demócratacristiano . . . . .	29
11. Análisis del cuadro histórico interno . . . . .	31
<i>B. El cuadro histórico externo</i> . . . . .	32
1. La caída de las tiranías . . . . .	32
2. La eclosión de la socialdemocracia . . . . .	33
3. La Alianza para el Progreso . . . . .	34
4. La iglesia católica se vuelca a lo social . . . . .	35
5. La revolución cubana . . . . .	36
<i>C. La coyuntura chilena de 1964</i> . . . . .	37
Capítulo II	
<b>El diagnóstico y la estrategia para el cambio</b> . . . . .	40
<i>A. Crisis integral</i> . . . . .	40
1. la crisis socioeconómica . . . . .	40
a) Lento crecimiento . . . . .	41
b) La inflación . . . . .	45
c) La dependencia del exterior . . . . .	49
d) La distribución desigual del ingreso . . . . .	53

2. La crisis sociopolítica . . . . .	54
a) Las fallas en la participación . . . . .	54
b) La crisis de representatividad . . . . .	58
c) La crisis de solidaridad . . . . .	62
d) Otros factores . . . . .	63
<i>B. Estrategia global . . . . .</i>	64
1. Estrategia política . . . . .	64
2. Estrategia socioeconómica . . . . .	68
3. Desarrollo con estabilidad y redistribución . . . . .	68
a) La reactivación de la economía en el corto plazo . . . . .	69
b) Las exportaciones y el sector moderno . . . . .	70
c) El programa agropecuario . . . . .	72
d) El programa de estabilización . . . . .	74
e) Los programas sociales . . . . .	76
4. Resumen de la estrategia . . . . .	78
 Capítulo III	
<b>Los resultados . . . . .</b>	80
1. Desarrollo y crecimiento . . . . .	80
a) Crecimiento <i>vs.</i> desarrollo . . . . .	80
b) La inversión y su financiamiento . . . . .	81
2. La redistribución monetaria del ingreso y los problemas sociales . . . . .	85
a) Cambios en los ingresos de las personas en el decenio 1960-69 . . . . .	85
b) La educación, la vivienda y la salud . . . . .	87
c) La reforma agraria . . . . .	89
d) La organización social . . . . .	94
3. La inflación . . . . .	98
4. El sector externo . . . . .	102
a) La economía externa y los convenios del cobre . . . . .	103
b) Exportaciones e importaciones . . . . .	108
c) La política cambiaria y arancelaria . . . . .	109
d) La deuda externa y las inversiones extranjeras . . . . .	114
5. La política internacional . . . . .	120
6. Consideraciones finales al capítulo . . . . .	123
 Capítulo IV	
<b>Algunos temas especiales . . . . .</b>	125
<i>A. La política redistributiva del ingreso . . . . .</i>	125
1. La lucha por el ingreso . . . . .	126
2. Dificultades en la aplicación de la política de remuneraciones . . . . .	128
3. Situaciones paradójicas . . . . .	132
4. La mecánica de los reajustes en el sector privado . . . . .	135
<i>B. La coyuntura de 1967 . . . . .</i>	137
1. El bienio 1965-66 . . . . .	137
2. El proceso pierde dinamismo . . . . .	139
3. El temor al repunte inflacionario . . . . .	140
4. Factores políticos . . . . .	141
5. En busca de una salida . . . . .	143
<i>C. Una hipótesis para explicar los ciclos de corto plazo . . . . .</i>	147

**LA PLANIFICACION**

## Capítulo I

**Aspectos técnicos de la planificación**

	154
1. Consideraciones generales . . . . .	154
2. La planificación y los planes en Chile . . . . .	157
a) Los planes de acción inmediata . . . . .	157
b) La planificación global . . . . .	159
c) La planificación como instrumento de gobierno . . . . .	161
d) La planificación y la toma de decisiones . . . . .	163
3. Consideraciones sobre cambios en la estructura productiva y la asignación de los recursos en el sector público . . . . .	166
a) Condiciones naturales y mercado . . . . .	166
b) Las posibilidades de expansión de la capacidad productiva y los proyectos no tradicionales . . . . .	167
4. Las reformas de la administración y del derecho . . . . .	177
5. Consideraciones finales a este capítulo . . . . .	179

## Capítulo II

**Planificación y participación**

	181
1. Observaciones generales . . . . .	181
2. Reflexiones sobre una experiencia . . . . .	184
3. Niveles de participación . . . . .	185
a) Un lugar de encuentro . . . . .	185
b) Los comités sectoriales de participación . . . . .	187
c) Las políticas específicas y la participación . . . . .	188
4. Comentarios finales a este capítulo . . . . .	192

**Epilogo**

	194
1. La inflación . . . . .	195
2. El ahorro . . . . .	197
3. El sector externo . . . . .	200
4. La estructura productiva . . . . .	202
5. La planificación . . . . .	205
6. La solidaridad o el conflicto . . . . .	206
7. Observaciones finales . . . . .	207

## ANEXO

**LA POLITICA DE ESTABILIZACION EN EL CASO CHILENO**por *Jorge Cauas Lama*

Introducción . . . . .	210
1. Elección de la estrategia . . . . .	210
2. Marco analítico del modelo de costos . . . . .	212
3. Aplicación del modelo de costos a la situación chilena . . . . .	216
4. Los modelos de la brecha de ahorro y monetario y sus aplicaciones . . . . .	219

## REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

Desde mis tiempos de la CEPAL abrigué siempre la aspiración de asociar a sus trabajos a eminentes personalidades de la América Latina que habían tenido a su cargo la política económica de los países y que estaban íntimamente compenetrados con sus problemas. Pude lograrlo en diversas oportunidades y algunas iniciativas de la CEPAL en los campos del comercio y el financiamiento internacional, el desarrollo y, sobre todo, el de la integración económica latinoamericana, recibieron el beneficio del consejo y la inspiración de aquellas personalidades.

Vuelto a la América Latina después de las tareas que se me encomendaron en la UNCTAD, y al entregarme de lleno a las que lleva a cabo el Instituto, aquel antiguo deseo volvió a reverdecer. La planificación y el desarrollo económico y social son un proceso sujeto a constantes revisiones y ajustes, que no puede seguirse en el plano más o menos puro de la teoría o de la técnica. Necesita nutrirse de experiencias humanas directamente unidas a la realidad, es decir, a la experiencia vital de hombres que han pasado por el gobierno de sus países y que se han enfrentado a necesidades y problemas concretos y han tenido que satisfacerlos y resolverlos con los instrumentos que estaban a su alcance, pero acudiendo al mismo tiempo a su imaginación y audacia creadoras.

Consideramos entonces necesario atraer al Instituto a algunos de esos hombres para que dieran en nuestros cursos y en nuestra asesoría los frutos de la experiencia recogida, pero sobre todo para que tuvieran ellos mismos la oportunidad —en una pausa de sus actividades— de contarse y contarnos su aventura y transmitirnos la lección de lo que habían aprendido, llenos de su ciencia, en la lucha diaria.

La Fundación Ford, siempre abierta con desinterés y generosidad a prestar apoyo a cualquier tipo de tareas que con seriedad y objetividad científica intenten una interpretación de los problemas contemporáneos, quiso ayudar al Instituto en esta empresa reveladora de la libertad intelectual que preside todos sus trabajos. En virtud de esa ayuda, se pidió a don Sergio Molina, ex Ministro de Hacienda de Chile y ex Vicepresidente de la CORFO, que diera testimonio directo y vivo de los problemas en que le tocó ser actor y no mero espectador.

Creo que este primer experimento debería repetirse con personalidades de otros países y en relación con experiencias de cualquier signo, siempre que sirvan para acercarnos a la plural realidad de la

América Latina, porque esa sería no sólo la mejor manera de conocernos —discutiéndonos, si así es necesario—, sino de enriquecer, desde diversos ángulos y con orientaciones también diversas, nuestra visión latinoamericana general de problemas que nos son comunes pero cuyas particularidades no podemos ignorar.

¿Es necesario subrayar la importancia de lo que Molina nos dice con respecto a un sexenio de la vida económica y social de Chile? ¿Es o no aplicable la experiencia que recogen las páginas siguientes a otras situaciones y otros problemas latinoamericanos? No importa contestar aquí esas preguntas, porque ello corresponde a cada lector de acuerdo con posiciones que no es necesario compartir o dejar de compartir. El Instituto —aparte de agradecer profundamente a Sergio Molina la colaboración intelectual que le ha prestado y señalar al público la significación de entregarle en forma objetiva este testimonio enteramente personal— se pregunta a su vez: ¿ha sido útil este primer ensayo de interpretación individual y libre de una realidad que —aunque particular y nacional— a todos interesa? ¿Debemos repetirla desde otros ángulos y mirando otras perspectivas? Aunque la respuesta quizá corresponda también al lector, creo que sí. Sin duda es éste un camino que hay que recorrer hasta que desentrañemos su verdadero sentido. Y elija quienquiera el que elija —y aunque nos lleve por otros derroteros—, ojalá sea el camino latinoamericanos que todos buscamos.

RAÚL PREBISCH

Cuando faltaba un año para terminar mis estudios en la Escuela de Economía de la Universidad de Chile ingresé, en 1949, al Ministerio de Hacienda para formar parte de un pequeño grupo destinado a asesorar a los ministros en materias económicas y financieras. Desde entonces colaboré con dieciocho Ministros de Hacienda antes de desempeñar ese cargo en noviembre de 1964. Tan honrosa responsabilidad me la confirió el Presidente Eduardo Frei al asumir sus altas funciones, a pesar de que yo no pertenecía a su partido, la Democracia Cristiana.

Simultáneamente con mi retiro de la administración pública, a fines de 1970, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Fundación Ford proyectaron un programa destinado a provocar, cada año, el contacto de sus profesionales con expertos latinoamericanos que hubieran tenido práctica prolongada en aspectos relacionados con los fines del Instituto. Tuve el honor y el privilegio de iniciar dicho programa en 1971 y la oportunidad de escribir el presente libro.

Este año ha constituido para mí una experiencia totalmente nueva. Recuerdo que los primeros días me parecieron sumamente extraños. Estaba acostumbrado a que mi vida fuera ordenada desde fuera: audiencias, reuniones, teléfonos, en fin, cada hora del día tenía su destino predeterminado. De súbito me encontré en una oficina reducida, sin audiencias, sin teléfonos, sin peticiones, sin problemas apremiantes, ningún funcionario bajo mi responsabilidad directa, solo frente a una mesa desprovista de papeles, salvo un block y un lápiz.

¿Cómo empezar a escribir? No lo sabía exactamente, pero tenía la intención de hablar con muchas personas, reunir abundante bibliografía, destinar los primeros meses a recopilar antecedentes y opiniones. Por fortuna, entre las primeras personas que visité se encontraba don José Medina Echavarría, a quien recurrí más que nada por su amplia sabiduría, que siempre me ha impresionado. No me equivoqué. Cuando le expuse mis propósitos, quedó un rato en silencio y me dijo: »No hable con nadie, no lea nada. Simplemente escriba tal como usted vea y sienta su experiencia. Lo que interesa es la frescura y espontaneidad de ella. No la marchite con erudición«. Y seguí su consejo. Con posterioridad, naturalmente, he confrontado este trabajo con diversos expertos para escuchar sus observaciones y atender sus consejos.

Este libro está dividido en dos partes. La primera se inicia dando

a conocer el marco histórico de Chile hasta 1964 al relatar los principales acontecimientos nacionales y externos que constituyen el escenario donde desarrolló su labor el gobierno demócratacristiano. Esta introducción histórica ha tenido que ser comprimida y no persigue otro objetivo que situar al lector en el ámbito de nuestro país.

La misma necesidad de síntesis me ha obligado a tratar muy brevemente las experiencias de los dos últimos gobiernos, anteriores a 1965, en que me cupo una activa participación. Junto con dar esta explicación deseo dejar expresa constancia de mi profunda gratitud y reconocimiento a los presidentes Ibáñez y Alessandri que me honraron con su confianza.

A continuación se describe el diagnóstico de la realidad nacional en los años anteriores al gobierno de Frei, tal como lo había concebido la Democracia Cristiana. Se desarrollan allí con detalle los temas más directamente vinculados con mi propia experiencia, en particular los que se refieren a la crisis socioeconómica. En esa crisis pueden rastrearse las causas de algunos males que desde hace tiempo vienen aquejando a la economía chilena, tales como su lento crecimiento, la inestabilidad de los precios, la dependencia externa y la distribución desigual del ingreso. También se trata en este diagnóstico la crisis sociopolítica con sus rasgos más característicos: falta de participación, de representatividad y de solidaridad, que han llegado a ser factores determinantes para que el país no haya podido encontrar una salida a lo que se llama «crisis integral», recordando uno de los libros que escribiera el gran amigo y destacado economista que fue Jorge Ahumada.

Teniendo en cuenta estos antecedentes y los fundamentos ideológicos del Partido Demócrata-Cristiano, se elaboró la estrategia que se incluye, donde se describe la política que aplicaría el gobierno en cada campo de las actividades económicas y sociales, dentro de un programa coherente de acción previamente estudiado con la colaboración de numerosos profesionales y técnicos y bajo la dirección del propio candidato de ese partido. Creo justo advertir que fue la primera vez en Chile en que un gobierno asumía el poder habiendo preparado con bastante antelación un diagnóstico y un programa detallado de acción.

Esta primera parte termina con dos capítulos: uno referente a los resultados obtenidos durante la administración del Presidente Frei, comparados con el programa ofrecido, y otro destinado a analizar con mayor profundidad algunos temas especiales. La presentación de estos temas tiene por objeto destacar ciertos aspectos económicos

específicos que, en mi opinión, necesitan mayor atención porque contribuyen a explicar algunas de las causas que no permitieron cumplir plenamente ciertas metas del programa de gobierno. En ellos he querido abordar tres puntos que estimo esenciales: la política de redistribución del ingreso, sobre todo los conflictos que se crean para cumplir la política de remuneraciones; la coyuntura de 1967, año en que se produce un claro cambio en la tendencia de la evolución económica del país y, por último, una hipótesis extraída de esas experiencias que pretende explicar los ciclos económicos de corto plazo de la economía chilena.

La segunda parte del libro está destinada a la planificación, porque Chile ha tenido una larga y variada experiencia en esta materia y porque constituye el tema de mayor preocupación del ILPES, especialmente si se consideran las nuevas exigencias que el desarrollo social y el proceso de cambio imponen a esa disciplina. He querido insistir sobre todo en algunas de las dificultades con que se enfrenta el planificador para pronosticar el comportamiento de una sociedad en transformación, examinar los problemas que surgen de la inercia administrativa, las rigideces del sector público para asignar recursos a proyectos no tradicionales, y plantear la conveniencia de que los agentes sociales y económicos, públicos y privados, participen tanto en la planificación como en la toma de las decisiones políticas que les afectan.

En este libro se tratan algunos aspectos en forma demasiado resumida y otros intencionalmente no se abordan. De ahí que no pueda encontrarse en él una explicación completa de lo ocurrido entre 1965 y 1970. Tampoco fue esa mi intención, sino más bien comunicar mis reflexiones sobre una experiencia que me ha parecido útil dar a conocer. Es preciso señalar que he sido actor en ella y que, en consecuencia, mi testimonio es comprometido, pero veraz.

Deseo expresar mi profunda gratitud a las instituciones que me han ofrecido esta oportunidad, que no sólo han hecho factible este trabajo sino que me han prestado su colaboración a través de los expertos tan calificados con que cuenta el Instituto de Planificación Económica y Social que me ayudaron con su consejo y su conocimiento técnico especializado. A sus comentarios críticos y a los de muchas otras personas ajenas al Instituto se debe muy principalmente el rigor de esta publicación. Todos ellos son acreedores a mi reconocimiento y a mis excusas si es que no he interpretado fielmente algunas de sus recomendaciones.

Deseo manifestar en forma expresa mi gratitud a Mónica Fer-

nández y a María Soledad Pascual. Ambas descifraron una y otra vez los manuscritos con paciencia infinita y en muchas ocasiones destinaron el tiempo de su descanso a la tediosa pero eficiente y valiosa labor mecanográfica. Asimismo quiero mencionar y destacar la labor de Julián Calvo a cuyo cargo ha estado la importante tarea de depuración del escrito para eliminar las deficiencias en el uso del idioma en que incurrimos con demasiada frecuencia algunos economistas. Finalmente Alba Vidal, Carmen Pflingsthorn y Liliana Carabantes, del grupo de secretarías de ILPES, tuvieron la responsabilidad de cumplir eficiente y oportunamente con la tarea de poner en limpio el documento final que se envió a la imprenta.

Obviamente este libro contiene juicios estrictamente personales y, por lo tanto, no compromete a las instituciones que lo han auspiciado.

## INTRODUCCION

No pretendemos hacer en este estudio un examen exhaustivo de la evolución económica y social de Chile durante el período comprendido entre fines de 1964 y 1970, sino destacar los principales aspectos del diagnóstico, de la estrategia y de los resultados alcanzados por el gobierno de la Democracia Cristiana desde puntos de vista técnico-económicos principalmente. Puede haber hechos importantes ocurridos en esos años que, por no formar parte de nuestra experiencia, no aparecerán debidamente ponderados en estos comentarios. De ahí que el contenido de estas páginas sea una explicación parcial de la variedad de acontecimientos que desató en Chile la iniciación del proceso de cambios en la etapa que se llamó de la Revolución en Libertad.

Para evaluar lo ocurrido es necesario tener en cuenta las condiciones creadas antes y durante el comienzo de un proceso de cambios, las normas que impuso a este proceso el pensamiento ideológico de la Democracia Cristiana y los criterios del jefe del Estado que orientó su conducción.

La expresión »Revolución en Libertad« no sólo era un *slogan* electoral, sino que reflejaba realmente la profunda convicción de que en Chile era posible provocar un cambio acelerado de las condiciones políticas, económicas y sociales vigentes sin recurrir a las conocidas técnicas de las revoluciones violentas y totalitarias. En otras palabras, en esta caracterizada revolución no había exclusión entre libertad y cambios. Esta convicción eliminaba la coerción como instrumento de gobierno para someter a los opositores y hacía inaceptable, por principio, la concentración del poder económico, político y cultural en las manos de cualquiera *élite*. Tal idea, a la vez que se diferenciaba de las experiencias revolucionarias que se han inspirado principalmente en los principios de Marx y Lenin, hacía que el desafío fuera extremadamente difícil porque, de alcanzar el poder, al amparo de la libertad podían producirse muy fácilmente conflictos entre el grupo gobernante y los sectores afectados por los cambios, así como entre éstos y los que impacientemente exigieran su reivindicación inmediata, que podían frustrar los propósitos del gobierno.

Lo expresado determinaba, a su vez, una cierta secuencia en la acción que debía permitir una transición decidida pero sin violencia y dentro de la mayor eficiencia, lo que constituía una constante preocupación del Presidente de la República que equivocadamente algunos tomaban por debilidad.

### 1. *La oportunidad de los cambios*

Un proceso de cambios, parcial o generalizado, pone en evidencia una situación que ha sido injusta, lo cual crea un sentimiento de insatisfacción y rebeldía frente a las condiciones que estaban vigentes. Presenta a la vez una perspectiva diferente que despierta o agudiza aspiraciones que movilizan a las fuerzas sociales para alcanzar, a la brevedad posible, la meta ofrecida.

En general, cuando se trata de introducir transformaciones profundas en la estructura de una sociedad, se crean fricciones de diferentes intensidades, tanto por la resistencia que oponen aquellos que pierden privilegios, como por la impaciencia de quienes tienen la posibilidad de liberarse de una condición opresiva y discriminatoria. En una sociedad pluralista en lo ideológico, donde las autoridades políticas se someten periódicamente al veredicto popular, donde hay posibilidad de disentir y existen los medios para expresar esa disensión, la intensidad de los conflictos está influida, en buena parte, por la velocidad que se imprime al proceso y por la amplitud y profundidad de los cambios propuestos.

En ciertas oportunidades, no muy frecuentes, pueden darse condiciones óptimas que, superando las diferencias partidistas, produzcan el consenso o, a lo menos, una clara mayoría susceptible de constituirse en la base política y social para realizar cambios de estructuras que no vayan acompañados de trastornos internos ni de conflictos con el exterior. En la reciente experiencia de Chile hay dos casos destacados en que fue posible introducir cambios profundos, en aspectos tan importantes como la reforma agraria y la nacionalización de la gran minería del cobre, sin que se hayan producido problemas políticos y sociales de gran significación. Esto se debió, en gran medida, a la opinión mayoritaria creada alrededor de ambos propósitos, con lo cual estos proyectos se «despolitizaron», sin perder su alto contenido ideológico y de cambio estructural.

Hace diez años la reforma agraria, por ejemplo, tenía una connotación completamente distinta a la actual, pues no existía conciencia clara ni mayoría nacional organizada que permitieran promoverla con el grado de celeridad de ahora. Los grupos dominantes estimaban que se trataba de un concepto revolucionario inspirado fundamentalmente en la ideología marxista y, por lo tanto, indeseable. Las concesiones limitadas que se hacían para aceptar un cambio en el régimen de tenencia de la tierra estaban vin-

culadas a la división de la propiedad estatal y a la parcelación, previo pago a buen precio, de muy pocos predios que debían tener baja o ninguna producción cuando sus propietarios los abandonaban ostensiblemente.

Hoy, en cambio, los representantes de los propietarios de la tierra aceptan oficialmente la expropiación de todos los latifundios de acuerdo con la definición legal. Esto ha sido posible porque existe una clara mayoría nacional, que hasta hace poco no era perceptible, en cuanto a la justificación social y económica de una reforma agraria extensa y profunda, que realmente cambie la composición de los grupos sociales propietarios de la tierra. En lo substancial, durante el período 1965-70, la situación real puede no haber cambiado con la velocidad que algunos hubieran deseado, pero las fuerzas que antaño se oponían con éxito al cambio ya no pudieron contenerlo.

Otro ejemplo en que se puede apreciar la maduración de un cambio estructural de gran significación, en corto período y con un mínimo de problemas políticos y sociales, es el de la nacionalización de la gran minería del cobre, de propiedad de las corporaciones norteamericanas Kennecott, Anaconda y Cerro. En términos históricos, la chilenización planteada en 1964 por la Democracia Cristiana significó un extraordinario avance y, sin embargo, antes de seis años era considerada insuficiente por la mayoría política del país y se dio el paso de nacionalización pactada primero y la nacionalización total después sin que hubieran transcurrido ni cinco años en todo el proceso entre el despacho de la primera ley y la última.

En los dos ejemplos presentados se eliminaron las contradicciones violentas que suelen producir los cambios en profundidad, centrándose la discusión pública en la administración más o menos eficiente que harían los nuevos propietarios y en las ventajas o desventajas económicas de la forma del cambio.

Lo anterior implica que un gobierno que pretende impulsar un proceso acelerado de cambios sin que exista una conciencia mayoritaria de la necesidad y urgencia de los mismos, está imponiendo un compromiso mayor en la base política y social que lo sustenta, ya que ésta deberá desplegar gran esfuerzo para incorporar y movilizar al resto de las fuerzas sociales en favor de los cambios que está promoviendo, si no se desea provocar una ruptura violenta con el sistema institucional vigente.

## 2. *Amplitud, profundidad y simultaneidad de los cambios*

El mismo esfuerzo requieren la amplitud, la profundidad y la simultaneidad de los cambios que se desee realizar. Algunos ejemplos relacionados con la experiencia chilena permitirán aclarar estos conceptos.

Una reforma agraria que afecte a los propietarios cuyos predios están mal explotados o que excedan una superficie determinada, aceptada como unidad básica de propiedad individual, despertará menos resistencia y comprometerá en menor grado el resultado económico que otra que se proponga redistribuir sin limitaciones la propiedad de la tierra. En la primera el número de familias afectadas en Chile por tales expropiaciones no llegaría a cuatro mil, que son las propiedades que pueden considerarse como latifundios. En cambio, en la segunda alternativa están potencialmente comprometidos todos los pequeños y medianos propietarios agrícolas, que suman más de doscientos mil. En la medida en que todos ellos se sientan amenazados de expropiación, su capacidad de resistencia alcanzará otra dimensión y si esas fuerzas pueden expresar su descontento por la vía electoral o por otros medios, los que detentan el poder no las podrán desconocer.

Podría darse otro caso sobre el cual hay mayor acuerdo. Supongamos que se proponga mejorar sustancialmente a los estratos de bajos ingresos, que en nuestros países constituyen la mayor parte de la población. Se verá, a corto plazo y al margen de los problemas técnicos que implique adecuar el sistema productivo a la nueva estructura de demanda, que se agotará la posibilidad de traspaso desde la capa de ingresos más altos y que será necesario sacrificar a un grupo creciente de la población identificado con la clase media. Este grupo social, en un país como Chile, está compuesto por un amplio y heterogéneo sector de la población, que incluye la gran mayoría de los ejecutivos de las empresas privadas, el personal de las fuerzas armadas y de la policía, los empleados públicos y privados, los profesores, los obreros especializados o pertenecientes a las empresas de mayor dimensión, los profesionales, los pequeños y medianos empresarios de las distintas actividades económicas, etc. Ellos constituyen grupos de poder importantes y tienen una presencia activa e influyente en la cultura y en la política del país.

Tal como en el ejemplo de las alternativas de una reforma agraria, mientras mayor sea el número de personas afectadas y más profundo el cambio que se desea realizar en la distribución del ingreso, mayo-

res serán las resistencias con que se enfrentará el gobierno que desee realizarlo y mayores serán las exigencias que recaerán sobre el control político y social.

La idea de aislar a los sectores reformados parece muy difícil de llevar a cabo. En efecto, si desde el punto de vista del bien común se pone en tela de juicio la legitimidad de la propiedad latifundista, por ejemplo, ¿por qué no discutir también la concentración de la propiedad industrial en manos de unos pocos? Con esto queremos decir que la imagen de un cambio en profundidad que afecte a un sector tiende a generalizarse, y ello crea una lógica reacción en cadena que normalmente irá acompañada de una fuerte presión social y política contraria que puede llegar a hacerse irresistible.

La simultaneidad de los cambios es otro elemento de la estrategia que impone condiciones adicionales para el control del proceso. Por una parte se amplía el área de conflicto, si bien es cierto que se incorporan al cambio nuevas fuerzas de apoyo que de otra manera se habrían considerado frustradas por haberse adoptado la decisión de seguir un camino paulatino y por sectores.

La extensión, aceleración y simultaneidad de los cambios impone una pesada carga en la administración y en el empleo de personal calificado para dirigir la realización del proceso. Además se requiere un gran esfuerzo de capacitación de las personas y de adecuación de las instituciones tanto públicas como privadas a las cuales se les entregarían nuevas responsabilidades para las que no estaban habituadas.

En muchas oportunidades se ha incurrido en el error de no tomar debidamente en cuenta la limitación que impone la escasez de elementos humanos preparados para la conducción de un proceso generalizado de cambios. Esto ha provocado ineficiencias que desprestigiaron a muchos gobiernos y que impidieron el cumplimiento de los propósitos de fondo o, en todo caso, ha significado un sacrificio de toda la comunidad como consecuencia de una acción precipitada que no puede confundirse en modo alguno con una acción revolucionaria.

Es necesario tener presente estas características posibles del proceso porque además, en un plazo más o menos breve, puede ser que los beneficiarios de la nueva condición creada por el cambio sean relativamente pocos y no estén suficientemente consolidados, de donde resultaría que la amplitud del beneficio real obtenido sea menor que el esperado. Estas condiciones son susceptibles de crear una situación explosiva porque, en un momento dado, es posible que

al enfrentamiento de los perjudicados se agregue la insatisfacción e impaciencia de grandes grupos sociales que pueden sentirse excluidos de las ventajas prometidas y a las que aspiran como a un derecho propio e inmediato.

### 3. *La organización y los cambios*

La reacción de los grupos afectados por los cambios está también en relación directa con la organización. Parece evidente que realizar una amplia reforma agraria con un campesinado sin preparación y organización suficientes hace mucho más difícil su éxito.

Resolver los problemas habitacionales es asimismo más difícil en la medida en que las instituciones gubernamentales no estén organizadas ni cuenten con financiamiento suficiente. Un aumento justo de los salarios reales será casi imposible obtener si no existe una organización sindical consciente y responsable. Y así sucesivamente.

Dentro de la validez que, a nuestro juicio, tiene la afirmación anterior, la experiencia chilena constituye una lección interesante. Cuando se inició el gobierno demócratacristiano, los campesinos no estaban organizados; sin embargo, su respuesta fue extraordinaria en relación con la rapidez con que se formaron los sindicatos, la solidaridad que se creó entre ellos, la actividad con que participaron en el proceso de reforma agraria y, en general, la responsabilidad que demostraron al asumir sus funciones en los asentamientos o predios reformados. Ello parece indicar que cuando se da la condición de promover la organización de grupos de trabajadores junto con una motivación común, en este caso la expectativa de acceso a la propiedad de la tierra, el mejor ingreso, el cambio en las condiciones de trabajo, etc., puede ser más fácil obtener su solidaridad en torno a los cambios que cuando se trata de incorporar a grupos de mayor tradición sindical. Estos temen arriesgar sus conquistas logradas en una larga trayectoria de luchas reivindicacionistas y, a pesar de hallarse altamente politizados, se hace difícil lograr su disciplina cuando sienten afectados sus intereses y aspiraciones. En los países en que existen grupos sindicales poderosos y bien organizados es imposible prescindir de su cooperación activa y comprometida para lograr cambios en la estructura del sistema económico, social y político.

En la experiencia reciente de la Democracia Cristiana en Chile, como hemos dicho, fue posible obtener la adhesión de una parte im-

portante de los campesinos. La mayoría de los trabajadores organizados del sector urbano, en cambio, fueron activos opositores al gobierno, en parte por razones políticas, pero además porque no tenían una motivación especial que les permitiera sentirse incorporados a un proceso de cambios dentro de su sector, como lo sentían los trabajadores del campo. En consecuencia su acción se concentró casi exclusivamente en la obtención de mayores salarios, tema en el que es casi imposible encontrar un punto de acuerdo armonioso si no va inserto en un contexto más amplio de negociación y compromiso.

#### 4. *La dinámica de los cambios*

Como decíamos, no es posible producir cambios sustanciales en la estructura de una sociedad si no se cuenta con la colaboración activa de los trabajadores. Hay que considerar, además, que son ellos los que generalmente actúan como aceleradores del proceso y, con frecuencia, crean una dinámica difícil de conciliar con la secuencia que se propone en una acción económica planificada. La «revolución de las aspiraciones», que es un acicate permanente en nuestros países, se acentúa cuando se presenta la posibilidad de cambiar y se constata que algunos de sus iguales ya han sido favorecidos. Una vez comprobada esta situación surge un sentimiento mucho más claro de supuesta discriminación en su perjuicio. Antes todos estaban en la misma condición, la injusticia los cubría por parejo, mientras que ahora algunos se han liberado. ¿Por qué no ellos?

Volviendo a la experiencia chilena, se pudo constatar que los campesinos tomaron conciencia de su derecho a la propiedad, de la injusticia en que habían vivido y de que era perfectamente posible mejorar de situación en un plazo breve. Poco a poco se convirtieron en agentes activos del cambio, presionando para acelerarlo ante las autoridades de gobierno y los representantes políticos. Cuando las expropiaciones se hicieron más frecuentes y los campesinos comprobaban, dentro de una zona determinada, que otros compañeros de infortunio nacían a una nueva vida, demandaban la expropiación inmediata de los predios en que ellos trabajaban. Lo sucedido dentro de una zona contagiaba a otras hasta provocar presiones generales que iban desde la petición administrativa y la gestión política hasta las vías de hecho, expresadas en huelgas y a veces en tomas de fundos por los trabajadores. A pesar de ello, el costo económico fue reducido si se consideran la magnitud y la profundidad del cambio. Además, en la gran mayoría de los campesinos se despertaron una conciencia

y una responsabilidad que permitían un diálogo constructivo entre ellos y las autoridades del gobierno.

El proceso había adquirido su propia dinámica con una fuerza social y política creciente, que superaba cualquier argumento de racionalidad económica. Llegada esta etapa, surge la disyuntiva entre hacer avanzar la reforma agraria cada vez con mayor rapidez o provocar una frustración creciente con efectos imprevisibles.

Podría pensarse que la reforma agraria es un caso muy especial, pero esto sólo en parte es exacto, porque la experiencia demuestra una reacción similar en otros casos, tal vez menos dramáticos, en que se emprenden cambios estructurales.

En Chile, como en otros países latinoamericanos, existió gran cantidad de propietarios de pequeños predios agrícolas, abandonados por muchos años desde el punto de vista crediticio de asistencia técnica, en los que la productividad y el nivel de ingreso eran bajos, y que estaban desprovistos de sistema alguno de seguridad social. En 1964 el Estado atendía aproximadamente un 8 por ciento de estos propietarios que, además, carecían de organización y actuaban en forma dispersa sin constituir, pese a su número, una fuerza de presión real. En 1970, cerca del 50 por ciento de estos pequeños propietarios se habían conglomerado en asociaciones y cooperativas y recibían asistencia de los organismos públicos especializados. Cuando antes carecían de organización y sólo pocos de ellos eran atendidos por los organismos del Estado, su descontento no tenía expresión; sin embargo, tan pronto como se organizaron y advirtieron que era posible salir de su estado de postergación, hicieron sentir su vigorosa protesta ante las autoridades si éstas no resolvían inmediatamente sus problemas, olvidando que los habían soportado en silencio por generaciones. Una vez más la presencia de una política orientada al cambio, la conciencia de una situación injusta, la certeza de que era posible lograr una posición mejor, todo ello agregado a su organización, dieron origen a grupos de presión con una dinámica propia, cuyos efectos no son fáciles de cuantificar anticipadamente por los encargados de la planificación económica.

El proceso de cambios tiende a sensibilizar a todo el cuerpo social. De ahí que la transformación iniciada en un sector contagie al resto, que las aspiraciones de ayer se conviertan en exigencias inmediatas, y que la injusticia vivida por años llegue a ser insoportable precisamente cuando se vislumbra su solución.

Esta situación no es una novedad en la historia. Tocqueville lo expresa en forma nítida en algunos pasajes de su libro *L'ancien*

*régime et la revolution.* Dice en él, por ejemplo: »Las regiones de Francia que debían ser el foco principal de esta revolución fueron precisamente aquellas que más habían progresado. Si se estudia lo que queda de los archivos de la antigua tesorería de la Isla de Francia, se comprobará fácilmente que en las comunas vecinas a París el antiguo régimen había precedido a las demás. En ellas estaban mejor garantizadas la libertad y la suerte de los campesinos. El trabajo obligatorio había desaparecido mucho antes de 1789. Los impuestos de capitalización se habían hecho más regulares, más moderados y más equitativos que en el resto de Francia. . .«.

»En cambio, en ninguna otra región se había conservado mejor el antiguo régimen que a lo largo del Loira, hacia su desembocadura en las zonas pantanosas de Poitou y en los páramos de Bretaña. Allí precisamente se encendió y se nutrió la hoguera de la guerra civil y se resistió por más tiempo y con más violencia la Revolución, *de modo que se diría que los franceses encontraban que su posición se hacía más insoportable cuanto más mejoraba. . .«*

»Los males soportados con paciencia porque eran considerados inevitables parecen intolerables cuando se concibe la posibilidad de liberarse de ellos. *Todo abuso que se elimina parece hacer resaltar más los que subsisten y los hace más intolerables: el mal se ha aminorado, en verdad, pero la sensibilidad se ha agudizado«.*

A nuestro juicio, estas últimas frases, aún aplicadas a una situación muy distinta, explican de manera elocuente lo que sucedió en Chile entre 1965 y 1970. Precisamente en este contexto y dentro de una perspectiva histórica puede hacerse una evaluación del gobierno de la Democracia Cristiana en Chile, y eso es, entre otras cosas, lo que pretendemos hacer en este libro.

# LOS CAMBIOS EN CHILE

## EVOLUCION SOCIAL, ECONOMICA Y POLITICA DE CHILE

Antes de entrar en el análisis de las aspiraciones y metas que motivaron al gobierno de Eduardo Frei, nos parece útil hacer un somero relato de los principales acontecimientos históricos de la vida chilena. Nos proponemos, por consiguiente, dar una visión sobre algunos hechos cuyo conocimiento permitirá entender mejor el programa de transformaciones propuesto en 1964.

### A. EL CUADRO HISTORICO INTERNO

#### 1. *Portales y el período 1830-70*

Hacia 1830 —no más de veinte años después de iniciada su vida independiente— Chile logró una fórmula política que permitió la existencia de un gobierno estable, no sujeto a las contingencias del caudillismo y regulado por normas constitucionales respetadas tanto por la población civil como por la fuerza armada. Esta importante conquista de nuestra naciente República está ligada al nombre y al genio del ministro Diego Portales, expresión de una generación que creó para Chile el «Estado en forma». Es el período que la historia denomina «la república pelucona», cuya vigencia se extendió hasta la década de 1860.

Diversos historiadores han dejado de manifiesto la consolidación de la República durante el período «portaliano». Según Encina, por ejemplo, en esos años «se moldeó con fuerza increíble la estructura política y la vida pública y privada de todos y cada uno de los ciudadanos».

El sistema político consagraba el dominio de una oligarquía terrateniente estructurada en un gobierno profundamente autoritario «basado en la existencia de un Ejecutivo predominante, fortalecido por las leyes de facultades extraordinarias y el estado de sitio, que influye decisivamente en la vida política; la vigencia de una Constitución rígida que hace difícil su modificación y la limitación drástica del cuerpo electoral a un porcentaje ínfimo de la población<sup>1</sup> (en la elección del presidente Bulnes en 1841 sólo participaron 4 200 per-

<sup>1</sup>Eduardo Frei, «La reforma constitucional en su contexto histórico-político» en *Reforma Constitucional 1970* (Editorial Jurídica de Chile, 1970), p. 21.

sonas que representaban el 0.4 por ciento de la población del país). La estructura económica se caracterizó, en dicho lapso, por el predominio de la agricultura, cuya organización productiva fue la prolongación de las haciendas de la época colonial. Los años que cubre este período fueron también los de mayor expansión económica que haya conocido la historia del país.

Entre 1840 y 1855 la producción de plata se multiplicó seis veces; hacia 1860 la minería chilena del cobre llegó a representar más del 40 por ciento de la producción mundial; en la agricultura, entre 1844 y 1860, la producción se quintuplicó. Pero esta notable expansión no fue duradera y el desarrollo económico comenzó a disminuir en la década de 1860.

## 2. *La «República liberal» y el período 1870-90*

El surgimiento del movimiento liberal y la declinación del predominio de la oligarquía terrateniente se expresó en el término de los grandes decenios pelucones para dar paso a una serie de reformas de la Constitución de 1833, entre ellas la aprobada en 1871 que prohibió la inmediata reelección del Presidente de la República. En 1874, una combinación de liberales, radicales y nacionales, con el apoyo presidencial, aprobó un conjunto de reformas de la estructura institucional que afectaban a la vinculación del Estado con la Iglesia y a las relaciones entre el poder legislativo y el Presidente. Las primeras fueron sólo la antesala de las «reformas teológicas» de 1884, que crearon los cementerios laicos, el registro civil y el matrimonio civil. Las segundas tendieron a limitar el poder presidencial: frenaron las prerrogativas extraordinarias del Presidente de la República; establecieron incompatibilidades parlamentarias que hicieron más independiente al Congreso; en el sistema electoral se aseguró la representación de las minorías, a través de la sustitución del voto de lista completa por el voto acumulativo, y se limitaron los poderes presidenciales sobre la constitución de las mesas receptoras de sufragio y de las juntas electorales. Estas reformas del sistema electoral, formalmente tan importantes, no tuvieron en los hechos una significación similar. En efecto, cuando accedieron al poder, los mismos que habían aprobado las reformas no renunciaron al arma de la intervención y el fraude electoral.

El viejo orden conservador del primer período republicano, al ser sustituido por «la república liberal», que se extiende desde los últimos años del decenio de José Joaquín Pérez (1861-71) hasta la guerra

civil de 1891, muestra con claridad que en el segundo período el Presidente gobernó con los partidos políticos, aunque todavía el ejecutivo era »el árbitro supremo«<sup>2</sup>. En cambio en el anterior el poder presidencial era lo bastante fuerte, sobre todo durante los años 1830-60, como para actuar sin tener en cuenta a los partidos políticos.

### 3. *Los gobiernos de Montt, Santa María y Balmaceda*

No queremos, en este análisis histórico de los años de 1830 a 1890, dejar de establecer la importancia que tuvieron los gobiernos de Manuel Montt (1851-61), Domingo Santa María (1881-86) y José Manuel Balmaceda (1886-91) en el desarrollo habido en Chile durante la segunda mitad del siglo pasado.

Durante la década de su gobierno, el Presidente Manuel Montt y su ministro Antonio Varas proyectaron la República hacia su expansión económica, social y cultural, junto con la reestructuración de la administración pública, para realizar en su período quizás el más grande impulso habido en Chile en el pasado siglo. El desarrollo económico, con la apertura del comercio exterior, los descubrimientos y explotación de minerales de oro, plata, cobre y carbón, la creación de numerosas industrias, el progreso de la agricultura, la expansión de la marina mercante, la construcción de los primeros tramos de los ferrocarriles de Santiago a Valparaíso y del longitudinal hacia el sur, la inauguración del telégrafo, etc., constituyeron hitos de avances fundamentales, a los cuales habría que agregar la colonización de Valdivia y Llanquihue con emigrantes alemanes. En lo social se destacan la promulgación del Código Civil, el desarrollo de la enseñanza y la reforma de los programas de estudios, el gran florecimiento intelectual, apareados al paulatino incremento de la clase media principalmente en las provincias.

La década de los años 1880, durante los períodos presidenciales quinquenales de Santa María y Balmaceda, significó una nueva e importante expansión del país. La construcción de numerosas obras públicas, la inauguración de la primera empresa de electricidad, la inmigración europea industrial, un nuevo impulso en el comercio exterior, la incorporación de la Araucanía a la vida económica de la nación, la creación de la Caja de Ahorros, la promulgación de la ley del registro civil, un considerable desarrollo de la educación primaria,

<sup>2</sup>Alberto Edwards, *La fronda aristocrática*, 5ª ed. (Santiago, Editorial del Pacífico, 1959), p. 116.

etc. constituyeron las principales realizaciones del primero de los presidentes mencionados. El gobierno de Balmaceda, a su vez, promovió nuevos y calificados progresos al crear el Ministerio de Industrias y Obras Públicas y el Tribunal de Cuentas (hoy Contraloría General de la República), la instalación de las primeras redes telefónicas, la iniciación de la construcción del ferrocarril a Argentina, la edificación de numerosos edificios públicos, etc. No obstante, lo más destacable de su período fueron los progresos sociales, donde, junto con la expansión de las facilidades de justicia, cobraron especial relieve la promulgación del nuevo Código de Minería y las políticas de salud y educación. La construcción de la nueva Escuela de Medicina y de numerosos hospitales, la creación del Instituto Pedagógico, el programa extraordinario de edificación de escuelas y liceos, la promoción de la educación femenina, el impulso a la enseñanza técnica profesional, el estudio de nuevos programas de enseñanza de idiomas y, en general, el gran desarrollo cultural habido durante la administración de Balmaceda, constituyeron iniciativas que se han proyectado valiosamente en el futuro de la República (según Encina).

Durante la república liberal, específicamente en 1879 y en los primeros años de la década de 1880, tuvo lugar un hecho decisivo para el desarrollo futuro del país: la guerra del Pacífico y a raíz de ella la explotación del salitre, cuya organización productiva vinculó en mayor medida al país con el comercio internacional. Sin embargo, la minería del salitre quedó entregada casi por completo al capital extranjero, el que se encargaba tanto de la producción como de la comercialización. Esto planteó, respecto de otros países de América Latina, algunas diferencias importantes. Para citar sólo una de ellas, en Chile el sector de más alta producción, el de mayor importancia económica, no estuvo en manos de la oligarquía nacional, lo que desde el comienzo situó a la clase dirigente chilena en una base económica «más débil que la correspondiente a la 'oligarquía vacuna' del Río de la Plata o a los azucareros o cafetaleros del Brasil. Probablemente esto tiene algo que ver con la flexibilidad de la derecha chilena»<sup>3</sup>.

Sin embargo, la consecuencia más importante del fenómeno que analizamos fue otra. La participación nacional en las utilidades que producía la explotación de la principal actividad productora no se

<sup>3</sup> Aníbal Pinto, *Tres ensayos sobre Chile y América Latina* (Buenos Aires, Ediciones Solar), 1971, p. 72.

derivó de la propiedad, sino de la tributación y de los derechos sobre la exportación. De ahí que »lo peculiar en el arreglo chileno estriba en que es el gobierno y no los propietarios nacionales del sector exportador el agente que administra, gasta y distribuye una fracción considerable de la renta generada por el intercambio exterior«<sup>4</sup>. Como era de esperar, al percibir el Estado estos ingresos y al distribuirlos en el gasto fiscal, provocó una creciente expansión de los servicios públicos »y de los grupos sociales dependientes de este tipo de estipendios«<sup>5</sup>. De ello deriva en buena parte la enorme importancia que desde muy temprano fueron cobrando los grupos medios. A su vez, el desarrollo de la industria salitrera en el norte del país, con la característica de la vida en campamentos constituidos por comunidades relativamente pequeñas, pero que en conjunto aglomeraban una importante masa de trabajadores venidos desde el sur, sujeta a condiciones de empleo inestable y enfrentando necesidades y problemas comunes, fue el germen de las organizaciones laborales más combativas que han existido en Chile y cuna de movimientos políticos avanzados. Con el andar del tiempo, ya en el siglo actual, la clase media encontró su expresión política en el Partido Radical y las organizaciones obreras constituyeron primero las bases del Partido Demócrata y más tarde de los Partidos Socialista y Comunista.

Después de la guerra del Pacífico el país vivió un largo período de prosperidad a consecuencia del continuo aumento de las exportaciones. Sin embargo, analizándolo cualitativamente, el balance económico no resulta satisfactorio. Lo que ocurrió fue, como piensa el economista Aníbal Pinto, una »declinación bajo la prosperidad«<sup>6</sup>. Las exportaciones, en efecto, tendían a concentrarse cada vez más en un solo producto: el salitre. La minería chilena del cobre fue rápidamente desplazada de los mercados mundiales hasta tal punto que, mientras en 1880-81 el 45 por ciento del mercado británico era abastecido por Chile, diez años después, en 1891, esa cifra se había reducido al 7 por ciento. También declinaron las exportaciones agrícolas. Mirado desde otra perspectiva, el asunto no era mejor: la opulencia del salitre amparó por igual la creación de una burocracia frondosa y dispendiosa, al mismo tiempo que ahogaba la iniciativa empresarial.

En el orden monetario, con la república liberal se inició el proceso de inflación que muy luego se convertiría en la constante invariable de nuestra economía. Como lo señala un acucioso investigador nor-

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 73.

<sup>6</sup> *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, 2ª ed. (Santiago, 1962), p. 44.

teamericano, es paradójico »que un país gobernado en el pasado por una aristocracia conservadora, con una historia política tan estable y con un crédito público tan excelente<sup>7</sup>, haya tenido una política monetaria caracterizada por una inflación descontrolada. La razón de esta contradicción se encuentra »en la existencia de una clase fuertemente endeudada entre la aristocracia terrateniente del país y en el predominio de esa clase en un Congreso irresponsable<sup>8</sup>.

En el orden político la lucha del Congreso por disminuir los poderes presidenciales fue subiendo de tono y agresividad. Hacia fines del gobierno de Domingo Santa María, »una oposición vigorosa llegó a negarle, el 5 de enero de 1886, la sanción de la ley que autorizaba el cobro de contribuciones<sup>9</sup>. Pero sería bajo el mandato de su sucesor, José Manuel Balmaceda, cuando esta vieja pugna estallaría en una sangrienta guerra civil, la revolución de 1891, que puso término al presidencialismo. Este trágico episodio tuvo como centro fundamental la figura de Balmaceda, hombre imbuido de un profundo amor a la patria, sostenedor implacable de la concepción portaliana del poder presidencial. En su holocausto —se suicidó en la legación argentina al día siguiente de terminar su mandato presidencial— no estuvieron ajenos los poderosos intereses extranjeros propietarios del salitre chileno. Sin embargo, sería erróneo centrar en esta sola causa un fenómeno que se había incubado desde los orígenes de la República y que se había fortalecido por la desintegración de los partidos y el desarrollo de las ideologías y de las clases sociales.

#### 4. La guerra civil de 1891 y sus consecuencias

La guerra civil de 1891 cambió las reglas del juego. El sistema de gobierno instaurado hacia 1870, un Presidente fuerte pero con poderes limitados, lo que lo obligaba a contar el apoyo de los partidos políticos, fue sustituido por un parlamentarismo *sui generis* en donde el legislativo tenía la facultad de censurar ministros y provocar crisis ministeriales, en tanto que el Presidente no podía disolver el Parlamento. La facultad presidencial de disolver el Congreso hubiera sido una herramienta indispensable para dar alguna estabilidad al sistema, especialmente cuando éste se caracterizaba por la existencia de múltiples fracciones políticas.

<sup>7</sup> Frank Whitson Fetter, *Inflación monetaria en Chile*, trad. de Guillermo Gandarillas (Santiago, Editorial Universitaria, 1937), p. xi.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 127.

<sup>9</sup> Ricardo Donoso, *Breve historia de Chile* (Buenos Aires, Eudeba), p. 86.

La época parlamentaria de la República, o sea desde 1892 a 1920, fue una interminable rotativa ministerial. A las fuertes personalidades que habían sido hasta entonces el centro de la vida republicana —a hombres como Portales, Montt, Varas, Santa María o Balmaiceda— sucedieron hombres »discretos, ponderados y juiciosos«. »Yo no soy una amenaza para nadie, dijo un estadista de ese tiempo. No hay sino dos clases de problemas en política, acotó otro: los que se resuelven solos y los que no tienen solución. Apenas es necesario agregar que los autores de estas máximas llegaron ambos a la Presidencia de la República«, comenta con sorna don Alberto Edwards<sup>10</sup>. La política pasó a ser una ocupación cortesana. Los asuntos de real interés no preocupaban a los grupos oligárquicos, absorbidos enteramente por las rencillas parlamentarias.

##### 5. Crisis del sistema parlamentario y restauración del régimen presidencial

El sistema parlamentario hizo crisis entre los años 1920 y 1925. Una combinación integrada por liberales doctrinarios, radicales y demócratas —es decir, apoyada por las clases medias y obreras— logró elegir Presidente de la República en 1920 a Arturo Alessandri Palma.

Inmediatamente de elegido, Alessandri encontró una cerrada oposición política encabezada por el Partido Conservador que, a través del control mayoritario del Congreso, especialmente del Senado, inmovilizó a su gobierno. En los cuatro años que duró su gestión presidencial, Alessandri debió afrontar 18 crisis de gabinete, 16 de ellas totales. Con estos abusos, el parlamentarismo alcanzó su total desprestigio, arrastrando consigo a los partidos políticos y creando una sensación de falta de autoridad. De ahí que la opinión pública anhelase en su mayoría un ejecutivo fuerte y dotado de las bases constitucionales necesarias para ejercer su mandato. Este estado de ánimo facilitó el golpe militar del 5 de septiembre de 1924.

Pocos meses después un nuevo pronunciamiento del ejército llamó al caudillo a reasumir el poder por un breve período, en el que se dictó la nueva Constitución de 1925, tras la cual el Presidente Alessandri, presionado por sectores castrenses, renunció a la alta magistratura. Durante el gobierno de Alessandri Palma fueron promulgadas las primeras principales leyes del trabajo y de previsión social, y se

<sup>10</sup> A. Edwards, *op. cit.*, p. 207.

aprobó, como hemos dicho, la Constitución de 1925, que puso término al régimen parlamentario y concentró mayor poder en el Ejecutivo. Así se reinició el sistema presidencial que, con algunas variaciones, rige al país hasta la fecha.

Resulta claro que la crisis del sistema político planteada en los primeros años de la década de 1920 coincidió con la crisis del sistema económico, iniciada en los mismos años por la competencia del nitrato sintético que se empezaba a fabricar comercialmente, lo que culminó dramática y conjuntamente con la gran crisis mundial. A ello habría que agregar un período previo de grandes convulsiones sociales, alentadas fuertemente por Arturo Alessandri Palma, envalentonadas por su candidatura presidencial y, una vez elegido, por su continua lucha contra la mayoría del Senado.

En lo político, lo anterior se tradujo, como hemos visto, en el derrocamiento del Presidente en 1924; en su pronta restauración y su renuncia posterior; en un corto período de dictadura militar (1927-31), con el general Carlos Ibáñez como Presidente electo, y en un intento, inmediatamente posterior a su dimisión, de república socialista que duró sólo 100 días.

En este primer gobierno del general Ibáñez se introdujeron sustanciales modificaciones en la administración pública. Se creó el Banco Central, la Oficina de Presupuestos en el Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República, la Dirección de Estadísticas y Censos, etc. Un vasto plan de obras públicas y construcciones fue concebido y realizado. Además se estableció el Cuerpo de Carabineros de Chile y se invistió a la policía de autoridad y dignidad, lo que constituye hasta hoy un motivo de legítimo orgullo para los chilenos.

## 6. *La depresión mundial y sus consecuencias*

La depresión mundial de los años 1929-30 produjo la casi paralización de la gran industria exportadora de salitre, una drástica reducción de la capacidad para importar, así como de los ingresos y gastos públicos, y una cesantía generalizada en el país, lo que conmovió en sus cimientos todas las actividades e instituciones nacionales. La magnitud del golpe sufrido por la economía chilena queda bien demostrada al recordar un estudio de la Sociedad de Naciones que señaló a Chile como el país más afectado por la crisis, tanto en el volumen como en el precio de sus exportaciones.

La situación descrita acabó desarticulando por completo las fuer-

zas gremiales, cuyo centro estaba en las industrias de exportación, y dio cohesión a los grupos tradicionales apoyados por la clase media que veían los principales enemigos de sus intereses en el desorden y en la crisis económica. Fue así como, en 1932, volvió de nuevo a la Presidencia de la República Arturo Alessandri Palma 1932-38, apoyado esta vez por la derecha. Durante su segundo período presidencial, que puede llamarse de restauración, se empezaron a reestructurar los partidos políticos, los centros de producción y en ellos los organismos gremiales, y se adoptaron adecuadas medidas para recuperar las condiciones económicas que existían en Chile antes de la crisis mundial.

El proceso incipiente de industrialización —basado en la exigencia de sustituir algunas importaciones—, la afluencia de población rural hacia las zonas urbanas en busca de mejor destino, el nacimiento del movimiento nacist, la ortodoxia de la política financiera y la agitación estudiantil fueron, entre otros, los factores que contribuyeron a crear tensiones crecientes y a unir a las fuerzas de oposición en lo que posteriormente llegó a ser el Frente Popular. Ya en las elecciones parlamentarias de 1937 se notó un importante crecimiento de los llamados partidos de izquierda, que obtuvieron en conjunto más de 60 diputados, manteniéndose los conservadores y liberales como primera fuerza parlamentaria con 70 diputados, en un total de 144 que había en aquella época.

A esta altura deseamos recordar, haciendo un paréntesis por la importancia política que alcanzaría después, que en 1937 se formó un nuevo partido político, de tendencia humanista-cristiana, la Falange Nacional, desprendimiento de gran parte de la inquieta y evolucionada juventud del Partido Conservador. Los falangistas, con escasa representación parlamentaria durante varios años pero con importante influencia por la calidad de sus miembros, llegaron con los años y con la afiliación de otros pequeños grupos a constituir el Partido Demócrata Cristiano.

### *7. El Frente Popular y los gobiernos radicales*

El Partido Radical, que abandonó el gobierno de Alessandri en 1934, adoptó una posición más avanzada y tomó el liderazgo dentro de la coalición que se formó para enfrentar las elecciones presidenciales de 1938. En ellas fue candidato triunfante el radical Pedro Aguirre Cerda, apoyado por comunistas, socialistas y la Confederación de

Trabajadores de Chile (C.T.CH.). Su triunfo sobre el candidato de conservadores y liberales abrió enormes expectativas de cambio.

Durante diez años —período que incluye los gobiernos radicales de Aguirre Cerda y Juan Antonio Ríos, ambos fallecidos mientras desempeñaban la presidencia, y el primer año de Gabriel González Videla— y hasta su rompimiento en 1947, la combinación de radicales, socialistas y comunistas fue el factor fundamental en el gobierno del país. En el terreno de los hechos, sin embargo, el proceso de cambios generado en esos años es un traslado fiel de algunas de las tipificaciones hechas sobre el papel político de las clases medias<sup>11</sup>. En la primera parte del período es posible notar una importante movilización popular originada en una solidaridad bastante activa entre los grupos medios y los sectores populares, fundamentalmente urbanos, que se agrupaban en torno de socialistas y comunistas. Se inició en esos años una acción tendiente a modernizar la estructura del Estado y a ampliar sus funciones, especialmente las económicas. Puede decirse que este aspecto fue la característica más relevante de la política del Frente Popular.

No existió, sin embargo, la decisión de impulsar y llevar adelante una revolución social, pero hubo una preocupación preferente por la educación, lo que constituía un tema al cual Aguirre Cerda había dedicado parte de su vida.

La acción política de esos años traduce más bien la idea de que el problema fundamental estaba en una ampliación creciente de la maquinaria estatal y en un manejo más idóneo del Estado por sectores independientes de la oligarquía, que en muchos aspectos orientaron la política pública hacia el interés general y no al servicio de los intereses creados.

En este período —o sea desde 1938 hasta 1952— se crearon la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y las más importantes empresas públicas, radicadas en los sectores de la energía hidroeléctrica (ENDESA), el petróleo (ENAP) y la siderurgia (CAP). Asimismo fue notablemente ampliada la intervención estatal en el manejo de los precios, las remuneraciones, el comercio exterior, la política social, etc. Sin embargo, esta vocación estatista no fue acompañada de un propósito correlativo por precisar los fines de la política estatal; antes al contrario, ese esfuerzo llevó consigo casi siempre

<sup>11</sup>Jorge Graciarena, *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina* (Buenos Aires, Paidós, 1967), pp. 136 ss. y Luis Ratinoff, «Los nuevos grupos urbanos: las clases medias», en *Elites y desarrollo en América Latina*, compilado por S. M. Lipset y A. E. Solari (Buenos Aires, Paidós, 1967), pp. 71 ss.

una cuota no despreciable de incapacidad para administrar con eficiencia la creciente maquinaria pública. Al respecto, hace varios años, un análisis universitario ejemplificaba esa crítica de la siguiente manera: »La política económica estatal ha estado llena de incongruencias en estos años; por ejemplo: los subsidios a las importaciones de consumo masivo a través de cambios preferenciales, mientras al mismo tiempo se aumentaban los impuestos indirectos cuya mayor parte pesa sobre la misma masa consumidora; el mantenimiento de tarifas artificialmente bajas en algunos servicios de utilidad pública, y el énfasis puesto en sus necesidades de capitalización; la importación de productos agrícolas con tipos de cambio bajos, y el deseo de aumentar la producción interna de los mismos artículos; la política de restricción de créditos, y paralelamente la continuación del sistema de reajustes legales de las remuneraciones; la resistencia a crear impuestos que pueden resultar en una eventual disminución del poder de compra, mientras por otro lado el déficit fiscal infla los precios reduciendo el poder de consumo, y otras<sup>12</sup>.

#### 8. *Término del Frente Popular*

En cuanto al desarrollo social, pasado un corto período de movilización en el que numerosos sectores se incorporaron a la organización sindical, el proceso se detuvo, y a partir de 1945 empezó a retroceder aceleradamente. Primero fue la quiebra de la Confederación de Trabajadores de Chile (C.T.CH.), en 1946, como resultado de una larga querrela interna entre comunistas y socialistas. Luego, en 1947, una ley impidió por casi veinte años la organización sindical campesina, su dictación fue el resultado de negociaciones de radicales, socialistas y comunistas con el Partido Liberal, tendientes a lograr en el Congreso Pleno, a fines de 1946, los votos de este último para la elección de Gabriel González Videla como Presidente de la República. Finalmente, en 1947, roto ya el Frente Popular y declarado ilegal el Partido Comunista, la legislación anticomunista fue utilizada como herramienta para destruir el movimiento sindical, especialmente su fracción comunista. En el orden político, lo más relevante del período fue la promulgación en 1943 de una reforma constitucional que robusteció fuertemente el poder presidencial concentrando en él la iniciativa para crear cargos y servicios públicos, para fijar remune-

<sup>12</sup>Instituto de Economía de la Universidad de Chile, *Desarrollo económico de Chile, 1940-1955* (Santiago, Editorial Universitaria, 1956), p. 12.

raciones a los servidores del Estado y para cualquiera materia que significara un gasto fiscal; en lo social, el advenimiento del voto femenino, en 1949, que amplió considerablemente la base electoral.

Las vicisitudes de este período están marcadas por las características del Partido Radical, en cuya dirección se acentuó el predominio de grupos ligados a la burguesía industrial financiera y a sectores latifundistas que siempre fueron importantes dentro de dicho partido. Ello contribuyó a distanciarlo de sus aliados »frentistas« y lo acercó a los partidos de derecha, con quienes formó gobierno después de 1947, mismo año en que el Partido Comunista, como se ha dicho, quedó al margen de la ley. En general, tanto los dirigentes radicales como socialistas y comunistas, junto con cultivar sus respectivas »clientelas« electorales que se encontraban entre los empleados y los obreros organizados, comenzaron a incorporarse al *establishment*. Así podían obtener leyes de reajuste de remuneraciones superiores al promedio, prebendas previsionales, beneficios accesorios al salario, más alta asignación familiar, gratificaciones o aguinaldos en las festividades del Día Nacional y en la Navidad, etc. En suma, se fortaleció el espíritu reivindicacionista que ha sido una característica de la lucha sindical chilena, se crearon grupos privilegiados dentro del sector asalariado y se descuidó en forma notoria a los campesinos y a los pobladores marginales provenientes de los sectores rurales que empezaron a instalarse alrededor de los grandes centros urbanos.

El crecimiento de la marginalidad, el abandono en que se mantenía a los campesinos, el desprestigio en que habían caído todos los partidos políticos, que en una sucesión de combinaciones contradictorias, teniendo como eje al Partido Radical, habían participado en el gobierno entre los años 1938 y 1952, terminaron por provocar en el electorado cansancio y repudio a la »politiquería«. Con ello se abonó el camino para buscar una »solución« personalista, encontrada en un líder carismático, autoritario y austero, que ya en ocasión anterior había reconstituido la autoridad presidencial y había terminado con los excesos del parlamentarismo y de los partidos políticos.

### 9. Ibáñez, una esperanza popular

Así se explica que prácticamente sin apoyo partidario y con una euforia similar a la que celebró su caída en 1931, el pueblo eligiera nuevamente al general Ibáñez como Presidente de Chile en noviembre de 1952. Su triunfo provocó una verdadera conmoción en los par-

tidos tradicionales, que además vieron sustancialmente reducida su representación parlamentaria en las elecciones de 1953. Pareció por un momento que se rompería el equilibrio de las fuerzas políticas tradicionales, pero no fue así debido a que desde el segundo año de gobierno se desató un proceso inflacionario creciente acompañado de una disminución en la tasa de crecimiento y de un aumento de la desocupación. Dicha situación tuvo su origen en el hecho de que la sustitución fácil de importaciones empezó a agotarse; en la situación del comercio exterior complicada por la baja del precio y de la demanda de cobre en el mercado mundial, y en el déficit fiscal creciente, debido en parte al despacho de leyes sin financiamiento dictadas con fines electorales. Agrégase a ello que el gobierno no pudo dar estructura orgánica ni contenido ideológico a las diversas corrientes no partidarias que lo apoyaban y a que tal vez por la misma razón no pudo utilizar su base popular como un soporte para gobernar.

El »terremoto« ibañista pasó por el escenario político sin resolver los graves problemas que la ciudadanía había querido encarar a través del gobierno del »General de la Esperanza«. En lo social, las fuertes redistribuciones de ingreso de los dos primeros años, especialmente los importantes aumentos del salario mínimo campesino, se hicieron ilusorios debido a las elevadas tasas anuales de inflación (56,5 por ciento en 1953, 71,1 por ciento en 1954 y 83,8 por ciento en 1955). Durante este período hubo avances y retrocesos en el movimiento sindical. En 1953 se reunificó el movimiento obrero al crearse la Central Unica de Trabajadores (CUT), pero a partir de 1956 la política antinflacionaria aplicada por el gobierno lo llevó a enfrentarse duramente con el movimiento sindical, y ya en enero de ese año, al fracasar una huelga general, se »produce la desintegración orgánica de la CUT y el abatimiento moral de sus afiliados«<sup>13</sup>.

Es en el plano político donde el gobierno de Ibáñez, en su último año, provocó cambios fundamentales. El acuerdo entre el Presidente y un bloque parlamentario denominado de »sanearamiento democrático« logró la derogación de la ley de Defensa Permanente de la Democracia, que había declarado ilegal al Partido Comunista, y la reforma de la ley electoral. Esta última abrió paso a una nueva expansión del cuerpo electoral, que se inició aceleradamente en 1961, y modificó los procedimientos de votación aboliendo prácticamente el cohecho electoral.

<sup>13</sup>Jorge Barria, *El movimiento obrero en Chile* (Santiago, Ediciones de la Universidad Técnica del Estado, 1971), p. 101.

Ibáñez fue una formidable protesta contra los partidos políticos que tradicionalmente habían ejercido el poder. En 1953, en la elección parlamentaria habida inmediatamente después de su exaltación a la Presidencia, los partidos de derecha (liberal y conservador), los partidos marxistas (socialista y comunista) y el Partido Radical sumaron apenas el 48,5 por ciento de todos los votos emitidos, cifra que alcanzaría al 51,4 por ciento si se agrega el Partido Demócrata Cristiano.

En 1961, en la primera elección parlamentaria después del gobierno de Ibáñez, los partidos de derecha, los marxistas y el radical obtuvieron el 76,8 por ciento de los sufragios, proporción que llega al 92,7 por ciento añadiendo el Partido Demócrata Cristiano. Ello indica claramente que el electorado, al ver frustrada su protesta, había vuelto a los partidos tradicionales.

#### 10. *El período previo al gobierno demócratacristiano*

A pesar del triunfo de Jorge Alessandri en las elecciones presidenciales de 1958, apoyado por conservadores y liberales, puede decirse que el electorado, al recobrar su confianza en los partidos tradicionales, no había vuelto a la derecha. La desintegración del ibañismo no fortaleció a liberales y conservadores, sino a la Democracia Cristiana, partido político que había permanecido estancado en su crecimiento electoral durante más de doce años: 3,4 por ciento de los votos del país en 1941, 2,9 por ciento en 1953. De 1953 a 1957, el Partido Demócrata Cristiano subió su votación a 9,4 por ciento y, además, pasó a controlar la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile. En 1958 obtuvo para Eduardo Frei, en las elecciones presidenciales, el 20,8 por ciento de los sufragios. En las elecciones parlamentarias de 1961 mantuvo todavía el 16,1 por ciento de los votos. El otro gran ganador fue la combinación de comunistas y socialistas, agrupada en torno de la personalidad de Salvador Allende, cuya votación subió de 14 a 23 por ciento entre 1953 y 1961. Allende en la lucha presidencial de 1958, frente a Jorge Alessandri, fue derrotado apenas por 30 000 votos al obtener, con el apoyo de los partidos Socialista y Comunista, el 29 por ciento de los sufragios entre cuatro candidatos.

El triunfo de Jorge Alessandri fue poco menos que un axioma aritmético. Planteadas cuatro candidaturas presidenciales de sólido respaldo partidario, era casi inevitable la elección del candidato de los partidos de derecha. Liberales y conservadores tenían en 1957 el 29

por ciento de los sufragios y en 1958 obtuvo Alessandri el 31,5 por ciento de los votos. Allende y Frei, en cambio, con aumentos en las votaciones de sus partidos, no alcanzaron sino al 29 y el 20,8 por ciento de los sufragios, respectivamente. La votación de 18 por ciento del candidato Luis Bossay, radical, que significó una disminución de los sufragios de su partido en casi un tercio, hizo más patente aún el divorcio creciente que existía entre los electores radicales pertenecientes a la clase media baja y los que se habían incorporado al sector medio acomodado y a la burguesía. La pérdida de vigencia de su ideología y el espíritu de conservación han hecho oscilar al Partido Radical en los últimos 25 años entre la izquierda y la derecha, situación que con el tiempo se hizo insostenible hasta provocar la división de un partido que fue por muchos años el más importante de Chile, cuando aglutinaba una gran proporción de los grupos sociales medios, los que tenían fuerte influencia en el país.

La estrecha ventaja electoral obtenida por Jorge Alessandri y la mayoría de la oposición que existía en el Congreso hicieron bastante precaria la base política de su gobierno. La composición de las fuerzas parlamentarias elegidas en 1957 dio al Presidente otra relativa movilidad, por cuanto los partidos que lo apoyaban constituían más de un tercio, en cada rama del Congreso, lo que le permitía utilizar, en beneficio de sus proposiciones, el poder de veto que le confería la Constitución<sup>14</sup>. Sin embargo, esta situación se alteró en las elecciones parlamentarias de 1961 en que perdió el tercio anotado. Por ello debió ampliar su base política con la incorporación del Partido Radical al gobierno.

—Sin variar estas condiciones, Jorge Alessandri llegó al término constitucional de su mandato en noviembre de 1964.

Entre las realizaciones del gobierno de Jorge Alessandri se pueden destacar las siguientes: se oficializó y aplicó parcialmente el Plan Decenal de Desarrollo, preparado anteriormente por la CORFO y debidamente actualizado a raíz del terremoto que afectó al país en 1960; se aprobó una ley de reforma agraria de objetivos muy limitados, pues se aplicaba sobre todo a los predios fiscales y a los que, perteneciendo a particulares, estuviesen ostensiblemente abandonados; se aprobó en los últimos años del período una reforma tributaria que modificó principalmente los impuestos a la renta y a la propiedad

<sup>14</sup>El ejecutivo tiene la posibilidad de rechazar o eliminar, mediante el veto supresivo, cualquiera disposición aprobada por el Congreso, sólo con el respaldo de un tercio de los votos de cualquiera de sus ramas.

raíz urbana y rural<sup>15</sup>; se ejecutó un importante plan de viviendas y de obras públicas; se preparó el proyecto para el desarrollo de las telecomunicaciones, y se inició la coordinación entre la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y la CORFO, como organismo de planificación, para fijar las prioridades de inversión del sector público.

### 11. *Análisis del cuadro histórico interno*

Este capítulo constituye hasta aquí una sinopsis de los aspectos más salientes en la historia republicana del país. Como proyección política del período 1830-1964, habría que destacar en primer término la fuerza de nuestra institucionalidad. La historia de Chile es, desde Portales, el desarrollo dentro de la ley, dentro de normas que están por sobre los caudillos, los partidos y la fuerza armada. La organización del «Estado en forma», de la administración pública, del ejército institucional, tiene en Chile casi tantos años como la República. Podemos agregar, desde otro ángulo, que existe un permanente contrapunto entre esa continuidad y las crisis periódicas en que se reajusta el poder de las clases o los grupos, sea por cambios en sus proyectos o en su poder relativo, o simplemente porque nuevos sectores afloran y exigen ser admitidos a participar en el poder político, económico, social o cultural. Así, la idea de una transformación de las estructuras, pero que a la vez recoge, continúa y fortalece la tradición de estabilidad institucional, no es entre nosotros una quimera, sino una forma de nuestro ser histórico, presente desde el inicio de la República.

La síntesis de que hablamos pone de relieve también que los gobiernos, en los últimos lustros, habían postergado más allá de lo tolerable la integración de vastos sectores al sistema político, a la economía y al proceso educacional. Tal era el caso del campesinado, que representaba más del 25 por ciento de la población, y de numerosos núcleos urbanos englobados dentro del concepto de marginalidad. El Frente Popular no importó cambios en la situación del campesinado, pese a haber permanecido en el poder precisamente en los años en que la aceleración creciente del proceso de urbanización motivado en gran parte por la emigración desde los campos, agudizaba gravemente los problemas de vivienda, empleo y servicios en las grandes ciudades. Los gobiernos posteriores, según vimos, tampoco intenta-

<sup>15</sup>Esta ley contó con el decisivo apoyo del Partido Demócrata Cristiano, que entonces estaba en la oposición.

ron integrar a estos sectores. Hacia 1964 Chile enfrentaba la necesidad impostergable de readecuar sus estructuras para admitir en ellas a no menos de un tercio de su población, conformado por campesinos y poblaciones urbanas marginales, que hasta ese momento no había ejercido derechos ni obligaciones reales.

En general, podríamos decir que tanto el "dirigismo económico y social" de los gobiernos de posiciones más izquierdistas como los ensayos de "liberalización" de la economía de los más tradicionales habían demostrado su incapacidad para plantear y lograr soluciones adecuadas a los problemas nacionales acumulados en las últimas décadas. Lo expresado y el progresivo desarrollo en el país de las ciencias e investigaciones económicas y sociales habían alentado la formulación de nuevos diagnósticos y modernas soluciones técnicas y políticas. Justo es reconocer que estas elaboraciones y los consecuentes cambios estructurales formulados los compartían tanto el Partido Demócrata Cristiano como los partidos marxistas, cada uno desde sus propios puntos de vista doctrinarios y con sus propios planteamientos políticos. A su vez, los partidos de derecha persistían en sus posiciones, muy similares a las que habían sostenido permanentemente.

## B. EL CUADRO HISTORICO EXTERNO

En la primera mitad de la década del sesenta, América Latina presentaba un cuadro especialmente propicio para el desarrollo de políticas de cambios dentro de un marco democrático. La situación, tal como la ha descrito Eduardo Frei en 1971 en un ciclo de conferencias pronunciadas en universidades extranjeras, se caracterizaba por los siguientes acontecimientos históricos de gran importancia.

### 1. *La caída de las tiranías*

Comenzando en 1955 con la caída de Perón en la República Argentina, se desarrolla en América Latina un vasto movimiento democrático que derribó las tiranías que habían inundado el escenario político. En 1956, en Perú, un gobierno civil sucedió a la dictadura del general Manuel Odría; en 1957 fue destituido en Colombia el general Gustavo Rojas Pinilla; el mismo año, en Guatemala, murió asesinado el coronel Carlos Castillo Armas; el año siguiente

cayó el general Marcos Pérez Jiménez en Venezuela; en 1959 fue derrocado en Cuba el general Fulgencio Batista, y en 1961 murió asesinado en la República Dominicana el general Rafael Leonidas Trujillo.

La descripción del Continente que hizo Germán Arciniegas pocos años antes en el sentido de que se vivía »entre la libertad y el miedo«, deja paso a una oleada democrática esperanzada. Los pueblos, después de sufrir largos años de dictadura, la mayor parte de ellas implacables, ven con aliento en la democracia un sistema de convivencia política y un régimen eficaz para resolver los problemas del subdesarrollo y la creciente demanda de una mayor justicia social.

Durante la primera mitad de la década del sesenta, América Latina vive uno de sus períodos de mayor auge democrático, al punto de que sería difícil señalar otra época con menor número de gobiernos dictatoriales. Las excepciones que constituyen los golpes de estado en la Argentina (1962), que derriba al gobierno constitucional de Arturo Frondizi, y en el Perú, en el mismo año, que no acata los resultados de la elección presidencial, semejan más bien reminiscencias de un período que se trata de creer superado. Sin embargo, el optimismo no dura y a partir de 1964 comienza la era de los que se ha dado en llamar regímenes militares desarrollistas: 1964, Brasil; 1966, Argentina; 1968, Perú. A ellos habría que agregar los tiranos de viejo cuño y los casos en que son los presidentes constitucionales quienes asumen poderes dictatoriales. A fines de la década, la democracia es nuevamente rara excepción en América Latina.

## 2. *La eclosión de la socialdemocracia*

En términos generales puede decirse que el interregno entre las tiranías populistas de comienzos de los cincuenta y las de los militares desarrollistas de fines de la década recién pasada, lo copa la socialdemocracia. Hay un momento, a comienzos de los años sesenta, en que están en los gobiernos de Latinoamérica Rómulo Betancourt, Juan Bosch y el partido de José Figueres y en que a Víctor Raúl Haya de la Torre le es arrebatado un triunfo electoral en 1963. Pero la socialdemocracia latinoamericana extiende su influencia más allá de la Acción Democrática venezolana, del Partido Revolucionario Dominicano, del Partido Liberación Nacional de Costa Rica y del APRA peruano. Con algunas diferencias y distin-

tos grados de compromiso lo son también los radicales de Frondizi, los radicales chilenos que entran al gobierno en 1963, el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Bolivia que gobierna entre 1952 y 1964, el Partido Popular Democrático de Puerto Rico que encabeza Luis Muñoz Marín, y otros más. Se puede decir, pues, que rara vez un movimiento político tuvo más influencia en América Latina que la que logró la socialdemocracia en la primera parte de la década pasada.

Esta verdadera eclosión de la socialdemocracia puso de actualidad una ideología que en términos generales podría caracterizarse por un »rabioso« compromiso con »las instituciones formales de la democracia... y una correspondiente aversión hacia lo que ellos consideran dictaduras de derecha y de izquierda«; »oposición a la oligarquía feudal«; cierto dirigismo económico; una débil insistencia en »las llamadas reformas estructurales, como la reforma tributaria«; »la aceptación general de 'la necesidad' del capital extranjero«; un activo anticomunismo y »en general una actitud pronorteamericana«<sup>16</sup>.

### 3. *La Alianza para el Progreso*

Junto con la caída de los gobiernos militares que se produjo a partir de 1955, la política norteamericana de John Foster Dulles, de alianza con los dictadores, se fue haciendo imposible, no sólo por falta de »hombres fuertes« con los cuales establecer contacto, sino además porque esos entendimientos repugnaban el espíritu democrático de los latinoamericanos, que experimentaba en esos años una irrefrenable y desusada expansión. Por otra parte, la caída de las dictaduras permitió poner al descubierto los crímenes y peculados de muchos de esos regímenes, haciendo evidentes algunos aspectos poco gratos de las relaciones internacionales.

La llegada al poder de John Kennedy, en 1961, significó un vuelco en la política de los Estados Unidos con respecto a América Latina. Dicha variación era tan deseable como inevitable, pues en las nuevas condiciones políticas de la región resultaba casi imposible concebir un modelo de relación que no reconociera la autodeterminación de los pueblos y que no prefiriera tratar con gobiernos democráticos y dispuestos al cambio. Los hechos demostraron pronto que la libre

<sup>16</sup>Susanne Bodenheimer, »La crisis del movimiento social demócrata en América Latina«, en *Estudios Internacionales*, n° 12 (enero-marzo de 1970), pp. 546 y 547.

determinación de los pueblos era una carga difícil de llevar. En efecto, tanto Kennedy como Jonhson intervinieron en Cuba y Santo Domingo, y casi todos los gobiernos socialdemócratas, cuando no colaboraron con la intervención en la República Dominicana, guardaron ante ella un inexcusable silencio.

Sea como fuere, la »Alianza para el Progreso« no puede ser entendida sólo como una respuesta a las nuevas circunstancias que en esos años encaraba América Latina. También influyó en la realidad regional como un estímulo hacia la transformación de las estructuras y como un poderoso factor de modernización. Este viraje de la Casa Blanca debilitó los sectores latinoamericanos más tradicionales, pues en definitiva y por primera vez en las relaciones hemisféricas los intereses de esos sectores y los norteamericanos aparecieron como contradictorios.

Había aquí, entonces, un nuevo factor externo que gravitaba favorablemente hacia una política de cambios.

#### 4. *La iglesia católica se vuelca a lo social*

Desde la separación de la Iglesia y el Estado, establecida en la reforma constitucional de 1925, comenzaron a surgir en Chile fracciones de sacerdotes y católicos laicos, principalmente estudiantes universitarios, que manifestaron reales inquietudes por los aspectos sociales. Entre los primeros es justo recordar las acciones inteligentes y progresistas desarrolladas por Manuel Larraín, Francisco Vives, Alberto Hurtado, Jorge Gómez y otros que tuvieron gran influencia en la formación de grupos intelectuales católicos desde la década de los años 30. Esta no era la situación predominante en América Latina, pero hacia 1960 se produjo un cambio súbito en la acción de la Iglesia en el ámbito continental. Hasta la década anterior, la Iglesia aparecía amparando el *statu quo*. Sin embargo, en esos años la situación empieza a cambiar con *celeridad*: abandonando las posiciones conservadoras, la jerarquía eclesiástica se transforma en un factor más que favorece el cambio de las estructuras.

Un ejemplo fehaciente de la variación experimentada por la Iglesia se puede encontrar en la orientación del Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), creado en 1955. Hasta 1960, el CELAM se preocupaba sobre todo de resguardar la fe, que en ese entonces se entendía como una defensa contra el gran auge de los grupos protestantes y del movimiento comunista. A partir de 1960 y en especial

desde 1963, el CELAM empieza a poner en el centro de sus preocupaciones el estudio y análisis de los problemas sociales de América Latina, desplegando su acción, preferentemente, hacia la organización de seminarios y reuniones que facilitarían una mayor toma de conciencia de los obispos sobre el tema. Tal es el caso del seminario de Buga, cuyo objeto fue lograr que la educación de las universidades católicas no fuera clasista. En 1962 esta evolución ya había avanzado mucho en Chile. La Iglesia planteó ese año una reforma agraria que aplicó espontáneamente en algunos fundos de su propiedad.

En 1966 los obispos del CELAM se reunieron en Mar del Plata, en una conferencia cuyo motivo era bastante significativo: »La presencia activa de la Iglesia en el desarrollo y la integración de América Latina«. Como es natural, no parecía posible abordar dicho temario sin adentrarse en el diagnóstico de la realidad social, política, económica y cultural de la región.

Esta reorientación de las preocupaciones y las luchas de la iglesia católica fueron de gran trascendencia en los embates políticos. Su mayor contribución en esta materia fue acaso haber legitimado un proceso de cambios rápido y global de las estructuras.

##### 5. *La revolución cubana*

Por último, la llegada de Fidel Castro al poder, en 1959, inició en Cuba un proceso revolucionario que habría de tener gran influencia en toda América Latina sobre los partidos marxistas y especialmente en las relaciones entre los Estados Unidos y las repúblicas del sur.

En su primer año, la revolución cubana aparentaba ser una expresión más del fenómeno descrito como la caída de las tiranías y la eclosión de la socialdemocracia. El programa de acción del movimiento »26 de Julio« y el propio origen político de sus principales líderes así lo hacía presumir. Sin embargo, a poco andar fue muy claro que la revolución instauraría en Cuba, con ayuda de la Unión Soviética, el primer gobierno marxista del Continente. En tal sentido, el movimiento revolucionario entró a plantear una serie de temas y problemas nuevos que hasta ese momento no constituían opciones políticas, ni a corto ni a largo plazo. Así, la guerra de guerrillas, fundada en un fuerte respaldo de las masas campesinas, llegó a ser presentada por los propios dirigentes cubanos como el único camino hacia la conquista del poder. En seguida, el enfrentamiento frontal con los Estados Unidos elevó en todo el Continente la

tónica antimperialista de los partidos de izquierda. Finalmente, planteó como posibilidad actual el cambio profundo de las estructuras sociales, económicas y políticas.

Cada uno de estos temas provocó acciones y reacciones. Las operaciones guerrilleras encontraron pronta respuesta en un fortalecimiento de los ejércitos nacionales, inspirada por los propios Estados Unidos, y originó hasta intentos de crear una fuerza internacional encargada de la represión antiguerrillera. El desafío cubano a los Estados Unidos, la agresión norteamericana y el subsecuente alineamiento de Cuba, provocaron a la vez una mayor preocupación de los Estados Unidos por el resto del continente y un aumento de la influencia de la Unión Soviética sobre las masas latinoamericanas. La brusca sustitución del sistema alentó grandemente las expectativas de cambio y colocó a la revolución como una posibilidad concreta de esos días.

El conjunto de estos factores facilitaba, sin lugar a dudas, la materialización de un programa de transformaciones.

## C. LA COYUNTURA CHILENA DE 1964

En la evolución política de Chile, desde 1920 se fue acentuando la formación de tres poderosos bloques de partidos en torno a los cuales se fueron polarizando los electores. El más importante de estos tres bloques lo formó la alianza de conservadores y liberales que constituían, a mediados de la década del 50, alrededor de un 30 por ciento de la fuerza electoral. El Partido Radical, que tuvo una notable estabilidad en las votaciones parlamentarias realizadas entre 1932 y 1961, se mantenía por sobre el 20 por ciento de los sufragios. Los partidos socialista y comunista, a pesar de las divisiones experimentadas en el primero y de los conflictos entre ambos, obtuvieron en las elecciones parlamentarias una proporción del electorado que fluctuaba en torno al 25 por ciento.

Estos partidos habían dominado el escenario político y promovido entre sí las más diversas combinaciones para formar gobierno. Sólo en 1957 se insinuó un nuevo competidor, el Partido Demócrata Cristiano, que adquiere importancia en las elecciones presidenciales de 1958 y en las parlamentarias de 1961. En ellas obtuvo el 20.8 y el 15.9 por ciento de los sufragios respectivamente y desde entonces su influencia fue decisiva en la política chilena.

Esta conformación de los partidos políticos y el equilibrio de fuerzas entre ellos hizo imposible en esos años que uno solo de los

grupos pudiera imponer sus ideas y programas. Esto provocó que todos los gobiernos tuviesen que buscar alguna base de conciliación y que en sus transacciones todos debieran ceder algo, pero en definitiva no se eliminaron. Tal equilibrio significó, además, que los centros de poder dentro de los grupos políticos dominantes perdieran su posición relativamente beneficiada, produciéndose un creciente distanciamiento entre ellos y los que quedaron al margen del *establishment*. Estos últimos —campesinos, artesanos, pequeños industriales y comerciantes, empleados de comercio, vendedores ambulantes, obreros no organizados, etc.—, que forman una parte importante de la población, no suelen estar afiliados a ningún partido y se definen políticamente en función de sus intereses inmediatos, por lo que sus motivaciones son simples y sus desengaños rápidos.

En estas condiciones de equilibrio político y de marginalidad creciente se inició la campaña presidencial para las elecciones de 1964, con Julio Durán, del Partido Radical, como candidato del Frente Democrático formado por una coalición de radicales, liberales y conservadores, que constituían en los últimos años la base política del gobierno de Jorge Alessandri. Salvador Allende, un marxista que insistía en llegar al poder a través de la vía democrática, representaba a los partidos socialista, comunista y a otras fracciones menores, entre las cuales se encontraban muchos radicales disidentes, aliados todos en el Frente de Acción Popular (FRAP). El Partido Demócrata Cristiano, por su parte, designó candidato a Eduardo Frei.

Poco antes de la elección presidencial se efectuó una elección complementaria para elegir diputado por una provincia del centro-sur del país en que presentaron candidatos las tres corrientes que se disputaban la Presidencia de la República. Resultó triunfante el candidato del FRAP y ello provocó gran desconcierto en los partidos de derecha porque vieron que existía una alta posibilidad de triunfo para el marxista Allende, quien en 1958 había quedado sólo 30 000 votos bajo Alessandri. Esta situación llevó a liberales y conservadores a quebrar el Frente Democrático y, más por temor que por convicción, apoyaron a Eduardo Frei, con lo cual el mantenimiento de la candidatura radical no pasó más allá de constituir un simple gesto para mantener la cohesión de las bases de dicho partido.

El apoyo de la derecha nunca representó un compromiso programático para Eduardo Frei, cuyo pensamiento quedó explícito en libros y en innumerables discursos, llegando a afirmar en momen-

tos muy decisivos que »no cambiaría una letra de su programa ni por un millón de votos«.

A pesar de esta categórica afirmación y de ciertas semejanzas entre los programas de Frei y Allende en su presentación, la campaña electoral se enconó extraordinariamente debido al enfoque político que le dieron los medios informativos de derecha y de extrema izquierda. La presentación ante la opinión pública fue exagerada de tal manera que para unos Allende era la personificación de la dictadura socialista, obediente a las instrucciones de Moscú y La Habana, que pretendería poco menos que el exterminio físico de todos sus adversarios políticos. En cambio, para los otros, Frei estaba entregado a los grupos oligárquicos nacionales, al imperialismo norteamericano y representaba »la nueva cara de la derecha«. en este ambiente de rencor y exageración se realizaron las elecciones presidenciales el 4 de septiembre de 1964, con el siguiente resultado: Frei, 1 409 012 votos (56 por ciento); Allende, 977 902 votos (39 por ciento); Durán, 125 233 sufragios (5 por ciento).

## **EL DIAGNOSTICO Y LA ESTRATEGIA PARA EL CAMBIO**

### **A. CRISIS INTEGRAL**

Los antecedentes económicos y políticos expuestos en el capítulo precedente fueron tomados en consideración por la Democracia Cristiana y sus equipos técnicos para elaborar un diagnóstico, antes de la campaña electoral, en el que no se limitó a expresar sus puntos de vista sobre la situación económica y política, sino que incluyó también los aspectos sociales y culturales. Vale la pena destacar algunos de los rasgos esenciales de ese diagnóstico porque de él se desprenden las líneas centrales de la estrategia que siguió el gobierno del Presidente Frei.

Tanto la descripción de la crisis integral como la estrategia que se exponen en seguida se basan en conceptos expresados en diferentes oportunidades por Eduardo Frei, en ideas presentadas en documentos públicos y de circulación privada que elaboró Jorge Ahumada y en el contenido de informes y estudios preparados por el Partido Demócrata Cristiano y los grupos técnicos que participaron en las campañas presidenciales de 1958 y 1964. Algunas de las ideas que aparecen en el diagnóstico, es justo recordarlo, las habían expresado también políticos y estudiosos de estas materias que pertenecían a otros grupos políticos avanzados ajenos a la Democracia Cristiana.

#### *1. La crisis socioeconómica*

En los párrafos que siguen se verán con mayor detalle las causas del lento crecimiento, en especial la inflación, la desigual distribución del ingreso y la creciente dependencia respecto del exterior, síntomas visibles de la crisis socioeconómica de Chile.

Puede decirse que en líneas generales todos coinciden cuando se trata de señalar los males que ha padecido la economía chilena. En cambio, cuando se precisan sus causas surgen diversas interpretaciones que, llegado el momento de elaborar una estrategia y especificar un tratamiento, se transforman en posiciones irreconciliables. En un extremo se ubica la posición tradicional de la derecha, según la cual se conseguiría la prosperidad »poniendo orden«, estimulando la iniciativa privada, dándole apoyo estatal y eliminando las trabas que impiden su desarrollo. En el extremo opuesto,

la "izquierda oficial" pone el énfasis principal en la existencia de monopolios y en las malélicas influencias del imperialismo norteamericano, para demostrar las deficiencias del funcionamiento del sistema económico y social chileno. Debo apresurarme a reconocer que ésta es una manera un tanto caricaturesca de presentar ambas posiciones que, como toda caricatura, sólo tiende a acentuar sus rasgos más destacados.

La visión de la Democracia Cristiana sobre las causas determinantes del subdesarrollo de Chile, tal como se expone a continuación, difería de esas dos posiciones extremas.

#### a) Lento crecimiento

El crecimiento de la economía chilena era lento e insuficiente para atender las necesidades de la población que se hacían patentes cada vez con mayor dramatismo. Existía además una inflación secular y una desigual distribución del ingreso. Se acentuaba así la desesperación de los más pobres y se perpetuaba una estructura productiva destinada principalmente a satisfacer las necesidades de los sectores de altos ingresos.

Las estadísticas demostraban que la tasa promedio anual de crecimiento de la economía chilena no había superado el 3.7 por ciento en los últimos decenios, y el nivel de ahorro, medido sobre el producto nacional, fluctuaba alrededor del 12 por ciento. La estructura productiva estaba distorsionada por el alto aporte correspondiente a los servicios y la baja contribución de los sectores productivos, sobre todo el agropecuario que no registraba aumento de producción por persona. A su vez, la producción industrial estaba controlada en gran medida por organizaciones monopólicas, debido a la estrechez del mercado y a la falta de competencia externa.

Tras la crisis mundial de 1930 y sobre todo en la década de 1940, el país abordó el ingente sacrificio de su desarrollo industrial que, junto con crear industrias básicas para el desarrollo, también dio origen a empresas claramente antieconómicas. Esta situación ha significado un pesado lastre para Chile, ya que una vez creadas estas empresas se hace muy difícil eliminarlas posteriormente y deben mantenerse con subsidios directos o disfrazados que en último término paga toda la comunidad. En efecto, mediante decisiones gubernativas se asignaba a través de avales o créditos el financiamiento para una industria; por medio de prohibiciones de importación o alzas de derechos de internación se le atribuía un mercado, y por

decisiones igualmente soberanas, un nivel de precios y una rentabilidad. Surgió así una industria creada para »pensar en términos de proteccionismo y monopolio en lugar de pensar y actuar en términos de competencia«<sup>1</sup>. Como es natural, en una economía que funcionaba en ese marco de referencia, las empresas tenían un amplio margen, según su fuerza y su capacidad de maniobra, para imponer al resto de la colectividad un nivel de precios que financiara su ineficacia, sus elevados niveles de remuneraciones y también una fuerte ganancia del capital.

El estímulo para ampliar el sistema productivo mediante la sustitución de importaciones de productos industriales se estaba agotando, o a lo menos se hacía cada vez más difícil y selectivo. La dependencia respecto del exterior era creciente y el valor de las exportaciones disminuía en relación con el producto nacional; mientras tanto, como consecuencia, el endeudamiento externo aumentaba paulatinamente.

Varias eran las causas que originaban la situación descrita para hacer de Chile un país con crecimiento lento e inestable sector externo. Una de ellas era la estructura del comercio exterior, que se caracterizaba por una evolución inadecuada de las exportaciones y por la alta proporción que en ellas ocupaban las materias primas, principalmente el cobre. En efecto, en los últimos años las variaciones anuales de las ventas de bienes al exterior se mantenían en porcentajes inferiores a la tasa de crecimiento global de la economía y el sector minero constituía alrededor de un 85 por ciento del total, correspondiendo a las exportaciones de cobre una proporción excesivamente alta (entre 60 y 70 por ciento de las exportaciones totales); a su vez la industria contribuía sólo con el 10 por ciento y la agricultura escasamente con alrededor de 5 %.

Por su parte la composición de las importaciones indicaba que más del 50 por ciento correspondía a bienes intermedios, una tercera parte a bienes de capital y el resto a bienes de consumo. De ahí que, cuando se producían fluctuaciones desfavorables en el valor de las exportaciones del cobre, fuese muy difícil comprimir las compras en el exterior sin perjudicar seriamente el equipamiento de las actividades productivas o provocar escasez de abastecimientos de bienes intermedios para la industria.

Esta situación se reflejaba en un déficit permanente y creciente de la balanza comercial, lo que ejercía una fuerte presión para au-

<sup>1</sup>Jorge Ahumada, *En vez de la miseria*, 7ª ed. (Santiago, Editorial del Pacífico, 1970),

mentar, como hemos dicho, el endeudamiento externo. En los años anteriores a 1964, los compromisos con el exterior por amortización de préstamos habían llegado a cifras cercanas a los 200 millones de dólares anuales. Esto hacía que el servicio de los créditos externos y las remesas de utilidades al exterior hubieran alcanzado una proporción exagerada respecto de las exportaciones (alrededor del 40 por ciento) y creado cada año una mayor dependencia de las fuentes de financiamiento externo.

En consecuencia, la falta de dinamismo en el incremento de las exportaciones, su composición y el agotamiento del proceso de sustitución fácil de las importaciones constituían un obstáculo cada vez mayor para lograr tasas más altas de desarrollo con estabilidad e independencia económicas.

*El ahorro.* El insuficiente volumen de ahorro que generaban los distintos sectores de la economía limitaba la inversión. Un caso muy especial lo constituía el sector de las personas que aparecía permanentemente con ahorro negativo. Este comportamiento de las personas demuestra los efectos perniciosos que la inflación provoca sobre el ahorro y la alta propensión al consumo que ha caracterizado a todos los grupos sociales chilenos, especialmente a los de mayores ingresos. De ahí que el aporte de ahorro se circunscribía a los excedentes en cuenta corriente del sector público, de las empresas y del exterior. Así, en 1960 el ahorro privado aportaba el 58 por ciento, el público el 20 por ciento y provenía del exterior el 22 por ciento.

*La inversión.* Otro factor limitante para la expansión más acelerada de la capacidad productiva de Chile era el nivel y la composición de la inversión. En los años previos a 1964 sólo se destinaba alrededor del 15 por ciento del producto geográfico bruto a la formación de capital fijo. Más del 55 por ciento de esta cifra correspondía a construcciones y otras obras, mientras que la proporción invertida en maquinaria y equipos fluctuaba entre el 40 y el 45 por ciento. Más de las tres cuartas partes de las inversiones en maquinaria y equipos eran bienes de capital importados, lo que reflejaba la debilidad de la industria pesada nacional.

Nótese, por otra parte, que el tercio de la inversión correspondiente a importaciones de equipos y maquinarias estaba condicionado por las circunstancias prevalecientes en el comercio exterior y por las posibilidades de obtener créditos externos. Estos últimos, como se señalaba anteriormente, tenían frecuentes variaciones, a consecuencia de las cuales el equipamiento de la industria nacional era irregu-

lar, lo que provocaba en ciertos períodos estrangulamientos en la oferta y en otros excesos de capacidad instalada.

La composición de la inversión señalada antes, que no es precisamente la que ocasiona productividad en el largo plazo, provocó una expansión continua de las actividades proveedoras de bienes y servicios para la construcción, lo que creó dificultades que los gobiernos nunca superaron para cambiar la estructura productiva mediante una reorientación de la inversión, por los efectos que esto tiene a corto plazo sobre la ocupación y el nivel de actividad, en general.

*El mercado.* Otro rasgo estructural de la economía chilena adverso a un crecimiento más acelerado ha sido la estrechez del mercado y la mala distribución del ingreso y de la propiedad. Esta última afirmación puede comprobarse por las cifras de las cuentas nacionales, que señalaban para 1964 una participación de aproximadamente 21 por ciento del ingreso para los obreros, que constituían alrededor del 50 por ciento de la fuerza de trabajo; la de los empleados, que conformaba el 22.8 por ciento de la fuerza de trabajo; era de 27.2 por ciento del ingreso, mientras que los empleadores y rentistas absorbían el 26.3 por ciento constituyendo tan sólo el 1.4 por ciento de la fuerza de trabajo. Por último, los trabajadores por cuenta propia, que eran el 21.8 por ciento de la fuerza de trabajo, obtenían el 17.6 por ciento del ingreso. El resto del ingreso correspondía al gobierno por propiedades e impuestos directos<sup>2</sup>.

*La agricultura.* En cuanto a la distribución de la propiedad, en el planteamiento demócratacristiano se hacía resaltar la situación especialmente grave en que se encontraba la agricultura. De las 253 500 explotaciones agrícolas existentes, 124 000 tenían una superficie inferior a 5 hectáreas, 92 000 entre 5 y 50 hectáreas, 34 000 de 50 a 100 hectáreas y el resto de las propiedades (menos de 3 500) superaban las 1 000 hectáreas. Tan desigual distribución de la propiedad se reflejaba en la concentración del ingreso: aproximadamente el 3 por ciento de los productores recibía el 37 por ciento del ingreso generado en el sector agrícola, mientras que el 71 por ciento de las familias que vivían en el campo, constituidas por minifundistas y trabajadores sin tierra, recibían sólo el 33 por ciento del ingreso. Esto era más grave si se considera que la mayoría de las familias campesinas se componen al menos de 6 personas.

Como más del 25 por ciento de la población activa trabajaba en la

<sup>2</sup>Véase *Antecedentes sobre el desarrollo chileno 1960-70* (ODEPLAN, 1971), cuadros 30 y 32, pp. 43 y 45.

agricultura, con baja productividad e ingreso muy reducido, se sostenía que éste era un factor limitante para conseguir un desarrollo más acelerado del sector industrial, que no encontraba demanda para sus productos en un mercado potencialmente tan importante.

Otro hecho al que se atribuía el estancamiento de la producción agropecuaria y la mala situación en que se encontraban los trabajadores del agro era la falta de organización —tanto de los campesinos como de los pequeños propietarios— que los dejaba indefensos frente a los empleadores o a los intermediarios que pagaban bajos precios por sus productos. Aparte de la ausencia de asistencia técnica, la falta de organización y la despreocupación de las autoridades por la situación de un gran número de familias que vivían a un nivel de subsistencia, se reflejaba en la inadecuada distribución del crédito en tal forma que más de sus dos terceras partes eran absorbidas sólo por los grandes propietarios. En esta forma la gran mayoría quedaba al margen de la asistencia técnica y del sistema crediticio, entregada a su propia suerte y bloqueadas sus posibilidades de progreso.

*La industria.* Respecto a la concentración de la propiedad industrial, se sostenía que el desarrollo conseguido a través de la sustitución de importaciones había creado en la industria una estructura de tipo monopólico debido a que la estrechez del mercado nacional limitaba la competencia interna. Además, las barreras aduaneras se colocaron a niveles tales que impidieron, por razones proteccionistas, la competencia externa. Esta concentración de la propiedad se veía acentuada por la interrelación de los directorios de las grandes empresas y por los nexos que se crearon entre los propietarios industriales y el sistema financiero, principalmente los bancos privados. Consecuencia de ello era que el crédito beneficiara a unos pocos, lo que contribuía a una mayor concentración de la propiedad y, por lo tanto, del poder económico.

Estas características estructurales de la economía chilena conducían a que la tasa de crecimiento fuera insuficiente, que el sistema productivo estuviera orientado a satisfacer sólo las necesidades de los sectores de mayores ingresos, que la ocupación fuera inestable —con una proporción exagerada de población activa en el sector servicios—, que existiera una inflación crónica y que el endeudamiento externo creciera a tasas desproporcionadamente altas.

## b) La inflación

El segundo elemento fundamental de la crisis económica era la infla-

ción, mal endémico de la economía chilena, que no había sido posible detener y que, por el contrario, mostraba una tendencia progresiva. En el decenio 1930-39, su tasa era de 6 por ciento; en 1940-49 llegó al 17.9 por ciento; en 1950-59 alcanzó al 38.7 por ciento, y después de 1960 se había mantenido en límites cercanos al 25 por ciento.

Recordemos que en el período analizado se llevaron a cabo dos experiencias para detener este proceso, ambas con éxito muy transitorio. La primera se realizó después de que el alza de precios, en el año 1955, superó el 80 por ciento. Prácticamente todos los grupos sociales estaban tácitamente de acuerdo en aceptar algún sacrificio para reducir el ritmo inflacionario que había alcanzado límites inaceptables para la sociedad. La conducción de esta experiencia correspondió principalmente a un grupo de expertos contratados en el extranjero (Misión Klein-Sacks) y fue apoyada políticamente por la derecha. El programa elaborado, que fue el primero en responder a una concepción más o menos global, se aplicó en forma parcial durante dos años y el énfasis estuvo concentrado en controlar los factores de demanda que presionaban los precios. A tal fin, se aplicaron reajustes de remuneraciones inferiores al alza del índice de precios ocurrida en el año anterior, se limitó el ritmo de expansión del gasto público, se aumentaron algunos impuestos y se aplicó una política crediticia restrictiva. Al mismo tiempo se racionalizó el comercio exterior eliminando el sistema de cambios múltiples, introduciendo modificaciones en los controles cuantitativos y cualitativos de las importaciones y financiando las importaciones y la inversión pública con créditos externos. Esta política redujo el ritmo de incremento de los precios, pero contrajo la producción, hizo aumentar la cesantía y provocó un creciente malestar en los sectores asalariados, a los cuales se unieron ciertos gremios empresariales, especialmente el de la construcción, que fue el más afectado al contraerse la actividad económica.

En todo caso, algunas de las políticas adoptadas por el gobierno de Ibáñez con respecto al comercio exterior, los sistemas de control de precios, las medidas de saneamiento fiscal y las reformas administrativas, facilitaron la segunda experiencia antinflacionaria que se realizó en los primeros años de la administración de Jorge Alessandri.

A juicio del gobierno de Alessandri, la intervención desmedida y arbitraria puesta en práctica durante el período de Ibáñez había hecho que los precios de ciertos productos se mantuvieran artificialmente bajos y que la paridad cambiaria fuera irreal, lo que había

desalentado las exportaciones y el ingreso de capitales extranjeros a la vez que estimulaba la fuga de capitales chilenos. Por otra parte, los controles aplicados a las importaciones no habían permitido el aprovisionamiento oportuno y suficiente de los equipos y materias primas provenientes del exterior que eran indispensables para el desarrollo de la industria nacional.

Todo lo anterior había significado una restricción de la oferta de bienes y servicios, produciéndose un desequilibrio entre ésta y la demanda creciente originada en los aumentos de salarios y en la expansión monetaria realizada para financiar el gasto público.

En consecuencia, un aspecto central de la política puesta en práctica en esta segunda experiencia para detener el proceso inflacionario consistió en aumentar la oferta estimulando la expansión del sector privado, que había perdido su dinamismo a raíz de la permanente descapitalización producida como resultado del aumento de salarios, de la creciente carga tributaria y de las imposiciones previsionales, por sobre los incrementos de la productividad.

Para hacer que el sistema económico volviera a un funcionamiento más "normal" se liberalizó el comercio exterior, se alteró significativamente la paridad cambiaria, se estimuló el ingreso de capitales extranjeros y la repatriación de los nacionales, se eliminó el control sobre ciertos precios y se apoyó a los industriales que deseaban expandir su capacidad instalada concediéndoles créditos en moneda nacional y el aval del Estado para obtener créditos externos.

En el segundo año de aplicación de esta política se limitaron los reajustes de remuneraciones, se impusieron restricciones a la expansión crediticia y se mantuvo el tipo de cambio fijado por el gobierno en los primeros meses de su gestión. El alza de precios promedio de 1960 sobre el año anterior fue del 12 por ciento, cifra que bajó al 8 por ciento en 1961, lo que constituyó un éxito sin precedente. Sin embargo, muy pronto se empezaron a notar signos de agotamiento. El sistema productivo no se expandía en la forma que se esperaba porque el financiamiento descansaba cada vez más en los créditos externos; el escudo se fue sobrevaluando al mantener la tasa de cambio sin alteración durante dos años consecutivos, y porque la libertad para comprar y vender divisas constituía un gran estímulo para importar o simplemente para atesorar en dólares. Esta situación se fue haciendo cada vez más grave debido a que las reservas internacionales netas negativas, de 14 millones de dólares en 1959, aumentaron a 166 millones en 1961 y a 238.7 millones en 1962. A fines de

ese año sobrevino una gran crisis cambiaria que echó por tierra esta experiencia y las bases en que se sostenía.

De la somera descripción de las medidas antinflacionarias aplicadas en 1956 y 1960 se desprende que fueron de corta duración y que abordaron sobre todo los factores de propagación, dando menor importancia o eludiendo atacar las causas estructurales que han determinado el persistente proceso inflacionario vivido por Chile desde hace muchas décadas. El resultado de estas experiencias llevó cada vez más a la convicción de los expertos de que no era posible cambiar en forma permanente el ritmo alcista de los precios actuando solamente sobre factores de demanda o creando algunos estímulos para aumentar la oferta. Era claro que existían elementos en la estructura económica —como la insuficiencia de la producción agropecuaria, los estrangulamientos del comercio exterior, la falta de dinámica propia del sector privado, la insuficiencia de la tasa de ahorro y de formación de capital, y la desigual distribución del ingreso, entre otros— que mantenían a Chile en un lento desarrollo y en una persistente inflación.

En resumen, el diagnóstico democratacristiano sostuvo que la inestabilidad de los precios era el producto de los factores estructurales descritos, los que habían determinado la existencia de círculos viciosos que se expresaban en desequilibrios del comercio exterior que obligaban continuamente a devaluar la moneda, a expandir el crédito y a aumentar el gasto público, sin que hubiera una adecuada respuesta de la oferta, lo cual estimulaba el alza de los precios. Esto, por su parte, conducía a reajustar las remuneraciones, lo que a su vez incrementaba los costos, dando una nueva vuelta a la espiral inflacionaria. De ahí que los elementos de propagación estuviesen constituidos por las devaluaciones, el aumento de las remuneraciones, el déficit fiscal financiado con emisiones del Banco Central y la expansión exagerada del crédito.

Se configuraba así un proceso en el que influían el exceso de demanda sobre una oferta poco elástica y las presiones de costo producidas por la lucha entre los distintos sectores sociales para mejorar su ingreso real o para recuperar lo que la propia inflación les había hecho perder en el período anterior. Los aumentos producidos en cualesquiera de las variables señaladas conducían fatalmente a un alza de los precios si en el corto plazo no se producían cambios favorables en la productividad y, en general, en la oferta de bienes y servicios.

## c) La dependencia del exterior

La tercera gran manifestación de la crisis económica era la dependencia externa. Ya nos hemos referido a la forma peculiar en que el salitre había integrado a Chile al comercio internacional. A comienzos del siglo, los norteamericanos iniciaron la explotación de los grandes yacimientos de cobre »El Teniente« en la zona central y »Chuquicamata« en el norte. La peculiar desnacionalización de este importante recurso natural ha sido explicada en los siguientes términos: »A medida que se fueron agotando las posibilidades de explotaciones fáciles, con bajas exigencias técnicas y elevados rendimientos, disminuyó la importancia de la actividad y se planteó la alternativa del inversionista extranjero. Cuando llega el capital norteamericano, lo hace a caballo de una transformación radical en la escala y en la tecnología... La minería nacional (del cobre) fue extremadamente próspera durante bastante tiempo —pero jamás fue capaz de acumular y de mantenerse al paso de la innovación tecnológica y de las exigencias planteadas por reservas cada vez menos ricas«<sup>3</sup>.

A partir de 1930, con la ruina de la industria salitrera, los capitales extranjeros invertidos en esa actividad —especialmente ingleses al comienzo y norteamericanos después— fueron perdiendo significación con gran celeridad. Los capitales norteamericanos invertidos en el cobre —Kennecott y Anaconda— pasaron entonces a ser el principal factor de dependencia. La explotación del cobre no innovó, respecto del salitre, la forma en que participaba el país en la producción monoexportadora, la cual siguió haciéndose a través de impuestos, derechos de exportación y mediante una forma peculiar de tributación consistente en la fijación de un tipo de cambio artificialmente bajo al que las compañías debían liquidar sus recursos en dólares para pagar parte de los costos internos.

En lo que sí hubo un cambio fundamental fue en la productividad del trabajo. El salitre, comparativamente, había sido explotado con técnicas relativamente rudimentarias, centrándose el aporte extranjero en la organización de las faenas productivas y en la comercialización. En cambio, las empresas norteamericanas dueñas de las grandes minas de cobre introdujeron, en la operación de las minas, tecnologías muy avanzadas. Esto tuvo una importante consecuencia

<sup>3</sup> Aníbal Pinto, *Chile, una economía difícil* (México, Fondo de Cultura Económica, 1964), pp. 163-164.

social. El cobre no significó, como el salitre, grandes grupos de trabajadores que se extendían en provincias enteras; por el contrario, constituyó puntos de enclave donde se concentraron algunos miles de trabajadores con muy alta dotación de tecnología y de capital.

Este hecho da una distinta connotación social al fenómeno imperialista. El imperialismo en una economía bananera o del azúcar —e incluso en la economía salitrera anterior a 1930— es muy diferente desde el punto de vista de la relación de los habitantes con el fenómeno. Como se ha expresado con acierto, en el salitre »no sólo se trata de un hecho cuantitativamente diverso, dado que en esos casos es un sector relativamente muy significativo de la población activa el que trabaja en la explotación imperial, sino que hay un hecho aún más importante: son todas las actividades que se desarrollan en enormes extensiones territoriales, las que han quedado físicamente inmersas en el fenómeno imperialista; desde la policía hasta la prensa, pasando por la educación, el transporte, la política, el comercio<sup>4</sup>. En el caso del cobre, »el campamento minero construido artificialmente en el medio de la pampa o de la cordillera, con sus niveles de productividad que multiplican por veinte la media del país, con sus salarios que se ubican en el tope de la escala nacional, es —desde el solo punto de vista de la relación de la población con el fenómeno imperialista— el imperialismo en la campana de cristal<sup>5</sup>.

Desde que iniciaron sus actividades en Chile, Anaconda y Kennecott habían asumido el control absoluto de las decisiones sobre volumen de producción, tecnología y comercialización del cobre. Las autoridades chilenas estaban completamente al margen de toda resolución en estas materias. Se puede decir que el interés de los gobiernos se limitaba a la obtención de beneficios tributarios, asunto en el cual se había avanzado hasta llegar a mediados de la década del 50 a una tributación del orden del 86 por ciento de las utilidades de la gran minería. Después de esa fecha una nueva ley rebajó la tributación con el ánimo de ampliar la producción mediante la posible inversión en nuevas instalaciones alentadas por el consecuente aumento de las utilidades.

En efecto, la minería del cobre se encontraba gravemente estancada, hasta el punto de que la producción anual promedio de 1955-59 era casi 10 por ciento más baja que la de quince años antes (1941-45).

<sup>4</sup>Genaro Arriagada Herrera, »El desafío de la nacionalización«, en la revista *Mensaje*, n° 201 (agosto de 1971), p. 322.

<sup>5</sup>*Ibid.*

Esta tendencia fue revertida por la Ley N° 11.828 de 1955, que concedió a las compañías fuertes rebajas tributarias, logrando con ello un aumento de producción de casi 45 por ciento entre 1950-54, inmediatamente antes de la ley mencionada, y 1960-64.

Era notoria, por otra parte, la escasa integración de la gran minería del cobre a la economía nacional. Sus actividades aparecían como islas en el sistema económico chileno aún en aspectos tan primarios como el proceso de refinación que se hacía casi totalmente en el extranjero, con lo que se perdía la oportunidad de dejar en el país un ingreso adicional. Aun siendo inconveniente tal desvinculación, el aspecto más negativo de la situación, a juicio de la Democracia Cristiana, era la comercialización del metal. El país se había mantenido en esta materia en un grave desconocimiento del mercado internacional del cobre. Se sabía, además, de algunos casos de fijación de precios unánimemente considerados como lesivos para el país. Durante la segunda guerra mundial, por ejemplo, el precio fue fijado unilateralmente por los Estados Unidos en 11.7 centavos la libra, y se estableció el monopolio de compras por la US Commercial Co., organismo estatal, durante los años del conflicto bélico. Casi todas las materias primas tuvieron bonificaciones, pero el cobre no. La pérdida de retorno al país habida en el período 1942-46, considerando sólo lo no recibido por bonificaciones, llegó a 500 millones de dólares. En 1946, al ser eliminados los controles, el precio de la libra de cobre se duplicó<sup>6</sup>. Cuatro años después, con ocasión de la guerra de Corea, en 1950, un convenio entre las compañías y la Oficina de Movilización Económica del gobierno estadounidense fijó nuevo precio tope para la libra de cobre en 24.5 centavos. Esta medida era ignorada por el Estado chileno<sup>7</sup>. Acuerdos posteriores llegaron a limitar los mercados en los que se podía vender el mineral chileno.

Resumiendo, la forma en que se desarrollaba en Chile la explotación de la gran minería del cobre constituía un desmedro para la soberanía del país. Impedía, además, que esta importante actividad desempeñara el papel dinamizador de la economía, lo que habría podido cumplir de haber existido condiciones diferentes en las relaciones entre los inversionistas extranjeros y las autoridades políticas chilenas.

<sup>6</sup>Mario Vera Valenzuela, »Detrás del Cobre«, en la revista del Centro de la Realidad Nacional (CEREN), Universidad Católica de Chile, n° 2 (Santiago, enero de 1970), p. 5.

<sup>7</sup>*Ibid.*

Como se ha demostrado, el desenvolvimiento de la producción del cobre hacía que en nuestro comercio exterior se redujera constantemente la importancia relativa de las demás exportaciones. Sin embargo, los esfuerzos tendientes a aumentar las exportaciones y especialmente a ampliar la capacidad de producción del mineral no habían tenido resultados trascendentes durante la segunda parte de la década del 50. Los incentivos tributarios, cambiarios y en la tasa de amortización de las inversiones que se otorgaron a las compañías extranjeras no hallaron la respuesta esperada en el aumento de la producción. Chile seguía perdiendo importancia como productor de cobre en el mercado mundial. Las decisiones sobre inversión, volumen de producción, refinación, uso de tecnología y comercialización, continuaron adoptándose en el exterior, sin que concordaran necesariamente con los intereses del país.

Además de los intentos realizados en años anteriores por aumentar las exportaciones del metal aludido, a fin de mejorar las condiciones de la balanza de pagos, se realizaron expansiones en la industria de la celulosa y la madera, se estableció la industria de harina de pescado y se incrementó la capacidad de producción en productos semielaborados de cobre. Todos estos esfuerzos, sin embargo, eran marginales frente a la ineludible necesidad de aumentar considerablemente la capacidad para importar. En consecuencia, el sector externo seguía constituyendo un estrangulamiento para conseguir el desarrollo y la estabilidad de la economía chilena. La brecha entre exportaciones e importaciones se cerraba cada año con un creciente endeudamiento externo cuyo ritmo no podía mantenerse por mucho tiempo. De esta manera el fenómeno de la dependencia había empezado a revestir nuevas formas que robustecían el vínculo.

Jorge Ahumada, refiriéndose a los primeros años de la década del 60, escribió: »Si se examina nuestra dependencia financiera internacional, también se verifica que estamos en crisis. De un total de alrededor de 700 millones de dólares que importamos anualmente, alrededor de 130 millones de dólares se pagan con préstamos y del total de lo que invertimos anualmente cerca del 20 por ciento se financia con ayuda del exterior<sup>8</sup>«. Tal situación ahondaba sin duda la realidad imperialista en que se enmarcaba la economía chilena. Agregaba Ahumada que »el imperialismo es una relación entre débiles y fuertes que se da independientemente del sistema político o económico.

<sup>8</sup>Jorge Ahumada, *La crisis integral de Chile* (Santiago, Editorial Universitaria, 1966), p. 17.

Es más bien un fenómeno de relaciones entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas. Visto así, es obvio que la manera de atacar este problema no es la manera tradicional de los marxistas<sup>9</sup>.

#### d) La distribución desigual del ingreso

La distribución poco equitativa del ingreso entre los distintos grupos sociales no sólo se constataba en la existencia de una reducida capa de la población que disponía de una alta cuota de ingreso, frente a la mayoría que se debatía en un nivel de subsistencia. Se comprobaba, además, en una odiosa discriminación en las oportunidades de progreso brindados a la población, especialmente en lo que se refiere a las posibilidades educacionales en sus distintos niveles. Es decir, lo que en el fondo significaba una subvención, por la gratuidad de la enseñanza fiscal y universitaria, no alcanzaba sino a un grupo relativamente reducido de chilenos.

El sistema de enseñanza dejaba al margen a una gran cantidad de niños en edad escolar, lo que representaba una evidente discriminación y un desaprovechamiento de capacidades. En años anteriores a 1964 la deserción escolar alcanzaba el 70 por ciento en los niveles primarios, subía al 75 por ciento en los niveles secundarios y llegaba al 40 por ciento en el universitario. Estas cifras, de por sí alarmantes, se hacían más críticas al considerar que el 50 por ciento de los niños que ingresaban a la escuela, la abandonaban entre el primero y el segundo año primario. Así venían a ser candidatos a aumentar el analfabetismo adulto, que antes de 1964 comprendía casi un millón y medio de personas en una población total inferior a ocho millones de habitantes y de menos de cinco millones mayores de 14 años.

Las desigualdades más injustas en el ingreso afectaban principalmente a los desocupados y al sector obrero agrario. Según una frase a la que se acudió con frecuencia en la campaña de Frei y que se repitió durante su gobierno, las más odiosas diferencias sociales existentes en Chile eran, primero, la que se presentaba entre quienes tenían trabajo y quienes no lo tenían, y la segunda, entre los que trabajaban en la ciudad y los que lo hacían en el campo.

Por otra parte, a comienzos de la década de 1960 la legislación social iniciada en 1924 había alcanzado a todos los sectores, salvo a la agricultura. La sindicalización campesina, que apenas si se ha-

<sup>9</sup>Jorge Ahumada, *La crisis integral de Chile* (Santiago, Editorial Universitaria, 1966), p. 18.

bía extendido en los primeros veinte años de esa legislación, fue desvirtuada por leyes posteriores. La fiscalización del cumplimiento de la legislación laboral y social prácticamente no existió, tanto por razones de orden administrativo —carencia de servicios suficientemente dotados para cumplir esa labor— como porque las relaciones entre patrones y campesinos se enmarcaban dentro de un sistema paternalista, sin sindicatos ni conflictos. Sólo en 1954 se dictaron las primeras leyes de salario mínimo campesino. En lo que concierne a las leyes sobre previsión social y prestaciones familiares, hacia 1964 era notorio su incumplimiento así como las graves irregularidades de que eran objeto. No se olvide, por último, que la población trabajadora rural representaba más del 25 por ciento de la población activa del país.

También en viviendas, en atención médica y en la dieta alimenticia había déficit que afectaban gravemente a los sectores de menores ingresos.

La combinación de estos factores sociales y económicos, objetivamente desfavorables, y la mayor cultura económica adquirida por los grupos dirigentes permitieron en 1964 presentar en toda su crudeza una realidad injusta que se hacía insostenible. Esa realidad contribuyó a que la mayoría de la población sintiera la necesidad de pronunciarse por el cambio, y a que polarizara sus preferencias entre quienes propugnaban tales cambios bajo el signo de la Revolución en Libertad, inspirada principalmente en el humanismo cristiano, y quienes proponían una revolución sustentada en los principios marxistas.

## 2. *La crisis sociopolítica*

Se sostenía asimismo que el sistema político y social chileno atravesaba una crisis que se caracterizaba por hondas fallas en la participación, en la representatividad y en la solidaridad.

### a) Las fallas en la participación

Tal como se dijo antes al describir sucintamente la evolución histórica de Chile, las modalidades de apropiación por el país de parte de los frutos del comercio exterior habían facilitado el desarrollo de una frondosa burocracia, promovida por los partidos políticos que se alternaban en el poder, que se cobijaba al amparo de un gasto público siempre creciente y de gobiernos singularmente pródigos en el ma-

nejo de los recursos fiscales. Mediante la expansión del aparato público, especialmente la continua creación de servicios con diferentes *status* para el personal, se fueron integrando al sistema, según su capacidad de presión, los diferentes estratos de una clase media en permanente aumento. Cada cierto tiempo algún sector lograba del poder político que se le concediera un *status* privilegiado que materialmente revestía la forma de un nuevo servicio público, aunque no siempre había concordancia entre la creación de ese servicio y las reales necesidades del Estado y, muy pocas veces, una equivalencia entre el sacrificio fiscal y la cuantía de las prestaciones que la naciente repartición otorgaba a su personal.

La integración de los grupos medios y cierta parte del proletariado se realizó fundamentalmente a través del Partido Radical los primeros y de los partidos comunista y socialista los segundos. La forma concreta que revistió dicha integración fue obtener reajustes de remuneraciones superiores al promedio, prebendas previsionales, beneficios accesorios al salario, más alta asignación familiar, aguinaldos en las festividades nacional y de Navidad, etc., como se expresó antes.

Tales mecanismos, sin embargo, no alcanzaban a toda la población. No estaban en el juego los campesinos, que eran abrumadoramente el grupo ocupacional más numeroso del país (37.4 por ciento de la población ocupada en 1925 y 25.4 por ciento en 1960). Tampoco podían estarlo los sectores que trabajaban en la industria artesanal (4 trabajadores máximo por industria), que significaban casi la mitad de la ocupación industrial (49.8 por ciento del total de la población ocupada en la industria en 1957), que por no tener organización a través de la cual presionar y por trabajar en actividades de muy baja productividad muchas veces no podían aspirar ni siquiera a las prestaciones mínimas establecidas en la ley.

También estaban al margen de estos mecanismos de integración al sistema el sector —por desgracia muy numeroso en los países latinoamericanos— de los desocupados y de aquellos trabajadores ocasionales que esporádicamente son vendedores ambulantes, peones, jornaleros o cargadores de ocasión, "lavanderas de ropa ajena", recolectores de envases vacíos, papeles y cartones de desecho, despachadores de míseros comercios, etc. que se asientan principalmente en las barriadas marginales. Ocioso es señalar que este grupo cargaba con el mayor peso de injusticia, hambre y analfabetismo. Aun cuando no es fácil cuantificar el número de estas personas, podría estimarse que, además de la desocupación histórica (alrededor del 5

por ciento de la población activa), había una cifra de por lo menos otro 5 por ciento correspondiente a los desocupados disfrazados cuyos niveles e inestabilidad de sus ingresos los colocaba en una situación casi similar de miseria.

Visto el problema desde otra perspectiva, era notorio que tampoco funcionaban los mecanismos de integración al sistema. Así, la industrialización, que en los modelos clásicos de desarrollo económico había ido absorbiendo la migración rural, no cumplió ese papel en Chile. El incremento de la ocupación manufacturera fue siempre menor que la afluencia de habitantes rurales a la ciudad y desde 1952 dejó de crecer. »La población ocupada en la industria manufacturera aumentó entre 1940 y 1960 en 115 800 personas, lo que da un crecimiento promedio anual de sólo 5 790 personas. Hay que destacar, sin embargo, que el crecimiento promedio fue muy superior en el período 1940-1952, con 9 333 personas, al de 1952-1960 con sólo 473 personas anuales«<sup>10</sup>.

Por otra parte, el gran factor de movilidad social ascendente que es la educación había tenido por décadas una expansión que distaba de ser satisfactoria. Esto se comprueba por el hecho de que »hasta 1950 el servicio educacional fue menor que el de 1928«, y sigue: »el aumento de la matrícula fiscal, sumado a la particular, ha elevado el servicio educacional de 100 en 1928 a 121 en 1957. Se puede afirmar, por lo tanto, que desde el año 1928 el sistema educacional de Chile ha estado relativamente estagnado, a pesar del aporte creciente del sistema particular«<sup>11</sup>.

En otro aspecto, como dijimos al referirnos al marco histórico, el proceso de organización sindical iniciado en las grandes concentraciones obreras de la industria del salitre y robustecido posteriormente por la legislación de 1924, se detuvo hacia 1945 y comenzó a retroceder. Así, entre 1945 y 1964 la población sindicalizada disminuyó en más de un 20 por ciento. Era notoria, pues, la falla de este otro mecanismo de participación cuyos alcances se habían congelado en un mezquino porcentaje de la población activa.

La marginalidad era también patente en la muy escasa participación del pueblo en las elecciones, pues una alta proporción de la población no estaba inscrita en los registros electorales y no vinculaban

<sup>10</sup> CORFO, *El desarrollo industrial de Chile*, documento ST/ECLA/Conf. 23/4.46, presentado por el Gobierno de Chile al Simposio Latinoamericano de Industrialización (Santiago, 14 al 25 de marzo de 1966), p. 13.

<sup>11</sup> Eduardo Hamuy, *Educación elemental, analfabetismo y desarrollo económico* (Santiago, Editorial Universitaria, 1960), p. 47.

su situación personal al hecho de elegir las autoridades políticas. En efecto, en 1927 sólo el 7,3 por ciento de la población total estaba inscrita en los registros electorales. Veintidos años después, en 1949, ese porcentaje apenas había subido al 9,1. Recordemos, sin embargo, que ese año se implantó en Chile el sufragio femenino, lo que produjo un brusco aumento del número de inscritos que tendió a elevarse a casi el 20 por ciento de la población total (17,6 por ciento en 1952 y 20,5 por ciento en 1958), aunque en realidad la población mayor de 21 años era superior al 50 por ciento.

Sólo en los años inmediatamente anteriores a la elección de Eduardo Frei la participación electoral subió hasta hacer real la idea del sufragio universal. La razón del incremento de esta participación no estuvo, como pudiere creerse, en un aumento de la conciencia política de la población, sino en una modificación de la ley electoral que hizo obligatoria la presentación del certificado de registro electoral para cualquier trámite administrativo o legal. El crecimiento del contingente electoral se produjo en un plazo muy breve, entre 1961 y 1964, fechas en que los inscritos subieron del 23,6 al 34,8 por ciento de la población total, cuando los mayores de 21 años habían bajado a prácticamente el 50 por ciento.

La Falange primero y luego el Partido Demócrata Cristiano fueron grandes promotores de esta fundamental reforma electoral.

Los antecedentes anteriores confirman de manera clara la existencia de una sociedad de participación restringida en el poder político, social y cultural con gobiernos pluripartidistas, en los cuales se daban toda clase de combinaciones políticas. En ellos, los avances se lograron a través de la negociación y la transigencia. Tales gobiernos nunca impugnaron, en lo sustancial, las prerrogativas de los grupos privilegiados, pero fueron bastante dúctiles para recompensar adecuadamente a los sectores medios encuadrados en el Partido Radical y para no cerrar el camino a los obreros organizados de modo que pudieran mejorar sus posiciones y distanciarse de los restantes trabajadores.

El inmovilismo, resultado de un equilibrio de fuerzas no alterado, se tradujo en una de las claves del fenómeno inflacionario. Se sostenía, en definitiva, que las causas estructurales de la inflación encontraban sus mecanismos de propagación en »la incapacidad política de la sociedad chilena para dar un fallo definitivo entre dos grandes pugnas o choques de intereses económicos. La primera de esas pugnas concierne a la distribución del ingreso entre los distintos grupos sociales que intervienen en el proceso económico. La segunda se re-

fiere a la distribución de los recursos de la comunidad entre los sectores público y privado de la economía... En resumidas cuentas, el mecanismo de propagación viene a ser la capacidad de los diferentes sectores o grupos económicos y sociales para reajustar su ingreso o gasto real relativo: los asalariados vía los reajustes de sueldos, salarios y otros beneficios; los empresarios privados vía las alzas de precios; y el sector público vía el aumento del gasto fiscal nominal<sup>12</sup>.

Un desarrollo más específico de la explicación anterior fue formulado en 1963 por un investigador de la Universidad de Cornell: »El fracaso de gobiernos sucesivos para actuar con decisión contra la inflación se atribuye al 'empate político', es decir al fracaso de los gobiernos de llegar al poder con un mandato mayoritario. En Chile 'este empate' puede interpretarse como sigue: los conservadores tienen el poder de obstruir el aumento de la tributación directa; los radicales y la izquierda poseen suficiente poder para obstruir cualquier intento de reducción de las remuneraciones reales de los empleados fiscales y de la fuerza de trabajo organizada permanentemente; la posición del sector privado (o por lo menos de las empresas importantes) dentro del Banco Central les da suficiente poder para insistir que los empréstitos a las empresas grandes del sector privado se expandan *pari passu* con los del gobierno»<sup>13</sup>.

#### b) La crisis de representatividad

Hemos sostenido que el mecanismo de la representación había hecho crisis. Hacia 1960, los dirigentes políticos, gremiales y empresariales no interpretaban las aspiraciones de sus bases, habían dejado de ser capaces de ofrecerles una ideología y soluciones que resolvieran adecuadamente su ubicación en la comunidad y sus relaciones con los demás grupos. En general se tendía a repetir esquemas ya superados por la realidad o que nunca habían guardado mayor relación con ella.

El grueso de las organizaciones sociales había perdido su dinamismo desde largo tiempo atrás. Como antes se dijo, ellas habían dejado de extender su representación a nuevos contingentes de personas y en muchos casos hasta habían visto disminuir el número de sus

<sup>12</sup>Oswaldo Sunkel, »La inflación chilena: un enfoque heterodoxo«, en *El Trimestre Económico*, vol. xxv, N° 4 (México, octubre-diciembre de 1958), p. 575.

<sup>13</sup>Tom. E. Davis, »Ocho décadas de inflación en Chile, 1879-1959, una interpretación política«, en Cuadernos de Economía, año 4, N° 11 (Santiago, Universidad Católica, abril de 1967), p. 69.

asociados. Era notoria la decreciente atracción que los partidos tradicionales ejercían sobre la ciudadanía, de modo que las decisiones de esas agrupaciones, que en definitiva eran las que ofrecían al pueblo alternativas políticas, las adoptaban pequeños grupos de dirigentes sin mayor relación con los sectores que decían representar. La evolución política del país, descrita al analizar el marco histórico, era una buena demostración de esa falla.

A partir de 1930 los sectores terratenientes, cuya importancia política había venido decayendo, se redujeron a una actitud defensiva que consistía en mantener el cuadro existente en esa época en materia de desarrollo social y de intervención del Estado en el sector agrario. Aunque no hubiera organizaciones sindicales que les disputaran mayormente su participación en los excedentes y a pesar de haber contado con costos de legislación social y de tributación excepcionalmente bajos respecto de otras actividades, los grupos latifundistas no habían sido capaces de lograr una acumulación que les hubiera permitido modernizar sus empresas y elevar la productividad. Vivían un estatuto jurídico, social y económico largamente superado por los tiempos y no habían podido ofrecer una fórmula que rompiera el estancamiento.

Los grupos empresariales urbanos más modernos, especialmente dinámicos desde 1930 cuando la política de sustitución de importaciones facilitó una rápida y permanente expansión de la industria, sostenían asimismo una ideología tan irreal y anacrónica que "hay pocos entes en nuestros países que sufran una disociación más patente entre sus ideales, teorías o psicología características y las circunstancias del medio... su visión teórica es fundamentalmente 'decimonónica' (la del más ortodoxo liberalismo)... en la práctica, sin embargo, su experiencia vital está condicionada y ajustada a un sistema en el que el Estado ha tenido y tiene una tuición directa o indirecta primordial para *todas* sus decisiones"<sup>14</sup>.

En medida importante esta contradicción se mantuvo, si es que no se acentuó, en la política económica del gobierno de Jorge Alessandri —con el que más se identificaron los grupos empresariales, especialmente los industriales—, que no varió la tendencia hacia una creciente participación estatal en la economía y que orientó fuertemente la inversión pública hacia el sector de la construcción y a la transferencia de fondos públicos al sector privado en forma de crédi-

<sup>14</sup>Aníbal Pinto, *Chile, una economía difícil*, op. cit., p. 142. La frase entre paréntesis es del autor del presente libro.

tos. Al término de ese gobierno derechista es indudable que la participación del Estado en la economía era sensiblemente más fuerte que cuando se inició. Es preciso señalar que esa mayor participación estuvo orientada de preferencia a usar los fondos públicos en inversiones directas e indirectas y en gastos corrientes que contribuyeron a provocar mayor actividad en el sector privado, como fueron las obras en infraestructura, viviendas, créditos al sector privado de las instituciones públicas a tasas de interés real negativo, y bonificaciones a actividades particulares de dudoso beneficio económico y social.

Los sectores medios fueron perdiendo gradualmente su identidad política, si es que alguna vez la tuvieron. Las viejas clases medias, vinculadas a las profesiones liberales, a los cargos directivos de las empresas y servicios de alta productividad y a las reparticiones públicas de más alto rango burocrático, tendían cada vez más a vincularse a posiciones conservadoras.

Por su parte, los nuevos grupos emergentes, nacidos al amparo de la industrialización y de los nuevos servicios del Estado, tendían a asociarse en buena medida como clientela de movimientos contrarios al orden establecido. Tal disociación de las clases medias puede explicar en parte las vicisitudes del Partido Radical, que durante los últimos años de su gobierno osciló entre combinaciones políticas de tinte izquierdista (gabinetes de sensibilidad social) y otras de contenido derechista (de conciliación o de concentración nacional). Después de retirarse del poder en 1952, los radicales terminaron subsistiendo como miembros de un partido en decrecimiento electoral que en las grandes decisiones nacionales, como son las elecciones presidenciales, finalizaban aceptando la división de su electorado entre las fuerzas de derecha y las de izquierda.

Por otro lado, a medida que pasaban los años se hacía evidente la incapacidad de los dirigentes laborales para extender, fortalecer y orientar el movimiento sindical en beneficio de la mayoría de los trabajadores. En lo político, la izquierda aún mostraba hacia 1960 las huellas de una profunda crisis incubada desde que comenzó a gobernar el Frente Popular. Los últimos años »de la administración de González Videla (como ha recordado un connotado dirigente socialista) ofrecen un espectáculo deprimente para las fuerzas de la izquierda: un Partido Socialista de Chile colaborando activamente con el régimen en plena vigencia de la Ley de Defensa de la Democracia (legislación anticomunista) y un Partido Socialista Popular (la otra fracción en que estuvo dividido el socialismo por largos años) luchan-

do angustiosamente por abrirse paso en un clima de confusión y desencanto<sup>15</sup>. Esta situación no varió hasta 1957-58, cuando se logró reunificar el socialismo y se derogó la legislación anticomunista.

A pesar de estas reunificaciones y del retorno del Partido Comunista a la legalidad, la izquierda no lograba dar una respuesta ideológica a la realidad nacional, oscilando entre formulaciones marxistas ortodoxas, importadas de otras latitudes, y menciones más o menos vagas de programa de gobierno popular no necesariamente marxista ni socialista, que salía a relucir en los períodos de lucha eleccionaria.

De los párrafos inmediatamente anteriores se deduce que el gran conglomerado de trabajadores no afiliados a partidos políticos no se sentía realmente representado por los dirigentes de las organizaciones de trabajadores, ni por el Partido Radical ni por los grupos políticos llamados de izquierda.

Otro aspecto que preocupaba en el diagnóstico de la crisis integral era la situación de las universidades. En general, salvo las pocas excepciones que ofrecían principalmente algunos sectores tecnológicos y científicos, los estudios y las prácticas en las reformas académicas, de representación interna y de comunicación con el ámbito externo, no pasaban de ser intentos dialogantes sin cohesión y de escaso valor intrínseco y profundidad. Las esperanzas de que fuera desde este alto medio cultural de donde emergieran las primeras ideas y ejemplos renovadores que pudieran arrastrar a la comunidad hacia una expresión moderna y pujante, quedaron siempre frustradas y aparecían como contagiadas por el medio ambiente. La imagen de que hubiese una inquietud universitaria manifiesta por proponer reformas amplias y profundas no pasó mucho más allá de movimientos alentados desde afuera y llevados a cabo *pari passu* con las contingencias políticas externas a las universidades. De ahí que sea posible decir, sin mayores preámbulos, que la siempre mentada reforma universitaria se redujo a expresiones intencionadas políticamente pero sin ningún valor real y efectivo. Con ello, el centro cultural máximo de un país se hacía copartícipe de esa especie de displicencia que embargaba a todos los ámbitos nacionales, y su representatividad interna y externa no pasaba más allá de débiles intentos sin ninguna trascendencia.

<sup>15</sup> Raúl Ampuero Díaz, *La izquierda en punto muerto* (Santiago, Orbe, 1969), p. 66.

## c) La crisis de solidaridad

En el diagnóstico demócratacristiano tenía fundamental importancia el problema de la solidaridad. »El conflicto, decía Marx, es el motor de la historia. Olvidaba que la historia es un vehículo de dos motores. El otro es la solidaridad«<sup>16</sup>.

Pues bien, desde largo tiempo era notoria la falta de solidaridad en el país. La crisis en el aspecto que nos preocupa era en buena parte consecuencia de las fallas en la participación y en la representatividad. Una sociedad en que sólo actuaban las minorías y en que los elegidos por esas minorías no eran representativos, era una sociedad en que difícilmente podían sentirse solidarios los distintos grupos sociales en torno a ideales y tareas comunes. Si a ello se agrega la circunstancia de una economía estancada, era explicable que fuesen cada vez más agudos los conflictos entre los distintos grupos sociales, cada uno de los cuales pugnaba por hacer prevalecer sus intereses particulares sobre los de la comunidad.

De otra parte, la urbanización del país, fenómeno que se desarrollaba a partir de 1930 y aceleradamente desde 1940 (2.1 millones de habitantes urbanos, aproximadamente el 50 por ciento en 1930, 54 por ciento en 1940, 60 por ciento en 1950 y cerca del 70 por ciento en 1960) había cambiado el marco en que se desenvolvían las relaciones sociales, tanto las interpersonales como las de los particulares con el Estado. Para centenares de miles de hombres, los migrantes del área rural, habían desaparecido los marcos de la sociedad agrícola paternalista, y para todos los habitantes urbanos era notorio el paso de la vieja sociedad tradicional chilena a una sociedad de masas.

Estos cambios no concordaban con el desarrollo de una conciencia cívica que moldeara patrones de conducta apropiados a las nuevas circunstancias. El país seguía »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... Para el pueblo, burlar la ley es todavía burlar al señor que los oprime«<sup>17</sup>.

A lo anterior habría que agregar las fallas en el sistema de casti-

<sup>16</sup>J. Ahumada, *La crisis integral de Chile*, op. cit., p. 25.

<sup>17</sup>J. Ahumada, *En vez de la miseria*, op. cit., p. 26.

gos y premios de la sociedad. Los primeros resultaban en la práctica muy desvirtuados debido a las grandes deficiencias del poder judicial, lo que conducía a una justicia lenta, cara y lejos del alcance de los grupos de bajos ingresos. Los premios y estímulos eran asimismo desconcertantes: »El empresario especulador 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«<sup>18</sup>.

Los aspectos señalados contribuían, todos juntos y cada uno de ellos por separado, a promover la »crisis de solidaridad«.

#### d) Otros factores

Hemos pretendido en la primera sección del presente capítulo ofrecer una visión general de los principales rasgos que caracterizaban la crisis integral. Había, además, otros aspectos que se destacaban en esta crisis. Se sostenía, por ejemplo, que los políticos habían fracasado en su intento de crear una ideología que pudiera transmitirse en forma de ideales e imágenes simples al alcance de la comprensión de las mayorías. La falta de conocimiento de las responsabilidades que incumben a cada individuo y grupo social frente a la comunidad contribuía a dificultar la solución de los problemas nacionales. La visión deformada de la realidad inducía a esperar soluciones mágicas que normalmente no llegaban, lo que podía conducir rápidamente a la frustración y al conflicto.

Desde el punto de vista institucional se sostenía, con acopio de antecedentes, que la administración del Estado era lenta, engorrosa, demasiado centralista, y por lo tanto, ineficaz para cumplir las múltiples funciones sociales y económicas que le correspondían. Por su parte el poder legislativo tenía una estructura anticuada, con atribuciones que no eran válidas para un sistema económico cuya evolución debía ser planificada. El proceso de formación de las leyes, además, era lento y no se adaptaba a los requerimientos de un Estado moderno. El poder judicial tampoco escapaba a este diagnóstico crítico: la forma en que se administraba la justicia en Chile adolecía de muchos defectos que no provenían de la idoneidad de los jueces, sino de una legislación anticuada, correspondiente a una sociedad que no tenía vigencia, por lo que resultaba poco equitativa e ineficaz. Por último,

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 27.

la familia, institución básica de la sociedad, también estaba en crisis, lo que se reflejaba en la gran cantidad de niños débiles abandonados, sin hogar ni formación alguna, que a corta edad tomaban el camino de la delincuencia.

Como se puede apreciar, la crisis integral constituía un diagnóstico global y detallado de la Democracia Cristiana frente a cada uno de los aspectos más importantes de la vida nacional. En consecuencia, la estrategia para abordar estos problemas debía también ser global y detallada. Era necesario extender la acción política a cada campo, lo que hacía que el programa de gobierno fuera sumamente ambicioso y por ello requería, como se pregontaba, más de un período presidencial para cumplir sus múltiples metas.

## B. ESTRATEGIA GLOBAL

### 1. *Estrategia política*

Teniendo en consideración los fundamentos ideológicos y el diagnóstico de la realidad chilena que tenía la Democracia Cristiana, se elaboró, varios meses antes de la elección presidencial, la estrategia global para cumplir con la primera etapa de la Revolución en Libertad. Esta expresión obliga a detenerse en algunos conceptos que históricamente han sido incompatibles en el mundo.

Las revoluciones que han pretendido cambiar profundamente el sistema político, social y económico vigente, inspiradas en el pensamiento de Marx y Lenin, que hemos conocido durante este siglo para no remontarse más atrás en la historia, presentan características comunes, entre las cuales se destacan las siguientes:

El poder se traslada de las manos de quienes lo sustentaban a otros grupos sociales, imbuidos de una fuerte ideología común.

Estos grupos concentran las distintas formas de poder en un número reducido de personas.

El adoctrinamiento intensivo y constante es una manera importante de obtener la lealtad de los dirigidos hacia los postulados de la revolución.

Los opositores son privados, coercitivamente, de los medios a través de los cuales podrían expresar sus puntos de vista contrarios a los postulados y a los métodos revolucionarios.

A través de la concentración del poder y de la ideología común se pretende reducir al mínimo la posibilidad de conflicto dentro

del nuevo grupo dominante. A su vez el adoctrinamiento y la coerción contribuyen a reducir el conflicto entre la minoría gobernante y la masa.

Los principios que inspiraban la Revolución en Libertad, esencialmente democrático y humanista, no eran similares con los procedimientos adoptados por las revoluciones señaladas, lo que significaba que esa Revolución constituía un desafío extremadamente difícil por constituir una experiencia inédita. Sin embargo, existían condiciones favorables para emprender esta tarea.

Era claro, y así quedó demostrado en el resultado de las elecciones de 1964, que una mayoría nacional deseaba el cambio. También era evidente que una importante proporción de los campesinos, pobladores y grupos medios, entre los cuales se encontraba un gran número de profesionales, apoyaban los postulados de la Democracia Cristiana expuestos por su candidato Eduardo Frei. Este hecho abría una posibilidad real de organizar a estos sectores sociales para integrarlos a la vida nacional y convertirlos en una base sólida y permanente de apoyo al programa de transformaciones que impulsaría su gobierno.

Por otra parte, la sucesión normal presidencial, que ha sido una característica de la historia de Chile, en que no se reemplazaba a déspotas arbitrarios y corrompidos, permitía proponer un proceso de cambios dentro de la tradición democrática nacional. Las bases institucionales que se habían mantenido casi sin interrupción por ciento treinta años, como se señaló al tratar el marco histórico, constituían un antecedente favorable poco común para pensar en un cambio cualitativo en las relaciones económicas, políticas y sociales sin necesidad de recurrir a los expedientes utilizados en otros países con una institucionalidad muy diferente a la chilena.

La organización del Estado chileno y de su administración, que se había fortalecido casi sin interrupción desde la década de 1940 cuando el gobierno del Frente Popular inició importantes transformaciones en la estructura de poder, constituía un punto de apoyo importante para realizar la experiencia de la Revolución en Libertad. Sin embargo, un programa de la amplitud del que se proponía realizar con el estrecho margen dejado para imprevistos en la política de corto plazo y la coordinación con que debían actuar las distintas instituciones encargadas de aplicar la política económica y social, hacía necesario introducir en la organización institucional profundos cambios, que también formaban parte de la estrategia global.

Las condiciones de recursos naturales que tenía el país, el nivel educacional y cultural de su pueblo, el estado de avance tecnológico y las características geográficas que permiten integraciones territoriales regionales sin obstáculos de la envergadura que se dan en otros países, permitían abrigar la esperanza, sin caer en falsas ilusiones, de que era posible alcanzar un desarrollo económico más acelerado junto con los cambios sociales que el proceso requería.

Por último, el ingreso nacional por persona en Chile bordeaba los 500 dólares, lo que colocaba al país en una condición diferente de aquellos que han realizado revoluciones disponiendo de un ingreso más bajo y con una estructura económica menos diversificada.

Frente a estas condiciones favorables existían otras que constituirían obstáculos que era necesario enfrentar y superar para conseguir plenamente el cumplimiento del programa.

Se sabía que el factor electoral no bastaba para enfrentar los centros de poder real y permanente constituidos por los propietarios de los medios de producción y del sistema financiero que formaban la oligarquía económica. Los propietarios izquierdistas de diversos medios de comunicación de masas, como asimismo los de extrema derecha, y las directivas de las organizaciones sindicales más importantes, particularmente la Central Unica de Trabajadores (CUT), habían declarado una cerrada oposición al posible gobierno del Partido Demócrata Cristiano.

La mayoría de los dirigentes de este partido provenía de los grupos sociales medios y no había logrado penetrar lo suficiente en las directivas del movimiento obrero organizado, lo que no hacía fácil obtener su indispensable solidaridad.

El Partido Demócratacristiano constituía sin duda el instrumento político fundamental para llevar adelante las ideas contenidas en el programa de la Revolución en Libertad. Además de apoyar en el Congreso las iniciativas del gobierno, debía servir de nexo entre éste y el pueblo, contribuyendo a su adoctrinamiento y movilización. La experiencia histórica indicaba que la agrupación de fuerzas electorales permitía presentar un programa determinado, pero la constelación del poder lo transformaba siempre en algo diferente. De ahí que una de las tareas más importantes de la Revolución en Libertad sería la de modificar el poder tradicional, para lo cual era necesario que en las decisiones democráticas estuviesen incorporadas y participasen las mayorías, que hasta

entonces sólo podían expresarse electoralmente. Una tarea semejante requería tiempo para elaborar instrumentos legales, crear nuevas instituciones, entrenar dirigentes, etc.

La primera tarea era, pues, producir una férrea cohesión ideológica dentro del Partido para reducir o eliminar toda posibilidad de conflictos internos, para reafirmar las convicciones en torno al programa y para crear una lealtad capaz de ser transmitida, también con convicción, hacia las grandes tareas por realizar. En segundo lugar era necesario traducir los principales propósitos del programa en símbolos atractivos y fácilmente accesibles para la masa, orientando la campaña al adoctrinamiento del pueblo, a fin de obtener su solidaridad y su apoyo al programa. Por último, debía iniciarse de inmediato el estudio para obtener una adecuada organización de los grupos comunitarios, que posteriormente tendrían existencia legal y que servirían de medios educativos para la participación del pueblo organizado.

Reiteramos que en el campo sociopolítico la transformación más importante que se proyectaba era la construcción de una sociedad más integrada con una diferente estructura de poder. Hacia el cumplimiento de este objetivo tendían la reforma agraria; el programa de promoción popular, la ampliación de las organizaciones sindicales en especial las campesinas, la formación de cooperativas y empresas de trabajadores y la reforma educacional. /

Se sabía que el logro de estos objetivos encontraría serios obstáculos. Por una parte, era previsible que los grupos de derecha que apoyaban la postulación presidencial de Eduardo Frei se transformarían en opositores al gobierno. Por otra parte, era difícil obtener el apoyo de los grupos de trabajadores más organizados, ya que sus directivas, esencialmente políticas, obedecían instrucciones de los partidos socialista y comunista.

Con estos antecedentes, la principal base de sustentación del gobierno sería el Partido Demócratacristiano y una masa de población, por el momento carente de organización e ideología, cuya adhesión debía mantenerse a través de su adoctrinamiento y de una acción económica y social orientada a solucionar sus problemas básicos de ocupación y de pérdida del poder adquisitivo de sus salarios. Por estas razones se asignaba prioridad en lo económico al desarrollo con estabilidad y redistribución, aun sacrificando en este período una mayor velocidad y amplitud del proceso de cambios. Es importante repetir que la Revolución en Libertad se entendía en el futuro gobierno como una primera etapa y que no se preten-

día transformar toda la organización económica, social y política del país sólo en seis años. Mucho menos, si se tiene presente que dicho proceso debía realizarse resguardando la libertad, respetando la ley y ateniéndose a los postulados humanistas del Partido Demócratacristiano.

Por lo tanto, la obtención de un desarrollo económico más acelerado, la estabilidad de precios y la mayor soberanía nacional sobre las riquezas básicas debían realizarse simultáneamente con reformas sociopolíticas que permitieran, con un costo social mínimo, transferir en plenitud el poder de las minorías a las mayorías.

En suma, se planteaba la exigencia de un desarrollo social y un desarrollo económico simultáneos. El primero era imposible sin el segundo y éste carecía de sentido humano sin aquél, según las palabras de Eduardo Frei.

## *2. Estrategia socioeconómica*

Hemos establecido ya que la Revolución en Libertad sería una etapa del proceso de transformaciones que iniciaría el primer gobierno demócratacristiano que asumiría en noviembre de 1964. Este proceso de cambio, dadas sus características y las bases en que se sustentaba, requería lograr la organización y promoción de los nuevos grupos sociales que se incorporarían al poder, y al mismo tiempo debía resolver problemas económicos humanos —principalmente la subocupación, la desigual situación en los niveles de vida de la población y la inestabilidad de los precios— que afectaban a grandes grupos sociales.

Frei y los demócratacristianos sabían muy bien que las posibilidades de éxito futuro estaban ligadas no sólo a las transformaciones de carácter estructural, sino también al buen resultado que tuviera la gestión económica en aquellos aspectos que constituían la diaria preocupación de los hogares más modestos: tener trabajo seguro y estable y que su salario no se esfumara con el alza de los precios. Ello hacía necesario superar el estancamiento económico en que había vivido el país, terminar con la inflación crónica y obtener una distribución más equitativa del ingreso.

## *3. Desarrollo con estabilidad y redistribución*

Las medidas de política económica adoptadas por los gobiernos anteriores no habían perseguido el alcance simultáneo de tales

metas, lo que imponía un compromiso mayor sobre la dirección económica en cuanto a la precisión con que debía formularse el programa y la fidelidad con que debería ser cumplido.

Dadas las bases del diagnóstico en que se sustentaba la estrategia del programa económico, existía el convencimiento de que las medidas a corto plazo no bastarían para superar los problemas endémicos de la economía chilena. De ahí la necesidad de emprender al mismo tiempo las transformaciones estructurales aconsejables en el sistema productivo.

#### a) La reactivación de la economía en el corto plazo

Al analizar la coyuntura económica se constataba una subutilización de los factores productivos, sobre todo en los sectores de la construcción y de la industria. En las condiciones del comercio exterior y en las facilidades para obtener financiamiento externo se apreciaba un repunte que permitía prever un mejoramiento de la balanza de pagos. Asimismo, desde el comienzo del gobierno, se esperaba un aumento en los ingresos fiscales originado en los profundos cambios tributarios que propiciaba el programa y en la vigencia de disposiciones legales aprobadas en las postrimerías del período anterior, así como una actitud positiva en gran parte de los grupos sociales, consecuencia natural de la opción que habitualmente se brindaba a un gobierno en su inicio.

Estas condiciones permitirían provocar una reactivación de la economía a través de un aumento controlado y orientado de la demanda bajo el estímulo de un incremento de las remuneraciones reales y del gasto público. Se proponía, como norma general, un reajuste de remuneraciones equivalente al 100 por ciento del alza ocurrida en el índice de precios al consumidor en el año anterior. Este reajuste sería mayor para algunos sectores postergados de la administración pública y para los salarios mínimos agrícolas, que deberían ser equiparadas con los industriales; ello determinaría un incremento sustancial de los primeros. Se proponía además un aumento excepcional de la asignación familiar para gran parte de los asalariados. En la inversión fiscal de los primeros años se daba prioridad a viviendas y obras públicas, ya que en el sector de la construcción había capacidad ociosa y era el más adecuado para ocupar mano de obra no calificada entre la cual había mayor cesantía y porque era prácticamente imposible provocar al comienzo un cambio en la estructura de la inversión

del Estado orientándola a sectores de mayor productividad, ante la carencia casi total de proyectos para el desarrollo de esos sectores.

Al examinar los antecedentes sobre capacidad ociosa se pudo constatar que la información era deficiente y se refería en general a promedios por empresa, sin considerar debidamente las interrelaciones industriales. Esta situación podía inducir erróneamente a pensar que el problema del aumento de la producción era tan sólo de demanda sin tener en cuenta la existencia de estrangulamiento en la producción de ciertos bienes que constituyen insumos indispensables para las industrias que tenían equipos subutilizados.

Este error fue frecuente en los países de economía centralmente planificada y tuvo en ellos un alto costo económico. Por ello el equipo económico advirtió con énfasis el peligro que significaba una expansión del consumo más allá de lo programado. De esa manera se evitaría incurrir en el error señalado en el párrafo anterior.

#### b) Las exportaciones y el sector moderno

En cuanto a las medidas de desarrollo de más largo aliento, era evidente que el aumento de las exportaciones constituía un aspecto clave tanto para acelerar el ritmo de crecimiento como para hacer al país más independiente del financiamiento con créditos e inversiones externas. Como no cabía esperar resultados en breve plazo y los problemas de comercio exterior requerían una solución urgente, se programó realizar simultáneamente una renegociación de la deuda externa, cuyo servicio alcanzaba casi el 50 por ciento del valor de las exportaciones; la modificación de las condiciones de plazo e interés en que se obtuvieran los nuevos créditos necesarios para cubrir la brecha de la balanza de pagos, y la iniciación de un programa de ampliación y de "chilenización" de las propiedades extranjeras en la gran minería del cobre. Acompañaría a este último empeño, de carácter más permanente, un programa de desarrollo industrial orientado a la exportación y a la sustitución de importaciones, para aprovechar la ampliación del mercado que se produciría por el proceso de integración latinoamericano, al que Frei daba alta prioridad.

Desde el punto de vista económico, el plan de ampliación del cobre era el más urgente porque representaba una inversión de alrededor de los 800 millones de dólares, una alta proporción de

los cuales correspondía a inversión en el país, lo que estimularía el aumento de la producción de las industrias existentes y provocaría la creación de otras nuevas destinadas a satisfacer el incremento de las adquisiciones en Chile.

Para emprender las tareas descritas el Partido Demócratacristiano definió, en términos generales, las áreas de propiedad en que deberían situarse las unidades productivas. En el área estatal podrían quedar las empresas de carácter monopólico y las que tuvieran la propiedad o el control de la producción de elementos fundamentales en el proceso productivo que, en manos privadas, podrían redundar en la dominación de un grupo en desmedro de la mayoría. El Estado se asociaría con los intereses privados en aquellas actividades que estuvieran recibiendo de él un apoyo especial y significativo, con precarias condiciones de competencia o que constituyeran eslabones de importancia dentro de un proceso productivo, de modo que las decisiones que se tomaran no afectaran a grupos sociales o económicos amplios. El resto de las actividades quedaría entregado al dominio y a la gestión privada, pero sujetas a la acción planificadora del Estado y a sus controles indirectos<sup>19</sup>.

En opinión de la Democracia Cristiana debía propenderse a crear nuevos tipos de empresas que estuvieran más de acuerdo con la organización comunitaria. Tales serían las cooperativas, las empresas de propiedad de los trabajadores y otras comunidades de trabajo. Sin embargo, se estaba consciente de que faltaban bases legales y experiencia suficiente para que esas nuevas empresas pudieran plasmarse en realidades de importancia en el corto plazo.

Las áreas prioritarias del desarrollo industrial quedaron definidas por la importancia que se daba al fomento de las exportaciones, a la sustitución de importaciones y a las ventajas relativas que favorecían al país desde el punto de vista de la disponibilidad de recursos naturales, capital, técnica y ocupación. De acuerdo con estos criterios generales, la CORFO asumiría la responsabilidad principal en la promoción del desarrollo industrial, concentrándolo en la industria petroquímica y química, de celulosa, en la expansión de la siderurgia, la metalmecánica, automotriz y electrónica.

El programa del gobierno insistiría durante los primeros años en las inversiones en obras públicas y viviendas, para reducir su influencia a partir de 1967. En ese año se esperaba que el

<sup>19</sup>Discurso del Presidente Frei en Concepción, 11 de marzo de 1967.

proyecto del cobre y los otros de carácter industrial serían los pivotes que sustentarían el principal nivel de la actividad económica.

### c) El programa agropecuario

La liberación de los estrangulamientos del comercio exterior y el cambio de la estructura industrial no bastarían para sostener una alta tasa de crecimiento y lograr la estabilidad a menos que se alterara fundamentalmente la producción agropecuaria en volumen y calidad, así como la distribución del ingreso en ese sector. Los antecedentes disponibles permitían afirmar la posibilidad de provocar un aumento importante en la producción agropecuaria, ya que el mercado existía. Así lo demostraba el considerable volumen alcanzado por las importaciones de productos del agro susceptibles de producirse en el país. Había, además, subutilización del recurso humano y de la tierra. Por otra parte, el abastecimiento de alimentos era fundamental para cumplir las metas de estabilización y redistribución; era necesario detener la creciente migración rural-urbana con todos los problemas que ese proceso generaba, y era posible aliviar la situación del comercio exterior reduciendo la importación de alimentos y aumentando las exportaciones. Estas razones económicas, ligadas a los aspectos sociales, determinaron la alta prioridad que se atribuyó al sector agropecuario en los planes de desarrollo estudiados por los técnicos demócratacristianos e independientes que apoyaban la candidatura de Frei.

La estrategia de la política agraria apuntaba a dos grandes objetivos difíciles de cumplir simultáneamente y difíciles también de lograr por separado. Por un lado se pretendía cambiar la estructura de poder predominante en el sector agrícola; por el otro expandir la producción agropecuaria. Para llevar adelante estos propósitos se propiciaba un amplio cambio institucional mediante el cual se implantaría un sistema sectorial de planificación que formulara la estrategia detallada y el plan de acción que debía aplicarse, se fortalecerían algunos de los organismos estatales existentes, se reestructurarían otros y se crearían algunos nuevos. En los consejos directivos de esos organismos se disminuiría o eliminaría la participación de los propietarios de la tierra para dar más representación a las nuevas organizaciones campesinas que se crearían.

Para cambiar la estructura de poder predominante se realizaría

una reforma agraria cuya meta era crear cien mil nuevos propietarios. Así, se transferiría prácticamente a manos de los campesinos la propiedad de todos los predios abandonados o mal explotados y de aquellos otros cuya superficie fuese mayor de 80 hectáreas básicas de riego referidas a una zona del país o su equivalente, de acuerdo con las especificaciones que después se establecerían. Además se regularían los sistemas precarios de tenencia, como el arrendamiento, la mediería y la ocupación, con el objeto de elevar la seguridad de su explotación e impedir que continuaran constituyendo un freno al desarrollo agropecuario, y se incorporarían al patrimonio público todas las aguas de riego.

Por otra parte, se estudió la organización de los campesinos en general. Los obreros agrícolas formarían sindicatos que actuarían como medio de presión en el proceso de reforma, cuyas reivindicaciones contribuirían a provocar una distribución del ingreso generado en la agricultura en favor de los trabajadores del campo. Para ello se haría posible el ejercicio legal del derecho a huelga. Los pequeños propietarios, a su vez, se organizarían en cooperativas para que pudieran mejorar las condiciones de comercialización tanto de sus insumos como de su producción, y para que tuvieran oportunidad de incorporarse al uso del crédito y de la asistencia técnica, de los cuales habían estado marginados. Finalmente, se llevaría a cabo una fuerte redistribución del ingreso agropecuario mediante la reforma agraria, la elevación del salario mínimo agrícola y del porcentaje que se pagaba en moneda y a través de un mejor control del cumplimiento de estas disposiciones y de los pagos previsionales. Las organizaciones sindicales, además de la presión reivindicativa ya citada, tendrían por tarea ejercer gran parte de este control.

En cuanto al crecimiento de la producción agropecuaria, se propugnaba una serie de medidas. En el largo plazo, la más importante era la realización de la reforma agraria, ya citada. En el terreno técnico-productivo se proponía: la intensificación del uso de la tierra adecuando los cultivos a las condiciones que presentaban las distintas zonas del país, la conservación de los recursos naturales renovables, la ampliación del área regada y su mejor uso, la renovación en masa de las técnicas productivas utilizadas hasta el momento en el sector, especialmente aumentando el uso de insumos y mejorando su calidad, así como racionalizando el uso de maquinaria agrícola. Asimismo se propiciaba la orientación de la producción hacia la exportación de productos finos y de alto valor

agregado (como frutas, hortalizas, flores, vinos y licores, y reproductores de calidad) y hacia la sustitución de aquellas importaciones económicamente convenientes al país (en especial la carne de vacuno y la leche, los aceites comestibles, el azúcar y el maíz). En lo referente a este último punto se postulaba un acelerado desarrollo ganadero, que requería expandir la existencia de praderas artificiales y mejoradas y la de animales, recurriéndose incluso a la importación masiva de vientres.

En cuanto a las políticas económicas y financieras requeridas para orientar y estimular estos procesos, se postulaba un cambio en el sistema de precios, de tal manera que se produjera un aumento relativo mayor de los precios de los productos agrícolas, y la aplicación de medidas tendientes a rebajar el precio de los insumos, con lo cual se obtendría un mejoramiento en los términos de intercambio de los productos del agro con respecto a los de otros sectores.

El cumplimiento de este programa requería mayor disponibilidad de recursos financieros para el sector agrícola a la vez que una redistribución del crédito. Con este fin se reduciría la participación que en el crédito tenían los grandes propietarios y se ofrecerían oportunidades crediticias a quienes, teniendo capacidad empresarial y tierra disponible, no podían hacer uso eficiente de ésta por no tener acceso a las fuentes de financiamiento.

Se pondría en marcha un ambicioso programa de construcción de infraestructura con dos líneas de alta prioridad; por una parte, las obras de regadío que incorporaran nuevas superficies al área regada o que mejoraran el riego de las existentes, y por otra se propuso un programa para desarrollar los servicios de comercialización, como mataderos, frigoríficos, plantas lecheras, bodegas, silos, plantas industrializadoras de fruta, etc. Todo ello, junto con la organización de cooperativas de productores, distribuidores y consumidores, lo que completaría la cadena de comercialización y permitiría mejorar los precios percibidos por el productor con un efecto mínimo sobre los consumidores.

#### d) El programa de estabilización

El programa definió su estrategia antinflacionaria señalando que la acción sobre los factores estructurales no tendría efectos inmediatos, lo que obligaba a actuar sobre los elementos de propagación, tanto de costo como de demanda. Así se deseaba obtener en el ritmo de la inflación una desaceleración paulatina que fuera

compatible con un aumento promedio durante el período del 5 por ciento en el producto bruto y que no provocara deterioro en el empleo. Se postulaba esta tasa de crecimiento porque se estimaba que sólo con la maduración de los programas básicos de ampliación de la capacidad productiva que se postulaban sería posible alcanzar después tasas de crecimiento sostenido del orden del 7 por ciento anual.

Se señalaron públicamente las metas de precios para los primeros tres años de gobierno: reducir el ritmo de alza de precios, que en 1964 era casi el 40 por ciento, a 25 por ciento en 1965, 15 por ciento en 1966 y 10 por ciento en 1967. Se sostuvo que no era posible detener abruptamente la inflación, porque había presiones de costo originadas en el período anterior; porque era necesario introducir correcciones en el sistema de precios, lo que implicaba aceptar alzas en ciertos productos, especialmente agrícolas; porque había compromisos políticos para otorgar aumentos generales de salarios equivalentes, por lo menos, al alza del costo de la vida en el año anterior; porque no parecía recomendable, para la política de más largo plazo, forzar una redistribución que redujera violentamente las utilidades de las empresas. Debe recordarse que entre éstas se hallaban las del sector público, que necesitaban excedentes para su expansión o mayores ingresos provenientes de tarifas más altas para no agravar su situación deficitaria.

Se decidió anunciar las metas decrecientes del índice de precios al consumidor, a pesar de los riesgos que esto implicaba, pensando que alcanzada la meta en el primer año —lo que era posible por las condiciones objetivas y psicológicas favorables que existirían al iniciarse el gobierno—, ello serviría para cambiar las expectativas y movilizar al pueblo. Esta solidaridad sería fácil de obtener porque, a diferencia de las experiencias pasadas, se proponía un aumento real de 6 a 8 por ciento en el ingreso de los trabajadores durante el primer año de aplicación de las medidas propuestas.

De acuerdo con los criterios enunciados, el profesor Jorge Cauas, a comienzos del gobierno, elaboró un modelo de costos<sup>20</sup>, en el que se estimaba para los asalariados, tal como se ha explicado, un reajuste de salarios equivalente al alza de precios ocurrida en los doce meses anteriores a la fecha en que correspondiera ajustar

<sup>20</sup>Se ha agregado un anexo, preparado por Jorge Cauas, que contiene un modelo matemático donde los especialistas podrán apreciar detalles técnicos no incorporados en el texto.

sus remuneraciones. Como la inflación se suponía decreciente a partir de un punto máximo de aproximadamente 40 por ciento, se calculó que el alza media de salarios durante 1965 sería de 35 por ciento. Se supuso asimismo que la variación de los precios de los productos importados sería de 15 por ciento, considerando en esta variación el alza proyectada en el tipo de cambio, los gravámenes que afectarían a las importaciones, y la variación previsible de los precios externos. Las remuneraciones al capital se reducirían 5 por ciento en términos reales, disminución que podría eliminarse al aumentar la productividad en 2 por ciento. Los precios de los productos agrícolas deberían subir 25 por ciento y los de los industriales 19 por ciento, reconociendo explícitamente que el sector industrial podía recuperar su ingreso real si aumentaban la producción y la productividad, lo que era factible porque existían factores no plenamente utilizados.

Para que la economía funcionara con fluidez se proyectó la expansión monetaria del primer año teniendo presente la meta de precios, el aumento del producto y los cambios en las expectativas de inflación. También se calculó el efecto que en la demanda de dinero tendría el aumento de la proporción del salario pagado en dinero efectivo a los trabajadores agrícolas y otras medidas de carácter monetario. Todo ello condujo a proyectar una expansión monetaria permisible de 47 por ciento en el año.

En la elaboración de la estrategia se insistió en que, tanto a los fines de la estabilidad como del desarrollo, era indispensable elevar la tasa de ahorro. Para equilibrar la oferta y la demanda global se estimó necesario aumentar el ahorro en el primer año en 1 por ciento del producto calculado para 1965.

No se hizo una proyección detallada para los años siguientes, pero se creía que en el cambio futuro de los precios relativos debería darse prioridad a las exportaciones a medida que se disminuyera el ritmo de los aumentos de precios programados para los productos agropecuarios; que debería incrementarse considerablemente la tasa de ahorro marginal, participando en este aumento el sector asalariado beneficiado por la redistribución del ingreso, y que debería modificarse la capacidad y estructura de la oferta para hacer real el proceso redistributivo en favor de los sectores de menores ingresos.

#### e) Los programas sociales

En la estrategia global del programa del gobierno demócratacristiano se destacó especialmente la conveniencia de simultanear el desa-

rollo económico y el social. Dentro de esta concepción, junto al mayor crecimiento de la producción, reducción de la tasa de inflación, y a la mayor independencia económica, la política de salarios, la reforma agraria, la reforma educacional, el plan de viviendas, la ampliación de la atención de la salud y el mejoramiento sanitario, la ampliación de la base de trabajadores organizada y la promoción popular, formaban un programa ambicioso de vastas proyecciones sociales.

Las metas de la reforma agraria apuntaban, como ya se dijo, a dar propiedad a 100 000 familias campesinas. Al mismo tiempo se proponía organizar en cooperativas y prestar asistencia técnica a los pequeños propietarios agrícolas constituidos por 200 000 familias, y se propiciaba la sindicalización de los obreros del campo.

El programa educacional estaba orientado a dar enseñanza a todos los niños en edad escolar (6 a 14 años), a aumentar a 8 años la enseñanza básica, a abrir nuevas posibilidades en la enseñanza media y técnica y a reducir la tasa de deserción escolar. Para ello se otorgarían becas, desayunos y almuerzos en los establecimientos fiscales. También se aplicarían nuevos métodos pedagógicos, estimulando las capacidades creativas y de investigación de los alumnos, así como modernizando la instrucción y los textos de estudio. En cuanto a la enseñanza superior, respetando la autonomía de las universidades, se deseaba colaborar financieramente para que se ampliara, democratizara y reformara en su estructura y en su programación y proyección académicas.

El programa de viviendas pretendía la construcción de 360 000 habitaciones en los 6 años, junto al equipamiento comunitario para el desarrollo sociocultural, económico y físico de las poblaciones. Así se cubrirían preferentemente las necesidades de los grupos de ingresos medios y bajos, teniendo como principal objetivo la erradicación de las poblaciones insalubres y callampas.

En el programa de salud y sanitario se proponía expandir estos servicios públicos a las poblaciones marginales y a las áreas rurales a través de la construcción de hospitales y policlínicos, descentralizando las funciones del Servicio Nacional de Salud. Junto con la disminución de la tasa de mortalidad, un aspecto importante de este programa lo constituía la atención materno-infantil. Contribuirían a conseguir estos efectos el aumento del suministro de leche a los niños y la atención preventiva de las enfermedades infecciosas, causa principal de la mortalidad infantil.

La política laboral se orientaba a ampliar la organización sindical

de los trabajadores, a darles mayor participación y atribuciones y a perfeccionar la legislación previsional haciéndola más igualitaria.

La promoción popular se conseguiría creando juntas de vecinos, centros de madres y otros organismos comunitarios que permitieran canalizar las aspiraciones de la comunidad a la vez que resolver por su propia iniciativa los problemas locales.

#### 4. *Resumen de la estrategia*

Puede decirse a guisa de resumen, que en el campo económico se postulaba que el ingreso anual por habitante creciera al término de los 6 años a alrededor de 600 dólares; que la tasa de ahorro e inversión se aproximara al 20 por ciento del ingreso; que la tasa de crecimiento anual de la economía oscilara alrededor del 5 por ciento; que la tasa de endeudamiento externo fuera decreciente, para empezar a reducirse en términos absolutos al final de período; que la distribución del ingreso y de la propiedad fuera sensiblemente más igualitaria; que se recuperara para el país el dominio de sus riquezas básicas en poder de intereses extranjeros; que en el plazo de 10 años hubieran desaparecido las poblaciones marginales, etc. Por consiguiente, la imagen económica era »desarrollista«, »redistributiva« e »independentista«.

Un programa de reorganización administrativa, que se estudiaría en los primeros meses de gobierno, fue considerado como tarea especial.

En el terreno de lo sociopolítico se destacaba la necesidad de crear los mecanismos legales y administrativos que permitieran organizar y dar participación a los sectores sociales que habían permanecido por años marginados y que, por lo tanto, no participaban en los beneficios de su progreso. Estos grupos, que estaban constituidos por campesinos, habitantes de poblaciones marginales, trabajadores no sindicalizados, etc., a la vez que eran elementos significativos de apoyo para la Democracia Cristiana, se hacía indispensable integrarlos a la sociedad no sólo por equidad, sino porque debían constituir la base organizada más importante de sustentación e impulso de las transformaciones económicas y sociales que proponía el programa. Además, para obtener la solidaridad de las mayorías era necesario ampliar la participación popular a través de una representación genuina de los distintos grupos sociales en las decisiones que les afectaban.

Simultáneamente con lo anterior, la estrategia política apuntaba

a un fortalecimiento del Partido Democratacristiano, tanto en su estructura y cohesión internas como en su representación en las instituciones constituidas por elección popular, como el Congreso, los municipios, y las entidades que debían conformar la base del pueblo organizado, como sindicatos, juntas de vecinos, centros de madres, federaciones estudiantiles, etc.

Todo esto se complementaba con la ejecución de los programas sociales de educación, salud y vivienda, así como con los cambios estructurales en la propiedad y gestión de los medios de producción, empezando por la reforma agraria y continuando con la creación de un área social de propiedad de los trabajadores en los otros sectores productivos.

En consecuencia, el mayor desarrollo económico y social y una estructura diferente de poder representaban propósitos simultáneos que conformarían una sociedad más justa, integrada y solidaria, capaz de lograr un desarrollo sostenido e independiente.

## LOS RESULTADOS

### 1. *Desarrollo y crecimiento*

La iniciación de un proceso de cambios es la etapa que presenta mayores dificultades, tanto para obtener la adhesión de las mayorías a quienes se pretende beneficiar como para lograr que dichos cambios sean compatibles con una tasa de crecimiento económico y social acelerado. De ahí que la multiplicidad y simultaneidad de propósitos que se pretendía cumplir en la etapa de la «Revolución en Libertad» del gobierno demócratacristiano constituyese una tarea sin precedentes, sobre todo si se consideran los requisitos políticos que contenía el programa y la importancia de los centros de poder dominantes en los partidos de derecha y de extrema izquierda, los cuales, aún siendo enemigos irreconciliables entre sí, aparecían concertados en la oposición.

La evaluación de lo ocurrido en Chile entre 1965 y 1970 no se puede hacer utilizando exclusivamente el criterio cuantitativo e in-expresivo de los datos estadísticos sobre el crecimiento del producto nacional, las variaciones de los precios y otros. Ninguno de ellos muestra lo que en realidad ocurrió tras las bambalinas del escenario económico, más importante a veces que lo percibido directamente por el espectador. Con esto no queremos restar importancia a los indicadores económicos globales, sino mostrar sus limitaciones cuando se les utiliza como únicos elementos de juicio sin profundizar en la dinámica y las perspectivas del proceso económico-social.

#### a) Crecimiento vs. desarrollo

Así, por ejemplo, juzgando tan solo por la tasa de crecimiento del producto interno bruto, es posible concluir que la meta propuesta por el gobierno en su programa no fue alcanzado en su integridad y que la economía chilena creció más lentamente que la de otros países en el período 1965-70. Sin embargo, esta comparación no da la debida ponderación a las transformaciones que se iniciaron con la aplicación de la reforma agraria, con el cambio cuantitativo y cualitativo del sistema educacional, con la redistribución del ingreso, con la iniciación del proceso de nacionalización del cobre, con las inversiones en los grandes proyectos no tradicionales como el petroquímico, la celulosa, el acero, la electrónica, etc., con la reforma tributaria, con la política de comercio exterior y la apertura a los países latino-

americanos, con los programas de salud, con la planificación económica y social puesta por primera vez en práctica, con los cambios en la organización institucional, y con la organización de la comunidad lograda a través de los programas de promoción popular y de la ampliación de la base sindical.

Dada la estructura de la producción chilena y las condiciones favorables del comercio exterior que prevalecieron durante todo el período comprendido entre 1965 y 1970, no habría sido difícil conseguir una tasa de crecimiento más alta que la registrada en ese período. Para ello habría bastado un comportamiento más liberal en el uso del superávit de la balanza de pagos y haber dado a las inversiones en obras públicas y viviendas mayor preferencia que a los programas sociales, a los cambios estructurales y a los proyectos no tradicionales.

¶ Cuando el gobierno se vio enfrentado a la disyuntiva de elegir entre desarrollo y crecimiento, optó por la primera, aunque tenía clara conciencia de que esa decisión tendría un costo económico y político en el corto plazo. Hacer lo contrario habría significado claudicar a su convicción de que el subdesarrollo no se podía superar a menos de remover ciertos obstáculos estructurales que impedían al país lograr un sostenido progreso económico y social.

#### b) La inversión y su financiamiento

Durante los dos primeros años de gobierno se logró un importante aumento en la tasa de crecimiento (12 por ciento del producto interno bruto). Actuaron como factores estimulantes los aumentos en la demanda de bienes de consumo y en la inversión pública, que encontraron rápida respuesta en el aumento de la producción de la industria manufacturera y de las que proveen insumos para la construcción que en esa época contaban con capacidad instalada no utilizada, tal como ya se ha explicado.

Esta situación estaba prevista en la estrategia diseñada por el gobierno para su política de corto plazo, pero existía la convicción de que su efecto sería transitorio y que habría que impulsar el desarrollo de otros sectores dinámicos para lograr un crecimiento autosostenido. Para cumplir este objetivo se requería aumentar las tasas de ahorro e inversión internas, elaborar nuevos proyectos en los sectores dinámicos y canalizar los excedentes de preferencia a las áreas productivas.

El volumen de ahorro aumentó en el período casi en 20 por ciento,

representando el 16.1 por ciento del producto nacional en 1969. Este incremento se debió casi exclusivamente a los mayores excedentes generados en el sector público, ya que éstos más que se duplicaron entre 1964 y 1970. En cambio el ahorro privado redujo su participación en el producto nacional de 10.7 por ciento en 1964 a 9.4 por ciento en 1969. Por otra parte, el ahorro externo, que representaba 2.8 por ciento del producto en 1964, se redujo al 0.9 por ciento en 1970, principalmente como resultado del menor endeudamiento externo programado.

Los datos anteriores indican el gran esfuerzo que realizó el sector público para aumentar su capacidad de ahorro, y ello se logró gracias a las condiciones favorables del precio internacional del cobre y a la aplicación de reformas impositivas que permitieron aumentar los excedentes y a que las inversiones del Estado redujeran su dependencia financiera de los créditos externos e internos. Esto queda claramente reflejado en la evolución que experimentó el déficit fiscal como porcentaje del producto geográfico bruto, que pasó de 4.5 por ciento en 1964 a 1.3 por ciento en 1969. En la composición del ahorro nacional, el cambio se reflejó en que las inversiones públicas, directas e indirectas, que en 1964 representaban el 53.9 por ciento de la inversión geográfica bruta en capital fijo, pasaron a constituir el 74.8 por ciento de la misma en 1969.

Es importante destacar que el sector público, al mismo tiempo que aumentaba su participación en la inversión nacional autofinanciaba con ahorro una proporción creciente de ella. En efecto, mientras que en 1964 el autofinanciamiento alcanzaba aproximadamente al 55 por ciento, al fin del decenio este porcentaje superó el 80 por ciento.

El comportamiento de la inversión privada en el período fue muy diferente a la del sector público, ya que su ritmo de incremento decreció y fue necesario transferir ahorro de otros sectores (gobierno y externo) para completar su financiamiento. Esta transferencia de ahorro público al sector privado y el hecho de que algunos organismos estatales avalasen a ciertas empresas para que pudieran obtener financiamiento del exterior, fue motivo de críticas al gobierno, argumentándose que se estaba alentando un sistema neocapitalista, fortaleciendo los centros de poder económico y afianzando una nueva modalidad del capitalismo más perniciosa que la precedente.

Creemos erróneas dichas observaciones porque reflejan un desconocimiento del enorme poder que tiene el Estado en Chile. En efecto, maneja gran parte del crédito comercial, controla los precios, dispone de varios instrumentos administrativos para fiscalizar el funciona-

miento de las empresas, monopoliza los créditos a mediano y a largo plazo, controla administrativamente el comercio exterior, etc. En suma, por una u otra razón la expansión y hasta la subsistencia de las empresas de mayor dimensión están sujetas a la voluntad del Estado. Además, cuando no se confunde el poder económico con el poder político, como fue el caso del gobierno demócratacristiano, no existe el riesgo de un aprovechamiento indebido y descontrolado de los recursos públicos por parte de las empresas privadas. Por último, en un proceso de transformaciones sin pérdida de eficiencia, la asociación del Estado con el sector privado puede permitir la transición hacia un sistema diferente de propiedad y gestión de los medios de producción con bajo costo económico y social.

Los antecedentes expuestos comprueban la dependencia creciente de la expansión del sector privado respecto del financiamiento público. También explican la razón de que, a pesar del aumento de la inversión pública, no creciese la inversión total nacional en la forma programada<sup>1</sup>.

El cambio en la composición del financiamiento y en la participación de los sectores público y privado que se produjo entre 1964 y 1970 representa una importante transformación en el sistema económico chileno. En efecto, acentúa en forma notoria la posibilidad de influir en la orientación del destino de los recursos nacionales a través de una acción planificada, ya sea directamente en proyectos de gestión estatal o indirectamente transfiriendo créditos o aportes al sector privado en aquellas áreas productivas que se desea estimular. He aquí otra transformación estructural no reflejada en las cifras globales, pero cuya trascendencia es innegable si se mira en una perspectiva histórica.

Si bien es cierto que la CORFO había realizado proyectos de gran importancia para la industrialización y desarrollo del país, la inversión del sector público en Chile estuvo siempre ligada principalmente a la construcción de la infraestructura —camino, puentes, puertos, aeropuertos, etc.— a la construcción de viviendas y a la edificación destinada a servicios de utilidad pública, educación, salud y gobierno y administración general. Como hemos dicho, las inversiones de este tipo, pese a su importancia cuantitativa, tienen una influencia limitada en el cambio de la estructura productiva en el largo plazo. Por

<sup>1</sup>Los datos estadísticos citados proceden de *Antecedentes sobre el desarrollo chileno 1960-1970* y *La inversión pública en el período 1961-1970*, publicaciones de ODEPLAN, 1971.

esta razón la política del gobierno del Presidente Frei se orientó a modificar esta estructura tradicional de la inversión pública. Como consecuencia de ello, la inversión en infraestructura, que en 1964 constituía el 12.6 por ciento de la inversión geográfica bruta, descendió al 8.3 por ciento en 1968. En cambio, la inversión pública directamente productiva subió de 32.8 por ciento, en 1964, a 39.8 por ciento de la inversión total en 1968, último año respecto al cual se dispone de cifras.

Este cambio en la composición de la inversión pública no podía tener una influencia proporcional en el aumento del producto, porque parte importante de ella se destinó a la ejecución de proyectos de larga gestación, como eran los ya mencionados (la petroquímica, el acero, la celulosa y muy especialmente el cobre). Todos ellos entrarán en producción en el decenio de 1970 y se reflejarán en el producto de esos años. Tal es el costo que hubo de pagar el gobierno del Presidente Frei por el descuido de administraciones anteriores en la preparación de proyectos de gran envergadura que requieren varios años desde su estudio hasta su puesta en marcha.

Por otra parte, dentro de las inversiones públicas, pasaron a tener mayor prioridad las relacionadas con los cambios estructurales, tales como las necesarias para realizar las reformas educacional y agraria, los programas de salud y la chilenización del cobre. Todas ellas tenían reducido efecto sobre la producción en el corto plazo, pero significaban transformaciones de fondo en el sistema económico, social y político chileno, con claras proyecciones para el futuro.

Para que se hubieran podido realizar los cambios señalados en la estructura de la inversión, junto con el considerable aumento real de las remuneraciones de los trabajadores del sector público —lo que significó un incremento sustancial de los gastos corrientes— y, haber mantenido una inversión significativamente creciente en obras públicas y vivienda, a fin de obtener una mayor tasa de crecimiento, habría sido necesario aumentar considerablemente más el ahorro y/o el endeudamiento externo e interno. Estas consideraciones, entre otras, impulsaron al gobierno a proponer, a fines de 1967, un proyecto de ahorro forzoso destinado, además, a provocar cambios profundos en la propiedad de los medios de producción. Más adelante serán expuestos con mayor detalle los alcances de esta proposición.

En resumen, es verdad que no se alcanzó la tasa de crecimiento propuesta en el programa y que en lugar de un promedio de aumento del producto de 5 por ciento, que era la meta fijada para los 6 años, se alcanzó alrededor del 4 por ciento. Pero basar un juicio del resul-

tado de la gestión del gobierno demócratacristiano tan sólo sobre este antecedente sería injusto y también erróneo.

Es indudable que habría sido deseable una tasa de crecimiento más alta, pero no a expensas de lo que se realizó. Como nunca antes, se abrieron los cauces para la nacionalización de las riquezas básicas, se inició con decisión el proceso de reforma agraria, se realizó la reforma educacional para acercarse al ideal de la igualdad de oportunidades, se establecieron los mecanismos de participación popular, se asentó la doctrina de que la inflación no se puede detener a costa de reducir el valor adquisitivo de los salarios y, en fin, se produjo en la actitud psicológica de los chilenos una transformación radical que permite afirmar con alto grado de certeza que, después del gobierno demócratacristiano, no retornarán en Chile las formas dominantes del pasado.

## 2. *La redistribución monetaria del ingreso y los programas sociales*

Nos limitaremos aquí a esbozar a grandes rasgos la evolución experimentada en la distribución monetaria del ingreso y los avances que se hicieron en los principales programas sociales, como los de educación, vivienda, salud, en la reforma agraria y en la organización social.

### a) Cambios en los ingresos monetarios de las personas en el decenio 1960-69

Desde 1965 se produjo un claro cambio en la tendencia de la distribución del ingreso nacional en los distintos tipos de compensaciones. En 1964 se alcanzó el límite más bajo en la participación de las remuneraciones del trabajo en el total del ingreso, llegando ese tipo de compensación a representar 47.9 por ciento, mientras que la remuneración neta de propietarios y empresarios fue de 26.3 por ciento. A partir de ese año las remuneraciones del trabajo subieron sistemáticamente su participación hasta alcanzar su punto más alto en 1968 con 54.4 por ciento, bajando en 1969 a 53.1 por ciento. De otro lado, las reducciones más violentas de las remuneraciones de propietarios y empresarios se produjeron en 1965 y 1966, en que su participación alcanzó a 21.6 y 20.6 por ciento, respectivamente. Las remuneraciones de los trabajadores por cuenta propia han reducido persistentemente su participación en el ingreso nacional, con la única excepción de 1965, año en que tuvieron un pequeño repunte. En

1960 la participación de este sector en el ingreso total era de 21.8 por ciento y en 1969 había descendido a 14.3 por ciento, siendo el grupo social más perjudicado en el decenio.

Esta situación global de la distribución del ingreso se refleja también en la evolución de los ingresos promedios por persona ocupada. Si se toma 1960 como base para construir un índice, resulta que en 1964 las remuneraciones de los trabajadores habían subido sólo a 108.7 y en 1969 a 170.3. En cuanto a las remuneraciones de propietarios y empleadores, este índice mostraba 186.0 en 1964, 160.5 en 1965, 167.4 en 1966, 191.5 en 1967, 184.3 en 1968 y en 1969 subió a 223.3, lo que equivale a un aumento de sólo 19.9 por ciento desde 1964.

Otra indicación de lo ocurrido en el ingreso lo dan las variaciones anuales reales del ingreso promedio por persona ocupada. Las remuneraciones del trabajo por trabajador ocupado aumentaron en los siguientes porcentajes anuales: 15.0 en 1965, 12.6 en 1966, 5.9 en 1967, 8.9 en 1968 y 4.9 en 1969, o sea aproximadamente 55 por ciento en forma acumulativa<sup>2</sup>.

Cualquiera que sea el indicador que se tome para medir la distribución de los ingresos monetarios, conduce a la conclusión de que hubo un mejoramiento real importante en las remuneraciones del trabajo durante el período 1965-69. Ello fue particularmente notorio en 1965 y 1966, bienio en que se produjo una desaceleración del proceso inflacionario.

Otro factor que señala una evolución favorable en la distribución del ingreso es la reducción de la tasa de desocupación. Según las informaciones de ODEPLAN y del Instituto de Economía de la Universidad de Chile, el porcentaje de desocupados en la población activa, calculada para el Gran Santiago, se mantuvo en cifras superiores al 7 por ciento entre 1960 y 1964, bajando a 6.4 por ciento en 1965 y a 4.7 por ciento en 1967, para volver a subir a 6 por ciento en 1969. Con todo, el promedio de desocupación del período (1965-69) fue el más bajo de los últimos lustros.

Como se dijo al hablar de la estrategia, la política de remuneraciones del trabajo estaba encaminada a obtener un aumento real anual de 6 a 8 por ciento en este tipo de compensaciones. Estos porcentajes fueron ampliamente superados en 1965 y 1966, lo que como es natural tuvo efectos sobre los precios de los años siguientes. En el conjun-

<sup>2</sup>Cifras tomadas de *Antecedentes sobre el desarrollo chileno 1960-1970*, op. cit.

to del período se logró un aumento real anual del ingreso promedio por trabajador ocupado del orden del 8 por ciento.

Durante la administración del Presidente Frei, a diferencia de lo ocurrido antes, se mantuvo en forma permanente un aumento real de las remuneraciones del trabajo, a pesar del cambio en la tendencia de los precios que se produjo a partir de 1967. En las experiencias de gobiernos anteriores al demócratacristiano es posible encontrar algunos años en que se produjeron mejoramientos significativos de las remuneraciones reales de los trabajadores, pero nunca había ocurrido esto en la forma sostenida y en las proporciones que registran las estadísticas oficiales del quinquenio 1965-69.

#### b) La educación, la vivienda y la salud

Los antecedentes proporcionados sólo reflejan la evolución de los ingresos monetarios. Desde el punto de vista del bienestar de la población y de sus posibilidades de progreso a más largo plazo, hay que considerar también los resultados de la aplicación de los programas sociales que inciden también, aunque indirectamente, en el ingreso de las familias.

Durante el sexenio, el sistema escolar se amplió sustancialmente al alcanzar la matrícula total a cerca de 2.69 millones de alumnos en 1970, cifra que se compara favorablemente con la de 1.84 millones correspondiente a 1964. Por lo tanto, el incremento de matrícula fue casi de un 50 por ciento, con la siguiente discriminación: la educación básica se expandió en este período en 37 por ciento, la educación media humanística en 117 por ciento, la educación técnica en 211 por ciento y la educación superior universitaria en 124 por ciento. Como es lógico, junto al crecimiento de las matrículas aumentaron proporcionalmente el número de profesores, la construcción de locales escolares, la dotación de material de enseñanza, etc. Todo ello se reflejó en un aumento notable del gasto del Ministerio de Educación, que pasó de 1 100 millones de escudos en 1964 a 2 900 millones en 1970, ambas cifras expresadas en moneda de igual poder adquisitivo.

Junto con este cambio cuantitativo, que en 1969 permitió llegar a la escolarización del 95 por ciento del grupo comprendido entre 6 y 14 años de edad y, además, bajar considerablemente el analfabetismo de 16.4 por ciento en 1964 a menos de 10 por ciento en 1970, se ampliaron extraordinariamente los programas asistenciales en favor de los estudiantes de bajos ingresos. Esto último se reflejó en las ayudas que otorgó un organismo estatal especializado —la Junta

Nacional de Auxilio Escolar y Becas— que prácticamente duplicó en el período todas sus prestaciones (desayunos, almuerzos, becas y préstamos). Sin embargo, quizás lo más importante en cuanto a desarrollo educacional fueron los progresos habidos en la enseñanza para conformarla a los nuevos avances científicos, culturales y pedagógicos. Estos cambios cualitativos, que se adecuaron estrechamente a los planes de desarrollo socioeconómicos, se expresaron a través de una reformulación de los fines y objetivos de la educación nacional, lo que motivó la elaboración de nuevos programas de estudio que involucraron cambios esenciales en los métodos y técnicas de enseñanza. A la atención planificada para el perfeccionamiento permanente del profesorado, habría que agregar la introducción de sistemas destinados a ejercitar la iniciativa personal de los alumnos para alcanzar el límite de su potencialidad intelectual.

El programa de viviendas era otro aspecto importante de la política social porque estaba orientado principalmente a satisfacer las necesidades de los estratos de ingresos medios y bajos. Dicho programa logró atender a 455 000 familias, es decir, a más de 2.5 millones de personas, mientras que la población total aumentó en el período aproximadamente en un millón de personas, o sea aproximadamente en 200 000 familias, al proporcionar 255 000 viviendas definitivas y 200 000 soluciones habitacionales, que consistían en viviendas provisionales, de autoconstrucción y sitios urbanizados. Además se realizaron importantes inversiones en equipamiento comunitario, consistente en la construcción de centros comerciales, clubes sociales, plazas de juegos infantiles, canchas deportivas, etc.

Inicialmente el programa contemplaba la construcción de 360 000 viviendas definitivas, pero en la mitad del período se hizo evidente que a muchas familias de ingresos muy bajos que vivían en condiciones insalubres (callampas) les era imposible hacer frente a los gastos que implicaba su traslado inmediato a una vivienda nueva definitiva. De allí surgió el cambio en el programa en el sentido de buscar una transición más lenta y menos costosa para esas familias, ofreciéndoles las aludidas soluciones habitacionales.

A pesar del esfuerzo sin precedentes realizado entre 1965 y 1970 para aliviar el problema habitacional, subsiste un importante déficit de viviendas, agudizado en las grandes ciudades por la afluencia de la población rural. En todo caso, durante estos seis años se produjo una ostensible disminución de las poblaciones "callampas". Debe reconocerse, sin embargo, que en este sentido aún queda mucho por hacer.

Otro aspecto del programa social al cual se dio atención preferente es el relacionado con la salud de la población. En este campo se logró una importante reducción de la mortalidad gracias a la ampliación de los servicios de atención médica, al aumento de la distribución de leche en las escuelas y poblaciones, a la mejor alimentación escolar proporcionada por el Estado y a la acción preventiva de los servicios de salud. Todo ello significó un gasto fiscal considerable que se reflejó en un aumento superior al 100 por ciento, en los seis años, del presupuesto del Servicio Nacional de Salud. Estos recursos adicionales permitieron asimismo mejorar más allá que el promedio de los demás funcionarios del Estado las remuneraciones del personal correspondiente a este sector de la administración, especialmente de los médicos, y construir y habilitar hospitales, postas rurales, consultorios en las poblaciones, etc., duplicándose con exceso las construcciones realizadas en los seis años anteriores.

Algunos indicadores de mortalidad publicados por el Servicio Nacional de Salud muestran los siguientes resultados:

	1964	1969
Tasa general de mortalidad (por cada 1 000 habitantes)	11.1	8.9
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1 000 niños nacidos vivos)	102.9	79.0
Sarampión (por cada 100 000 habitantes)	38.6	3.5
Fiebre tifoidea (por cada 100 000 habitantes)	2.1	0.9
Tuberculosis (por cada 100 000 habitantes)	48.8	29.6
Enfermedades infecciosas con exclusión de la tuberculosis (por cada 100 000 habitantes)	60.0	19.9

### c) La reforma agraria

En el programa de transformaciones iniciado por el gobierno demócratacristiano tenía preferencia el sector agropecuario y especialmente el cambio estructural en la propiedad del agro chileno. Esta preocupación se hizo presente desde el comienzo del gobierno, el que propuso una enmienda constitucional al derecho de propiedad y envió un proyecto de ley sobre reforma agraria cuya tramitación en el Congreso Nacional demoró dos años, lo que retrasó todo el proceso.

*La legislación.* La reforma constitucional estaba orientada a dar

a la propiedad una función social, eliminando el anticuado y predominante concepto de función privada y singular, que obstaculiza el desarrollo de una sociedad moderna. En su parte más sustantiva, esta enmienda dispuso que «la ley establecerá el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella, y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social y hacerla accesible a todos. La función social de la propiedad comprende cuanto exijan los intereses del Estado, la utilidad y la salubridad pública, el mejor aprovechamiento de las fuentes productivas y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes». En esta misma reforma se estableció el pago a plazo y en bonos del valor de la tierra expropiada, lo que anteriormente constituía un obstáculo insalvable para realizar la reforma agraria.

Por su parte, la nueva ley reglamentó los aspectos relativos a la propiedad de la tierra, las causales de expropiación, el pago de la indemnización, la constitución de los nuevos propietarios y la asignación de tierras. Además, en la misma ley se nacionalizaron los derechos sobre las aguas, lo que significó una innovación fundamental para el proceso de reforma y para la aplicación del plan de desarrollo agropecuario.

*Causas de expropiación.* Se consideraron como causas de expropiación el abandono o la mala explotación de los predios y el exceso de superficie. Si el predio estaba mal explotado o abandonado, podría ser expropiado cualquiera que fuera su extensión. Sin embargo, con el objeto de no desalentar la producción esta disposición no se aplicaría a los predios de superficie inferior a 80 hectáreas de riego básico sino a partir de julio de 1970. Las condiciones que caracterizaban un predio mal explotado quedaron entregadas en sus detalles a un reglamento. En cuanto a la superficie, eran expropiables los predios mayores de 80 hectáreas de riego básico referidas a una zona agrícolamente privilegiada del país por la calidad de sus tierras o su equivalente en otras zonas de acuerdo con las especificaciones que se señalaron más tarde. Se establecieron algunas modalidades especiales cuando se trataba de explotaciones modelos o de predios sometidos a un plan de inversiones para la habilitación de suelos, plantaciones de viñedos o bosques naturales y artificiales.

La ley reconocía el derecho a una reserva consistente en que el propietario podía mantener bajo su dominio una extensión que no excediese de las 80 hectáreas básicas de riego ya referidas, siempre que no hubiese sido expropiado por abandono o mala explotación.

*Forma de pago.* El monto de la indemnización quedaba determi-

nado por el avalúo fiscal del predio expropiado y su forma de pago se relacionaba con las causas de expropiación. Así, se pagaba 10 por ciento al contado si la causal era exceso de superficie, 5 por ciento en los casos de mala explotación y 1 por ciento si el predio estaba abandonado. El saldo se pagaba en bonos, de los cuales el 30 por ciento no eran reajustables y el 70 por ciento se reajustaba de acuerdo con las variaciones que experimentara el índice de precios al consumidor en el período correspondiente. El interés fijado fue de 3 por ciento anual y se aplicaría sobre el monto de cada cuota más el 50 por ciento del reajuste correspondiente<sup>3</sup>.

El valor de las mejoras, según tasación, se incorporaba al avalúo fiscal para fijar el total de la indemnización. Aquellas inversiones realizadas después de noviembre de 1964 se pagaban al contado a fin de no desestimular las inversiones en el campo, especialmente en aquellos predios que eran explotables por exceso de superficie.

*Los asentamientos.* La ley estableció también la constitución de «asentamientos campesinos» como etapa previa a la asignación de la propiedad a los campesinos. En esta etapa, la Corporación de la Reforma Agraria (CORA), institución encargada de llevar a la práctica este proceso, debía formar una sociedad con los campesinos de los predios expropiados para ayudarles a organizarse social y económicamente.

De acuerdo con lo expresado en el Plan de Desarrollo Agropecuario, los objetivos de los asentamientos son: «Asegurar la continuidad y mejoramiento de las explotaciones del predio expropiado; preparar y capacitar a los campesinos para que asuman, al término del asentamiento, las responsabilidades de propietarios y empresarios agrícolas; orientar e impulsar el desarrollo de la comunidad promoviendo la preparación, la creación y el fortalecimiento de sus organizaciones de base; promover la capitalización de los asentados a través de la inversión que posibilita los mayores ingresos que obtienen; construir la infraestructura mínima necesaria para la explotación inmediata y futura del predio expropiado, así como la necesaria para el desarrollo de la vida familiar y comunitaria; y seleccionar a los futuros asignatarios de tierras».

Terminada la etapa de tres años que teóricamente debía durar el asentamiento, la ley previó la asignación de los predios en propiedad a los campesinos en forma de unidad agrícola familiar, que permita a la familia vivir y prosperar. Su superficie dependería de la calidad

<sup>3</sup> Artículo 132 de la Ley N° 16.640.

del suelo, ubicación, clima, etc. También era posible la explotación comunitaria por un grupo de familias que tuviera la propiedad del predio. En todos los casos estaba previsto que los asignatarios debían formar cooperativas para el mejor disfrute de los servicios comunes. Se concibió que las condiciones de pago de los campesinos a la CORA fueran similares a las convenidas por ésta para la compra del predio, estableciéndose así un sistema de financiamiento continuo para las expropiaciones, salvo en los primeros años en que existía un trienio de gracia y las cuotas eran más reducidas.

*Realizaciones.* La meta anunciada en la campaña presidencial, que fue ratificada al iniciarse el gobierno, era crear 100 000 nuevos propietarios agrícolas en el período de seis años, siempre que el proyecto de ley de reforma agraria hubiese sido aprobado por el Congreso a comienzos del período de gobierno, lo que no ocurrió. A continuación se resumen algunas cifras que indican los avances realizados en materia de reforma agraria entre 1965 y comienzos de 1970.

El número de predios expropiados era en mayo de 1970 (Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1970) de 1 224 con una superficie total aproximada de 3.2 millones de hectáreas, de las cuales 265 000 eran de riego, es decir, más del 20 por ciento de las tierras regadas de Chile, y el resto de seco. Hasta esa misma fecha, el número de familias beneficiadas fue de 28 000, que comprendían alrededor de 180 000 personas. Durante el resto del año 1970 se siguió el proceso hasta dejar asentadas cerca de 30 000 familias, en beneficio de unas 200 000 personas.

El gobierno expresó desde un comienzo su propósito de llevar adelante el proceso de reforma agraria dentro de los cauces legales establecidos y sin provocar desmedro alguno en la producción agropecuaria, lo que era un desafío frente a las experiencias históricas conocidas. Desgraciadamente hubo un retraso desde el comienzo, pues la ley correspondiente no fue aprobada por el Congreso hasta 1967. Este contratiempo legislativo significó que durante 1965 y 1966 sólo fue posible asentar a 4 170 familias, porque durante esos años se debió operar con la ley dictada en la administración anterior que imponía serias limitaciones para cumplir los propósitos del nuevo gobierno. Si no hubiese ocurrido este retraso, el número de familias beneficiadas se habría acercado a 50 000.

*Condiciones básicas.* La política de no reducir durante el proceso la tasa de crecimiento de la producción, sino aumentarla, implicaba proceder con cautela, tanto para no provocar cambios desfavorables en la explotación de los predios tradicionales como para asegurar un

buen rendimiento en los predios reformados. Esto último significó montar una nueva organización administrativa y técnica que permitiera dar asistencia a los asentamientos, procurar su financiamiento, colaborar en la compra de insumos y en el proceso de comercialización, etc. Todo ello era costoso y exigía tiempo no sólo para adecuar los organismos especializados que intervenían en la reforma agraria, sino también las demás instituciones que debían colaborar en ella, como el Banco del Estado, la Corporación de Fomento, los ministerios que debían proveer la infraestructura, los créditos de explotación, la asistencia técnica, etc., que por sus leyes orgánicas y por tradición actuaban con normas inadecuadas para atender las necesidades de los asentamientos, o sea las sociedades de reforma agraria como era su nombre legal.

La dificultad administrativa fue aumentando a medida que el proceso progresaba. Ese avance, en efecto, requirió una gran descentralización y desconcentración de la Corporación de Reforma Agraria, del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y de las otras entidades directamente envueltas en él, lo que no fue fácil llevar a cabo.

*Conciencia y presiones.* Los campesinos adquirieron conciencia de sus derechos, y en muchas ocasiones les dieron su propia interpretación bajo el acicate de agitadores políticos y hasta de funcionarios de los organismos gubernamentales que estimulaban el proceso de reforma agraria. De esta manera se crearon presiones que impulsaron a acelerar la reforma y a hacerla geográficamente dispersa, lo que impuso una tarea extremadamente difícil a los organismos políticos y administrativos, pero al mismo tiempo hizo irreversible el proceso.

Como se explicó antes, en la práctica, a pesar de que se asignaron importantes recursos financieros a la reforma agraria, aunque no en la cantidad que solicitaban los responsables de ese sector, el proceso tomó una dinámica que amenazó romper los cauces normales por los cuales había sido conducido. Esto se hizo más patente en el transcurso de 1970 debido a la campaña presidencial. Las tensiones se agudizaron en ese año y en algunos casos se produjeron invasiones y »tomas« de predios agrícolas por parte de los campesinos, estimulados por algunos grupos políticos extremistas.

*Los conflictos.* Esta situación provocó la previsible reacción de los propietarios agrícolas que, aunque debilitados en su expresión política, fueron oponiendo a la reforma agraria una resistencia creciente

a medida que las expropiaciones se fueron extendiendo territorialmente y afectando predios que no estaban mal explotados ni abandonados. Como resultado de lo anterior, los empresarios fortalecieron sus asociaciones y crearon sindicatos regionales y nacionales para coordinar su acción y defender así lo que consideraban su derecho.

Los conflictos que se produjeron entre 1965 y 1970 no fueron, sin embargo, de gran importancia si se comparan con los que ha originado en otros países la aplicación de la reforma agraria. El proceso adquirió tal dinamismo durante el período 1965-70 que hoy no existen fuerzas capaces de oponérsele y la controversia radica actualmente en la forma jurídica que habrán de tomar las nuevas propiedades y en la superficie aceptable. Más concretamente ahora se discute si se mantendrá el régimen de asentamientos, si se crearán nuevas formas de propiedad colectiva o si se preferirán las haciendas estatales.

Es importante anotar que en los primeros años del gobierno fue posible aumentar en forma significativa la producción agropecuaria y que este incremento habría podido mantenerse a no ser por la sequía que afectó al país a partir de 1967 y que se hizo sentir con gran intensidad en la cosecha de 1968. En aquel año se produjo una fuerte baja en la producción agropecuaria motivada por la alteración climática referida, que se agudizó en 1968.

#### d) La organización social

Junto a los programas de transformación económica y social ya enunciados, fueron impulsadas las organizaciones de los trabajadores, ampliando su base sindical, y las de los pobladores y campesinos a través de la promoción de juntas de vecinos, centros comunitarios, cooperativas, etc.

La incorporación activa de la participación popular en la vida de la nación constituía un aspecto central en el programa de gobierno del Presidente Frei. Para conseguir ese objetivo era condición previa la organización del pueblo.

En su primer mensaje al Congreso Nacional (mayo de 1965), el Presidente afirmó que la marginalidad de los grupos populares era una característica del subdesarrollo en América Latina y añadía: »Su desintegración, la falta de organismos que los representen, la ausencia de servicios elementales y de educación, muchas veces la carencia de trabajo y la baja remuneración, constituyen las notas sobresalientes de su vida«.

»Esta situación se ha agravado porque la propia sociedad está estructurada de tal manera que otros grupos, resguardándose en el poder económico, en el poder político, en fórmulas burocráticas y aún en las propias organizaciones de los trabajadores, los excluyen prácticamente de todo beneficio«.

»Por eso la filosofía que inspira a mi gobierno es abrir los cauces necesarios para que estos grupos debidamente organizados alcancen su integración en la comunidad y puedan incorporarse útilmente al esfuerzo creador y, por consiguiente, al bienestar y al progreso«.

En estos conceptos del Presidente Frei se pueden distinguir tres etapas: abrir los cauces, dar organización e incorporar a la comunidad a la gran mayoría de chilenos que habían permanecido ajenos al mínimo del bienestar a que tiene derecho todo ciudadano y dar participación a todos en las decisiones que la sociedad debe adoptar en sus distintos niveles.<sup>4</sup>

Para abrir los cauces a través de los cuales pudieran expresarse los grupos sociales marginados, se emprendió la tarea de crear las bases legales que permitieran organizar a los trabajadores, pobladores y campesinos por empresas y entidades comunitarias.

La tasa de sindicalización había disminuido en los años anteriores al gobierno de la Democracia Cristiana hasta llegar a constituir, en 1964, sólo el 10.3 por ciento de la fuerza de trabajo. Este porcentaje subió a más del 18 por ciento en 1969. El aumento más importante fue el experimentado por el número de afiliados a sindicatos campesinos, provocado por la nueva ley sobre sindicalización campesina. Mientras que en 1964 existían 1658 afiliados, en 1969 esta cifra había subido a 104666 afiliados. Si bien es cierto que éste fue el crecimiento más espectacular, también hubo importantes incrementos en otros sectores. Los sindicatos profesionales aumentaron el número de sus afiliados de 125926 en 1964 a 232946 en 1969 y los sindicatos industriales de 142958 a 196101 entre los años indicados. Así, en conjunto, la organización sindical chilena amplió el número de sus afiliados de 270542 a 533713 entre 1964 y 1969, o sea prácticamente el cien por ciento<sup>4</sup>.

Este cambio en la tendencia histórica de la evolución sindical en Chile constituye un avance importante para mejorar las condiciones de negociación de los trabajadores, especialmente de los campesinos, y para abrir nuevos cauces a su participación sistemática en la solución de los problemas nacionales.

<sup>4</sup>Datos del mensaje presidencial del 21 de mayo de 1970, segunda parte.

En cuanto a la organización de los pobladores, el gobierno creó de hecho la que se denominó Consejería de Promoción Popular. Este organismo, colocado bajo la directa dependencia del Presidente de la República, no pudo obtener, por razones de oposición política, un estatuto legal, lo que debilitó sus posibilidades de operación. A pesar de ello, orientó su acción a establecer las condiciones básicas para crear centros comunitarios, a través de la programación de cursos de capacitación cívica cultural y técnica, foros, seminarios y charlas, las cuales contaron con más de 700 000 asistentes y, lo que es muy importante, legalizar la formación de las juntas de vecinos, que actualmente son más de 5 000.

La legislación que permitió dar institucionalidad a este esfuerzo, pero no a la Consejería, no fue aprobada sino en 1968, después de tres años de gobierno, debido a la fuerte oposición que encontró en el Congreso lo que dio origen a un trámite legal exageradamente largo. Esta ley permitió reglamentar la existencia de las mencionadas juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias.

Partiendo del trabajo previo realizado por la Consejería de Promoción Popular, que atendía de preferencia a los sectores urbanos, y del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP), que se ocupaba de los sectores rurales campesinos, entre 1964 y 1969 ambas entidades constituyeron más de 20 000 organizaciones de base —juntas de vecinos, centros de madres, centros juveniles, centros deportivos, centros de padres y apoderados, y otros— que llegaron a cubrir una población superior a los dos millones de habitantes. La labor de la Consejería y del INDAP se orientó a asesorar a estas organizaciones y a capacitarlas para el cumplimiento de las funciones que la ley les asignaba. Coordinando su acción con la de otros organismos públicos y municipales que tenían responsabilidades en el desarrollo de las organizaciones en las poblaciones urbanas periféricas y rurales, ambas instituciones colaboraron en la solución de los problemas más inmediatos que les afectaban.

La respuesta de pobladores y campesinos fue realmente extraordinaria y demostró la capacidad potencial de esos sectores, la que se hace efectiva cuando tienen motivación y organización. Bajo la orientación de la Consejería, de INDAP y de otros organismos especializados del gobierno se desarrolló una amplia labor de autoconstrucción de viviendas, veredas, calles, caminos, redes de alcantarillado y agua potable, plazas de juego infantiles, instalación de talleres artesanales, campos deportivos, etc. En las poblaciones, especialmente en los centros de madres, se constituyeron verdade-

ras escuelas donde se aprendieron oficios como costura, lavado, peluquería, corte, artesanía, etc. Por primera vez la mujer se liberó de sus agobiadoras tareas cotidianas e inició un verdadero proceso emancipador con amplias proyecciones sociales y de ayuda económica para sus hogares.

Si bien es cierto que durante los seis años de la administración del Presidente Frei y de la Democracia Cristiana se abrieron los cauces para la participación popular en la solución de los problemas locales, esa participación no alcanzó su plenitud por el ya mencionado atraso en el despacho de la legislación necesaria en el Congreso, porque el proceso educativo es largo y porque las instituciones públicas no siempre actuaron con agilidad y comprensión hacia estas nuevas organizaciones cuyos problemas no podían ser resueltos dentro de los marcos rutinarios y tradicionales de la administración pública.

Por otra parte, en lo que se refiere a la Consejería de Promoción Popular no tuvo desde su iniciación la jerarquía que correspondía a la función que el programa de gobierno le había asignado y su tarea se vio limitada por falta de atribuciones legales y por la permanente obstrucción a que la sometieron los partidos de oposición. Estos estimaban que en su acción había demasiado proselitismo político. Tan debilitada posición del organismo responsable de promover la participación popular trascendía a los pobladores, lo que obligaba a realizar grandes esfuerzos para que los funcionarios que estaban en contacto con ellos pudieran mantener el liderazgo requerido a fin de encauzar los primeros pasos de las organizaciones que ellos debían promover.

En resumen, en el período que nos preocupa se crearon las bases institucionales y legales que permitirían a los pobladores participar en la solución de los problemas que afectaban a su comunidad y se dio vida a múltiples organizaciones populares, pero no se llegaron a determinar con absoluta claridad las formas que tomaría esa participación, ni se adecuaron las instituciones públicas y municipales para dar a las nuevas entidades sociales la debida representación en los niveles donde se toman las decisiones que a ellos les afectan. En otras palabras, aunque no se logró cumplir satisfactoriamente la etapa de integración de estos grupos sociales y de sus organizaciones al resto de la comunidad, no sólo quedó abierto el camino para avanzar en esta nueva tarea, sino que se creó una conciencia de participación que hará muy difícil cualquier tentativa para retro-

ceder a un sistema de paternalismo o autoritarismo, ya sea privado o estatal.

### 3. *La inflación*

La inflación ha sido el enemigo más rebelde para muchos gobernantes chilenos. Aunque han puesto todos ellos el mayor empeño en derrotarla, los precios han seguido su marcha ascendente en forma implacable.

Al escribir los párrafos que siguen no puedo dejar de sentirme frustrado cuando recuerdo las energías gastadas, las largas explicaciones elaboradas sobre las causas de la inflación y las medidas que es necesario tomar para extirparlas, las múltiples discusiones —enérgicas y violentas unas, conciliadoras y persuasivas otras— para convencer a los distintos grupos en pugna de la esterilidad de las soluciones parciales y egoístas. Estas siempre se presentan en forma de ilusión monetaria, que la realidad económica muy pronto se encarga de anular.

En el gobierno estábamos convencidos de que la batalla contra la inflación era esencial tanto en el campo económico y social como en el político. Dimos gran importancia a la estabilización como objetivo, pero nunca la consideramos importante en sí misma, sino unida a la redistribución y al mayor desarrollo.

Existía el riesgo de que las medidas que debían adoptarse y que requerían de la ley podían encontrar fuerte oposición en el Congreso. Esta razón, entre otras, determinó que uno de los primeros actos del gobierno fuera proponer una reforma constitucional que permitiera al ejecutivo realizar una acción planificada sin las interferencias del Parlamento en actos que son propios de la administración del Estado y cuya responsabilidad debe recaer tan sólo en el Presidente de la República. Estas materias se relacionaban con una reforma a las disposiciones de la Constitución que permitían a los diputados y senadores imponer nuevos gastos públicos, otorgar beneficios previsionales y franquicias tributarias o aduaneras, fijar porcentajes de reajuste de remuneraciones para los trabajadores del sector privado, etc. Además, en esta misma reforma se proponía una enmienda que, cumplidas ciertas condiciones, permitía al Presidente recurrir al plebiscito para que la decisión popular pudiera dirimir los conflictos entre los poderes legislativo y ejecutivo, dando así la debida participación al pueblo en la resolución de materias de trascendencia nacional.

Desgraciadamente esta reforma fue postergada por la oposición que hubo en el Congreso, y no fue aprobada sino parcialmente en el último año del gobierno del Presidente Frei.

Como Ministro de Hacienda me correspondió anunciar el programa de estabilización paulatina con sus metas de precios decrecientes para cada año. Se me acusó de ingenuo por hacer este pronóstico. Tal vez tenían razón los que así pensaban. El enjuiciamiento de la acción gubernamental se centró en los resultados de su política de estabilización y, al propio tiempo, la táctica de los opositores se orientó a impedir la aplicación de las medidas estabilizadoras. Sin embargo, como siempre hemos tenido el convencimiento de que la inflación es uno de los principales enemigos del progreso de Chile y, muy particularmente, de los grupos sociales más desvalidos, deseábamos comprometernos a nosotros mismos y comprometer al país en un esfuerzo nacional y solidario para derrotar a este enemigo común. Debemos reconocer que no lo logramos.

La inflación chilena ha sido estudiada por expertos nacionales y extranjeros. Se han propuesto soluciones ortodoxas y heterodoxas. Se han pronunciado sobre ella los monetaristas y los estructuralistas. Se han escrito cientos de páginas en diversos idiomas y ya casi no hay nada nuevo que decir. Debo confesar que el tema ha llegado a provocarme hastío. Las medidas técnicas parecen claras, pero las posibilidades políticas para aplicarlas se ven siempre muy distantes.

El comportamiento de los distintos grupos sociales me recuerda un juego de naipes (la chiflota y otro con un nombre menos publicable), en que los participantes tratan de que otro se quede con la carta perdedora. Todos buscan la forma de que las alzas de los precios no afecten sus ingresos y algunos creen conseguirlo pero en la otra vuelta del juego aparece la negra »dama de pique« que hace perder los puntos ganados. La única diferencia es que en el juego de la inflación la mala suerte se ceba repetidamente en los grupos sociales más indefensos, que resultan siendo los eternos perdedores, con lo cual se va acentuando en ellos la convicción de que las cartas están marcadas y es necesario cambiar totalmente la baraja de naipes y también las reglas del juego.

A pesar de la fatiga que me produce repetir las cifras que muestran la evolución de los precios, cumplo con el compromiso personal de hacerlo para que no parezca que eludo el tema por serme adverso.

Cuando nos ocupamos de la estrategia, ya adelantamos que el programa de estabilización contemplaba una reducción en el rit-

mo del alza de los precios desde una tasa de 38.4 por ciento, que fue la variación del índice de precios al consumidor en diciembre de 1964 con respecto a diciembre de 1963, a 25 por ciento en 1965, a 15 por ciento en 1966, a 10 por ciento en 1967, para lograr la estabilidad en los años sucesivos. El índice de precios mostró efectivamente las siguientes variaciones de diciembre a diciembre de cada año: 25.9 por ciento en 1965, 17 por ciento en 1966, 21.9 por ciento en 1967, 27.9 por ciento en 1968, 29.3 por ciento en 1969 y 35.8 por ciento en 1970.

Para explicar los cambios relativos de precios se presenta a continuación un cuadro que refleja las variaciones promedios anuales de los precios correspondientes a los componentes de los índices de precios al por mayor y al por menor.

Las variaciones del índice de precios al consumidor en el bienio 1965-66 son las que más se aproximaron a las metas del programa de estabilización. En esos años los precios de los bienes importados tuvieron el incremento menor y, al mismo tiempo, se produjo el mayor aumento de la productividad en el sector industrial, originado en la utilización de gran parte de la capacidad ociosa que existía en esos años. Por otro lado, el tipo de cambio real experimentó los menores

#### VARIACIONES EN LOS COMPONENTES DEL INDICE DE PRECIOS,

1960-70

(Porcentajes)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<i>Al por mayor</i>											
A. Nacionales	8.6	0.5	10.2	47.0	51.6	33.1	26.9	19.7	27.6	36.2	36.6
1. Agropecuarios	18.7	0.6	13.0	43.9	51.6	37.3	25.7	15.9	24.4	41.0	36.0
2. Industriales	2.9	0.9	9.3	52.9	53.5	28.0	28.3	22.8	30.9	35.6	1.3
3. Mineros	7.2	-1.7	4.5	50.6	40.3	46.9	24.3	15.8	21.7	29.2	29.0
B. Importados	-1.2	1.1	4.2	68.2	48.6	7.0	13.0	18.6	38.7	37.4	34.4
<i>Al por menor</i>											
A. Alimentos	14.7	9.9	17.1	49.8	50.3	29.6	22.5	14.5	25.5	30.7	35.4
B. Vivienda	9.3	7.2	10.5	31.2	35.3	26.5	20.6	19.7	24.5	26.1	25.8
C. Vestuario	7.1	2.5	11.8	41.8	50.7	25.3	20.3	22.1	25.6	27.8	27.7
D. Varios	10.5	6.5	10.9	46.8	36.7	34.2	31.9	27.6	35.4	39.4	37.7

Fuente: ODEPLAN, *Antecedentes sobre el desarrollo chileno 1960-1970*.

aumentos en 1965 y 1966, situación que se alteró a partir de 1967. En todos los años las remuneraciones reales del trabajo experimentaron aumentos, siendo los más notables los que se produjeron en 1965 y 1966 (27.6 por ciento) y también a esos años correspondieron las remuneraciones más bajas del período para los empleadores y propietarios.

Las presiones inflacionarias derivaron de los aumentos de la demanda y de los costos. Esos aumentos pudieron ser absorbidos en los primeros años, sin trasladarse en la misma proporción a los precios, por las condiciones favorables del comercio exterior y por los aumentos de la productividad, superiores a lo programado. Los mismos aumentos se repitieron en los años siguientes, pero los factores de compensación no tenían efecto permanente y se reinició el proceso alcista de los precios.

Desde 1968 el gobierno se vio obligado a abandonar sus metas de estabilización y todo su esfuerzo se orientó a evitar que el proceso se desbordara. Esto, que parece un propósito menguado y sin atractivo, demandó un esfuerzo del gobierno tan grande como en los primeros años, lo que hizo su tarea doblemente ingrata.

Hay quienes piensan que la inflación chilena forma parte de lo que ha sido su estabilidad institucional, porque estiman que constituye una válvula de escape cuando las presiones sociales alcanzan su punto de ebullición. Como la política de estabilización no puede menos de restringir las aspiraciones presentes de la población y, al mismo tiempo, debe afectar en mayor proporción a los que forman el *establishment*, el enfrentamiento es con los más poderosos núcleos de cada grupo social. Además, por no haberse formado en el país un gobierno con una base social y política suficientemente amplia, ni haberse creado una verdadera mística nacional para derrotar a la inflación, el tratamiento nunca se ha podido mantener por el tiempo requerido para extirpar el mal. De ahí que después de los primeros efectos de alivio producido por la aplicación del antibiótico, administrado en forma insuficiente, el virus reaparezca fortalecido.

Tal es la triste historia de la que no se escapó el gobierno demócrata-cristiano, con la favorable diferencia de que en este caso, a pesar de la inflación, se logró aumentar considerablemente el ingreso real de los trabajadores y se iniciaron transformaciones económicas y sociales de innegables proyecciones históricas para Chile.

La amplia y difundida literatura acerca de la inflación en Chile

y el grado de preparación que han alcanzado los economistas nacionales permiten afirmar que la solución del problema inflacionario no es de carácter técnico sino político. Hasta la fecha no ha sido posible lograr un entendimiento entre los distintos grupos sociales y partidos políticos, y en los propios grupos partidarios que han apoyado a los gobiernos ha habido temor y debilidad para dar la batalla decisiva contra la inflación,

#### 4. *El sector externo*

Entre 1960 y 1964 el sector externo evolucionó desfavorablemente. En esos años las reservas internacionales netas fueron negativas, alcanzando a menos 264 millones de dólares en 1963 y a menos 238.7 millones en 1964. A partir de 1965, debido al alza que experimentó el precio del cobre en el mercado internacional, a decisiones que se adoptaron para aprovechar esa coyuntura y a la política general del gobierno, la situación varió de tal manera que, en 1970, el país había acumulado reservas netas positivas por 343.2 millones de dólares. En otros términos, durante la administración del Presidente Frei se logró mejorar la posición de las reservas internacionales en una suma cercana a los 600 millones de dólares.

El saldo de la balanza comercial también fue negativo entre 1960 y 1964 y sus déficit anuales se alzaron sobre los 100 millones de dólares, en promedio. En el período 1965-70, en cambio, el intercambio comercial mostró saldos positivos, con un promedio anual de 97 millones de dólares<sup>5</sup>.

Muchas veces se ha explicado esta situación extraordinariamente favorable como resultado de la cotización del cobre en el mercado mundial. Se suele olvidar sin embargo, que en otras ocasiones se desaprovecharon coyunturas similares y se aceptó la imposición de precios internacionales que no guardaban relación con las condiciones reales del mercado. Esta vez, en cambio, decisiones del gobierno adoptadas en 1965 y 1966 le permitieron actuar directamente en la fijación del precio del cobre, ubicar los mejores mercados y formar un frente común de productores con Perú, Zambia y Congo (CIPEC), y fue posible así obtener mayores beneficios para el país.

<sup>5</sup> ODEPLAN, *Antecedentes sobre el desarrollo chileno 1960-1970*, op. cit.

## a) La economía externa y los convenios del cobre

En la estrategia económica del gobierno demócratacristiano ocuparon lugar preferente la ampliación, en general, y la diversificación de los mercados internacionales. Esto significó un profundo cambio económico, ya que en las últimas décadas el desarrollo del país se había basado principalmente en la sustitución de importaciones, principalmente manufacturas de consumo, con una alta protección arancelaria y con una limitada competencia interna. A ello se debía en gran medida que los empresarios en general no se preocuparan de los costos ni tomaran posiciones audaces para operar en el ámbito internacional con el fin de abrir nuevos mercados internos y externos. Es decir, recurrían, salvo excepciones, al fácil método de producir para mercados conocidos y restringidos. Por otra parte, las instalaciones y tecnologías que utiliza la industria manufacturera productiva de bienes de consumo para uso interno presenta características muy distintas a las que usan para la producción de bienes semidurables y bienes de capital, y para las destinadas a las exportaciones más convenientes a Chile. De ahí que el aumento y la diversificación de las exportaciones constituyen una tarea de largo aliento que no sólo implica variaciones importantes en el volumen de las inversiones comprometidas y en las técnicas aplicadas, sino además un cambio en la mentalidad de los empresarios nacionales.

*Medidas iniciales.* Como es lógico, una empresa de tanta envergadura no podía realizarse en plazo breve y, entre tanto, la situación de pagos sobre el exterior era crítica. Por esta razón, tan pronto como fue elegido el Presidente Eduardo Frei y antes de asumir el gobierno, se llevaron a efecto reuniones internacionales a fin de conseguir plazos más largos para amortizar la deuda externa existente y obtener mejores condiciones para los créditos externos que fuera necesario contratar en el futuro.

En los primeros meses de gobierno se iniciaron conversaciones con los representantes de Anaconda, Kennecott y Cerro Corporation con el propósito de elaborar un programa de inversiones para ampliar casi al doble la producción de cobre y modificar la estructura de propiedad dando en ella participación a capitales del Estado chileno. Esta negociación fue denominada «chilenización del cobre» y consistió, esencialmente, en la adquisición por parte del Estado chileno del 51 por ciento de las acciones de la compañía minera «El Teniente», que pertenecía a Kennecott Copper Co.; del 25 por ciento de la nueva mina «Exótica» y del 33 por ciento de cual-

quiera nueva sociedad que formara Anaconda en Chile, quedando momentáneamente sin modificar la situación de »Chuquicamata«, la mina más grande del país, y del 25 por ciento de la Compañía Minera Andina, que posteriormente subió al 30 por ciento, perteneciente a Cerro Corporation.

Como consecuencia de dichas negociaciones, el Estado chileno, a través de sus representantes en los directorios de las empresas, participó de manera directa y algunas veces en forma decisiva en la administración de las empresas cupreras, situación absolutamente distinta a la que existía hasta entonces. Quedó así de manifiesto el claro propósito del gobierno de controlar y fiscalizar, a través de la Corporación del Cobre, tanto la comercialización y refinación de su producción como las importaciones de elementos y equipos para las empresas con el fin de incrementar las compras en el mercado local.

*Chilenización.* El proyecto de chilenización de la gran minería del cobre fue sometido a un amplio y polémico debate ante el Parlamento y la opinión pública. En ese tiempo algunos insistían en proceder a la nacionalización total e inmediata de las minas.

Varias fueron las razones que se tuvieron en cuenta para adoptar como primer paso la política de chilenización antes que la de nacionalización. Destacan entre ellas las siguientes:

1ª. No se consideraba ventajoso para el país hacerse cargo de instalaciones y equipos que en muchos casos estaban obsoletos por lo que se impuso a las compañías el compromiso de realizar planes de inversiones y renovación de equipos.

2ª. Era necesario disponer de un plazo para capacitar al personal nacional que en el futuro pudiera hacerse cargo eficientemente de la dirección técnica y administrativa de las empresas.

3ª. No existían las condiciones necesarias para asumir simultáneamente la responsabilidad de la administración y de formular y llevar a cabo el plan de inversiones. La postergación de este último tendría inevitables y adversas consecuencias en el corto plazo y para el desarrollo del país en el largo plazo.

4ª. Era evidente que si se procedía a la nacionalización total e inmediata, aún suponiéndola técnica y administrativamente factible, habría sido prácticamente imposible cumplir el plan de inversiones por la enorme magnitud de capitales que se requerían para ello. Si de todos modos se hubiesen hecho esas inversiones, habrían tenido que serlo con créditos externos y recursos nacionales cuyo monto habría obligado a postergar en parte importante el cumplimiento de

otros programas del gobierno, como la reforma educacional, la reforma agraria, los planes industriales, de vivienda y de obras públicas, etc., toda vez que las inversiones del cobre alcanzaron a 700 millones de dólares.

En todo caso, quedó en claro que no se coartaba la libertad del gobierno para modificar en el futuro las condiciones establecidas en los convenios.

*Nacionalización pactada.* La nueva negociación realizada en 1969, que culminó con lo que denominó »nacionalización pactada«, fue una innegable demostración de la afirmación anterior. Esta negociación consistió en el compromiso de la adquisición futura por el Estado de todas las acciones que Anaconda tenía en Chuquicamata, Potrerillos y El Salvador, haciéndose efectiva de inmediato la compra del 51 por ciento y reservándose el Estado la opción para adquirir el 49 por ciento restante a partir del 31 de diciembre de 1972 en las condiciones establecidas en el acuerdo suscrito al efecto. De esta manera, en 1969 el Estado pasó a tener la mayoría de las acciones de las más grandes empresas productoras de cobre que operaban en el país. El poder de decisión se radicó en los directores que representaban los intereses del Estado, de modo que fue éste quien se hizo cargo de la administración de las empresas, con la asesoría técnica de Anaconda en un caso, y a través de Kennecott, bajo un contrato de administración muy específico, en el otro.

A esta altura conviene dejar establecido que la primera negociación realizada, la de la »chilenización«, se efectuó bajo ciertos supuestos del precio del cobre en el mercado mundial. Los precios reales fueron muy superiores, lo que permitía a las empresas extranjeras obtener importantes utilidades y, también, nuevos ingresos en divisas para el país. Esta situación real, tan diferente de la que se había supuesto en la primera negociación, impulsó al gobierno a adelantar la »nacionalización pactada« a que se ha hecho referencia.

El alza del precio del cobre producida a causa de factores internacionales como la Guerra de Vietnam, la independencia de Rhodesia, etc. ajenos a la acción de las empresas, decidió al gobierno a establecer convencionalmente con las empresas el derecho del Estado de aprovechar los excedentes del precio del cobre en lo que se llamó »el sobreprecio«. Así pudo el gobierno obtener mayores ingresos por dicho concepto y rebajar las utilidades de las empresas extranjeras.

Al mismo tiempo que se ampliaba la capacidad instalada para la producción de cobre de la gran minería, prácticamente se triplicó la

capacidad de refinación en el país; además se realizaron importantes inversiones en la pequeña y mediana minería del cobre. De esta manera, en un plazo de aproximadamente cinco años, Chile pudo hacer nuevas instalaciones que le permitirían más que duplicar la producción del metal rojo.

*Comercialización.* La participación estatal en la comercialización del cobre se había iniciado en años anteriores con la creación del Departamento del Cobre, institución que no contaba con elementos humanos ni materiales suficientes ni con una legislación adecuada. Esta situación fue corregida al crearse en 1965 la Corporación del Cobre (CODELCO) que contó con amplias atribuciones para intervenir en los contratos de venta realizados por las compañías extranjeras y asegurar así el precio más ventajoso en el mercado mundial del cobre y sus subproductos. Fue indispensable entonces formar personal chileno con conocimientos suficientes para mantener un diálogo equitativo con los representantes de las compañías extranjeras, las que disponían de una vasta organización de ventas y operaban prácticamente al margen del control nacional. En cuanto a la comercialización del cobre es preciso reiterar la importancia que han tenido los acuerdos entre Zambia, Congo, Perú y Chile para mejorar la capacidad de negociación de estos países productores del metal con los más industrializados, que son sus consumidores.

*Integración.* Otro aspecto importante en el que se avanzó en el período 1965-70 fue la integración de la industria cuprera a la economía nacional. Esto se logró por la acción fiscalizadora que ejerció CODELCO sobre las adquisiciones de las compañías extranjeras, orientándolas hacia el mercado nacional. En 1964 las adquisiciones de las empresas de la gran minería del cobre en el país oscilaban alrededor del 52 por ciento de sus compras totales, proporción que subió al 76 por ciento en 1969. Ello representó en ese lapso un mayor retorno de divisas superior a los 40 millones de dólares y un nuevo factor de activación en la producción industrial del país.

*La «viga maestra».* En realidad, al iniciarse el gobierno democratacristiano no existía un proyecto que tuviera mayor prioridad y envergadura que el del desarrollo de la gran minería del cobre. Su inversión sobrepasaba los 700 millones de dólares, la mitad aproximada de cuya suma correspondía a gastos e inversiones en Chile lo que significaba un fuerte estímulo para las actividades nacionales. El incremento en la producción de cobre primario derivado de estas inversiones y el sustancial aumento de la capacidad de refinación permitiría a Chile mejorar su capacidad de negociación en el exte-

rior y harían posible que su economía dependiese menos de las fluctuaciones del precio del metal en el mercado mundial. Las inversiones primero y el aumento de producción posteriormente permitirían contar con las divisas y el tiempo necesarios para iniciar el vuelco del sistema económico y emprender la etapa de crecimiento »hacia afuera« a un nuevo y alto nivel tecnológico.

Por estas razones el Presidente Frei consideró los convenios del cobre como la »viga maestra« de su programa. Cualesquiera que sean las críticas a la chilenización o a la nacionalización pactada de las empresas extranjeras que explotaban el mineral en Chile, se puede concluir que el gobierno demócratacristiano cumplió lo que a este respecto propuso en su programa. En efecto, no sólo dejó resuelta la recuperación de la principal riqueza chilena para el dominio nacional, sino que además el país adquirió mayor influencia sobre lo que acontece en el mercado mundial del cobre tanto por el aumento de la producción como por su autonomía y su alianza con los demás países en desarrollo principales productores de este metal.

En resumen, en seis años se consiguió ampliar al doble la capacidad de producción de cobre del país; se hicieron las mayores inversiones desde que se iniciaron las actividades de la gran minería del cobre en Chile a comienzos de este siglo; casi se triplicó la capacidad nacional de refinación; se intervino decididamente en la comercialización y en la fijación del precio internacional del metal rojo; se obligó a las empresas a efectuar el máximo de sus adquisiciones en Chile, sólo con la limitación de la capacidad nacional de producción, y se adquirió para el Estado la mayoría del capital de las más grandes empresas mineras. Al propio tiempo, se programó y en parte se realizó un programa habitacional que permitiría construir aproximadamente 7000 viviendas para los mineros en las ciudades cercanas a los minerales, con el objeto de sustraerlos de la vida en los campamentos, casi siempre inhóspitos, e integrarlos con sus familias a la vida urbana en ciudades acogedoras.

El proceso adquirió tal dinamismo, imposible de explicar sin considerar lo ocurrido durante el gobierno del Presidente Frei, que antes de transcurridos seis meses de la administración del Presidente Allende se aprobó una reforma constitucional, con el apoyo de todos los partidos políticos, que decidió la expropiación legal de la parte del capital que aún poseían los inversionistas extranjeros y cuya compra estaba pactada para fines de 1972.

Hay que percatarse, sin embargo, de que ésta es sólo una etapa y que la más difícil y comprometedora será la de administrar una

gran industria nacionalizada que debe ser manejada con la mayor eficiencia y con una tecnología que no puede quedar retrasada respecto de las más avanzadas de los países desarrollados. Esta tarea, por su envergadura e importancia para el país, debe constituir un serio compromiso para cualquier gobierno.

## b) Exportaciones e importaciones

A pesar de que las inversiones realizadas en la gran minería del cobre no alcanzaron a traducirse en un incremento de la producción durante el gobierno demócratacristiano, el alto precio a que se cotizó el metal en el mercado mundial influyó decisivamente en el aumento del valor de las exportaciones de bienes, los cuales subieron de unos 590 millones de dólares en 1964 a cerca de 1 200 millones en 1970.

Las exportaciones de productos industriales, sin gran importancia en el total (10 por ciento aproximadamente), que habían aumentado a una tasa anual de 6.5 por ciento entre 1960 y 1964, llegaron al 14.4 por ciento anual en 1965-68. Lo más relevante en este aumento es que, si del valor de las exportaciones industriales se descuentan las relacionadas con hierro y acero y cobre semielaborado, de comportamiento muy irregular, el resto aumentó de 45 a casi 100 millones de dólares entre 1964 y 1969 más que duplicándose en ese lapso.

Los proyectos impulsados por la CORFO, como ocurrió con la fruta, la harina de pescado, los mariscos congelados, la celulosa, el papel y la cartulina, los productos electrónicos, químicos y petroquímicos y la industria automotriz, permitieron promover las ventas al exterior, lo que se vio complementado con una política continuada y consistente de fomento de las exportaciones a través de una serie de medidas adicionales

La política cambiaria, a la cual nos referiremos especialmente más adelante, permitió a las actividades exportadoras, junto con aumentar su ingreso real, planear sus inversiones y obtener una mejor asignación de los recursos. Así pudieron evitarse las distorsiones producidas en el pasado por el mantenimiento de un tipo de cambio en que la moneda nacional aparecía sistemáticamente sobrevaluada.

El gobierno estableció, además, otros estímulos en favor de las exportaciones, tales como el sistema de créditos de pre y postembargo, la rebaja y liberación de los derechos de importación a las maquinarias y equipos destinados a la industria exportadora y un incentivo especial (*draw-back*) que consistía en la devolución de

impuestos e imposiciones que afectaban a diversas empresas exportadoras, devolución que podía alcanzar hasta el 30 por ciento del valor c.i.f. de cada producto. El porcentaje acordado se mantenía invariable durante tres años, al cabo de los cuales podía renovarse o modificarse.

La aplicación de éstas y otras medidas, junto con la coyuntura internacional favorable para el precio del cobre, permitieron obtener el espectacular aumento del valor de las exportaciones a que ya se ha hecho referencia. Como es fácil comprender, esta situación favorable del comercio exterior se reflejó en un aumento considerable de la importación de bienes, que alcanzaba a 605.6 millones de dólares en 1964 y que llegó a 1020 millones en 1970, mereciendo destacarse el incremento que experimentaron las importaciones de bienes de capital. En efecto, éstas comenzaron a aumentar sostenidamente a partir de 1966, con lo cual durante la administración del Presidente Frei se produjo una amplia renovación del parque de maquinarias y equipos y una considerable ampliación de la capacidad productiva. Sumados estos antecedentes a los datos ya referidos sobre la posición de reservas internacionales lograda en dicho período, permiten asegurar que la mayor disponibilidad de divisas con que contó el país fue utilizada racionalmente, sin ceder a la tentación de destinarlas a aumentar transitoriamente la oferta de bienes, a reducir las presiones inflacionarias derivadas de la expansión monetaria, a cubrir desequilibrios fiscales ni a aumentar el gasto público.

La situación de la balanza de pagos del país al terminar el gobierno demócratacristiano y las perspectivas que se presentaban en el mediano plazo fueron las mejores que haya tenido Chile por muchos años. Esa situación haría posible continuar el proceso de desarrollo con mayor independencia, sin las ataduras que impone una situación aflictiva de comercio exterior que obliga a recurrir a un excesivo y apremiante endeudamiento externo y a convenios y controles que limitan la independencia del país.

### c) La política cambiaria y arancelaria

En Chile se han realizado diversas experiencias con respecto a la política cambiaria. Algunas veces se aplicó un riguroso sistema de controles directos, estableciendo para tal efecto un presupuesto de divisas con asignación de cuotas individuales a los importadores, cambios diferenciales, depósitos previos a la importación, contin-

gentes de exportación, cambios fijos y fluctuantes, etc. Se puede decir que sería difícil encontrar artificios que no se hayan empleado para regular las transacciones internacionales.

La discusión más frecuente se ha centrado sobre las ventajas y desventajas de un sistema de cambio fijo frente a una política de libre cambio. En general la inspiración ha venido desde los países más desarrollados, donde la función que cumple el tipo de cambio como factor equilibrador de la balanza de pagos y dinamizador de las actividades internas es muy diferente al papel que en este mismo sentido puede jugar en los países en desarrollo<sup>6</sup>.

*Criterio adoptado.* La administración del Presidente Frei no adoptó ninguno de estos dos criterios. Aceptó el principio de que el tipo de cambio debía constituirse en un instrumento de política económica cuyo manejo debía adecuarse a los propósitos generales del plan de gobierno. Por esto se le denominó "tipo de cambio programado" y consistió en provocar las variaciones que fuere necesario en la cotización de las divisas de acuerdo con las variaciones, cambios en las condiciones internas y externas de la economía, evitando la acumulación de presiones que pudieran obligar a devaluaciones violentas y teniendo en vista la necesidad de crear una base estable y estimulante para los exportadores que permitiera mejorar sus precios relativos y les diera una base más sólida para programar sus actividades futuras.

Por otra parte, una política sostenida para evitar la sobrevaluación del escudo limita los movimientos especulativos de corto plazo, tanto de capitales como de importaciones, lo que permite además una asignación de recursos en que los factores psicológicos y agiotistas pierden importancia. Si a las condiciones creadas por el manejo de la política cambiaria se agrega una situación favorable de la balanza de pagos, es posible aspirar a corregir las distorsiones que se han producido en el sistema con la fijación de un tipo de cambio visiblemente irreal o cuando las fluctuaciones en un mercado libre no tuvieron la regularidad y el estímulo que resulta de la aplicación de un sistema de variaciones programadas.

No cabe desconocer que una política como la aplicada en este período tuvo efecto sobre los precios internos, pero lo importante es determinar si ese efecto, en el mediano plazo, es mayor o menor del que podría obtenerse con una política de cambio fijo. La expe-

<sup>6</sup>Ricardo Ffrench-Davis, "El crédito bancario y su costo", en *Estudios monetarios* (Santiago, Banco Central de Chile, 1970), vol. II, pp. 121-144.

riencia ha indicado que esta última, además de los problemas que crea en la composición y cantidad de importaciones y exportaciones, alienta la especulación, estimula el alza de los precios internos para cubrirse de eventuales devaluaciones y termina por ceder con devaluaciones parciales primero y generalizadas después amplificando los trastornos que se trató de evitar.

En el período que comentamos predominó el criterio de que el tipo de cambio no debía utilizarse como único factor para estimular las exportaciones o desalentar las importaciones. Como se ha explicado, estos propósitos se consiguieron utilizando además el sistema de *draw-back*, los créditos de pre y postembarque, los aranceles aduaneros, las prohibiciones de importación y los depósitos previos de importación.

*Críticas.* La política cambiaria fue criticada principalmente, como se mencionó, por su efecto inflacionario y por los beneficios que ella implicaba para las grandes empresas extranjeras exportadoras de las minas de cobre.

En cuanto a lo primero, se puede comprobar que las otras experiencias fueron más inflacionarias, aunque sus efectos fueron muy favorables en períodos breves. En varias oportunidades se albergó la ilusión de que manteniendo el tipo de cambio fijo, aunque subsistan alzas internas de costo, se podría detener el alza de los precios. Como hemos dicho, hay ejemplos de éxitos espectaculares en períodos breves, pero pasado cierto tiempo la avalancha de alzas fue incontenible y, para sortear la crisis, en más de una oportunidad hubo que recurrir a medidas extremas como la paralización transitoria de las operaciones de comercio exterior, las devaluaciones violentas que introducen enorme desconcierto en todo el sistema económico y la contratación de créditos de corto plazo con el Fondo Monetario Internacional, con bancos comerciales extranjeros o con proveedores, lo que ha acentuado la dependencia económica del país con respecto de las fuentes de financiamiento externas.

En cuanto a lo segundo, es verdad que en la medida en que aumenta el tipo de cambio en mayor proporción que los costos de las grandes empresas cupreras, se incrementan las utilidades de ellas. No obstante, dos factores compensaron este hecho: en primer término, cuando la tasa tributaria fue alta, el beneficio para las empresas extranjeras fue sólo por la diferencia; en segundo término, era más fácil orientar las compras de las compañías dentro del país evitando una mecanización excesiva y la compra de insumos en el exterior.

En todo caso este argumento negativo dejó de ser válido para las empresas nacionalizadas.

En sus aspectos positivos, repetimos, la política cambiaria aplicada contribuyó a regularizar las operaciones de comercio exterior, sirvió de estímulo para aumentar las exportaciones y la programación estable de ellas, facilitó la formación de reservas internacionales —lo que permitió, al fin del período, iniciar la aplicación de una rebaja selectiva de aranceles—, evitó los movimientos especulativos de corto plazo y permitió una mejor asignación de los recursos nacionales así como una utilización más eficiente de los medios de pago sobre el exterior.

*Otros propósitos.* Ya se ha explicado que la modificación programada del tipo de cambio fue sólo uno de los instrumentos utilizados por el gobierno en su política de comercio exterior. Sus propósitos fueron también normalizar el pago de las importaciones, abrir paulatinamente al país a una mayor competencia externa a través de la liberalización del comercio exterior y, finalmente, mediante la reducción de aranceles, lograr una baja de precios y un mejoramiento en la calidad de los productos nacionales. Esto se consideraba esencial para que la industria pudiera enfrentar en buenas condiciones la competencia de los países signatarios del Acuerdo de Cartagena.

Entre las medidas encaminadas a lograr el primer objetivo, es decir, normalizar el pago de las importaciones, destacan las siguientes: aprobación de una disposición legal (Ley N° 16 101, enero de 1965) que permitió al Banco Central imponer, bajo ciertas condiciones, regulaciones cuantitativas de las importaciones; establecimiento de un sistema de depósitos previos de importación en moneda nacional, en vez del uso de bonos y pagarés en dólares que se había transformado en un pingüe negocio para quienes los poseían; reducción paulatina de los plazos de cobertura de las importaciones, que en algunos casos habían superado los 120 días de demora; igualación gradual de los tipos de cambio a futuro y al contado, entre los cuales había llegado a producirse una diferencia superior al 30 por ciento, y acceso al cambio a futuro para gran parte de las importaciones permitidas.

Para el cumplimiento del segundo objetivo, liberalizar el comercio exterior, se aumentó la lista de importaciones permitidas y se desgravó la importación de bienes de capital. Al mismo fin tendió la eliminación de la variedad de gravámenes que afectaban a las importaciones y su consolidación en el impuesto *ad valorem*, lo que fue posible realizar porque el Congreso, en 1967, autorizó al Presidente

de la República para poner en vigencia un nuevo arancel basado en la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB). Por último, a comienzos de 1969, cuando hubo un volumen relativamente apreciable de reservas internacionales (22 millones de dólares), se empezaron a remover ciertas prohibiciones de importación y a reemplazar los depósitos previos del 10 000 por ciento, que en la práctica equivalían a una prohibición, por aranceles más moderados. En todo caso se mantuvo la prohibición de importar artículos suntuarios, electrónicos y automotrices.

Toda esta acción paulatina pero sistemática iba encaminada a buscar una mayor especialización en la industria nacional y a obligar a la industria monopólica a racionalizar sus operaciones y a bajar sus costos. Sólo así sería posible enfrentar la competencia externa y fomentar las exportaciones hacia el Mercado Andino.

*Integración y diversificación.* Ya desde 1964 el gobierno dio gran importancia a la política de integración, impulsando primero la ALALC y promoviendo después el pacto con Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú que había de terminar con la firma del Acuerdo de Integración Subregional Andina. El Presidente Frei fue un incansable promotor de la integración latinoamericana, lo que obedecía a una profunda convicción personal. También estaba en especial de acuerdo con la prioridad concedida al aumento de las exportaciones, para realizar la cual había que proceder con mayor audacia en el proceso de integración de las economías latinoamericanas, las que aisladamente no tienen una expectativa de crecimiento sostenido en el largo plazo.

En cuanto a la diversificación de mercados externos, en los años aludidos creció el comercio con los países latinoamericanos, se abrió el comercio exterior hacia el Japón y otros países asiáticos, se incrementaron las exportaciones e importaciones hacia y desde los países europeos, lo que hizo bajar relativamente el comercio con los Estados Unidos, con la consiguiente disminución de la dependencia respecto de dicho país<sup>7</sup>.

En conclusión, puede decirse que las medidas cambiarias, la política arancelaria y crediticia, la acción directa de promoción estatal de las industrias de exportación y la apertura de nuevos mercados constituyeron un conjunto armónico de medidas. Tales medidas tendían a obtener el aumento y la diversificación de las exportaciones; alcanzar una competencia gradual y regulada de la industria

<sup>7</sup> ODEPLAN, *Antecedentes sobre el desarrollo chileno 1960-1970*, op. cit.

nacional con los productos extranjeros con el objeto de eliminar los vicios creados por el ejercicio más o menos irrestricto de las ventajas monopólicas de que habían disfrutado desde su creación; hacer más independiente la economía del país redistribuyendo sus mercados de exportación e importación, y a crear condiciones propicias para reducir su endeudamiento, especialmente el de corto plazo.

#### d) La deuda externa y las inversiones extranjeras

En la primera exposición como Ministro de Hacienda ante la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional, efectuada en noviembre de 1964, señalé que »si se logra la meta propuesta para las exportaciones (1 142 millones de dólares), en 1969 estaremos en condiciones de iniciar la reducción de la deuda externa y, al mismo tiempo, podremos comenzar a gozar de ciertos bienes importados que en otros países son de consumo popular y que aquí sólo pueden adquirir las personas muy ricas. Desde 1965 a 1969 no es posible reducir la deuda externa. Por el contrario, hay que aumentarla«. A continuación expuse las razones que abonaban esta afirmación.

*Deuda externa.* Nos interesa destacar esta cita porque, además de haberse cumplido lo propuesto, el gobierno reconoció oficialmente desde el comienzo que estaba en su programa aumentar la deuda externa en los primeros años, como también lo estaba el cambio de la composición de la deuda entre corto y largo plazo y del destino que se daría a los recursos obtenidos del exterior, orientándolos preferentemente a la ejecución de proyectos relacionados con la expansión del comercio exterior.

La evolución de los saldos de la deuda externa utilizada al 31 de diciembre de cada año indica que en 1964 dicho saldo era de 1 629 millones de dólares y en 1970 fue de 2 275 millones de dólares. En esta última cifra no se consideran los créditos contratados y utilizados para cumplir el programa de inversiones de la gran minería del cobre. Según ODEPLAN, los créditos contratados para esos fines sumaban 310 millones de dólares en 1969 y 328 millones de dólares en 1970. No quiere decir esto que se hayan utilizado totalmente en los mismos años en que fueron contratados.

Hecha esta salvedad, la deuda externa por habitante aumentó levemente en el período 1964-70. El saldo de la deuda utilizada creció en los 6 años en 646 millones de dólares y las exportaciones más que se duplicaron, lo que se tradujo en una notable disminución de la proporción de la deuda externa en el total de exportaciones. Por

otra parte, las deudas de corto plazo en moneda extranjera, incluidas las coberturas diferidas, que alcanzaban a cerca de 340 millones de dólares en 1964, se redujeron a aproximadamente 130 millones de dólares en 1970.

A continuación se incluye un cuadro que muestra en detalle la evolución de la deuda externa entre los años 1964 y 1970.

CHILE: DEUDA EXTERNA, 1964-70  
(Saldos en millones de dólares, al 31 de diciembre de cada año)

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<i>i. Sector público</i>	1028	1138	1228	1231	1392	1330	1462
—Deuda externa	914	1055	1155	1176	1343	1297	1432
—Deuda interna	114	83	73	55	49	33	30
<i>ii. Sector privado</i>	601	527	456	408	511	533	495
—Con garantía del Estado u otras instituciones públicas	99	98	96	97	115	210	215
—Créditos directos	163	178	177	163	243	176	121
—Coberturas diferidas	107	55	41	44	56	74	84
—Otras líneas	232	196	142	104	97	73	75
<i>iii. Programa de inversiones de la gran minería del cobre<sup>a</sup></i>						162	318
<i>iv. Total de créditos concedidos y utilizados</i>	1629	1665	1684	1639	1903	2025	2275
<i>Total de créditos no utiliza- dos</i>	267	181	356	781	567	740	700
<i>Total de créditos concedidos</i>	1896	1846	2040	2420	2470	2765	2975

Fuente: 1954-68: *Exposición de la hacienda pública, 1970*. 1969-70: CORFO, *Financiamiento externo*.

<sup>a</sup>A partir de 1959 las inversiones en la gran minería financiadas con créditos externos se presentan por separado.

El cuadro anterior debe complementarse con las informaciones adicionales que aparecen a continuación para saber cuál fue la situación real en el año 1970, ya que a esa fecha se habían acumulado activos en los bancos comerciales y en el Banco Central que de ser usados para amortizar las deudas hubieran permitido reducir la deuda externa.

	1970
Saldo acumulado de la deuda utilizada (millones de dólares)	2 275
Menos:	
Activos en los bancos comerciales y en el Banco Central (millones de dólares)	496
<i>Saldo</i>	1 779

Al iniciarse el gobierno de la Democracia Cristiana, a fines de 1964, existía un saldo de deuda externa utilizada de 1 629 millones de dólares y los activos bancarios eran de 135 millones de dólares. Por consiguiente, en 1964 el saldo de la deuda externa menos los activos alcanzaba a la suma de 1 494 millones de dólares; como en 1970 esta cifra era de 1 779 millones, resulta un incremento neto al comparar activos y pasivos de sólo 285 millones de dólares en los seis años considerados. Para ser más exactos esa cifra debería expresarse en términos de igual poder adquisitivo, restando a ella la desvalorización experimentada por el dólar en ese lapso, lo que hace que la deuda a fines de 1970 haya sido aún menor.

Es cierto que el menor ritmo de endeudamiento, como se ha explicado, se debió en parte al mayor precio del cobre en el mercado mundial, pero no lo es menos que la política de comercio exterior aplicada por el gobierno permitió un eficiente aprovechamiento de la favorable coyuntura externa. Ese aprovechamiento se tradujo en una menor dependencia respecto de los créditos externos de corto plazo y en la acumulación de las importantes reservas internacionales ya referidas.

*Inversión extranjera.* Durante este período existió además una mayor afluencia que en años anteriores de inversiones extranjeras (cerca de 680 millones de dólares). La salida de capitales por depreciación de inversiones, remesas de utilidades, etc. fue de un monto similar debido en gran medida a las utilidades extraordinariamente altas que obtuvieron las empresas de la gran minería del cobre entre 1967 y 1970. En consecuencia, prácticamente no hubo aporte neto de capitales extranjeros. Sin embargo, es justo reconocer que el volumen de las inversiones extranjeras constituyó un importante aporte a la balanza de pagos y permitió cubrir los elevados egresos por remesas de utilidades que se produjeron en el último trienio del período.

Los aportes de capitales extranjeros han ingresado al país por tres conceptos: el decreto con fuerza de ley número 358, llamado »Esta-

tuto del Inversionista», y los artículos 14 y 16 del decreto 1272 del Ministerio de Economía del año 1961. Tanto el Estatuto como el artículo 16 del decreto aludido imponen normas especiales para el ingreso de capitales, los que son calificados previamente en cada caso por organismos técnicos de la Administración. En cambio, el artículo 14 del mismo decreto sólo impone la restricción de que las liquidaciones de los aportes deben efectuarse por intermedio de las instituciones bancarias que autorice el Banco Central, quedando facultado el inversionista para reexportar los capitales aportados comprando las divisas correspondientes en el mismo mercado cambiario en que se autorizó la conversión del aporte. Esta última disposición hizo que, paulatinamente, los aportes de capital se canalizaran con arreglo a ella, lo que implicó un menor control de los organismos gubernamentales respecto a los objetivos a que se destinaban los aportes. Comprueba esto el hecho de que de los 59 millones de dólares que ingresaron al país en 1964 sólo 3 millones lo hicieron a través del artículo 14; en 1970, en cambio, de los 89 millones de dólares ingresados, 76 millones correspondieron al artículo 14. No hay duda de que la mayor afluencia de estos capitales proviene de las excepcionales condiciones que presentaba la balanza de pagos de Chile, lo que no ocurría en años anteriores.

En algunas ocasiones estos aportes de capital fueron utilizados como sustitutos del crédito interno. Otras veces se destinaron a adquirir nuevas emisiones y a comprar acciones de sociedades anónimas chilenas, pasando los extranjeros a tener un considerable control sobre ellas. En muchos casos, como era de esperar, se destinaron a impulsar nuevas actividades o ampliar las existentes.

*Capital extranjero en la industria.* En la versión preliminar de un estudio sobre *La inversión extranjera y las corporaciones internacionales en el desarrollo industrial de América Latina: El caso chileno*, presentado por el ingeniero Luis Pacheco a un seminario que organizó en 1971 la Universidad Católica de Chile, se dio la información comprendida en el siguiente cuadro sobre la participación del capital nacional y extranjero en las sociedades anónimas manufactureras del país que se incluye para una más completa información.

Los antecedentes expuestos comprueban que hubo un aumento efectivo de la participación extranjera en la industria nacional y que aún siendo menor que en otros países de América Latina, parece indudable que existió una acción programada de las Corporaciones multinacionales para adquirir parte de la propiedad y, especialmente, para obtener el control de las industrias más

CHILE: COMPOSICION DE LOS CAPITALES PAGADOS DE LAS SOCIEDADES  
ANONIMAS MANUFACTURERAS, 1967-69

	1967				1968				1969			
	Número de sociedades	Capital pagado (millones de escudos)	Participación del sector privado nacional (porcentajes)	Participación extranjera (porcentajes)	Número de sociedades	Capital pagado (millones de escudos)	Participación del sector privado nacional (porcentajes)	Participación extranjera (porcentajes)	Número de sociedades	Capital pagado (millones de escudos)	Participación del sector privado nacional (porcentajes)	Participación extranjera (porcentajes)
Alimentos	132	390	62.2	9.2	132	603	59.8	9.6	141	788	59.7	9.0
Bebidas	27	82	82.1	15.4	27	189	72.8	24.8	30	226	73.3	24.6
Tabaco	1	30	40.9	59.1	1	40	42.8	57.2	1	80	41.4	58.6
Textiles	122	401	92.2	7.8	127	463	89.9	10.1	142	498	90.1	9.9
Calzado y vestuario	61	86	75.6	23.1	67	100	78.8	20.0	70	116	80.3	18.7
Madera y corcho	26	46	94.7	3.2	24	44	94.4	2.2	24	46	94.3	2.0
Muebles y accesorios	8	2	92.2	7.8	7	2	91.2	8.1	8	2	93.3	6.7
Papel	9	151	96.7	2.7	9	201	83.8	9.6	9	306	59.5	16.4
Imprentas y editoriales	34	33	97.9	1.7	34	38	97.6	2.1	36	47	84.5	15.2

Cuero	15	16	99.7	0.3	16	30	97.7	2.4	19	32	97.8	2.2
Caucho	12	55	55.8	44.2	11	54	55.8	44.2	9	118	54.9	45.1
Productos químicos	102	179	64.4	31.1	112	229	63.0	32.3	115	349	52.5	38.3
Derivados del petróleo y carbón	5	7	94.5	5.5	6	20	96.4	3.6	5	62	98.4	0.6
Minerales no metálicos	32	239	74.2	25.6	33	276	74.7	25.2	37	348	75.1	24.7
Metálicas básicas	31	394	70.7	16.7	33	698	55.6	12.3	37	915	44.0	13.6
Productos metálicos	75	117	83.5	16.5	77	148	75.3	24.7	81	199	81.6	18.4
Máquinas y equipo mecánico	14	45	92.9	7.1	13	55	90.6	9.4	18	62	85.3	14.7
Máquinas y equipo eléctrico	29	79	47.9	48.9	32	94	55.1	42.2	44	227	38.8	59.9
Material de transporte	32	38	88.7	10.7	35	61	88.7	10.7	37	66	45.5	43.8
Industrias varias	36	36	84.7	15.3	58	41	79.0	21.0	39	45	80.3	18.9
<i>Total</i>	<i>803</i>	<i>2 425</i>	<i>76.12</i>	<i>16.55</i>	<i>804</i>	<i>3 386</i>	<i>70.17</i>	<i>16.74</i>	<i>902</i>	<i>4 933</i>		

*Fuente:* Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, Departamento Actuarial.

dinámicas y de las que tenían mejores perspectivas en el mercado subregional andino. Las corporaciones multinacionales se encuentran en la ventajosa situación de tener un sistema de decisiones centralizado, por lo que con aportes de capital relativamente pequeños pueden imponer su criterio frente a un gran número de accionistas nacionales que actúan en forma dispersa. Por otra parte, disponen de una visión global de lo que acontece en toda la región y aprovechan cualquier resquicio legal o, en otros casos, la acogida irrestricta que hallan en algunos países para planear estratégicamente sus inversiones, eligiendo el país, la actividad y el momento más conveniente para realizar sus operaciones.

*Trato al capital extranjero.* Precisamente por eso el gobierno del Presidente Frei impulsó con decisión la necesidad de unificar el trato que los países latinoamericanos daban a las inversiones extranjeras. Así lo planteó en todos los foros internacionales. En este sentido se logró un avance extraordinario con el acuerdo a que llegaron los países que forman la subregión andina.

En la política interna se avanzó en dos sentidos. En primer lugar, en la Corporación de Fomento, el Banco Central y las propias universidades se realizaron estudios para precisar el alcance de la penetración del capital extranjero, su ubicación, el comportamiento de las empresas en que había una participación importante del capital foráneo, las formas de ingreso al país de esos capitales (créditos, aportes en divisas, equipos, etc.), el origen por países, y sus fuentes de financiamiento. Además, se concertó la acción de los organismos gubernamentales para unificar los canales de ingreso de los capitales extranjeros y para someter su aprobación a criterios programáticos y técnicos selectivos de acuerdo con lo que se estaba propiciando para los países signatarios del Acuerdo de Cartagena. Así se trató de examinar la conveniencia o inconveniencia de dichas inversiones en función de su aporte tecnológico y del mercado, más que por su efecto financiero.

##### 5. *La política internacional*

El gobierno demócratacristiano postuló el perfeccionamiento de la soberanía nacional como uno de los puntos esenciales de su programa. En lo interno fue posible lograr, como hemos visto, importantes avances con el proceso de nacionalización del cobre, la reducción de la dependencia financiera respecto del exterior, la acumulación de reservas internacionales, etc., pero fue en la política in-

ternacional donde se lograron los resultados de mayor importancia a largo plazo.

La afanosa búsqueda de soluciones que condujeron a una más rápida integración de los países latinoamericanos no tenía como única finalidad el desarrollo económico más acelerado de nuestros países. Se proponía, además, consolidar un frente de negociación solidario de América Latina frente a los Estados Unidos y al resto de los países desarrollados del mundo.

Transcurridos sólo algunos meses de su gobierno, el Presidente Frei envió una carta a distinguidos economistas latinoamericanos que tenían a su cargo los más importantes organismos regionales, en la que manifestaba su inquietud por el estancamiento experimentado en las negociaciones de la ALALC. De esta manera el Presidente de Chile estimulaba la necesidad de crear un estado de conciencia y afirmar la voluntad política que superaría la visible crisis en que se encontraban las negociaciones de la ALALC. Estas gestiones iniciadas a comienzos de 1965 se tradujeron oficialmente en noviembre de 1966 en la reunión ordinaria de la Conferencia de la ALALC con asistencia de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros. Aunque en aquella reunión se dieron algunos pasos importantes, a poco andar quedó de manifiesto la inexistencia de la voluntad política mayoritaria indispensable para remover los obstáculos que hacían inoperantes los acuerdos de la ALALC.

Agotada esta gestión, los presidentes de Venezuela, Colombia y Chile, así como los representantes presidenciales de Ecuador y Perú, manifestaron su intención de avanzar más rápida y profundamente en un proceso de integración subregional pero dentro del ámbito de la ALALC y sin perder de vista el objetivo más ambicioso de integrar a toda la región. El resultado de esta reunión presidencial es conocido como la Declaración de Bogotá. A partir de ella se han realizado reuniones de expertos y de representantes políticos que, en medio de dificultades, pero con evidentes avances y gran voluntad, van dando forma al Mercado Subregional Andino, oficialmente sancionado en 1969 en el Acuerdo de Cartagena.

Este acuerdo ha tenido gran importancia para los países que integran el Grupo Andino, ya que el comercio entre ellos ha aumentado en 170 por ciento y existen expectativas reales de que este porcentaje se incremente sustancialmente en el futuro. En efecto, ha abierto la posibilidad del desarrollo de industrias dinámicas como el acero, la petroquímica, la de celulosa y papel, la metalmecánica

y muchas otras que habría sido casi imposible emprender dentro del reducido ámbito económico de cada país.

Simultáneamente con esta búsqueda de una integración más acelerada, la voz de Chile se hizo oír en el ámbito internacional al proponer una forma del sistema interamericano tendiente a obtener una solidaridad real entre el socio más poderoso, los Estados Unidos, y los países latinoamericanos que, siendo la parte más débil, eran los que más habían aportado en lo económico y político en ésta y anteriores reuniones internacionales.

El primer intento de modificación de la Carta de la OEA lo presentó Chile en la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria de Cancilleres, realizada en Río de Janeiro en noviembre de 1965. Por desgracia, sus proposiciones no encontraron suficiente apoyo en esa oportunidad, pero posteriormente fueron incorporadas en gran parte en la Tercera Conferencia Interamericana celebrada en Buenos Aires en marzo de 1967.

Tal vez el hecho de mayor trascendencia y de más resonancia internacional se produjo a raíz de la reunión de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), que se llevó a efecto en mayo de 1969 en Viña del Mar. Del resultado de esta reunión, conocido como el «Consenso Latinoamericano de Viña del Mar», emergió una nueva personalidad de América Latina y comenzaron a estructurarse condiciones diferentes de entendimiento entre sus países y las naciones más desarrolladas, especialmente los Estados Unidos. El canciller chileno tuvo la responsabilidad de presentar al presidente Nixon, en nombre de sus colegas latinoamericanos, los acuerdos a que se llegó en la Conferencia de CECLA. En su exposición, el ministro Gabriel Valdés tuvo expresiones que indican el nuevo estilo<sup>8</sup>:

«...nunca antes vuestro país se encontró con una América Latina unida, con definiciones propias. Esto es nuevo y rompe precedentes. Es bueno que así sea, porque tenemos conciencia de que hay una profunda crisis en los hechos y en las instituciones del Sistema Interamericano que afecta gravemente las relaciones hemisféricas».

«... los intereses actuales del desarrollo de América Latina no son idénticos a los de Estados Unidos de América. Incluso tienden a ser progresivamente contradictorios en muchos aspectos».

<sup>8</sup>Otto Boye, «Chile y el interamericanismo en las dos últimas décadas», en la revista *Mensaje*, septiembre-octubre de 1971.

»... Latinoamérica está contribuyendo a *financiar* el desarrollo de Estados Unidos de América y de otras naciones industriales«.

»...es más lo que América Latina *da* que lo que América Latina *recibe*«.

»Sobre estas realidades no puede basarse una solidaridad, ni siquiera una cooperación estable o positiva«.

Semejante actitud de independencia, no beligerante, de la política exterior de Chile se manifestó también en su actitud resuelta para condenar cualquiera intervención unilateral de un país en otro Estado soberano. En efecto, mantuvo su posición contraria a las sanciones aplicadas a Cuba, país con el cual reanudó sus relaciones comerciales, y restableció sus relaciones diplomáticas, comerciales y culturales con gran parte de los países socialistas.

Todo lo anterior no fue obstáculo para que Chile recibiera de parte de los organismos internacionales de financiamiento y de los gobiernos de diversos países el crédito necesario para sus planes de expansión económica. Asimismo, contra la opinión de algunos agoreros, el país mantuvo espléndidas relaciones con el resto de los Estados latinoamericanos, habiendo llegado el final del período a zanjar las más importantes dificultades limítrofes que existían desde años antes con la República Argentina.

En conclusión, puede decirse que Chile, en los seis años comprendidos entre 1965 y 1970, avanzó decididamente en su independencia económica interna y participó en forma destacada en la concertación de los acuerdos que permitirán a los países latinoamericanos ser más independientes y autónomos en lo económico y en lo político.

## 6. Consideraciones finales al capítulo

Para hacer una evaluación apropiada de los resultados obtenidos en los seis años de la administración del Presidente Frei es necesario considerar que el programa fue concebido en una perspectiva más larga que el sexenio que dura en Chile el mandato presidencial. En efecto, los programas de expansión de la capacidad productiva de la gran minería del cobre y de la mediana y la pequeña minería; los proyectos industriales de largo plazo de la petroquímica, el acero y la celulosa, etc.; el aumento y diversificación de las exportaciones, la acumulación de reservas y la racionalización de las importaciones; la política internacional de mercados y precios; la expansión de la producción agropecuaria en rubros tales como leche, carnes, semi-

llas, frutales, etc.; la organización y la participación del pueblo; las modificaciones introducidas en la Constitución para perfeccionar el funcionamiento de nuestro sistema institucional; la reorganización de la administración pública; la adecuación y consolidación del sistema planificador; la reforma en todos los escalones del sistema educacional; etc., eran todas transformaciones de fondo cuyos efectos económicos y sociales no es posible apreciar plenamente en el lapso de seis años y cuyos frutos cosecharían en muchos casos las administraciones siguientes.

Es justo hacer notar, asimismo, que el gobierno demócratacristiano no se dejó arrastrar por la tentación de postergar los cambios de largo plazo para obtener beneficios inmediatos, aunque éstos podrían haber dado mejor dividendo político en el corto plazo.

## ALGUNOS TEMAS ESPECIALES

Un examen detallado de las causas que determinaron los éxitos y las frustraciones del gobierno demócratacristiano bastaría por sí solo para escribir varios volúmenes. Ante la imposibilidad de disponer del tiempo necesario para preparar una obra de esa envergadura, debimos optar por abordarla en forma resumida, lo que nos impide ahondar en cada uno de los temas considerados. Hemos estimado, sin embargo, que merecen tratamiento especial determinados aspectos por su interés más permanente, por las dificultades económicas, sociales y políticas que implica su manejo, y porque constituyeron motivos de desvelo para el autor en el desempeño de sus funciones públicas. A pesar de que existe relación entre ellos, cada uno es considerado separadamente, lo que en alguna medida viene a romper la secuencia con que hemos tratado de desarrollar este libro. En algunos casos inevitablemente habrá que volver aquí sobre aspectos ya tratados y hasta repetir muchos conceptos, pero ello se estima indispensable para no perder la hilación de los argumentos.

Los temas centrales expuestos a continuación se relacionan primeramente con la política redistributiva, con hincapié en las remuneraciones del trabajo; enseguida, con la coyuntura de 1967, que marca un cambio en la política económica y en la tendencia de los principales indicadores económicos, y por último, aventuramos una hipótesis para explicar los ciclos de corto plazo de la economía chilena, que presenta la característica de un crecimiento espasmódico con breves períodos de progreso y de receso.

### A. LA POLÍTICA REDISTRIBUTIVA DEL INGRESO

Tal como se indicó en el capítulo sobre la estrategia del programa de gobierno de la Democracia Cristiana, la política redistributiva ocupaba en él un papel primordial no sólo por razones sociales, sino también por el efecto dinamizador que tendría sobre el crecimiento económico. En efecto, la política de ingresos formaba parte de un programa más amplio de cambios sociales y económicos y se orientaba a provocar una redistribución en beneficio de los trabajadores en general pero favoreciendo relativamente más a los grupos rezagados. En otras palabras, la política de salarios y precios conducía a un traspaso de los aumentos de productividad y de parte de las utilidades de las empresas en beneficio de los trabajadores y de los consumido-

res en general. La redistribución monetaria del ingreso estaba vinculada con la disminución del ritmo inflacionario y al propio tiempo se proponía evitar una compresión excesiva de las utilidades, ya que ésta podría traducirse en una reducción no deseada de los excedentes o en una presión incontrolable para reducir la ocupación y para aumentar los precios.

Quedaban así definidos los grupos sociales que serían beneficiados y los que deberían soportar su costo. Este costo consistía en el traspaso de la propiedad de los latifundios a los trabajadores campesinos conforme a la ley de reforma agraria, en una reducción de la remuneración del capital que se traspasaba a los trabajadores, en las medidas tributarias que afectaban a los grupos de ingresos medios y altos, en la eliminación de los subsidios que recibían los usuarios del crédito a través de tasas de interés negativo, etc.

### 1. *La lucha por el ingreso*

En el pasado los propietarios del capital y las personas de altos ingresos habían logrado mantener su privilegiada situación y defender con éxito su participación en el producto nacional. Estos grupos habían ideado eficaces mecanismos para protegerse y hasta para obtener beneficios de la inflación.

Si bien es cierto que el Estado había ampliado considerablemente su participación directa e intervenía el sistema económico del país, la fuerte vinculación entre las autoridades políticas y los intereses económicos permitía que estos últimos no sufrieran deterioro a causa de dicha mayor intervención. En muchos casos, por ejemplo, en el sistema para fijar los precios se consideraban las utilidades como porcentaje de los costos; de esta manera, un alza de los salarios o de otros insumos llevaba aparejada un reajuste de utilidades, lo que inducía a los empresarios a no preocuparse debidamente de sus costos de producción, sino de mantenerse en buenas relaciones con las autoridades encargadas de fijar los precios. Es cierto que los controles representaban una incomodidad, un uso excesivo del tiempo de altos ejecutivos en trámites administrativos y, a veces, demoras en la fijación de precios que significaban perjuicios transitorios, pero a la larga se compensaban con los mayores beneficios obtenidos mediante el mejoramiento relativo de los precios.

Los créditos a tasas de interés negativo y por lo tanto subsidiados a costa de los ahorrantes, la obtención de cuotas de importación a cambios preferenciales en los períodos en que existía el control di-

recto de las importaciones, las bonificaciones y las exenciones tributarias para obtener un supuesto aumento de producción, etc., eran otros tantos vicios a través de los cuales ciertos grupos lograban beneficios que pagaba toda la comunidad.

Durante la campaña electoral de 1964 ciertos grupos representativos de los intereses económicos decían estar dispuestos a entregar la mitad de sus haberes a cambio de escapar del régimen socialista que, según ellos, impondría el candidato Salvador Allende. Sin embargo, una vez pasado el temor muchos de esos grupos se rebelaron violentamente frente a la aplicación de la reforma tributaria impulsada por el gobierno, sobre todo contra el impuesto patrimonial. Opusieron tenaz resistencia a las modificaciones introducidas en la reasignación del crédito y a la fijación de una tasa de interés real. Trataron de burlar la política de precios a través de diversos artificios. Resistieron con inusitada violencia la reforma agraria y llegaron a calumniar al Presidente de la República y a su familia tratando de desprestigiar al gobierno dentro y fuera del país.

Debe reconocerse también que en el sector empresarial y entre los propietarios agrícolas hubo muchos que entendieron la nueva orientación del gobierno, confiaron en él y realizaron importantes inversiones estableciendo nuevas industrias o ampliando las existentes.

Las medidas gubernamentales fueron conscientemente diseñadas para no abrir muchos frentes simultáneos de lucha, porque se sabía que los sectores afectados por ellas se convertirían en sus tenaces enemigos y tratarían de frustrarlas. Ello, a su vez, hacía más urgente obtener la solidaridad activa de las mayorías, porque sin su apoyo era poco menos que imposible lograr las metas que se habían propuesto. No parecía una hipótesis demasiado optimista la de lograr la solidaridad de las mayorías, tanto por el contenido de la política emprendida, claramente diferenciada de la que había sido tradicional en el pasado, como por la adhesión manifestada por el pueblo, primero en las elecciones presidenciales de septiembre de 1964 y después en la elección de parlamentarios de marzo de 1965.

Los hechos vinieron a demostrar que la adhesión electoral del pueblo no significa necesariamente el apoyo a las medidas concretas del gobierno por él elegido, especialmente cuando se trata de fijar las remuneraciones del trabajo. Es éste uno de los aspectos más difíciles de controlar en la aplicación de una política económica en Chile, por la existencia real de diferencias importantes en los niveles de ingreso, por el persistente proceso inflacionario que ha vivido el país, por el

desengaño debido a los resultados de las políticas de estabilización, por la confusión que crean las posiciones políticas demagógicas —desde quienes señalan los aumentos de salarios como única causa de las alzas de precios, hasta quienes sostienen que dichos aumentos no tienen efecto inflacionario—, y porque muchos creen que se puede girar indefinidamente en contra del otro segmento del ingreso, el que no tiene su origen en el trabajo asalariado.

Tal situación ha hecho que las luchas de los trabajadores por mayores tasas de reajuste se concentren preferentemente en la conquista de los beneficios inmediatos que ofrece un buen arreglo de salarios, creándose una arraigada tradición reivindicacionista que ha aplicado estrictamente el sentido del dicho popular según el cual »más vale pájaro en mano que cien volando«.

## 2. *Dificultades en la aplicación de la política de remuneraciones*

Ante la restricción que se había puesto el gobierno al plantear que la redistribución debía lograrse simultáneamente con la aceleración de la tasa de crecimiento y con una reducción paulatina de los precios, se hacía necesario que los ajustes de salarios se ciñeran muy estrictamente a los límites señalados por el gobierno y que los empresarios no violaran la política de precios.

El punto de partida para iniciar la redistribución lo daba la participación relativa en el ingreso de las rentas del capital y del trabajo. En 1964 correspondía a las primeras un 26.3 por ciento y a las segundas (obreros y empleados) un 47.9 por ciento. Las medidas aplicadas en los dos primeros años de gobierno hicieron que estas proporciones fueran de 20.6 y 52.7 por ciento, respectivamente, en 1966, para llegar a 24.5 y 53.1 por ciento en 1969.

Recuérdese que de las remuneraciones del capital deben deducirse las utilidades no distribuidas y reinvertidas y los impuestos a cargo de las personas que reciben esas rentas para dejar depurado lo que constituye el ingreso disponible de los capitalistas. En todo caso, la proporción que quedaba en poder de éstos era desproporcionadamente alta en relación con la que percibían los otros grupos sociales (15 veces superior al ingreso medio). Aunque esto sea indiscutible, lo que interesa aquí es examinar la factibilidad futura de seguir acentuando una redistribución masiva, significativa y persistente del ingreso monetario en favor de los trabajadores que participan en un 53 por ciento del ingreso nacional, en desmedro del 24.5 por ciento

que tienen las rentas del capital, sin que esto afecte las inversiones, la ocupación y los ingresos fiscales.

Es posible hacer un ejercicio aritmético con distintas alternativas de reajuste de remuneraciones y de precios y con variaciones previsibles de la productividad y de la producción. En todas ellas se llegará a un punto del cual no se puede exceder si se desea mantener las condiciones a que se ha aludido en el nivel de inversiones, ocupación e ingresos fiscales.

Para aplicar la política redistributiva se podrían haber tomado distintas opciones. Una, por ejemplo, habría sido propiciar una redistribución de importancia de una sola vez, aprovechando las posibilidades de aumento de producción y productividad que daba la existencia de capacidad ociosa. Esto implicaba que alcanzado el nuevo nivel, no podía repetirse la misma operación en iguales proporciones en los años inmediatamente siguientes. Otra opción, ya explicada, la elegida a fines de 1964, consistía en lograr paulatinamente un aumento real de las remuneraciones del trabajo que, de acuerdo con las estimaciones de aumento de la productividad y la producción que se hicieron en esa época, permitía llegar a una cifra que fluctuaba entre el 6 y el 8 por ciento acumulativo anual. Esta última opción implicaba un alto grado de control sobre las distintas variables que influían en el proceso para evitar que los desbordes de cualquiera de ellas provocara una reacción en cadena de las demás e impedirían el cumplimiento simultáneo de las metas de desarrollo con estabilidad y redistribución.

La política de remuneraciones que se propuso estuvo orientada a conseguir los objetivos indicados y consistió en otorgar reajustes anuales equivalentes al 100 por ciento de la variación que se hubiera producido en el índice de precios al consumidor en los doce meses siguientes al último reajuste percibido. Se exceptuaban de esta norma aquellos trabajadores que recibirían porcentajes más altos por estimarse que estaban en una posición relativa desfavorable, como era el caso de los campesinos y de algunos grupos de empleados y obreros de la administración pública. Debido a esto último, el promedio de los reajustes resultaba superior al alza de los precios, lo que debía ser absorbido por los aumentos de productividad y por una prudente disminución de las utilidades. Además, como el programa postulaba una reducción en el ritmo inflacionario, lo que efectivamente ocurrió en los primeros tres años, la aplicación de los reajustes en los términos señalados producía un aumento real de las remuneraciones medias de cada año, en comparación con las del

año anterior. Esta proposición reflejaba el compromiso contraído en la campaña electoral y coincidía con lo que había sido la plataforma de lucha de la Central Unica de Trabajadores (CUT) durante el gobierno anterior.

En la aplicación práctica de la política de remuneraciones no fue posible cumplir las pautas que propuso el gobierno. Los reajustes globales anuales obtenidos por los trabajadores de los sectores público y privado excedieron ampliamente los porcentajes que se estimaban compatibles con las metas del programa, lo que después del segundo año provocó una presión de costos y de demanda que se hizo sentir fuertemente sobre los precios y sobre el nivel de ahorro del sector público. Por otra parte, salvo en aquellos casos en que fue decisión explícita del gobierno, los mayores aumentos de remuneraciones se concentraron en los sectores mejor remunerados, los que podían ejercer mayor presión por su fuerza y orientación política, tanto por su nivel de organización como por su ubicación en centros estratégicos para la aplicación del programa. Tal fue uno de los motivos que originó mayor aumento de la demanda de bienes semidurables y durables, como la línea blanca, radios, televisores, automóviles, etc. en comparación con la que se produjo sobre los productos tradicionales de consumo.

Otras varias causas provocaron las desviaciones anotadas en el cumplimiento de la política de remuneraciones. Algunas correspondían a las circunstancias mismas en que se desarrolló el gobierno demócratacristiano y otras son de validez más permanente.

En un sistema político como el chileno, con varios partidos que se disputan el poder y, según se ha comprobado históricamente, con posibilidades parecidas de alcanzarlo, cuando uno o más de ellos conquista el gobierno, los otros suelen transformarse en sus tenaces opositores para obligarlo a conciliar, y así hacerlo fracasar en su política y, por consecuencia, reemplazarlo. Esta oposición se expresa tanto en la discusión de las proposiciones legales que el Ejecutivo presenta al Parlamento como en la actitud que toman otros centros de poder real frente a la política del gobierno. Esta situación se hizo más ostensible durante la administración del Presidente Frei porque se dio el caso excepcional en la historia política de las últimas décadas de que un solo partido controlaba el gobierno y recibía el fuego cruzado de la oposición de derecha e izquierda. Los primeros calificaban de extremistas y revolucionarias las medidas propiciadas y los segundos las consideraban insuficientes, débiles y propias de un tibio "reformismo".

Por otra parte, el partido de gobierno, cuya experiencia había sido adquirida casi por completo en la oposición, creció muy rápidamente con la incorporación de adherentes que venían de distintos grupos sociales, lo que provocaba contradicciones internas difíciles de conciliar con la disciplina y la aparente impopularidad que podía acarrear la aplicación de ciertas medidas. No obstante, estas contradicciones, es justo reconocer que sólo por excepción se quebró la disciplina partidaria frente a la legislación impulsada por el gobierno. Me correspondió participar en múltiples ocasiones en que los parlamentarios apoyaban disciplinadamente proposiciones de los ministros, a pesar de que podían serles adversas desde un punto de vista electoral. En los sindicatos, en cambio, era imposible sostener las iniciativas del gobierno porque en la mayoría de ellos los dirigentes del Partido Demócrata Cristiano se hallaban en minoría.

En definitiva, la acción de los partidos de oposición y la presión de los centros de poder real que ellos dominaban lograron impedir el cumplimiento de algunos propósitos importantes del programa de gobierno.

Volviendo al tema específico de las remuneraciones, sin duda el más complicado de manejar dentro de estas contradicciones, los partidos de extrema izquierda utilizaron todas las atribuciones legislativas y su decisiva influencia en los sindicatos más importantes para quebrar la política del gobierno, presionando por medio de huelgas legales e ilegales para obtener reajustes, superiores a los propuestos, con el claro propósito de romper las compatibilidades internas del programa de estabilización. En este sentido cumplieron su propósito.

Esta acción política se vio complementada eficazmente por la decidida participación de la Central Unica de Trabajadores (CUT), en cuya directiva predominaba la representación del Partido Comunista y, en menor proporción, la de los Partidos Socialista y Radical, todos de oposición.

Las relaciones del gobierno con la CUT fueron antagónicas y ambiguas. En efecto, por una parte le fue negado su reconocimiento legal por considerarse que había vicios en su organización y en la forma en que elegía a sus directivas, lo que les restaba representatividad, mientras que por otra parte se la reconocía de hecho cuando sus representantes intervenían en las negociaciones colectivas y bajo su autoridad, en varias ocasiones, se solucionaron o se extendieron los conflictos.

De hecho, la CUT tuvo gran influencia en la dirección del movi-

miento sindical, especialmente por su gravitación sobre los sindicatos de las grandes empresas. Estos servían como punta de lanza para quebrar la política de remuneraciones impulsada por el gobierno, provocando a través de largos y sucesivos conflictos una imagen supuestamente contradictoria entre los planes del gobierno y los intereses de los trabajadores.

Aunque los trabajadores organizados constituyen una minoría —y así sucede en Chile a pesar del aumento de la sindicalización producido en el período 1964-70, cuando aumentó el número de afiliados en sindicatos del 10 al 20 por ciento de la fuerza de trabajo—, por el peso de su fuerza y por los conflictos que generan pueden comprometer a una proporción importante de los trabajadores, estén o no sindicalizados.

### 3. *Situaciones paradójicas*

Además de las razones políticas circunstanciales y del balance de fuerzas en el poder sindical, que perjudicaba notoriamente la política del gobierno, concurrían a ello otras razones más vinculadas a la tradición y a la organización institucional chilenas.

Como se dijo antes, la larga experiencia inflacionaria vivida por el país ha creado un fuerte espíritu reivindicacionista en las organizaciones sindicales, como única manera de asegurar, por lo menos en el corto plazo, que no se deterioren sus remuneraciones. Esta actitud ha dado origen a una situación paradójica que muchas veces confunde a los gobernantes. En efecto, mientras reciben la fervorosa adhesión en concentraciones populares o en las votaciones obtenidas en elecciones de autoridades políticas, cuando se trata de elegir a los dirigentes gremiales se decide en favor de quienes pueden obtener mayores ventajas en sus luchas reivindicativas, que por lo general son los mismos representantes de los partidos de oposición que pueden pedir cualquier cosa sin preocuparse de los efectos que sus demandas tendrán en la política que propicia el gobierno. Más aún, como ningún partido político puede lanzar la primera piedra en esta materia del reivindicacionismo, tarde o temprano pagan las consecuencias de su actitud cuando tienen la oportunidad de formar gobierno.

Esta actitud se hizo más ostensible cuando los índices de precios mostraban una clara reducción en su ritmo de crecimiento. Precisamente en esas circunstancias, las peticiones de los trabajadores se alejaban más de los niveles que registraba el índice. Parece como si

el proceso inflacionario en que ha vivido Chile durante tantos años hubiese creado una fuerte desconfianza en que los precios puedan mantenerse en tasas inferiores al 20 por ciento de aumento anual.

Cuando se llega a este límite, que podría señalarse como punto crítico inferior, se pone en duda la legitimidad del índice mucho más que cuando éste alcanza variaciones cercanas al 30 por ciento. En este último caso se hace más fácil acceder a los pliegos de peticiones sin llegar a provocar la situación extrema de la huelga, concediendo pocos puntos de porcentajes por encima de la variación que haya experimentado el índice de precios en el período anterior correspondiente. En cambio, cuando el índice marca alzas inferiores al 20 por ciento anual, el punto de acuerdo se aleja considerablemente de lo señalado por el índice y aumenta, por lo tanto, el número de huelgas legales e ilegales.

Otro hecho sorprendente que apareció en las múltiples conversaciones que mantuvimos con dirigentes de los trabajadores del sector público a raíz de peticiones de aumento de remuneraciones, fue la contradicción de reconocer que las remuneraciones reales habían aumentado, sin perjuicio de sostener al mismo tiempo que la situación en sus hogares era peor y hasta angustiada. Esta queja se presentaba cualquiera que fuese el monto de las remuneraciones, lo que hacía más sorprendente la contradicción. La explicación de esta paradoja es que, en gran parte, el aumento de los ingresos monetarios reales, el cambio de una vivienda insalubre (callampa) a otra modesta pero nueva y habitable y la influencia de los medios de comunicación les crea nuevos hábitos de consumo. En los salarios mínimos la nueva vivienda induce a comprar muebles, cocina, otros artefactos para el hogar e incluso a adquirir un televisor. En los salarios medios y altos la televisión es una necesidad a la cual se agrega el refrigerador, la máquina lavadora, etc., y hasta el automóvil. Estas nuevas demandas llegan a comprometer una alta proporción del ingreso mensual disponible, lo que hace que el remanente sea insuficiente para cubrir las necesidades más esenciales, creándose una sensación de angustia económica mayor que la que sentían antes de aumentar sus ingresos.

Esta situación encontraba puntos de apoyo para justificar la demanda de mayores salarios en la escasa racionalidad del sistema salarial y en las grandes diferencias de renta entre remuneraciones mínimas y máximas.

A pesar de que se hicieron grandes esfuerzos por racionalizar el sistema salarial, especialmente en la administración pública, los

avances logrados no alcanzaban a imponer un criterio uniforme y subsistían situaciones de privilegio que, aunque justificadas en sí mismas, permitían efectuar comparaciones que ponían de relieve las diferencias. Ello hacía repetirse los casos de grupos que presionaban por eliminar dichas diferencias para asimilarse a los niveles más altos. Cualquiera solución parcial creaba una reacción en cadena, porque de inmediato aparecían otros grupos que a su vez se sentían postergados al haber perdido la equivalencia con el sector que había logrado un aumento especial. Esto daba lugar a una escalada, muy alentada por los partidos políticos, que tendía a generalizarse a toda la administración.

En este proceso de emulaciones, las instituciones y reparticiones del sector público se agrupaban por afinidades, similitud de funciones o simple tradición y, una de ellas, generalmente la de más alta remuneración dentro del grupo, hacía de líder en las comparaciones. Me correspondió participar en múltiples oportunidades en este proceso y ver cómo se perfeccionaban los mecanismos de información entre los distintos grupos a lo largo de los muchos años que fui Director de Presupuestos primero y después como Ministro de Hacienda, cargos que eran el último tope donde se enfrentaban estas presiones excediendo muchas veces la capacidad de resistencia. De esta experiencia no se excluían las fuerzas armadas ni el Poder Judicial que usaban sus propias comparaciones, incluso entre ellos mismos, sin que hubiese, por cierto, coordinación o acuerdo entre esas instituciones en el planteamiento de tales demandas.

Otro detalle de interés en esta mecánica es que muchos ejecutivos del sector público adoptaban por modelos otros grupos con mejores posiciones relativas. Estos, a su vez, terminaban comparando sus propias remuneraciones con las de altos ejecutivos o profesionales del sector privado, argumentando que estaban en condición competitiva con éstos y que las instituciones o empresas más importantes del sector público no podían exponerse a la pérdida de eficiencia al no poder retener a sus mejores profesionales. Si se accedía a elevar las remuneraciones de estos profesionales o de los ejecutivos, de inmediato se producía la reacción del personal técnico-administrativo o de otra calificación, para no perder la posición relativa que ya había alcanzado en el escalafón de sus propias instituciones.

Este juego de acciones y reacciones creaba un movimiento permanente por obtener mejoramientos parciales de remuneraciones al margen de la legislación general, y obligaba al Ministro de

Hacienda a destinar parte de su tiempo a atender estos casos, que inevitablemente llegaban a él cuando el conflicto estaba a punto de estallar. Así, el Ministro se constituía en el último baluarte de la defensa de la política gubernamental y de los dineros fiscales, y terminaba por ser el «hombre malo de la película». Tal vez sea ésta una de las razones de que en Chile los Ministros de Hacienda duren corto lapso en el cargo.

Este proceso de ajuste de remuneraciones en el sector público ha tenido por consecuencia que, comparativamente con el sector privado, los sueldos en los cargos de importancia sean en general más bajos. Por el contrario, en los cargos administrativos e inferiores son más altos, de lo que resulta una gran presión por ocupar cargos públicos en estas últimas posiciones.

#### 4. *La mecánica de los reajustes en el sector privado*

Nuestra experiencia personal en cuanto a la mecánica de reajustes del sector privado es mucho más limitada. Sin embargo, vale la pena destacar algunas características principales que también en este campo dificultan la aplicación práctica de una adecuada política de remuneraciones.

Debe recordarse, en primer término, que en Chile se dicta cada año una ley que determina el monto de los reajustes. Esta es obligatoria para algunos grupos, como son los empleados públicos y los que están en los niveles mínimos de sueldos y salarios. Para los demás viene a ser un punto de partida, como ocurre con los trabajadores que tienen convenios colectivos de trabajo y cuyas remuneraciones son fijadas por acuerdo entre las partes. En este último caso, en que los reajustes se otorgan cada doce meses al vencimiento de los pliegos, sucede que durante el año se va produciendo el vencimiento escalonado de los convenios colectivos, lo que origina una discusión sucesiva sobre salarios en que las condiciones de las empresas pueden ser entre ellas diferentes pero no por ello dejan de influirse mutuamente.

Este escalonamiento de las fechas en que deben tratarse los reajustes de salarios presenta dificultades especiales al tratar de aplicarse una política de remuneraciones en el caso de una inflación decreciente. Un ejemplo puede esclarecer este punto. Supongamos que el alza de los precios del año 1, ocurrida entre enero y diciembre, haya sido de 35 por ciento y que la legislación general que se dicte para reajustar los salarios en el año 2 sea equivalente a dicha alza.

Supongamos además que se produce una fuerte desaceleración inflacionaria, de tal manera que en junio del año 2 el índice registra un alza de precios para el período de los doce meses anteriores de 20 por ciento. La tendencia en estos casos ha sido que los trabajadores no acomoden sus peticiones a lo registrado por el índice en los doce meses últimos y se mantengan en los niveles de diciembre, o sea 35 por ciento, lo que normalmente excede toda posibilidad de absorber esos aumentos con cargo a utilidades de las empresas o a aumentos de productividad, produciéndose así una presión alcista sobre los precios. Esto se pudo apreciar claramente en los tres primeros años de la administración del Presidente Frei. En resumen, mientras más rápida ha sido la desaceleración del ritmo inflacionario, más se han alejado los pliegos de peticiones de las variaciones que refleja el índice de precios al consumidor para el período de doce meses respectivo.

Por otra parte, si los trabajadores de una empresa de gran dimensión han seguido esta conducta, es muy improbable, como se ha demostrado en la práctica, que los demás sindicatos con vencimientos posteriores acepten acuerdos en condiciones diferentes. Tal es la situación en que se encuentran principalmente las empresas del sector moderno, en las cuales suelen ser más altas las remuneraciones, más poderosos los sindicatos, y donde las alzas de precios pueden tener un efecto más o menos generalizado sobre el sistema económico. Esta norma rige tanto para las empresas públicas como para las privadas sujetas a convenio colectivo.

Una manera de disfrazar estos reajustes que exceden sustancialmente lo que habría correspondido otorgar si se hubieran ceñido al alza de los precios, ha sido crear los denominados beneficios accesorios, que no aparecen en los sueldos o salarios, pero que se transforman en remuneraciones de carácter permanente y tienen efecto similar sobre los costos. Generalmente toman la forma de gratificaciones voluntarias, bonos de producción, bonos de vacaciones, servicios especiales de bienestar, etc.

Esta mecánica en los reajustes del sector privado ha hecho que existan durante el año una serie de conflictos escalonados, con efectos políticos muy desgastadores. Además, los excesos de reajustes por sobre lo que es posible absorber con cargo a utilidades ha provocado alzas de precios que tienden a reiniciar la espiral inflacionaria. Se ha producido también un distanciamiento creciente entre los amplios grupos que no tienen otra alternativa que ceñirse a las pautas legales y los que han logrado año tras año exceder

con mucho esos límites, creándose una distribución del ingreso cada vez más desigual dentro del propio sector asalariado, lo que alienta a su vez a los grupos más favorecidos a la compra de productos semiduraderos y duraderos y restringe las posibilidades de cambiar la estructura del consumo.

En resumen, una política de redistribución del ingreso cuyo principal punto de mira es el aumento de las remuneraciones del trabajo, presenta gran dificultad para coordinar los aumentos programados y los efectivos, de tal manera que se puedan cumplir también las demás metas del programa. Además, los beneficios tienden a concentrarse en grupos relativamente pequeños de trabajadores, quedando al margen la gran mayoría.

Hemos querido destacar los aspectos conflictivos de la política de remuneraciones, no porque veamos en ellos el único elemento que pueda influir en el incumplimiento del programa de un gobierno, sino porque tenemos clara conciencia de que los grupos afectados por la política de redistribución y por los cambios que se propongan para alterar la estructura de poder existente harán lo posible por frustrar los planes gubernamentales. Esto pasa a constituir un dato del problema. La adhesión consciente de los trabajadores, especialmente de los organizados, es una condición necesaria para el éxito, ya que son ellos un pivote esencial en el proceso de cambio. Sin embargo, se requiere un alto grado de madurez y convicción para que dejen de lado su actitud reivindicacionista y la sustituyan por una actitud razonada y participante, en que puedan posponer aspiraciones, aun las legítimas, que son perturbadoras para lograr las transformaciones de fondo conducentes a la construcción de una sociedad en que ellos sean afectivamente los protagonistas.

## B. LA COYUNTURA DE 1967

### 1. *El bienio 1965-66*

El examen de los indicadores del crecimiento económico durante el período comprendido entre fines de 1964 y 1970 muestra que desde 1967 se produjo un claro cambio de tendencia, al bajar considerablemente las tasas anuales de desarrollo. Esto llama la atención porque, aunque normalmente se ha verificado que la causa principal de las variaciones en las tendencias de la actividad económica tiene su origen en la expansión o contracción del comercio exterior, no fue ésta la situación que se presentó en Chile entre 1967 y 1970 cuando

se redujo la tasa de crecimiento con respecto a los dos años anteriores, pues en esos años existía una situación muy favorable de balanza de pagos.

El caso ha provocado controversias tanto entre políticos como entre técnicos. Por eso nos detenemos en este punto, para explicar lo acaecido tomando en cuenta los factores coyunturales y las características de la estructura económica del país que muestran las causas más permanentes que influyen en la evolución económica en el corto plazo.

Durante los dos primeros años del gobierno del Presidente Frei (1965 y 1966), la tasa de crecimiento acumulada fue de 12 por ciento. El alza de los precios, aunque se había separado levemente de lo programado, se redujo al término del segundo año a menos de la mitad de lo que había sido en 1964. El aumento real de los salarios había alcanzado al 27 por ciento. La balanza de pagos arrojaba un superávit de 160 millones de dólares. Los bajos precios relativos de los productos agrícolas habían aumentado en términos reales en 13 por ciento. La desocupación se había reducido y, en general, todos los indicadores globales mostraban resultados bastante satisfactorios.

La economía había reaccionado positivamente frente a los estímulos de la demanda que originaba, principalmente, el aumento de los salarios y el gasto público. El gasto corriente del gobierno central había aumentado 24 por ciento en términos reales en el bienio. Por su parte, los ingresos corrientes también crecieron en 44 por ciento, lo que determinó que los excedentes en cuenta corriente crecieran en 270 por ciento en el mismo lapso.

Este mayor excedente en cuenta corriente —debido al incremento de la tributación interna, y al aumento de los ingresos derivados del alto precio del cobre en el mercado mundial—, sumado a los créditos externos utilizados en esos años, permitió aumentar la inversión pública en casi 20 por ciento en términos reales entre 1964 y 1966.

Los factores anteriores, en suma, determinaron en los años indicados un crecimiento de 16 por ciento en la demanda global.

Por otra parte, la expansión monetaria, medida como la cantidad de dinero en poder del sector privado, había aumentado en 65 por ciento en los doce meses previos a diciembre de 1965 y en 39 por ciento entre enero y diciembre de 1966, mientras que el índice de precios al consumidor mostraba variaciones anuales de 25,9 y 17 por ciento, respectivamente. Esto daba gran liquidez al funciona-

miento de la economía, pero al mismo tiempo suponía una amenaza en cuanto fomentaba las presiones inflacionarias latentes.

## 2. *El proceso pierde dinamismo*

En la formulación de la política económica para 1967 y en la revisión periódica que de ella se hizo durante el mismo año pudo comprobarse que no era factible mantener el ritmo de aumento de los ingresos públicos porque acababa de aplicarse una drástica reforma tributaria que incrementaba considerablemente la carga impositiva —lo que limitaba el uso de ese expediente—, porque el precio del cobre había disminuido con respecto al año anterior, porque el endeudamiento externo se reduciría por propia decisión del gobierno —derivada de las buenas condiciones del comercio exterior— y, finalmente, porque no se deseaba seguir financiando al Fisco mediante la expansión monetaria, por temor a acentuar las presiones inflacionarias.

Estas razones determinaron que en 1967 se redujera drásticamente el ritmo de incremento del gasto público, perdiéndose el efecto dinamizador que había tenido en los años anteriores. Al mismo tiempo, la expansión monetaria en ese año fue sólo de 25 por ciento, lo que significó una importante reducción con respecto al bienio precedente.

El cambio en la estructura de la inversión pública fue otro factor que influyó en la caída de la tasa de crecimiento experimentada en 1967. En ese año hubo que aumentar la inversión en varios sectores, mediante proyectos que no activaban a corto plazo la producción, a saber: en agricultura, con motivo de la aceleración del proceso de reforma agraria; en minería, por haberse comprado parte de las acciones a las empresas extranjeras de acuerdo con la aplicación de los convenios del cobre; en urbanización, que utilizaba pocos recursos físicos; en educación, para alcanzar las metas del plan educacional. Por el contrario, en compensación hubo de reducirse la inversión en energía y petróleo, en vivienda, en construcción en general y en transporte. Los tres últimos rubros habían sido el pivote de la reactivación económica en los años 1965 y 1966, principalmente por el efecto multiplicador que habían ejercido sobre la producción industrial de insumos para la construcción.

Es decir, prácticamente todos los rubros en que se aumentó la inversión tenían un efecto mínimo en el corto plazo como generadores de actividad y ocupación. Sin embargo, su prioridad política

era alta y constituían la base de las transformaciones de fondo en los plazos mediano y largo. En cambio, hubo reducción en aquellos rubros tradicionales que tienen efecto económico inmediato, pero no trascendente.

Influyó también el hecho de que los grandes proyectos movilizadores —como eran las inversiones del cobre, la expansión del acero, la construcción de las plantas de celulosa y las inversiones en la industria petroquímica— retrasaron su influencia que debería haberse dejado sentir desde ese año, como se había programado. Tal retraso se debió al largo trámite legislativo a que se sometieron los convenios del cobre y a que la preparación de los demás proyectos industriales enunciados requirió mayor tiempo que el inicialmente previsto. De ahí que la iniciación de obras nuevas, cuyo financiamiento procedía en gran parte del exterior, no coincidiese con la limitación impuesta en el ritmo de crecimiento de las inversiones en infraestructura, y ello determinó un nuevo factor para el estancamiento de la inversión pública.

En resumen, en 1967, frente a la disyuntiva de desarrollo o crecimiento, se optó por lo primero. O sea, en la asignación de los recursos públicos se antepusieron, como ya dijimos, las reformas sobre las inversiones en infraestructura, lo que se tradujo en una aceleración de las reformas agraria y educacional y del proceso de chilenización del cobre. El retraso en la aplicación de estas reformas habría dejado recursos disponibles para mantener un ritmo creciente de inversiones en vivienda y construcciones, lo que se habría reflajado en una mayor tasa de crecimiento y en una falsa imagen de buen gobierno.

### 3. *El temor al repunte inflacionario*

Otro elemento que influyó en las decisiones de política económica aplicadas en 1967 fue la alta prioridad que el gobierno asignaba a la detención de la inflación. Este era un punto central del programa, no sólo por obvias razones económicas. Se consideraba, en efecto, que un retroceso en esta materia tendría alto costo político, ya que los más afectados por el alza de los precios son las mayorías que ven disminuido el valor adquisitivo de sus salarios y ello siempre despierta una gran reacción en contra de los gobernantes y, especialmente, del partido o los partidos políticos señalados como responsables.

Al finalizar el bienio fue posible advertir, sin embargo, sínto-

mas inflacionarios peligrosos. En efecto, la compresión de las utilidades provocadas por el creciente distanciamiento entre los reajustes de remuneraciones y las variaciones del índice de precios al consumidor, el aumento de la demanda y el agotamiento que se notaba en el uso de la capacidad ociosa, estaban reflejándose en una fuerte presión por subir los precios.

El alza de los precios de bienes y servicios de producción nacional se había visto afortunadamente contrarrestada, aunque en forma parcial, por la evolución favorable de los precios de las importaciones, cuya tasa de aumento había sido menor de lo previsto. Esto se debió a la aplicación de medidas que normalizaron el pago de las importaciones, lo que antes obligaba a comprar a precios más altos incurriéndose en elevados costos financieros, y a la reducción de los precios internacionales de algunos productos que en Chile tenían alta ponderación en el índice de precios al consumidor, como el azúcar, por ejemplo.

Como ya dijimos, oportunamente habían sido detectadas con claridad las presiones inflacionarias y era evidente la imposibilidad de controlar algunos factores de costo que hacían inevitable el alza de precios. En estas circunstancias no quedaba más posibilidad que utilizar algunos instrumentos de la política económica, sobre los cuales se podía ejercer cierto dominio, como eran la política monetaria, las importaciones, y el gasto público.

En estas circunstancias, como ya vimos, se impuso el criterio restrictivo en la expansión monetaria y en el gasto público, como un procedimiento transitorio para corregir los desequilibrios, en espera de aplicar otras medidas de fondo a las cuales nos referiremos más adelante.

En la política de importaciones se optó por no utilizar las reservas acumuladas, porque se estimó que cualquiera liberalización del comercio exterior habría tenido efectos favorables en el corto plazo, pero podría haber significado comprometer el futuro y haber vuelto a quedar extremadamente vulnerables frente a las fluctuaciones del comercio exterior y a la posibilidad de obtener créditos externos.

#### 4. Factores políticos

Por lo que hace a la situación política, las condiciones tampoco eran favorables porque surgieron críticas de una fracción del Partido Demócrata Cristiano que, bajo la influencia de la propa-

ganda y la presión de los partidos de extrema izquierda, argumentaban que debían acelerarse los cambios iniciados y extenderlos al sector financiero e industrial, con lo cual esperaban destruir los centros de poder donde se refugiaba la derecha económica y movilizar a los sectores populares. Anteponían estos objetivos al cumplimiento de las metas económicas, fueran éstas de crecimiento o estabilidad.

La debilidad de estos argumentos radicaba en el hecho de que en los planteamientos de esas fracciones no existían proposiciones concretas ni viables para sustituir, en el corto plazo, el sistema que se pretendía destruir. Se incurría así en el frecuente error en que caen algunos planteamientos políticos, deslumbrantes pero ilusorios, al creer que al pueblo le interesa la destrucción de los grupos económicos aunque como consecuencia de ello no sean satisfechas sus necesidades más apremiantes. En un sistema democrático es necesario conciliar las transformaciones estructurales del poder con el progreso social y económico de las mayorías. Esto implica que no baste la estrategia, sino que se requiera precisar las acciones tácticas que permitan lograr los objetivos señalados en la estrategia.

Los criterios de este grupo demócratacristiano quedaron reflejados en un informe titulado «Una vía no capitalista de desarrollo» que comprendía una serie de declaraciones de política general, pero no contenía modelo alguno coherente ni se adaptaban, la mayoría de ellas, a las medidas que en materia económica se estaban aplicando. Además, muchas de las soluciones técnicas que se proponían en él eran insuficientes y superficiales. Por el contenido del informe y por las discrepancias que existían entre el gobierno y los miembros de la comisión que lo redactó, su publicación produjo el efecto político que podía esperarse, y la oposición supo explotarlo muy hábilmente.

La extrema izquierda acentuó la controversia interna tratando de dividir a la democracia cristiana en dos grupos o sectores: los buenos y progresistas que apoyaban el informe, y los malos y reaccionarios que lo impugnaban. Entre estos últimos colocaba a los representantes del gobierno, especialmente al Presidente de la República, para provocar un distanciamiento entre ellos y su partido, creando la imagen de una «derechización» del gobierno. De ser cierta esa posición del gobierno se demostraría que habían sido traicionados los postulados de la «Revolución en Libertad», lema de la campaña en la elección triunfal del Presidente Frei.

La derecha, por su parte, acusaba al Partido Demócrata Cristiano de estar infiltrado de marxistas, de haber perdido su identidad, y al gobierno por su debilidad al haber permitido el extremismo —que, a su juicio, era estimulado por representantes de su mismo partido—; en suma, de estar cosechando su propia siembra.

La acción de los partidos de extrema izquierda, orientada a crear una imagen derechista del gobierno, se vio reforzada por la agudización de los conflictos sociales que brotaron en 1967 a raíz de las peticiones de aumentos de salarios. En dichos conflictos participaron principalmente los gremios mejor organizados, es decir, los que podían provocar mayores transtornos en la actividad económica y social. Por su parte, la posición de los partidos de derecha encontró mayor eco entre los empresarios, por el receso de la actividad económica, por los efectos que les estaba produciendo la compresión de las utilidades durante dos años consecutivos, y por la contradicción creciente entre los postulados del partido de gobierno y sus intereses.

Para completar este cuadro de condiciones políticas adversas, conviene señalar que la democracia cristiana obtuvo en las elecciones de regidores realizadas en abril de 1967 un 35.6 por ciento de los votos, lo que significaba un franco retroceso en relación con el 42.3 por ciento obtenido en las elecciones parlamentarias de 1965. A pesar de ello seguía siendo, por amplio margen, el partido político con mayor número de electores en el país. Ese retroceso contribuyó a aumentar en el Partido Demócrata Cristiano las tensiones internas por descubrir las causas y los causantes de esta merma de la popularidad.

##### 5. *En busca de una salida*

La situación, tanto en el aspecto económico como en el político, aconsejaba revisar a fondo lo realizado y proponer las medidas correctivas correspondientes. Esta revisión puso nuevamente de actualidad, pero en forma perfeccionada, una idea propuesta al iniciarse el gobierno: crear un fondo de ahorro nacional formado con el esfuerzo de todos los chilenos.

Uno de los aspectos débiles en el proceso de desarrollo de Chile ha sido su baja tasa de ahorro, aproximadamente un 12 por ciento del producto nacional. Para realizar un programa que perseguía simultáneamente varios objetivos —las transformaciones sociales, aumentar significativamente la tasa de crecimiento, terminar con

la inflación, lograr una mayor independencia económica, etc.— era indispensable elevar sustancialmente la tasa media y marginal de ahorro. Por otra parte, se consideraba insuficiente lo que podía lograrse para cumplir este objetivo a través del aumento de la tributación y de los estímulos al ahorro voluntario. Por esto se propuso, en diciembre de 1964, crear un fondo nacional de ahorro formado por el aporte obligatorio de toda la comunidad, pero que sería de propiedad de los trabajadores y constituiría la base financiera del área de propiedad social (no estatal).

Durante los dos primeros años de gobierno esta idea fue reiteradamente rechazada en las discusiones internas del Partido Demócrata Cristiano. Se estimaba necesario afianzar previamente el poder político, cuyo objetivo podría ser perjudicado con la aplicación prematura de la iniciativa. Sin embargo, en 1967, después de un extenso y polémico debate dentro del partido de gobierno, se aceptó que el Ejecutivo la propusiera en el proyecto de ley que fijaba el reajuste de remuneraciones para 1968.

El proyecto que creaba el que se llamó «Fondo de Capitalización de los Trabajadores» y que determinaba la tasa de reajuste para el siguiente año, perseguía tres objetivos centrales. En primer lugar comprometía a toda la comunidad en un esfuerzo de ahorro con el fin de generar los recursos financieros que permitieran reactivar el proceso económico a través de la aceleración de los proyectos industriales y de la ampliación del plan de viviendas populares. En segundo término daba a los trabajadores la decisión sobre las inversiones que realizaría el Fondo y sobre la propiedad de las empresas que se crearan con esas inversiones o las que se adquirieran por el Fondo, lo que daría origen a la propiedad social, pero no a la propiedad individual de los trabajadores en cada empresa. Perseguía, por último, limitar legalmente los aumentos de sueldos y salarios que se concedieran en 1968, para hacerlos compatibles con las metas de estabilización sin que los empleados y asalariados pudieran experimentar una disminución real de su ingreso medio disponible considerando que las medidas propuestas provocarían una importante reducción en el ritmo del alza de los precios en 1968. La limitación se lograba estableciendo en la ley que los grupos que obtuvieran un reajuste mayor que el autorizado deberían integrar la totalidad del porcentaje excedente en el fondo de ahorro, pero sin perder su propiedad.

El financiamiento del Fondo de Capitalización de los Trabajadores estaba concebido sobre la base de que los empleados y asalariados

riados que recibieran un reajuste de sus remuneraciones equivalente al 100 por ciento del alza del costo de la vida ocurrida en 1967 destinarían a ahorro cinco puntos del porcentaje de ese reajuste. Este aporte tendría carácter permanente y se aplicaría cada año el mismo porcentaje sobre la remuneración de 1967 más los reajustes generales que se otorgaran en el futuro. Por su parte, los empleadores privados y públicos debían destinar al Fondo, con cargo a sus ingresos propios, el equivalente a un 5 por ciento de los sueldos y salarios, aportación que se depositaría, junto con la de los trabajadores, en las respectivas cuentas individuales de estos últimos en las instituciones de previsión a las que éstos estuvieran afiliados. Estas instituciones ingresarían los recursos recibidos por estos conceptos en una cuenta especial del Fondo de Capitalización.

La política general sobre el uso de los recursos del Fondo quedaba entregada a un consejo elegido por los empleados y asalariados, en el que habría representación técnica minoritaria del Estado. La ejecución de la política fijada por dicho consejo se delegaba en un comité ejecutivo en donde estarían representados, por iguales partes, los delegados designados por el consejo y los representantes técnicos del Estado. Estos últimos serían nombrados de entre los funcionarios de más alta jerarquía de las instituciones directamente vinculadas con la planificación y la promoción del desarrollo.

El Fondo emitiría títulos por valores equivalentes a los ingresos acumulados en la cuenta individual de cada empleado y obrero provenientes de sus aportes, de los aportes patronales y de la parte que les correspondiera de las utilidades a repartir derivadas de las inversiones del propio Fondo.

Como hemos explicado, el Fondo permitiría ir formando el área de propiedad social, que estaría constituida por las nuevas empresas que él creara y por aquellas otras ya existentes que se adquirieran, con recursos del Fondo, para propiedad de los trabajadores.

El hecho de haber presentado el proyecto de ahorro conjuntamente con los reajustes facilitó que se le interpretara como una forma engañosa que el gobierno utilizaba con el exclusivo fin de cercenar los aumentos de remuneraciones que los trabajadores obtuvieran. Además de esta coincidencia, poco afortunada pero prácticamente inevitable por las circunstancias descritas, el gobierno, en su tercer año, tenía menor fuerza política que antes, lo que hacía más difícil obtener el apoyo necesario para una medi-

da que tenía grandes proyecciones económicas, sociales y políticas.

Los partidos de oposición en el Congreso y la Central Unica de Trabajadores en la calle combatieron duramente este proyecto, creando el clima de un enfrentamiento en un medio donde ya existía gran agitación social. La derecha, por su lado, era contraria a la creación de un instrumento que permitía traspasar a los trabajadores la propiedad de parte de los medios de producción. Además, consideraba que los gravámenes que imponía el proyecto a las empresas contribuirían a debilitarlas aún más, con lo que no se conseguiría contener la inflación ni reactivar la economía del país. Esta afirmación era equivocada porque esos gravámenes representaban un impacto en sus costos inferior al que habían tenido los reajustes de remuneraciones efectivos en los años anteriores. La izquierda, por su lado, objetaba cualquiera disposición que impidiera que los reajustes de salarios alcanzaran el máximo nivel resultante de la libre contratación, partiendo de un mínimo garantizado por la ley equivalente al 100 por ciento del alza del costo de la vida del año anterior. Agregaban, demagógicamente, que el ahorro sólo debía constituirse con cargo a las utilidades de las empresas, especialmente las de alta productividad en poder de extranjeros (por ejemplo el cobre). Sostenían, además, que ésta era una maniobra política del partido de gobierno para asegurar el dominio de los trabajadores mediante la manipulación del Fondo y la designación de los representantes de los trabajadores.

El debate trascendió el recinto del Congreso y se trasladó al país. Los representantes del gobierno nos enfrentamos con trabajadores, empresarios, gremios, etc., en foros, reuniones públicas y privadas. Fue una movilización general en un plazo muy breve, donde pudo apreciarse que había un divorcio entre la posición de los dirigentes gremiales, que en muchos casos obedecían instrucciones políticas, y los trabajadores mismos, que apoyaban la idea, pero que no tenían la organización ni el peso de la CUT.

La oposición política, de izquierda y derecha, se concentró en el Senado, donde estaba en mayoría, y anunció oficialmente su negativa a la idea de legislar, lo que equivalía a rechazar el proyecto, incluido el reajuste de remuneraciones, sin más debate. Señalaba al gobierno como culpable del atraso en el despacho de las disposiciones que otorgaban el reajuste anual a todo el sector público y parte del sector privado por el hecho de haber adjuntado a esta materia, que requería urgencia para su aprobación, una idea que

debía someterse a un trato diferente. Esta circunstancia estaba provocando intranquilidad en el personal de la administración civil, en las fuerzas armadas y en los trabajadores del sector privado que no tenían convenios colectivos, porque el reajuste de sus remuneraciones dependía del despacho del proyecto al que estaban incorporadas, como hemos señalado, las disposiciones que creaban el Fondo.

No existía procedimiento legal para dirimir el conflicto, pues en esa época no había disposición constitucional alguna que permitiera someter a la resolución popular las diferencias entre los poderes ejecutivo y legislativo, en aspectos como el relatado. Por otra parte, los principios profundamente democráticos que inspiraban al gobierno y a su partido impedían a éste provocar un enfrentamiento con el Senado que pudiera poner en peligro la institucionalidad del país. Ello obligó a buscar una transacción con la mayoría del Senado que significó la eliminación, en el proyecto de ley, de las disposiciones relativas al Fondo, lo que a su vez determinó la renuncia del Ministro de Hacienda que había ligado su permanencia en el cargo a la suerte del proyecto.

## C. UNA HIPOTESIS PARA EXPLICAR LOS CICLOS DE CORTO PLAZO

En páginas anteriores se señalaba que en los años 1965 y 1966 se había producido un importante aumento de la demanda global. Dicho aumento se debió sobre todo al incremento de las remuneraciones reales del trabajo y al de las inversiones del sector público entre las que merecen destacarse las realizadas en obras de infraestructura y viviendas. El mayor ingreso real de los trabajadores en esta etapa del desarrollo chileno fue destinado preferentemente a la adquisición de bienes de consumo, entre ellos: productos alimenticios, vestuario, calzado, bebidas, tabaco, artículos electrodomésticos y algunos bienes semiduraderos.

En la estructura de la industria manufacturera chilena estos rubros constituyen aproximadamente el 60 por ciento del valor de su producción. Las industrias que producen estos bienes han operado generalmente en condiciones de subutilización de sus instalaciones, lo que les ha permitido una rápida respuesta frente a estímulos de la demanda. Su expansión no está sujeta a la elaboración de proyectos complicados, sino más bien a la adquisición de unida-

des de producción estándar que se pueden agregar a las instalaciones existentes sin mayores dificultades técnicas ni grandes inversiones. Estas expansiones se pueden realizar en forma relativamente rápida cuando existen condiciones favorables de balanza de pagos o facilidades para obtener créditos externos.

En cuanto a la inversión en construcción, que fue otro de los componentes que influyeron en el aumento de la demanda global, para apreciar su importancia debe señalarse que en los últimos años en Chile ha constituido aproximadamente el 55 por ciento de la inversión total en capital fijo. Si de la inversión total se excluye la parte correspondiente a compra de equipos y maquinarias importadas que por su fabricación externa no tienen influencia en el nivel de actividad fabril interna, el porcentaje de la inversión en construcción ha llegado a constituir un 70 por ciento del total.

La inversión en construcción provoca un efecto estimulante en la producción de las industrias proveedoras de insumos —madera, cemento, acero, sanitarios, muebles, artículos para el hogar, etc.—, que absorben otro gran porcentaje de la producción industrial manufacturera del país. La expansión en las actividades de la construcción tampoco presenta problemas, por cuanto existen capacidad instalada, organización administrativa, conocimiento técnico y los insumos son nacionales y abundantes, todo lo cual permite una rápida adaptación de esta actividad a una demanda creciente.

Los sectores de la industria y de la construcción aportan poco más del 35 por ciento al producto bruto interno e influyen en forma determinante sobre la actividad comercial. Ahora bien, el comercio al por mayor y menor contribuye con un 20 por ciento al producto bruto. De ahí que, si las condiciones del comercio exterior no imponen restricciones, la mayor demanda originada por los aumentos de salarios reales y por la inversión en construcción puede movilizar cerca del 50 por ciento del componente del producto interno bruto considerando que gran parte del comercio al por mayor y menor está ligado a la industria y a la construcción.

El crecimiento de los demás sectores productivos importantes —la agricultura y la minería— no está condicionado a los estímulos del tipo de demanda aludido, ya que el primero es deficitario y tiene, en consecuencia, problemas de oferta en el corto plazo, y el segundo depende de la demanda exterior. Tanto la producción de bienes de consumo como la de insumos para la construcción tienen la característica de provocar un efecto directo mínimo sobre la

creación o expansión de otras actividades y no se autosostienen, es decir que sólo reaccionan si aumenta la demanda que los estimula. Esto conduce a examinar las posibilidades de mantener una demanda creciente de los bienes que consumen los asalariados y los que provienen de la inversión en construcción.

Para que los ingresos reales de los trabajadores aumenten sostenidamente se requiere, en conjunto o por separado, que los ingresos de otros sectores sean susceptibles de comprimirse, o que se produzca un crecimiento del producto o de la productividad que evite una caída continuada del ingreso de los sectores no asalariados. Además, para que la demanda se oriente hacia los bienes de consumo esenciales es necesario que el aumento de las remuneraciones del trabajo sea por lo menos homogéneo, aunque sería recomendable que aumentaran más sus rentas los grupos ubicados en los niveles más bajos de ingreso. Desde el punto de vista del equilibrio económico global, la política de remuneraciones debería ceñirse, además, a los límites que la hagan compatible con el alza de los precios y con los niveles de ahorro, inversión y ocupación programados.

El cumplimiento de estas condiciones es difícil en un país como Chile que sufre una inflación crónica y tiene una arraigada tradición sindical reivindicacionista, que no se conforma con el aparentemente reducido porcentaje de aumento real de sueldos y salarios compatible con el equilibrio global, y donde se han estimulado las aspiraciones de cambio rápido en el ingreso a través de campañas políticas que utilizan este medio para conquistar la adhesión de los trabajadores. Por otra parte, los distintos grados de organización y de capacidad de negociación de los trabajadores hacen que, generalmente, se obtenga un aumento mayor de las remuneraciones en los grupos que tienen ingresos relativamente más altos dentro de los asalariados, lo que puede hacer que la mayor demanda no tome la dirección deseada. En consecuencia, la forma irregular en que han aumentado las remuneraciones reales del trabajo y los desequilibrios producidos en su distribución entre los asalariados son otras tantas causas del comportamiento espasmódico de la producción manufacturera.

Como se ha mencionado, el otro factor que influye en forma importante sobre el nivel de la demanda global son las inversiones en construcción. En el caso chileno, la principal fuente de financiamiento de este sector proviene de los fondos públicos y se ha caracterizado por su crecimiento irregular, particularmente en el rubro de vivienda. Ello indica que, además de existir motivos especiales para que

ello ocurra, a los cuales me referiré a continuación, suele haber una deficiente planificación de las inversiones en general.

Los fondos públicos que se destinan al financiamiento de la inversión tienen su origen en el excedente en cuanta corriente del presupuesto del sector público y en los créditos internos y externos. La magnitud y el crecimiento de los primeros están condicionados por el incremento de los ingresos corrientes, especialmente tributarios y de venta de bienes y servicios, frente al monto del gasto corriente. Los ingresos del sector público se pueden expandir considerablemente en ciertos períodos, ya sea como consecuencia de una reforma tributaria significativa, porque existan condiciones especialmente favorables del comercio exterior, porque se puedan obtener créditos externos, o porque monetariamente sea posible provocar una expansión de los medios de pago en favor del Fisco sin crear grandes presiones inflacionarias en el corto plazo. Sin embargo, estas condiciones, en general, no se dan con igual intensidad en un año que en otro. De ahí que, alcanzado un nuevo nivel de ingresos públicos al amparo de situaciones especiales como las enunciadas en el párrafo anterior, no sea posible mantener el mismo ritmo de crecimiento para el período siguiente. Esto hace, a su vez, que la inversión pública, después de recibir un gran impulso cuando se dan muy favorablemente las circunstancias señaladas, deba reducir su ritmo de crecimiento en los años siguientes, adaptándose a lo que permite financiar el excedente creado por la diferencia entre los incrementos de ingresos y los gastos corrientes más los márgenes netos de crédito interno y externo.

En un proceso de desarrollo y cambio económico y social suele producirse una fuerte presión para aumentar el gasto corriente, cuyo ritmo puede llegar a ser muy elevado, como ocurre cuando se inician, por ejemplo, grandes reformas educacionales y agrarias, y además se crea una fuerte competencia entre los diversos sectores en la asignación de los excedentes para la inversión. De esta competencia por la asignación de los ingresos públicos que van a financiar el crecimiento de los gastos corrientes y de las presiones que se ejercen para la distribución de los excedentes entre distintas alternativas de inversión, se tratará con más detalle en la segunda parte de este trabajo. Lo que interesa destacar ahora es que la inversión en construcciones no ha sido posible mantenerla en forma sostenida y regular y que cuando disminuye dicha inversión, tiende a producirse una reducción en la tasa de crecimiento de la producción industrial y nacional.

Cuando se produce simultáneamente un estancamiento o una

importante reducción en el aumento del ingreso real de los trabajadores y de la inversión en construcción, el efecto inmediato ha sido una drástica reducción en el crecimiento global de la economía. Su recuperación posterior ha sido siempre lenta. La experiencia de 1967 constituye una comprobación elocuente de ello.

Esta hipótesis llevaría a concluir que el éxito de la política de ingresos es decisivo para cumplir las metas de mediano plazo mientras se diversifica la base de sustentación de la economía para poner mayor énfasis en el desarrollo de los sectores dinámicos que pueden generar por sí mismos nuevas expansiones económicas.

## PLANIFICACION

El hecho de que esta segunda parte lleve el título precedente y no otro más ligado al tema central de este libro y de que esta materia se haya separado del resto del texto no significa que los aspectos ya tratados estén desvinculados de la planificación. En realidad la separación se ha hecho con el doble objeto de facilitar la concentración de esta importante materia y además para poder incluir libremente en los párrafos que siguen aspectos que, sin apartarse enteramente de la experiencia chilena, permiten al autor hacer observaciones de carácter general sobre la planificación y el proceso de cambio.

**ASPECTOS TECNICOS DE LA PLANIFICACION***1. Consideraciones generales*

Es frecuente encontrar en el medio latinoamericano opiniones demolidoras respecto a la eficacia de la planificación. Esos críticos incurren en un error muy frecuente, el de aplicar un criterio actual, influido por condiciones nuevas, para analizar una idea o una técnica válida en otro momento histórico, sin incorporarle los correspondientes correctivos. Aun más, muchas veces ni siquiera se reconoce la influencia que esa idea y esa técnica ha tenido en la evolución del pensamiento y en la construcción de una nueva etapa de la historia.

De ahí nuestra creencia de que una crítica justa a la planificación implica necesariamente el examen del papel que se le asignó para alcanzar los propósitos económicos que la sociedad estimaba prioritarios. Debe recordarse que el tema dominante en América Latina, desde los años 40 hasta hace poco tiempo, era el del crecimiento económico. La preocupación estaba centrada en obtener la más alta tasa de crecimiento y en cómo lograr el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros disponibles para alcanzarla. Como inspiración se utilizaron las experiencias de planificación postbélica de algunos países occidentales y especialmente de la Unión Soviética, que había logrado avances significativos con sus planes quinquenales y septenales. Esos planes también consideraban la tasa de crecimiento como una pieza vital del sistema.

Bajo el influjo de la CEPAL se inició en el decenio de los 50 la elaboración de la teoría del subdesarrollo, donde se explicaban sus causas económicas y sociales, las relaciones de los países del centro y de la periferia, los términos del intercambio, el estrangulamiento del comercio exterior, etc. Esta teoría permitía diagnosticar con cierta claridad nuestras economías y esbozar su tratamiento.

Esta interpretación más profunda e integral de las economías latinoamericanas, en especial las del cono sur, encontró en las técnicas de planificación un instrumento extraordinariamente valioso para dar coherencia a sus planteamientos. Así surgieron los primeros »planes de desarrollo«. Semejante sistema de programación y su expresión en »el plan« tuvo gran atractivo entre los políticos y economistas, porque les permitía proyectar una imagen auspiciosa del futuro, que para unos se traducía en un ins-

trumento de convencimiento y de poder y para los otros en el cumplimiento de sus ideales profesionales, no exentos a veces de ambiciones políticas. Ambos pusieron tanto empeño en la tarea y tanta fuerza en la demostración de sus bondades que llegaron a crear la convicción de que el plan constituía por sí mismo una solución.

La aplicación de las nuevas técnicas encontró en algunos países una expresión inicial afortunada al centrarse en planes inmediatos de carácter sectorial vinculados con el proceso de industrialización y con la connotación nacionalista que le daba la sustitución de importaciones, que a veces se vio ligada a la expansión del área estatal.

Los resultados fueron menos favorables cuando la planificación pretendió abarcar, en un conjunto de proyecciones, gran parte de la economía. Entonces empezaron a surgir problemas como: la contradicción entre el inmediatismo de los políticos y los plazos relativamente largos que requería la realización de los proyectos incluidos en el plan; los roces y celos surgidos entre los planificadores y los funcionarios de la administración tradicional que veían amenazada su rutina; el conflicto con los especialistas de cada ministerio que no reconocían a los planificadores globales autoridad técnica para fijar prioridades en su área; la resistencia del sector privado que en la improvisación podía obtener más ventajas que en una acción programada; la indecisión de los gobiernos para cumplir muchas de las políticas implícitas o explícitas en el plan; la desvinculación de las oficinas de planificación con los organismos o personas encargados de tomar las medidas políticas de corto plazo, etc.; aparte del problema que significaba restar a los jefes de Estado, muchas veces con posiciones tradicionales, capacidad para adoptar decisiones intuitivas o netamente políticas a las cuales les era muy difícil renunciar.

A todas estas dificultades, propias de la innovación que significaba la planificación, hay que agregar un factor común que aún se encuentra vigente en casi todos los países latinoamericanos: su calidad de dependientes. Para nombrar uno solo de los elementos, mencionaremos sus condiciones de monoexportadores o a lo menos la gravitación decisiva que sobre el comercio exterior ha tenido la exportación de uno o dos productos cuya investigación, explotación, administración y comercialización ha estado muchas veces en manos de extranjeros, escapándose las decisio-

nes básicas del control nacional y creándole periódicamente a un sistema planificado problemas de difícil solución.

En algunas oportunidades se ha podido constatar que las oficinas de planificación han destinado demasiado tiempo a la elaboración de complicados modelos que, sin embargo, no siempre han permitido la toma de decisiones, porque se ha descuidado la preparación de estadísticas básicas fidedignas, suficientes y oportunas que son esenciales para la adopción de medidas y decisiones de políticas cotidianas. Este simple hecho de la debilidad de muchos datos estadísticos hace que con frecuencia los ejecutivos que desempeñan cargos políticos, sin preparación para entender los complicados modelos y dudosos de la solvencia de la información básica, se distancien de los planificadores y prefieran guiarse en sus decisiones por su buen o mal criterio y, generalmente, con un apreciable margen de error.

Sabemos bien que la elaboración de estadísticas no es necesariamente función del planificador, pero sí nos parece que debe caer dentro de sus preocupaciones influir sobre los organismos responsables de la recopilación de datos y de la preparación de estadísticas nacionales y sectoriales para que éstas se adapten a los requerimientos de la formulación y ejecución de los planes y políticas.

A pesar de las críticas que pueden hacerse a estas técnicas y de los inconvenientes que ha encontrado su aplicación, nadie puede negar que han servido y siguen siendo muy útiles para aclarar las condiciones económicas y sociales predominantes en los países y para expresar en forma racional y sistemática las posibles soluciones.

Sin embargo, la velocidad de los cambios que caracterizan el mundo moderno, tanto en el pensamiento como en la técnica, han hecho de la planificación una nueva víctima. Mientras se estaba acondicionando para lograr su plena eficacia en el objetivo principal que se le había fijado —contribuir esencialmente a alcanzar una mayor tasa de crecimiento—, ha debido hacer frente ahora a nuevos factores de inestabilidad institucional provocados por la velocidad e intensidad que han adquirido las aspiraciones y los cambios sociales.

Estas exigencias, que encontraron al sistema no suficientemente afianzado, implican el uso de nuevas técnicas todavía imprecisas que tornan anticuadas o al menos insuficientes las que se habían desarrollado para cumplir su objetivo inicial, todo lo

cual ha significado que, sobre la marcha, se haya debido hacer una readecuación conceptual y técnica de la planificación.

No deseo extenderme sobre las limitaciones que se pueden observar en el sistema de planificación tal como ha operado en América Latina, pues estudiosos de esta materia han expuesto con claridad y acierto las críticas más importantes. Sin embargo, algunos aspectos de la experiencia chilena pueden ser ilustrativos para explicarse la evolución del proceso.

## 2. *La planificación y los planes en Chile*

Chile ha tenido una larga experiencia en estas materias de planificación. La ley de 1939 que creó la CORFO señalaba como una de las responsabilidades principales de esta institución la formulación de un Plan Nacional de Fomento de la Producción. Desde esa fecha hasta 1965 quedó radicada esta función en ese organismo autónomo, que a la vez tenía la responsabilidad de promover el desarrollo económico del país, es decir, una acción netamente ejecutiva.

El cumplimiento del mandato de preparar un Plan Nacional de Fomento de la Producción quedó postergado por varios años, ya que era previo formar el personal idóneo y contar con informaciones básicas, como, por ejemplo, estudios sobre existencia de recursos naturales, estadísticas sobre producción e ingreso nacionales y su distribución, antecedentes sobre ahorro, inversión, balanza de pagos, etc. En la propia CORFO, en el Banco Central y posteriormente en el Ministerio de Hacienda se establecieron departamentos de estudios a los que se les debe una importante contribución en la elaboración de ese tipo de estadísticas y, a base de ellas, del análisis sistemático de las condiciones económicas de Chile. Esa tarea de avanzada la realizaron los primeros egresados de la Escuela de Economía de la Universidad de Chile, que fue creada muy pocos años antes, en 1935.

### a) Los planes de acción inmediata

Simultáneamente con la iniciación de estos estudios básicos, la CORFO emprendió la elaboración de los denominados "planes de acción inmediata", que se tradujeron en programas sectoriales públicos de electrificación, prospección y explotación del petróleo, industria siderúrgica, etc. y en un importante apoyo al sector

privado para realizar proyectos que sustituyeran importaciones. Los primeros tuvieron la particularidad de dar origen a grandes empresas que se constituyeron como filiales de la CORFO, tomando la forma jurídica de entidades autónomas del Estado o de sociedades anónimas con capitales públicos y privados, las que han tenido gran trascendencia para el desarrollo futuro del país.

La etapa de los planes de acción inmediata fue exitosa porque su formulación, ejecución y administración estaban radicadas en una sola institución que, además, gozaba de suficiente autonomía. Aún en materia de financiamiento, la CORFO tenía un alto nivel de independencia y flexibilidad, porque la ley que la creó le dio recursos directos provenientes del rendimiento de diversos impuestos y la facultó para contratar créditos internos y externos para el desarrollo de sus planes.

En este primer período, aunque fueron formulados y aplicados diversos planes sectoriales, no hubo planificación en su sentido más amplio, ya que, como se ha dicho, se carecía de especialistas en programación y de informaciones elementales para la elaboración de un plan global. El primer intento en este sentido lo realizó el Departamento de Planificación de la CORFO (1952-54) con la colaboración de una misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) encabezada por el experto Dr. Egbert De Vries y se denominó Plan Agrícola y de Transporte. Posteriormente, el mismo Departamento de Planificación, creado en 1951, o sea más de un decenio después de iniciadas las actividades de la institución, dio término al primer plan nacional de desarrollo siete años más tarde, en 1958, cuya elaboración representó un gran esfuerzo para los equipos técnicos que se constituyeron en la CORFO. Se puede decir que el plan fue preparado a pesar de los gobiernos y de la administración pública, y que a veces el grupo técnico que lo elaboró no contó ni siquiera con la comprensión de los más altos ejecutivos de su propia institución, no obstante la reconocida calidad de los especialistas que trabajaron en su formulación.

Cuando la CORFO quiso salirse de su propia área de influencia sectorial no tuvo eficacia como institución impulsora de la planificación nacional, pero no por deficiencia técnica, sino por la incomprensión de los políticos y de la administración central, obstáculos que eran insalvables para un departamento de una institución autónoma que, teniendo prestigio, carecía de poder para influir en la ejecución de sus recomendaciones cuando éstas

escapaban de su directa jurisdicción. Tales razones dieron lugar a que los esfuerzos técnicos encontraran una expresión muy limitada en las esferas política y funcionaria nacionales, aparte del escepticismo existente en el área empresarial privada de la época.

## b) La planificación global

El plan global, llamado Plan Nacional de Desarrollo Económico, elaborado por el grupo técnico en planificación de la CORFO, comprendía diez años y quedó terminado en 1958, pero sólo en 1961 tuvo su aparición pública oficial. Este atraso se debió principalmente a que el gobierno de esos años no era partidario de la planificación y a que los técnicos que tuvieron mayor participación en su preparación no eran de su confianza política. Sin embargo, cuando los organismos internacionales de crédito comenzaron en esos años a exigir planes, requerimiento que culminó con el programa de la Alianza para el Progreso que insistía en la planificación y en las reformas, se vio la oportunidad de obtener una ventaja inmediata del plan decenal como medio de conseguir los créditos externos ofrecidos en el programa de ayuda impulsado por la administración del Presidente Kennedy. Se hicieron entonces los primeros intentos para coordinar la economía y la asignación de los recursos presupuestarios para inversión, centrando el poder en la Dirección del Presupuesto del Ministerio de Hacienda más que en el organismo planificador.

En resumen, de esta breve reseña sobre la planificación y la CORFO es posible destacar tres etapas. En la primera, el esfuerzo estuvo destinado a formar los cuadros técnicos, a hacer estudios de carácter económico sobre la realidad nacional y a preparar los grandes proyectos industriales y de energía del sector público. La segunda etapa se caracterizó por la ejecución de los planes sectoriales, cuyos pivotes fueron los proyectos básicos que dieron origen a las empresas estatales ya enunciadas y a un apoyo económico al sector privado para sustituir importaciones. En la tercera etapa, cuando empezaron a agotarse las fuentes que permitieron el crecimiento económico hasta mediados de la década del 50 y ya existían elementos mucho más precisos de diagnóstico, se entró en un período de interés por la planificación global. Esta estuvo desconectada de la toma de decisiones políticas y su amplitud impidió que la CORFO tuviera eficacia como organismo planificador y promotor del cumplimiento de los programas, lo que hizo que el plan fuera

utilizado principalmente como instrumento formal para cumplir, tal como se ha expresado, una de las exigencias necesarias para la obtención de créditos externos.

Esta descripción podría dejar la impresión errónea de que el mencionado plan de la CORFO no dejó resultados positivos. En realidad no fue así, pues introdujo el concepto de programación y sus técnicas, como requerimientos básicos no sólo para realizar planes nacionales, sino también en todos los niveles de actividad y sirvió para descalificar la idea, que aún persistía en muchos, de que estas técnicas sólo eran posibles de aplicar en sistemas económicos centralizados al estilo comunista. Además, los estudios económicos que sirvieron de base para su elaboración permitieron conocer la realidad del país en relación con la distribución poco equitativa del ingreso, la baja tasa de ahorro e inversión, el volumen y estructura de la producción y del consumo, etc., demostrando con sobrados antecedentes las razones del subdesarrollo del país.

Tal como se explica en la introducción al Resumen del Plan Decenal, por primera vez fue posible:

a) ofrecer una interpretación del proceso de desarrollo económico de las décadas anteriores y señalar los obstáculos que lo frenaban;

b) proponer un cuadro de inversiones para diez años, con suficiente detalle, que indicaba además las áreas de responsabilidad de los sectores público y privado;

c) presentar estimaciones del crecimiento de la demanda futura y de la producción de bienes y servicios, es decir, del nivel de vida al que podía aspirar la población;

d) mostrar la incidencia del Plan en la balanza de pagos y determinar la magnitud de la ayuda externa necesaria;

e) comprobar que las inversiones programadas eran compatibles con el crecimiento de la producción y con las tasas de ahorro interno y de recursos provenientes del exterior, frente a un nivel máximo de consumo posible, y

f) enunciar los planteamientos básicos de financiamiento y de política económica que exigía el programa.

Todos estos antecedentes tuvieron gran importancia en el debate político de la época y, entre otros, sirvieron de base para elaborar el diagnóstico económico y social del gobierno demócrata-cristiano.

### c) La planificación como instrumento de gobierno

En la campaña presidencial de 1964, los candidatos Eduardo Frei y Salvador Allende destacaron la importancia de la planificación y ello motivó la organización de amplios grupos técnicos encargados de elaborar los planes que se pondrían en práctica en sus eventuales gobiernos. Así surgieron de hecho dos oficinas privadas de programación durante el período previo a las elecciones de septiembre de 1964.

Tan pronto el Presidente Frei se hizo cargo del gobierno, planteó la necesidad de crear, bajo la tuición presidencial, una Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) que tendría como base la organización existente para tal objetivo en la Corporación de Fomento. Como este cambio administrativo requería el largo trámite de una ley, el gobierno decidió hacer funcionar de facto esta oficina bajo la dependencia de la Presidencia de la República. El período de consolidación hasta obtener la aprobación parlamentaria de su estatuto legal se prolongó dos años, o sea un tercio del período presidencial.

Durante dicho gobierno la política general estuvo orientada por metas globales y las decisiones económicas de corto plazo se centraron en el llamado Comité Económico, que presidía el Presidente de la República o, en su defecto, el Ministro de Hacienda. A este comité asistían regularmente los Ministros de Economía, Trabajo y Agricultura; el Director de ODEPLAN, el Presidente del Banco Central; el Vicepresidente de la CORFO; el Presidente del Banco del Estado; el Asesor Económico del Presidente, y el Director de Presupuestos. En el Comité Económico se producía una integración político-técnica en la esfera del Ejecutivo, lo cual daba oportunidad a ODEPLAN, en cuanto secretariado del Comité, de mantenerse informado y de informar a terceros sobre las decisiones de política de corto plazo, teniendo en consideración su compatibilidad con los propósitos globales y a largo plazo contenidos en el plan.

El Comité Económico aprobaba el plan operativo anual de gobierno elaborado por ODEPLAN con la colaboración de todos los ministerios e instituciones que tenían alguna responsabilidad en el campo económico y social, lo que permitía integrar y coordinar técnicamente los grupos de trabajo. Además, el Comité preparaba los informes periódicos sobre la evolución de las principales

variables económicas y daba su aprobación previa a cada proyecto que tuviera incidencia económica importante.

La elaboración de un modelo de costos que permitía verificar mensualmente la fidelidad con que se cumplían las metas de estabilización y la comprobación periódica del grado de cumplimiento del plan operativo anual, hacía posible identificar las áreas de responsabilidad funcional en la política de corto plazo y preparar los programas de comportamiento mensual para cada una de las variables de mayor influencia. El sistema estadístico se perfeccionó con el fin de comprobar periódicamente el programa con la realidad. Esta comprobación se llevaba a cabo semanalmente en los asuntos financieros más importantes, tales como la situación de caja fiscal, las variaciones de la cantidad de dinero y de crédito y el movimiento de divisas.

Los aspectos que resultaron más difíciles desde el punto de vista de la oportunidad y desagregación de la información fueron los relacionados con la producción física tanto industrial como agropecuaria y con la ocupación. En este último aspecto se contaba con estadísticas trimestrales sólo para el Gran Santiago y esporádicamente para otras regiones del país. En algunos casos estas deficiencias de información tuvieron alguna influencia negativa sobre la oportunidad de las medidas que afectaban la producción, la ocupación o los abastecimientos importados.

En todo caso fueron evidentes los progresos alcanzados en ese período presidencial en todo lo relativo a programación y a concertación para la toma de decisiones. En efecto, durante la administración del Presidente Frei, además de los avances institucionales relacionados con la coordinación de las políticas de corto plazo, se puso en marcha el sistema de planificación nacional, sectorial y regional, lo que significó un gran esfuerzo de organización, de preparación de personal y de cambios en las prácticas administrativas. En este sentido, la creación de las oficinas sectoriales en diversos ministerios permitió que la elaboración de los programas se hiciera en los mismos organismos encargados de su ejecución a base de instrucciones globales dadas por ODEPLAN, lo que les hacía asumir responsabilidades sobre medios y fines. Así, además, se facilitaba la alianza de los planificadores sectoriales con los de la Oficina Central para enfrentar las aspiraciones, a veces irreales, que surgen de los ejecutivos que en el cumplimiento de su misión quieren hacer el máximo en la esfera de su responsabilidad, sin considerar ni conocer el uso alternativo de los recursos. Del mismo modo, la creación de oficinas regionales sirvió para activar, canalizar y coordinar las aspiraciones de los dis-

tintos grupos de provincias afines dentro del ámbito económico más racional que constituye cada región del país.

La inestabilidad legal de la planificación durante los primeros años, la reorganización y consolidación de una nueva estructura administrativa y la preparación de estudios básicos que permitieran corregir vacíos y deficiencias en la información existente, hicieron que sólo hacia el final del período de la administración Frei se contara con un plan global dividido por sectores económicos. Puede decirse que en gran parte de este período presidencial hubo planificación, pero no basado en un plan detallado al estilo tradicional.

Una lección importante que podría derivarse de la reciente experiencia en Chile es que no basta el cambio de ubicación administrativa del organismo planificador para que éste tenga suficiente poder. En efecto, antes se decía muchas veces que esta función es esencialmente asesora; en nuestra opinión se requiere bastante más que eso si se desea hacer de ella un sistema fundamental para orientar la acción de un gobierno.

#### d) La planificación y la toma de decisiones

La principal influencia que tuvo ODEPLAN en la experiencia pasada se reflejó en la importancia que se dio a sus informes en cuanto a la asignación de recursos para inversión en el presupuesto anual y en el hecho de habersele dado la responsabilidad de la secretaría técnica del Comité Económico. Esta situación pudo haber sido diferente, como de hecho sucedió en muchas ocasiones anteriores, si no hubieran sido armónicas las relaciones entre el Ministro de Hacienda y la Oficina de Planificación.

Ha sido tradicional en Chile que el Ministerio de Hacienda tenga la principal responsabilidad en la formulación y aplicación de la política económica. Sus funciones han ido más allá de ser una Secretaría del Tesoro, ya que se encuentra bajo su dependencia la Dirección de Presupuestos y ejerce influencia importante en las decisiones de la política monetaria, crediticia y de comercio exterior por su estrecha relación con el Banco Central y el Banco del Estado. De ahí que si en Chile las oficinas de planificación global y sectoriales no tienen sino un papel asesor en la toma de decisiones, su poder dependerá de las características personales de quienes forman el gobierno, principalmente de su Ministro de Hacienda, o de influencias políticas transitorias. No existirán, por lo tanto, factores institucionales más estables y ejecutivos, que son los que pueden dar continui-

dad a la planificación hasta transformarla en una función permanente e indiscutida desde el punto de vista técnico.

Del párrafo anterior se desprende otro aspecto digno de considerarse. En el caso chileno, por ejemplo, donde el sector público dispone aproximadamente del 70 por ciento de los recursos financieros destinados a la inversión, parece indispensable que la Oficina del Presupuesto dependa de ODEPLAN, si se desea cambiar el centro actual de poder en la conducción económica. Si no es así, su influencia y su ejecutividad dependerán exclusivamente de la actitud del Ministro de Hacienda.

También nos parece esencial que el organismo planificador sea la institución centralizadora de todas las informaciones económicas necesarias para formular y controlar la ejecución de las políticas de corto plazo. De esta manera sería el informante obligado de las instituciones públicas y privadas encargadas de aplicar esas políticas.

Por último, como parte de las funciones propias de una entidad nacional de planificación, ODEPLAN debería insistir más que hasta ahora en la preparación de estudios y programas de preinversión, ya sea en los organismos ejecutivos o en la propia Oficina, como paso indispensable antes de que sean solicitados los recursos para proyectos específicos. Así se evitaría pasar directamente desde la generalidad de los programas a los proyectos terminados, ya que, dada la escasez de estos últimos, se hace difícil rechazar los pocos que existen cuando es necesario tomar decisiones de inversión a fin de ocupar los excedentes disponibles para este objeto.

Este fue uno de los graves problemas que tuvo que enfrentar el gobierno del Presidente Frei, pues en 1964 casi no había proyectos dignos de consideración, salvo en obras públicas y energía. Fue necesario emprender la larga y difícil tarea de preparar proyectos para casi todos los sectores, tanto económicos como sociales, lo que sólo vino a fructificar en la segunda mitad del período presidencial. Esto constituye una buena lección para los organismos programadores.

De las consideraciones anteriores se desprende que estas oficinas no pueden quedar al margen de los temas que angustian diariamente a quienes toman decisiones en el campo de la política económica y social. Si los expertos planificadores, por cualquier motivo, no dedican a esos temas atención especial, se condenan ellos mismos a una influencia muy limitada y a perderse, cada vez más, en un interesante ejercicio intelectual pero sólo de valor académico. Algunas veces estos expertos se han resistido a aceptar responsabilidades como aquéllas, las que por lo general lindan con los problemas más

álgidos de la política contingente. Con el pretexto de defender la "imagen" de la planificación, han preferido entregarse a la construcción de un futuro ideal, para evitar el contagio de la impopularidad que implica proponer medidas concretas que indefectiblemente serán objeto de controversia política.

Por otra parte, si en el sistema de programación se establece un proceso continuo de estudios de preinversión, que lleve a formar un "banco" de proyectos factibles, económica y socialmente útiles, sería posible seleccionar y fijar prioridades a las distintas inversiones antes de la etapa final de la asignación de recursos, realizar rápidamente los proyectos más estratégicos para el cumplimiento del plan, tomar decisiones administrativas oportunas que fortalecieran los sectores débiles en la puesta en marcha de proyectos, etc. Esta sería una manera de romper la tradición de que sólo se aceptan y realizan los proyectos que tienen un tutor institucional, pero que no siempre son los más útiles para cumplir los propósitos económicos y sociales incorporados al plan. A este aspecto no siempre se le ha prestado la debida atención, porque es más fácil quedarse en la generalidad de un simple enunciado de proyectos, sin entrar en la etapa tediosa y compleja de "cómo" realizarlos.

Lo anterior no quiere decir que se descuiden otros factores hasta ahora más tradicionales de la planificación, como los referentes a las proyecciones de largo plazo acerca del comportamiento que podría esperarse de los sectores sociales, financieros y productivos. Lo que debe evitarse es que la elaboración de programas detallados absorba el tiempo de los planificadores hasta el extremo de marginarlos de los acontecimientos diarios y de la toma de decisiones que no pueden esperar un consejo tardío, por más exacto que fuese.

Una última observación, sin importancia técnica, pero sí práctica, tiene que ver con el uso del lenguaje. Es aconsejable que los economistas en general y los planificadores en particular dejen de lado, en las reuniones externas al organismo programador y en las publicaciones de divulgación, el uso habitual de términos técnicos demasiado abstrusos. Empleándolos en el diálogo con los políticos y otros profesionales, no sólo no obtienen la comprensión indispensable acerca de las materias tratadas, sino que crean el rechazo anticipado de sus interlocutores. Cada término o concepto técnico puede ser perfectamente reemplazado por explicaciones accesibles para cualquiera audiencia. Bien vale la pena realizar un esfuerzo como éste, en el que se pierde el misterio pero se gana en comprensión.

### 3. Consideraciones sobre cambios en la estructura productiva y la asignación de los recursos en el sector público

Características bastante generalizadas de los países en desarrollo son la gravitación del comercio exterior en el desenvolvimiento de sus economías y la concentración de las fuentes de divisas en uno o dos productos de exportación. Las actividades productivas de carácter industrial destinadas a satisfacer la demanda interna también tienden a concentrarse en unas pocas empresas. En el caso chileno puede citarse a este respecto la importancia que tienen para el crecimiento de la economía el comportamiento de la producción de cobre en cuanto a volumen y precio en el mercado internacional, del sector industrial productor de bienes manufacturados, y el de la construcción. Concurren a estas características la peculiar incapacidad de ellos para generar un crecimiento autosostenido.

Frente a dichas condiciones estructurales, la receta que se recomienda es diversificar tanto las exportaciones como la estructura interna de la producción.

Uno de los aspectos que es necesario en esa ambiciosa tarea tan simplemente enunciada es la reasignación de los recursos financieros y físicos para obtener una estructura productiva diferente. Las observaciones que siguen, referentes a la experiencia chilena, se centran principalmente en el sector público y no pretenden ser exhaustivas.

#### a) Condiciones naturales y mercado

La primera pregunta que surge es si Chile tiene o no posibilidades de diversificar su sistema productivo y de crear líneas de especialización no tradicionales que pudieran dar origen a otros soportes para su crecimiento. Si nos limitamos a constatar la disponibilidad de recursos naturales y humanos, el nivel de alfabetización y las posibilidades que ofrece el sistema educacional desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, se llega a la conclusión de que, en términos relativos, la posición de Chile en estos aspectos no es desventajosa frente a otros países que han logrado superar las restricciones del subdesarrollo.

Basta pensar en la variedad y, en algunos casos, en la cantidad y calidad de sus recursos mineros, en la riqueza forestal y en las condiciones privilegiadas en que se desarrollan algunas de sus variadas especies susceptibles de aprovechamiento industrial, en los recursos

de su extensa costa, en las condiciones climáticas y en la fertilidad de la tierra del valle central, en sus recursos hidráulicos, etc. para confirmar que Chile tiene en sus riquezas naturales un potencial económico importante. Sin embargo, la naturaleza nos sometió a la dura prueba de su conquista con tan múltiples obstáculos que hacen difícil dominarla y ponerla al servicio del hombre. De ahí que el chileno deba someterse a las laboriosas disciplinas que demanda la dominación de su «loca geografía».

La lejanía de los grandes centros mundiales de consumo, la configuración geográfica del país y la estrechez de su mercado, tanto por el número de habitantes (sólo poco más de 9 millones) como por la forma desigual en que se encuentra distribuido su relativo bajo ingreso, son otros tantos obstáculos que dificultan el amplio aprovechamiento económico de sus recursos naturales. Estas características hacen necesario incurrir en cuantiosas inversiones para la explotación de sus riquezas y la comercialización de los productos elaborados. Por otra parte, el volumen de producción se ve limitado por la magnitud de la demanda interna, lo que restringe la fabricación económica de ciertos productos, para lo cual es indispensable complementar la demanda interna con exportaciones. Ello lleva a pensar que, aún reconociendo el margen de expansión que puede ofrecer el mercado interno al mejorar la distribución del ingreso, el porvenir del desarrollo de Chile, en el largo plazo, está obligadamente vinculado al comercio exterior.

Tanto una ampliación sustancial de los mercados interno y externo como la modernización del sistema productivo, implican la introducción de cambios drásticos en la política económica, en la administración pública, en la tecnología y en la elaboración y ejecución de proyectos.

#### b) Las posibilidades de expansión de la capacidad productiva y los proyectos no tradicionales

i) *El consumo y la expansión industrial.* Durante las décadas pasadas se han ido agotando las posibilidades de sustitución fácil de productos importados, salvo en el sector agropecuario, donde hay buenos márgenes y posibilidades. Por otra parte, la distribución del ingreso ha ido configurando una cierta estructura del consumo y, por ende, de la producción destinada a satisfacer preferentemente las necesidades de los grupos medios y altos.

Los avances logrados para alcanzar una distribución más equitativa del ingreso, reflejados en una mayor participación de las remu-

neraciones al trabajo en el ingreso nacional —las que subieron, como se ha dicho, del 47.9 por ciento en 1964 a poco más del 53 por ciento al terminar el decenio—, no tuvieron como contrapartida un aumento en la proporción que aportaron las industrias tradicionales en el valor agregado del sector industrial. En efecto, dichas industrias —constituidas por las ramas de alimentación, vestuario, muebles, editoriales, etc.— representaban en 1964 alrededor del 49 por ciento del valor agregado y en 1970 su aporte se calculó en aproximadamente el 45 por ciento. En cambio, el de las industrias intermedias se mantuvo cerca del 33 por ciento en los años indicados y las industrias dinámicas subieron del 18 al 22 por ciento entre los años 1964 y 1970<sup>1</sup>. Este último hecho no sólo se debió a cambios originados por presiones de demanda, sino que en algunos aspectos tuvo su origen en una acción deliberada de la política gubernamental. A su vez, el comportamiento del consumo privado se explica principalmente porque a medida que aumentan los ingresos monetarios de los trabajadores, empleados y obreros, tiende a producirse un cambio en sus hábitos de consumo siguiendo la tendencia a imitar a los sectores de ingresos más altos o a patrones de consumo de países económicamente más avanzados.

Un segundo factor que ha influido en el cambio de la estructura del consumo privado ha sido la ventaja relativa lograda por los sectores de trabajadores más organizados en la obtención de mayores reajustes de remuneraciones en comparación con los obtenidos por los subocupados y, en general, por aquellos sectores con menor capacidad de negociación. La excepción más importante en este comportamiento tradicional se produjo durante el gobierno del Presidente Frei, debido a los aumentos importantes de reajustes que experimentaron los salarios de los trabajadores agrícolas<sup>2</sup>.

A estas razones, entre otras, se debe que el consumo privado se haya orientado en mayor proporción al consumo de bienes intermedios y duraderos, y que, por lo tanto, los sectores que manufacturan estos productos hayan experimentado un mayor aumento en la producción y en la inversión relacionada con esos bienes. Para corregir esta tendencia habría que utilizar más intensamente mecanismos redistributivos distintos a los monetarios o de reajuste de remuneraciones, así como alterar forzosamente la estructura de la

<sup>1</sup> *Antecedentes sobre el desarrollo chileno 1960-1970* (ODEPLAN, 1971), *op. cit.*

<sup>2</sup> Pablo Trivelli, *Tendencia a la igualación de los salarios en Chile* (Santiago, S. CT-ODEPLAN, abril de 1970).

producción abandonando ciertas líneas o variando drásticamente sus precios relativos. Una política de esta naturaleza implica un alto grado de control sobre la producción interna y sobre el comercio exterior, lo que puede acarrear dificultades de abastecimiento y posibles aumentos de la desocupación en el período de ajuste. Esto puede provocar la impopularidad del gobierno, especialmente en un sistema social y político pluralista donde existen amplios grupos medios y libertad de expresión y crítica.

Por otra parte, dada la estructura industrial de Chile, y en general de los países en desarrollo, el efecto multiplicador de la expansión de las instalaciones industriales necesarias para el aumento de la producción de las industrias tradicionales se ve limitado por la debilidad del sector productor de bienes de capital, ya que gran parte de los equipos y maquinarias que se requieren para la expansión de las industrias son de origen importado y, por lo tanto, su adquisición no tiene efecto dinamizador sobre la producción interna<sup>3</sup>.

Las observaciones anteriores van encaminadas a señalar algunos de los obstáculos que habría que vencer si se pretende lograr el crecimiento económico basándolo casi exclusivamente en el desarrollo de las industrias tradicionales.

ii) *La asignación de los recursos públicos.* En la acción planificadora de un gobierno se puede buscar un punto de equilibrio entre las transformaciones que se desea introducir en el sistema productivo y la capacidad política, social y técnica que se dispone para sustentarla. En un país con las características de Chile, donde el sector público controla, como ya se ha explicado, más del 70 por ciento de los recursos financieros destinados a la inversión, su asignación adquiere una influencia decisiva para cambiar a largo plazo la estructura de la producción.

Hemos usado la expresión »largo plazo« porque la experiencia indica que la elaboración y ejecución de proyectos no tradicionales y la readaptación del sistema productivo orientado a satisfacer cambios drásticos en la distribución del ingreso hallan una serie de limitaciones —impuestas por la tradición administrativa, el cono-

<sup>3</sup>Este tema está tratado detalladamente en Héctor Soza Valderrama, *Planificación del desarrollo industrial*, Textos del ILPES (México, Siglo XXI Editores, 1966); *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina*, Cuadernos del ILPES (Santiago, 2a. ed., 1970), y *Consideraciones sobre ocupación industrial*, Cuadernos del ILPES (Santiago, 1969).

cimiento técnico, los efectos económicos a corto plazo y las rigideces— que dificultan variar la asignación de los recursos financieros.

En la experiencia chilena puede comprobarse que las funciones tradicionales del Estado han hecho que sus organismos inversores se vinculen principalmente con las obras civiles, es decir, obras viales y ferroviarias, puentes, tranques, puertos, aeropuertos y edificación en general. Estos sectores son los que tienen organización, experiencia y tradición. Por otra parte, con una concepción avanzada para el tiempo en que fue creada, la CORFO ha sido la institución de carácter multisectorial que más ha promovido proyectos en la industria, la energía, los combustibles y las telecomunicaciones, así como, en menor escala, en el sector agropecuario, en la minería y en los servicios. En aquellos casos en que los proyectos dieron origen a la creación de grandes entidades, tales como la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA), la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP), la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), la Industria Azucarera Nacional (IANSA), la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), la Empresa Petroquímica y otras, se puso en marcha un mecanismo que se autoalimenta de proyectos, es decir, que es competente para concebir, ejecutar o promover la ejecución de los proyectos necesarios para su propia expansión.

Sin embargo, si la organización administrativa existente es competente en sólo algunos organismos públicos especializados para elaborar proyectos en el ámbito de su responsabilidad, ello tiende a perpetuar la actual estructura de la inversión cuando no existe una organización que permita dar tutoría técnica y administrativa a proyectos distintos de los que se elaboran en esos pocos organismos especializados. Debido a este hecho, quien tiene la responsabilidad de asignar los recursos públicos se encuentra, repetimos, sin la posibilidad de optar y se ve inducido a comprometer fondos presupuestarios en proyectos cuya prioridad está determinada por el simple hecho de ser los únicos estudiados y en condiciones de ejecución.

Otro procedimiento administrativo que conspira en contra de una asignación óptima de los recursos es la presentación de hechos consumados. Estos pueden adoptar la forma de obras que se inician con una inversión relativamente reducida, principalmente en obras públicas, creando después la presión social —por el lado de la ocupación y de los intereses regionales y políticos— para realizar ampliaciones o complementaciones. Ello hace que gran parte de los recursos de inversión estén comprometidos en la continua-

ción de obras y que sea muy difícil detener el proceso y transferir recursos a proyectos nuevos de mayor productividad.

También se crean hechos consumados presentando proyectos con estudios completos y voluminosos que proponen obras monumentales susceptibles de atraer la atención de los gobernantes que piensen en la posteridad. Por lo general estos proyectos tienen en su favor importantes patrocinios políticos además de la presión de los grupos técnicos profesionalmente comprometidos, de los eventuales contratistas y hasta de organismos internacionales de financiamiento o de firmas proveedoras de equipos y maquinarias.

Muchas veces estos proyectos tienen justificación económica en sí mismos, pero no la tendrían si fuesen comparados con otros que, no contando con los apoyos descritos, no logran pasar del enunciado a la realidad.

Otra situación que vale la pena destacar es la que se produce, en algunas ocasiones, con la presentación de proyectos en que sólo se especifican las inversiones básicas y no las complementarias para hacerlos plenamente utilizables. Un ejemplo claro se presenta en los proyectos de riego cuando no se determina más que el monto de la inversión para construir el embalse y los canales principales, pero muchas veces se olvidan las inversiones necesarias en los predios, ya sea para el aprovechamiento eficiente del agua o para la explotación diferente de los mismos debido al cambio cualitativo y especialmente cuantitativo que introduce el regadío. Estas inversiones adicionales pueden llegar a representar sumas equivalentes a la inversión básica y, lo que es peor, si no están programadas con anticipación pueden transcurrir años en que la inversión tenga una baja productividad por la no realización de las indispensables obras complementarias.

Aparte del hecho de que la gran mayoría de los proyectos no incluye la indispensable evaluación social, las situaciones descritas se producen por fallas en el sistema de planificación y presupuestos, ya que la función planificadora no puede detenerse en el simple enunciado de los proyectos por realizar, sino que debe preocuparse de verificar si existe o no real interés en llevarlos a cabo, si existe capacidad para proyectarlos, ejecutarlos, financiarlos y promover las reformas institucionales necesarias cuando las estructuras existentes no permiten llevar adelante los propósitos del plan. Si esto no se produce, los planes dirán una cosa y las instituciones seguirán haciendo lo que saben hacer, produciéndose un divorcio creciente entre los programas y la realidad.

Un ejemplo concreto, tomado de la experiencia chilena, lo constituyen algunos de los proyectos enunciados en el Plan Decenal de la CORFO, terminado en 1958, que se empezaron a elaborar a partir de 1965 y, en algunos casos, iniciarán su operación después de 1970. En otros términos, pasará más de una década entre el enunciado y la realización completa de tales proyectos.

Otra razón por la que se producen los hechos consumados es, como ya lo hemos analizado, la falta de un programa de preinversión. Disponiendo de un instrumento de esta naturaleza sería posible conocer el itinerario completo de los proyectos y ponderar los beneficios económicos y sociales comparativos de unos y otros, antes de proseguir con los estudios de factibilidad, ingeniería, etc., y especialmente antes de que la presión de intereses se haga irresistible.

Las observaciones anteriores demuestran la necesidad de introducir modificaciones importantes en la organización y en los procedimientos tradicionales de la administración del Estado porque de no hacerse así, persistirá la tendencia de que los proyectos de inversión pública y los recursos que se asignen al sector privado mantengan la actual estructura de inversión o la modifiquen tan lentamente que no sea posible cumplir las metas del plan.

iii) *Los proyectos no tradicionales.* Además de las dificultades que supone vencer la inercia administrativa, la elaboración y ejecución de proyectos no tradicionales impone otras exigencias, entre las cuales cabe citar las siguientes:

a) ser competitivos en el mercado internacional, si están orientados a la exportación;

b) usar tecnología avanzada, muchas veces no disponible en los países en desarrollo;

c) contar con estudios más completos que los habituales en relación con mercado, factibilidad técnica, evaluación social, financiamiento y rentabilidad;

d) disponer asimismo de diseños de ingeniería que en muchos casos superan el grado de preparación y experiencia de los técnicos nacionales;

e) negociarlos con los intereses extranjeros cuando sea necesario el uso de patentes o *know-how* del dominio de firmas internacionales;

f) pagar remuneraciones adecuadas al personal directivo y técnico que, por su especialización, suele exceder los niveles de preparación existentes en el sector tradicional de la administración

pública, aún los de profesionales de larga experiencia, capacidad y prestigio, lo que dará origen, sin duda, a comparaciones, descontentos y presiones por parte de quienes se sienten postergados.

*Plazo de gestación.* Por otra parte, aunque exista la decisión de llevarlos a cabo, el plazo de gestación y la realización de proyectos no tradicionales excede muchas veces el período de una administración, tal como se ha explicado anteriormente. Así sucedió, por ejemplo, durante el gobierno del Presidente Frei, en el cual se impulsaron una serie de proyectos no tradicionales, anunciándose su ejecución en los primeros años de su administración. Tales fueron los casos de la ampliación del cobre, de varios proyectos petroquímicos, de las plantas de celulosa, la ampliación de la producción de acero y otros. Sin embargo, la formulación, elaboración y ejecución de estos proyectos, así como su trámite legislativo cuando fue necesario, consumió prácticamente todo el sexenio y, en algunos casos, su puesta en operación y producción ha excedido ese plazo. Como antes se mencionó, esto se debió a que en períodos anteriores no se dio la debida prioridad al estudio y realización de proyectos de esta naturaleza. La lentitud o la interrupción de estos estudios puede significar una discontinuidad de varios años, pues durante ese lapso los recursos del sector público se destinan a proyectos tradicionales de infraestructura, volviendo a producirse las rigideces ya mencionadas.

*Ocupación.* Es necesario tener presente que la ejecución de proyectos no tradicionales suele dar una ocupación de mano de obra por unidad de inversión muy inferior a la que se podría obtener destinando los mismos recursos a la construcción de caminos o viviendas. Más aún, la mano de obra que emplean requiere de calificaciones especiales, siendo así que los mayores problemas ocupacionales derivan de la abundante oferta de trabajadores no calificados. Estos proyectos, por otra parte, tienen un alto contenido de equipo importado, ya que las maquinarias proceden casi todas del exterior, lo que obliga a buscar el financiamiento externo correspondiente. Ello hace necesario, a su vez, disponer de equipos técnicos capacitados, tanto para las negociaciones financieras como para la concertación de contratos, la selección de equipos y el control de las condiciones de calidad y precios con que éstos se suministran.

iv) *El ahorro público y la competencia en la asignación de recursos.* En el caso chileno la responsabilidad de promoción y financiamiento de proyectos no tradicionales ha recaído sobre el sector público y, dada la evolución política del país, se puede decir con bastante certe-

za que su gestión también recaerá en el futuro sobre el Estado. En otros términos; los recursos que se destinen a estos fines deberán provenir de los fondos públicos, ya sean de origen interno o externo.

*Ahorro público.* A causa de esta situación, la generación de ahorro público condiciona el nivel y el tipo de inversión, salvo las posibilidades de decisión política que existan para recurrir al mercado de capitales internos o a fuentes externas de financiamiento para suplir la incapacidad de creación de excedentes suficientes en las operaciones del sector público. El ahorro voluntario no ha constituido en Chile una fuente complementaria satisfactoria de financiamiento, salvo en ciertos programas específicos como los de vivienda. Por su parte, el crédito y la inversión externas adolecen de limitaciones de carácter político y económico. Cabe concluir, en consecuencia, que en Chile el ahorro público ha constituido, y es lo más probable que siga constituyendo, la mayor parte de los excedentes que financian la inversión.

La competencia por el uso de los recursos públicos se hace más aguda y su asignación entre distintas alternativas es más difícil en la medida que el programa de un gobierno pretende abordar, simultáneamente con un cambio en la estructura de la inversión, reformas sociales y una acelerada redistribución del ingreso en favor del factor trabajo. Parece indudable que un programa de esta naturaleza presentará habitualmente serios problemas para su financiamiento global. Sin embargo omitiremos el análisis de ese tema porque el objeto de estos comentarios sólo está orientado a señalar las presiones que se ejercen en la asignación de los recursos más que al examen de los procedimientos para obtenerlos.

Reiteramos aquí lo que dijimos en otra parte de este libro en el sentido de que los recursos que el sector público puede destinar a inversión están determinados por el excedente en cuenta corriente que se origina por la diferencia entre el total de los ingresos derivados de la tributación, la venta de bienes y servicios y el pago de intereses al Estado y el total de los gastos corrientes. Complementan este excedente los ingresos provenientes de créditos externos e internos que se adicionan a los recursos financieros públicos que se destinan al financiamiento de los gastos de capital. De ahí que en el incremento del excedente influya la tasa de crecimiento de los ingresos y gastos corrientes. Estos últimos tienden a aumentar rápidamente si se ponen en ejecución políticas destinadas a redistribuir el ingreso mediante el aumento de las remuneraciones y la aplicación de reformas sociales.

En efecto, cuando se señala como un objetivo general el aumento de las remuneraciones reales, los trabajadores del sector público no

pueden quedar marginados, ya sea por razones de equidad, porque constituyen grupos de presión organizados con apoyo político o porque es necesario contar con la voluntad de la administración del Estado para la ejecución de los planes. A estas condiciones generales pueden sumarse otros factores como, por ejemplo, la presión de algunos grupos que se sienten postergados con respecto a otros sectores de la administración o de los que ven en los programas de reformas que impulsa el gobierno un medio para mejorar su condición económica.

Un caso típico en la reciente experiencia chilena fue el de los profesores, en que se daban las dos condiciones previas, a saber: un nivel relativamente bajo de remuneraciones y un programa de reforma educacional al que el gobierno dio alta prioridad y cuyo cumplimiento requería la activa colaboración del magisterio. Ejemplos semejantes se presentaron en el sector de la salud, donde no sólo fue necesario ampliar los servicios sino también aumentar las remuneraciones de los médicos, personal paramédico y administrativo, etc. proporcionalmente más que a otros grupos de la administración, dadas las condiciones desmejoradas en que aquéllos se encontraban. En estos casos se hace casi imposible separar los aumentos de rentas de los profesionales, llámense profesores o médicos, de los del resto del personal, lo que trae como consecuencia un aumento generalizado en el sector y la presión de otros grupos que ven una pérdida relativa de posición en relación con los sectores que han obtenido aumentos especiales.

En síntesis, en un ambiente »redistributivista« todos se sienten postergados y nadie está dispuesto a perder posiciones relativas. Ello crea presiones generalizadas y termina por provocar inquietud social o aumentos de remuneraciones mayores que los programados, lo que, al incrementar los gastos corrientes, tiende a reducir los excedentes para inversión.

Por otra parte, los programas sociales e incluso aquellos que se orientan a modificar condiciones estructurales del sistema vigente demandan aumentos importantes en los gastos corrientes que se reflejan en aumentos del personal de los servicios públicos, creación de nuevas instituciones, dotación de elementos para su operación, etc. En este sentido los ejemplos más sobresalientes en el gobierno de Frei han sido los programas de salud, la reforma educacional, la reforma agraria y los programas de promoción social.

En estas circunstancias, en la competencia por obtener la asignación de los recursos presupuestarios o por conseguir financiamien-

to adicional por vía legislativa, parece difícil que prevalezcan los argumentos en favor de un proyecto de inversión, de efectos económicos a largo plazo, sobre la satisfacción de aspiraciones que, aun siendo individualmente justificadas, pueden significar »pan para hoy y hambre para mañana«.

Por consiguiente, el primer escollo de importancia para la generación de excedentes en un gobierno —llámese progresista, populista, reformista o revolucionario— es la regulación del crecimiento de los gastos corrientes.

*Prioridad en las inversiones.* Una vez creado un excedente determinado, viene la competencia por la asignación de esos recursos entre inversiones alternativas. En ese momento empieza a sentirse la inercia de la administración, las rigideces que obligan a mantener la continuidad de las obras en ejecución y la falta de proyectos no tradicionales. Dada la mayor capacidad y eficiencia de la administración para realizar obras de infraestructura, el volumen de obras iniciadas, los compromisos políticos, regionales y ocupacionales adquiridos con la iniciación de esas obras, se hace difícil en un plazo breve transferir recursos comprometidos con anterioridad, aunque no se hayan iniciado las obras, a otros fines que pudieran tener mayor prioridad económica y social. Esto también hace que se reduzca considerablemente el margen disponible para cubrir el gasto que requieren los nuevos proyectos.

En la competencia por la asignación de estos recursos, que podrían denominarse de libre disponibilidad, aparecen las inversiones necesarias para realizar programas sociales y reformas que, en el caso de la salud y de la educación, por ejemplo, se traducirán en construcción de hospitales y salas de clases, adquisición de equipos, etc., y en la reforma agraria en el pago de expropiaciones, dotación de maquinaria para los campesinos, capital de trabajo, construcción de viviendas, bodegas, obras de riego, etc. Estos programas, además de su trascendencia para la transformación estructural del sistema económico y social, tienen alta prioridad política, lo que los hace competir con éxito en la disputa por los recursos, frente a proyectos de efectos puramente económicos y con menor atracción política inmediata.

Dichas circunstancias hacen que los recursos que se pueden destinar a proyectos nuevos sean marginales en el corto plazo, y que los proyectos de cierta envergadura destinados a transformar la estructura productiva busquen su financiamiento en créditos externos y, en algunos casos, parcial o totalmente en la inversión extranjera.

v) *La planificación y el presupuesto.* El resultado de esta confrontación de intereses económicos y políticos y de las pugnas administrativas se refleja en el presupuesto del sector público. De ahí la necesidad de que quien controla el presupuesto pueda ejercer gran influencia para modificar la estructura de las inversiones a través de la asignación de recursos. Es cierto que, en definitiva, las decisiones son políticas, pero no lo es menos que hay algunos aspectos administrativos en que el manejo del presupuesto permite corregir los vicios que influyen en la falta de coincidencia entre los planes y lo que efectivamente se hace.

La influencia que puede tener una oficina de planificación con funciones meramente asesoras es muy distinta de la que podría ejercer si además participa en la etapa de las decisiones. Requiere tener también un conocimiento detallado de la administración, lo que sólo se adquiere en el proceso de formulación, ejecución y control presupuestario.

#### 4. *Las reformas de la administración y del derecho*

*Administración.* En otro orden de consideraciones, la planificación como herramienta esencial para concatenar estudios, análisis, políticas, programación y operación de las decisiones gubernativas no se amolda, por razones obvias, a los sistemas administrativos tradicionales. Estos fueron diseñados para otra época en que la intuición de los ejecutivos jugaba un papel preponderante en el análisis, la política y la programación y la administración. Esta sólo constituía un medio de control marginal. Ello explica que las administraciones fueran creciendo anárquicamente a medida que el Estado moderno iba tomando cada vez más y mayores funciones.

Quizás uno de los aspectos más críticos para la toma de decisiones adecuadas ha sido la carencia de información suficiente, fehaciente y oportuna, no sólo para disponer de los datos necesarios a fin de solventar las grandes determinaciones políticas de mediano y largo plazo, sino incluso para respaldar las decisiones más nimias e inmediatas. La introducción de la ciencia de la informática con su elemento tecnológico, el computador electrónico, ha venido a revolucionar las técnicas de la administración a través del análisis de sistemas, la programación y el almacenamiento de datos, con la consecuente ampliación y rapidez extraordinarias para recopilar datos y proporcionar las informaciones estadísticas necesarias.

Ambos hechos, la tradición y anarquía de las administraciones y el advenimiento del computador y de la informática, hacen indispensable diagnosticar, analizar e implantar nuevos métodos y procedimientos funcionales administrativos que cooperen eficientemente con la aplicación de las técnicas de la planificación y su práctica. De otra forma la posibilidad de uso de muchos procedimientos técnicos modernos se verá frustrada o frenada debido a la permanencia de sistemas administrativos ya obsoletos e incapaces de apoyar la planificación como método y acción de los gobiernos.

En consecuencia, la reforma de la administración del sector público debe ser preocupación fundamental de los planificadores como función básica para la preparación y realización de los programas de desarrollo.

*Derecho.* No menos importante que la reforma administrativa es la del derecho, ya que éste cumple la función de regulador de la convivencia social en rápida evolución en esta etapa histórica. No ocurre precisamente así en nuestros países. Herederos, siempre *a posteriori*, de los progresos de todo orden de los países más desarrollados, el Derecho ha sido quizás la más renuente de las ciencias para avanzar conforme a los adelantos en el pensamiento y en las aspiraciones de nuestras sociedades.

La entronización de la planificación del desarrollo en los gobiernos de muchos de nuestros países hará a corto plazo inconsecuente este progreso si simultáneamente no se desarrollan estudios profundos para llevar al Derecho *pari passu* con las nuevas concepciones sociales y económicas. Los cambios estructurales e institucionales que implica la práctica de aspectos como la redistribución de los ingresos, la participación en las decisiones, el derecho a la propiedad como función social, etc. —esenciales en las ciencias relacionadas con la creación de sociedades modernas, cualesquiera que sean las doctrinas que las respalden—, todas involucradas en la planificación moderna del desarrollo, determinan la necesidad de cambios jurídicos de tal índole que resulta indispensable una reforma fundamental en la concepción del derecho.

Los planificadores, en consecuencia, deben promover el estudio urgente de las reformas jurídicas necesarias para que sus planteamientos y ejecuciones socioeconómicas estén respaldadas por conceptos legales positivos. De no hacerlo, se producirá inevitablemente, como alguien dijo, "la revuelta de los hechos contra el derecho".

### 5. Consideraciones finales a este capítulo

En resumen, la existencia de un plan nacional que contenga una expresión clara de la estrategia que se seguirá para la construcción del modelo de sociedad propuesto, que esté asentado sobre un acabado análisis de las viabilidades técnicas, económicas y sociopolíticas, que indique con precisión los proyectos y las medidas específicas que deben adoptarse para lograr las metas, etc. constituye un instrumento de extraordinario valor para orientar las decisiones de los gobernantes. Sin embargo, para su ejecución se requiere una participación activa y comprometida de todos los organismos de la administración pública. A fin de cumplir este objetivo, el sistema central de planificación debe ser dotado de los medios que le permitan tener una influencia institucionalizada más allá de la influencia accidental de las personas y de la buena voluntad de muchos en las decisiones de política de corto y largo plazo y en la asignación de recursos del sector público. Reiteramos, por consiguiente, lo ya expresado en el sentido de que las oficinas de planificación deben ser organismos que reúnan todos los antecedentes económicos de la coyuntura y que informen a las autoridades encargadas de la coordinación y ejecución de las medidas de corto plazo. A la vez, la oficina del presupuesto debe colocarse bajo su dependencia para dar mayor seguridad de que las acciones del sector público se realizarán dentro de los propósitos del plan. De esta manera el organismo planificador tendría una autoridad ejecutiva sin la cual difícilmente dispondrá del poder necesario para lograr que la realidad se acerque lo más posible a los programas aprobados. Así se podrían conciliar las decisiones cotidianas con los propósitos de largo plazo que contemplan los planes.

Todo lo expresado está sujeto a la condición de que el propio Presidente de la República sea el impulsor de la planificación y esté plena y permanentemente compenetrado de los avances y problemas de los planes en ejecución. Si el propio Presidente cree que la sola gestión de sus ejecutivos es suficiente para el cumplimiento de los planes aprobados o que la sola existencia de una oficina central de planificación resuelve los problemas, el sistema fracasará de todas maneras. La importancia y el apoyo personal que dé el Presidente a las oficinas de planificación y a su director ejecutivo es condición *sine qua non* para su éxito.

La acción integrada y coordinada del sector público es condición necesaria pero no suficiente, ya que se requerirá además el apoyo de los agentes económicos del sector privado y la participación de las

fuerzas sociales que, tratándose de un programa que pretende introducir cambios profundos en el sistema social y económico, deben transformarse de espectadores pasivos y hasta negativos, en activos participantes del proceso de cambio. Estas fuerzas son necesarias para dar una base de sustentación social al plan y sus políticas y para conciliar las presiones que inevitablemente desatará la dinámica social creada por los cambios y por la racionalidad económica que contemplan los planes. Este aspecto es el que se analizará en las páginas siguientes.

## PLANIFICACION Y PARTICIPACION

### 1. *Observaciones generales*

El concepto de "participación" y las formas prácticas que ésta puede adoptar en la organización de una sociedad ha pasado a ser uno de los temas centrales de estudio y polémica. Ocurre así sobre todo en aquellos países que buscan nuevas formas de convivencia entre los hombres por no aceptar las soluciones tradicionales o modernas pero coercitivas de organización social que se dan bajo diferentes formas tanto en el capitalismo como en el socialismo de administración centralizada.

Las variadas interpretaciones acerca del significado conceptual de la participación han contribuido a crear confusión, permitiendo a algunos usarla como un paliativo que pareciera atenuar las injusticias vigentes y a otros para disimular los medios totalitarios a través de los cuales quieren imponer los cambios, lo que está obviamente reñido con la esencia de lo que es participación. Esta tiene desde luego un profundo sentido revolucionario, ya que a través de ella se pretende eliminar los sistemas de dominación de las minorías, tanto la que resulta de la propiedad y gestión capitalista de los medios de producción, como la que usa el poder que confiere la administración del Estado con el fin de perpetuar un sistema de gobierno en beneficio de determinados grupos políticos con exclusión de sus oponentes.

Para que la participación sea real se requiere una transformación radical de la organización institucional de un país y la elaboración de mecanismos de representación democrática de la comunidad, tanto para adoptar las decisiones políticas más importantes como las relativas a producción, inversión y distribución que adoptan las unidades productoras de bienes y servicios, o como las relacionadas con los aspectos sociales fundamentales para la convivencia.

Trasciende los límites de este trabajo el diseño o esbozo de lo que sería una sociedad con un amplio sistema auténtico y generalizado de participación. Sin embargo, vale la pena dejar planteados aquí ciertos aspectos de interés, especialmente aquellos que dicen relación con formas de participación de la sociedad en decisiones políticas de alcance público, las que para su éxito requieren de la comprensión y la cooperación de amplios grupos sociales, principalmente cuando se trata de implantar políticas involucradas en un complejo de planificación nacional económica y social.

Haciendo un paréntesis antes de continuar con el tema central,

es conveniente dejar en claro que en Chile todavía queda un largo camino por recorrer para lograr una real participación en la planificación dentro de la propia administración pública, en la que es habitual encontrar altos funcionarios, jefes de servicio y hasta ministros que »corren con colores propios« y se resisten a integrar sus decisiones en el marco de una acción planificada. Lo mismo puede decirse de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Es frecuente que no exista un buen sistema de comunicación entre ambos poderes, a causa de lo cual el primero busca la manera de eludir la participación del segundo y éste trata de ejercer su influencia entorpeciendo las decisiones que el ejecutivo debe tomar por la vía legal. Esta »guerrilla« desprestigia a las instituciones, dificulta la debida coordinación y participación política que debe existir y, lo que es peor, transmite el antagonismo y la desconfianza hacia otras esferas de la actividad económica y social.

Para que la planificación y la participación tengan éxito es necesario, además de corregir las deficiencias indicadas anteriormente, que la máxima autoridad política, o sea el Presidente de la República, ejerza un claro liderazgo y que con su presencia y su ejemplo de esfuerzo, austeridad y serenidad comprometa al pueblo con su programa. De otra manera será muy difícil que éste acepte los sacrificios transitorios o esté dispuesto a posponer sus aspiraciones inmediatas para adecuar su actitud a la necesaria disciplina que impone una acción planificada de gobierno.

*Sistema centralizado.* En el caso de los sistemas de gobierno que se denominan centralizados la participación propiamente tal no existe en realidad. La planificación es imperativa y las decisiones se imponen por la fuerza después de haber sido debatidas y adoptadas sólo en el seno de la directiva del partido dominante. En efecto, en esos gobiernos se suele concentrar el poder en las autoridades del partido único, que además controla los medios de producción, comunicación, educación, culturales y, lo que es más importante, la policía y las fuerzas armadas. De esta manera la participación es restringida y quedan reprimidas las expresiones de protesta de los grupos cuyos intereses han sido afectados por los cambios o de aquellos otros que pueden discrepar acerca de los procedimientos utilizados para lograrlos. Así se eliminan tanto la oposición política como las contradicciones que se producen entre la racionalidad económica y las exigencias de los grupos sociales como consecuencia de un proceso de cambios acelerados.

*Sistema descentralizado y pluralista.* La situación es muy diferen-

te en un sistema político pluralista y democrático, donde existe libertad para expresar opiniones y las autoridades políticas son elegidas periódicamente en votación libre y secreta. En este caso será necesario conquistar el apoyo de las mayorías para vencer los obstáculos que opongan los opositores de los planes gubernamentales.

La participación podría ser el estímulo para conseguir la adhesión de esas mayorías y el mecanismo de autorregulación que evite el gobierno de minorías partidistas. El problema está en encontrar la expresión concreta que tomaría la participación en la diversidad de circunstancias que se presentan, sin que esta sustancial modificación en el sistema de administración del Estado y en la gestión de las empresas se transforme en un factor paralizante de las decisiones políticas de alcance público ni provoque una caída violenta de la inversión, la producción y la productividad de las empresas por el advenimiento de indisciplinas propias del cambio en el sistema jerárquico.

Eludir ese desafío y los riesgos que presenta el sistema que nos preocupa, tanto en las decisiones de políticas que afectan a las mayorías como en el funcionamiento de las unidades productivas, puede agudizar el conflicto entre la racionalidad social y económica y las aspiraciones de los distintos grupos de la comunidad. Ello podría colocar a los gobernantes ante el dilema de reprimir esas presiones o renunciar al cumplimiento de las metas socioeconómicas. Cualquiera de las dos soluciones representa a su vez un grave riesgo político: la represión puede enajenar el apoyo de los trabajadores y el fracaso económico puede enajenar el apoyo electoral.

Es verdad que en un sistema político pluralista y democrático la participación de representantes legítimos de la comunidad en los distintos planos decisorios podría trasladar la lucha política a esas instancias. De ocurrir así, es indudable que ello perjudicaría la eficiencia y la coordinación, especialmente en la administración de las unidades productoras. Sin embargo, el interés directo que tendrían los trabajadores en el resultado de la empresa, podría hacer predominar en la elección de los representantes el sentido de eficiencia sobre los intereses puramente partidistas. Lo propio debe ocurrir en las organizaciones sociales que se creen para la intervención activa y cotidiana de todos los miembros de la comunidad en la solución de los problemas que les conciernen.

No hay experiencias lo bastante numerosas y sostenidas para deducir de ellas una conclusión generalizable sobre un modelo de participación. Sin embargo el problema existe, las presiones para

actuar son crecientes y el dilema entre coerción y participación se hace cada día más evidente y exige una resolución.

## 2. *Reflexiones sobre una experiencia*

En la experiencia chilena, la política para lograr la participación de la comunidad tuvo un lugar destacado en el programa de la Democracia Cristiana y orientó en buena parte la acción del gobierno. Si bien es cierto que durante el período 1965-70 las experiencias concretas de participación se hicieron principalmente en los asentamientos campesinos, también se logró avanzar en la legislación y organización de amplios sectores de la población, creándose una conciencia que antes no existía.

La creación de empresas públicas no daba origen en el pasado a una presión de los trabajadores por cambiar las relaciones tradicionales en la gestión de ellas. En la actualidad ellos no aceptan simplemente el cambio del antiguo empresario propietario por un representante del Estado y solicitan, cada vez con mayor vehemencia, su participación directa en las distintas materias y en los diferentes planos en que se toman las decisiones.

Las presiones para participar tienden a generalizarse hacia todas las unidades productivas, sean privadas o públicas, produciéndose el hecho —comprobado en diversos casos— de que los cambios han creado su propia dinámica, difícil de contener sin provocar una frustración que puede acarrear consecuencias negativas para el desarrollo económico y social y para la estabilidad política. Más aún, cuando las mayorías políticas y gran parte de los trabajadores organizados ponen en duda la legitimidad de la propiedad privada de los medios de producción y la gestión de las empresas inspirada en los criterios capitalistas, parece imperativo encontrar fórmulas de reemplazo que ofrezcan una perspectiva diferente.

En estas condiciones la persistencia en las fórmulas antiguas parece imposible por el antagonismo creado entre propietarios y trabajadores e incluso entre éstos y los ejecutivos elegidos por los accionistas. En muchos casos el antagonismo inicial se ha transformado en una lucha enconada, amenazando el normal funcionamiento de las empresas con evidente y gran perjuicio económico y social.

Si la ausencia de participación de los trabajadores en las empresas ha ocasionado conflictos que perjudican seriamente el cumplimiento de las metas de producción fijadas en los planes, la falta de una representación genuina de los distintos grupos sociales en el

debate político sobre asuntos que les afectan directamente puede hacer irrealizable el plan mejor concebido desde el punto de vista técnico.

Se dice que no es posible establecer un sistema de participación en las decisiones políticas por las dificultades que entraña la elaboración de un sistema electoral que asegure una representación genuina y equitativa de los distintos grupos sociales y económicos. Esta excusa no parece satisfactoria si se considera la variedad de sistemas ideados para elegir las autoridades más diversas desde el punto de vista de su género e importancia. De ahí que demos por superado este obstáculo en las observaciones siguientes y que supongamos perfectamente posible asegurar, a través de un sistema ejecutivo de elecciones, una representación auténtica y justa siempre, cuando y donde se requiera la opinión activa de distintos grupos sociales.

### 3. Niveles de participación

Pueden señalarse varios campos en los que la participación es recomendable y su aplicación no presenta serias dificultades. Así ocurre, por ejemplo, en los sectores de la agricultura, la educación, la salud, la vivienda, etc. Sin embargo, sólo nos referiremos a algunos casos que parecen más directamente ligados al tema que ha sido motivo principal de preocupación en esta segunda parte del presente libro, es decir, la planificación.

Las reflexiones que siguen no pretenden llegar al detalle del funcionamiento de los comités de participación que se especifican. Nos proponemos más bien presentar algunas de las ventajas que ofrece un sistema de participación en la formulación y aplicación de ciertas políticas planificadas del sector público frente a formas de gobierno en que no existe dicha participación. También deseamos aclarar que no nos referiremos a la organización de sistemas regionales de opinión, aun siendo importantes y muy necesarios, porque ellos pueden seguir un esquema parecido al que se adopte nacionalmente.

#### a) Un lugar de encuentro

Un gobierno que dispone de un plan o de un programa político planificado necesita el apoyo de la comunidad para la aplicación de las medidas que conducen al cumplimiento de los objetivos que se propone conseguir. Este apoyo no sólo consiste en el acuerdo político de las superestructuras, sino que cada día se hace más importante lograr el compromiso de los centros de poder real, que no siempre

tienen representación en las instituciones tradicionales de mayor jerarquía.

De lo anterior se desprende la necesidad de buscar un lugar de encuentro, que sin duda no debería ser el único, en el que se pueda exponer y debatir la estrategia global que seguirá el gobierno para alcanzar sus propósitos de cambio social, los medios que utilizará para lograrlos y las medidas concretas que se propone aplicar. Este encuentro debería realizarse en la esfera política más elevada y con la más amplia presencia de los representantes de los trabajadores y de los agentes económicos y sociales que tienen relación con el proceso de desarrollo. La amplitud no significa gran número de representantes, sino más bien que no se excluya a ningún sector de influencia importante.

La secretaría técnica de un comité de esta naturaleza debería corresponder al organismo de planificación central con el apoyo de las correspondientes instituciones públicas especializadas. Con esto queremos decir que la preparación de la información y el diseño de planes y políticas serían de la exclusiva responsabilidad de la administración central, sin perjuicio de las consultas que ésta realice, en la etapa de su formulación, a los distintos sectores económicos y grupos sociales. Además del intercambio de opiniones sobre propósitos, medios y políticas, este comité debería examinar el plan operativo anual que sería el reflejo de las medidas de corto plazo requeridas para alcanzar los objetivos de más largo alcance. Aunque este comité no necesitaría reunirse muy a menudo, salvo en su etapa inicial, debería tener un calendario preciso de sesiones en las cuales podrían evaluarse, durante el año, los resultados de las medidas adoptadas.

Para el buen funcionamiento de un organismo de esta naturaleza debe asegurarse su representatividad, aunque varios de sus miembros libremente elegidos sean de posición política distinta a la del gobierno, y no caer por motivo alguno en el error de presentar sólo informaciones favorables y ocultar las que no favorecen los propósitos gubernamentales. Cualquier vicio en la representatividad o en la fidelidad de los informantes podría hacer que el organismo perdiera prestigio y efectividad y se transformara en una fuente adicional de conflictos. Es importante anotar también que la responsabilidad ejecutiva debe corresponder exclusivamente al gobierno y que los comités que se establezcan, creados con el propósito de que las decisiones del poder ejecutivo consideren el pensamiento de la comunidad, sólo tengan funciones consultivas.

Los riesgos y temores que surgen de una organización de esta naturaleza radican principalmente en el mal uso que podría hacerse de la información anticipada de lo que un gobierno pretende hacer, ya sea para un aprovechamiento económico indebido o para preparar a la oposición política con el conocimiento más detallado de las medidas que se pretende adoptar, lo que perjudicaría la ejecución de ellas y entorpecería la acción de los gobiernos.

Aunque estos riesgos son reales, lo importante es saber si sus efectos serían más o menos negativos que los que provoca el ocultamiento de las informaciones. El rumor de lo que un gobierno puede hacer o no hacer, especialmente en un proceso de cambio, crea una incertidumbre que muchas veces origina decisiones económicas y especulativas que habría sido posible evitar o al menos atenuar con una información oportuna sobre la realidad. El conocimiento abrupto de las medidas gubernamentales sin una instancia para apreciar todos sus alcances abre la posibilidad de originar conflictos sociales y trastornos económicos que pueden comprometer seriamente el cumplimiento de los objetivos de un plan. Por el contrario, la explicación anticipada y el debate menos acalorado que se produce en una etapa previa a la decisión permiten evaluar mejor sus consecuencias y proporcionan la oportunidad para dar a conocer su alcance en un momento en que no hay conflicto y, por lo tanto, en que no se han tomado posiciones públicas que *a posteriori* harían más difícil transigir. Por otra parte, en cuanto al tiempo que requeriría esta nueva instancia, está por ver si sería mayor, en horas de trabajo y en costo social y económico, que el que demora la resolución de conflictos cuyas negociaciones son interminables, con efectos adversos sobre la producción, la tranquilidad social y la solidaridad que necesita el gobierno para cumplir sus planes.

Un sistema de participación como el indicado no garantiza la eliminación de todas las fricciones pero da la oportunidad para que las partes puedan apreciar mejor las consecuencias de sus decisiones. También hace posible, al menos, que el pueblo se sienta partícipe efectivo del poder y las decisiones, con las responsabilidades que ello implica, y no mero espectador sin otra conciencia que la de sus múltiples necesidades insatisfechas.

#### b) Los comités sectoriales de participación

En escala macroeconómica, la participación constituye un avance, pero es insuficiente para asegurar una integración mayor

de la comunidad en las decisiones públicas. Un paso lógico para hacer que la planificación pase de la recomendación general a la acción concreta sería la creación de comités sectoriales por actividades económicas. En el plan, como es obvio, deben figurar las responsabilidades correspondientes a cada sector. Así, por ejemplo, en el sector industrial hay que señalar metas de producción para sus distintas ramas, sean del área estatal o privada, volúmenes de inversión, cambios tecnológicos, requerimientos financieros, ocupación global y calificaciones de la mano de obra, etc., y lo mismo debe ocurrir en cuanto a los otros sectores. Estos comités sectoriales permitirían crear una estructura de participación desagregada de carácter permanente que, con la periodicidad que cada caso aconseje, examinara la forma en que se estuvieran cumpliendo las metas del plan, las dificultades que surgieran, la coordinación entre actividades y empresas cuya producción fuera complementaria, etc. Sólo hemos querido señalar este aspecto porque, a pesar de su conveniencia, no se ha avanzado bastante en su implementación en las experiencias planificadoras de América Latina.

### c) Las políticas específicas y la participación

En cuanto a la acción específica, deseamos señalar tres áreas en las que la participación tiene ventajas evidentes y puede constituir, a la par que un factor de movilización popular en torno al plan, un mecanismo más eficaz para atenuar los conflictos que derivan de la aplicación de ciertas medidas. Nos referimos especialmente a los aspectos relacionados con la ocupación, con la estructura del consumo y los sistemas de abastecimiento, y con la política de ingresos.

*El empleo.* Uno de los problemas más generalizados en América Latina es el del desempleo y el subempleo de la fuerza de trabajo vinculado a las raíces más profundas del subdesarrollo. Sería ingenuo pensar, por lo tanto, que la creación de comités de participación pueda eliminar de por sí este pesado lastre. Sin embargo, el hecho de que, en conjunto, trabajadores, empresarios y representantes del Estado se aboquen a la formulación, discusión y aplicación de políticas concretas destinadas a superar el desempleo, daría a este tema una jerarquía que hasta la fecha no ha tenido y que constituye una de las más grandes injusticias imputables al sistema vigente.

*Abastecimientos y precios.* Un caso menos dramático que el del empleo, pero no menos urgente, lo constituye el nivel y la estructura del consumo de las grandes mayorías y las deficiencias de los me-

canismos de comercialización, los cuales hacen que los bienes y servicios lleguen hasta ellas en las peores condiciones de calidad y a precios considerablemente elevados. En Chile se han hecho algunos intentos para organizar a la comunidad de tal manera que pueda enfrentar en mejores condiciones estos problemas, pero han sido insuficientes y no se ha logrado institucionalizar un mecanismo del sector público que permita integrar los grupos de la sociedad que tradicionalmente han quedado rezagados o al margen de los beneficios que derivan del progreso del país.

¿Cuánto podría aprender la burocracia si se estructurara un sistema provincial, regional y nacional, con representantes elegidos directamente por las juntas de vecinos, centros de madres u otros organismos comunitarios que se dedicaran a estudiar los problemas de precios y distribución de los bienes de consumo en sus respectivas comunidades? ¿Cómo influiría en la asignación de recursos el conocimiento detallado de estos problemas y la participación activa de los representantes de las comunidades afectadas? ¿Hasta qué punto sería posible mejorar las condiciones de vida de estos grandes grupos humanos a través de expedientes distintos a los puramente monetarios? ¿Qué posibilidades se abrirían para cambiar el excepticismo natural en adhesión a las medidas de un gobierno? ¿Cuánta capacidad organizativa se pierde por la acción individual y dispersa de estos grupos que no tienen suficiente información ni orientación, ni acceso a los centros de información y decisión? ¿Qué valor e importancia podrían tener estos grupos organizados cuando se produjesen deficiencias temporales de abastecimiento? La simple enumeración de las ventajas que lograría una organización de este tipo es más que suficiente para emprender una empresa de esta naturaleza, en la cual son mínimos los riesgos y parecen evidentes los beneficios sociales, económicos y políticos.

*Las remuneraciones y el ingreso.* Creemos que este rápido enunciado sobre la participación permite vislumbrar que ella puede ser ventajosa para lograr mayor eficacia en la planificación y en la aplicación de la política gubernamental. Sin embargo, existen otros aspectos positivos dignos de considerar, entre ellos la participación en la política de ingresos y particularmente en la determinación de salarios y precios.

Tradicionalmente las discusiones de salarios y precios se han llevado a cabo caso por caso en los peores momentos, cuando las posiciones de las partes han sido fijadas después de un proceso de regateo en que el punto de partida es reconocidamente irreal. Resulta

extremadamente difícil mantener una política de ingresos ceñida a alguna pauta prestablecida cuando los trabajadores, los empresarios y los representantes del Estado deben enfrentarse para hacer una demostración de fuerza y habilidad. Nadie quiere verse expuesto a una pérdida de prestigio; en esa condición, todos deben hacer concesiones. Sólo los grupos, débiles sin capacidad de negociación tienen que acatar la norma prestablecida, y es así como se mantienen en su posición postergada acumulando frustración y rencor.

Durante el año las partes estudian mutuamente sus debilidades para obtener una ventaja en el encuentro final, como si se tratara de enemigos y no de una comunidad de trabajo. Estas características que se dan en forma generalizada dentro del sistema capitalista, y hasta en las empresas estatales —aunque su motivación no sea la utilización del lucro sino la acumulación y la expansión— tiene como consecuencia que, en mayor o menor grado, la disputa se traduce en pérdidas de producción y alzas de precio. En las discusiones individuales se hace casi imposible explicar las razones de equidad colectiva que van envueltas en una pauta para fijar salarios y los efectos que la resolución de cada caso pueden tener sobre el resto del sistema.

Quienes han tenido que enfrentar en la práctica una negociación para fijar remuneraciones saben lo frustrante que resulta un proceso en el que cada caso individual puede tener justificación, tanto en términos absolutos por el nivel generalmente bajo de los salarios en relación con las necesidades de una familia, como relativos en cuanto a la existencia de niveles de ingresos mucho más altos en otras actividades públicas o privadas. Junto con reconocer estas situaciones individuales injustas, muchas veces es imposible hallar para ellas una solución satisfactoria en relación con los montos y plazos solicitados dado el efecto generalizador de las soluciones parciales.

Nuestra experiencia personal tiene la ventaja de haber sido vivida exclusivamente desde el ángulo del sector público, por lo que en ningún caso hemos defendido intereses privados o particulares. En cambio, en las discusiones en que se enfrentan la ganancia del capital y las remuneraciones del trabajo, el conflicto se hace mucho más agudo, sobre todo cuando al antagonismo tradicional viene a agregarse la duda sobre la legitimidad del sistema. En estas condiciones parece prácticamente imposible hacer coincidir los objetivos de la política de ingresos con lo que resulta de la solución del conflicto de intereses en la fijación de salarios y precios.

Para resolver esta situación hay tres caminos posibles. Se puede

aceptar el sistema tradicional, tratando de que el regateo conduzca al punto más cercano de lo que se desea obtener; se puede elegir la coerción y la fuerza para fijar la forma en que se distribuirá el ingreso y el comportamiento de las demás variables socioeconómicas, y finalmente se puede intentar la participación continuada y educativa en la toma de decisiones que afectan a los distintos grupos sociales entre los cuales debe distribuirse el ingreso. Esta última solución implica una estructura de participación en varios niveles.

El nivel más alto correspondería a la discusión de la política global de ingresos. En esta etapa habría que presentar los objetivos de corto y largo plazo que perseguiría dicha política —tal como la propugnase el plan general aprobado— y los medios para lograr esos objetivos, tales como aumentos de producción, precios, remuneración del capital y el trabajo, políticas sociales (salud, educación, vivienda, cambios en la propiedad, etc.) y tributación. El propósito de esa presentación sería confrontar la opinión de los representantes de los trabajadores y empresarios con la de las autoridades políticas y técnicas del gobierno.

Una vez aprobadas las pautas generales, deberían ser comunicadas a los comités sectoriales, para ver en qué medida podría haber incompatibilidades a un nivel más microeconómico. A su vez, los acuerdos sectoriales deberían darse a conocer a las comunidades de trabajo o empresas para adecuar dichas pautas a las peculiaridades de cada unidad productiva. Todo esto constituiría un proceso continuo y permanente para que lo que hoy constituye el punto crítico y conflictivo pase a ser una mera formalización de resultados.

En Chile las luchas sindicales se han centrado preferentemente en la obtención de una cuota mayor del ingreso nacional. Ha habido avances y retrocesos y la heterogeneidad existente en la capacidad de negociación de los distintos grupos de asalariados ha hecho que se acentuaran las diferencias entre aquellos que —por apoyo político, por su organización, poder y ubicación en centros estratégicos para el desarrollo económico y social del país— han logrado mejorar sus posiciones relativas y la mayoría de los trabajadores que han debido conformarse con los reajustes otorgados legislativamente o con los aumentos que han resultado de una negociación en que ellos siempre eran la parte más débil.

La larga tradición reivindicacionista, estimulada por todos los partidos que han buscado el apoyo político de los trabajadores; el deterioro que muchas veces han experimentado los salarios con los cambios bruscos en los precios; las grandes diferencias en mate-

ria de remuneraciones, y el engaño y la explotación que han debido sufrir los trabajadores por parte de algunos empresarios inescrupulosos, han hecho del conflicto colectivo el instrumento principal de negociación y reivindicación. Ello ha exacerbado el conflicto social y hasta la fecha no ha sido posible aplicar una política de ingresos que, junto con lograr una distribución más equitativa, la hiciese compatible con los propósitos de estabilidad de precios y de desarrollo económico-social propuestos.

La participación no puede hacer desaparecer estas fricciones e incompatibilidades de la noche a la mañana. Es un proceso que requiere tiempo y constancia para dar frutos, pero no tenemos duda de que si se practica en forma leal y honesta constituirá la mejor manera de conciliar las decisiones políticas con las aspiraciones de la comunidad.

#### 4. *Comentarios finales a este capítulo*

En este capítulo hemos querido destacar, sobre todo, que los avances logrados en las técnicas de planificación no han tenido la contrapartida de una nueva organización y estructura institucional que permita integrar tanto al sector público como al privado en un sistema de planificación eficaz.

Así como en los países donde se ha implantado el socialismo centralizado la planificación ha llegado a constituirse en el instrumento básico para dar consistencia a las decisiones gubernamentales, las que por lo demás son impuestas imperativamente, en un sistema descentralizado, sobre todo en los países subdesarrollados, debería convertirse en el mecanismo que integre los intereses públicos y privados, creando una amplia base de participación que realmente democratice el proceso de toma de decisiones, permita obtener mayor grado de racionalidad y consiga la solidaridad indispensable para superar el subdesarrollo.

No desconocemos que existen conflictos entre los distintos grupos sociales, pero nos resistimos a aceptar que la lucha de clases sea el «motor» deseable de la historia. El enfrentamiento es real y en ocasiones inevitable, pero en vez de exacerbarlo habría que institucionalizarlo en un sistema abierto al diálogo y a la crítica constructiva.

No creemos en el falso dilema de capitalismo o socialismo coercitivo. El primero se ha mostrado incapaz de satisfacer las crecientes aspiraciones de las comunidades en desarrollo. El segundo ha

sometido al hombre a la servidumbre de una minoría arbitraria, que se autoelige, en aras de una liberación que nunca llega.

Sólo una participación real, sin dominación capitalista ni burocrática, orientada por un sistema planificado, puede convertir a «las masas populares en un verdadero pueblo, es decir, en un conjunto de hombres libres con capacidad crítica y con posibilidades de ejercerla, plenamente conscientes del proyecto nacional e histórico que responda a sus aspiraciones profundas y a su idiosincracia»<sup>1</sup>.

En una palabra, creemos firmemente que a los hombres también los mueven sus virtudes y no sólo sus pasiones.

<sup>1</sup>Hernán Larraín y Sergio Molina, «Socialismo democrático, alternativa al socialismo totalitario», en la revista *Mensaje*, n° 197 (Santiago de Chile, marzo-abril de 1971).

## EPILOGO

La aplicación del programa de desarrollo económico y social, y con él la redistribución del ingreso y las inversiones orientadas al cambio de la estructura productiva; el notable mejoramiento de la balanza de pagos y el decidido impulso dado a la integración, especialmente a través del Pacto Andino; la mayor independencia económica lograda a través de la política internacional y de comercio exterior; la iniciación de cambios estructurales de tanta trascendencia como son la Reforma Constitucional, particularmente en cuanto al derecho de propiedad, la nacionalización de la gran minería del cobre, la Reforma Agraria y la Reforma Educacional; la nueva organización del pueblo en entidades comunitarias; el crecimiento inusitado de la sindicalización; la estructuración de un sistema de planificación nacional, sectorial y regional; la institucionalización de mecanismos de coordinación y de toma de decisiones de política económica de corto plazo, vinculados con planes de mayor alcance, y sobre todo el cambio en la mentalidad que se produjo en los chilenos como resultado del nuevo estilo que se impuso durante el gobierno demócratacristiano, constituyeron importantes avances para lograr las transformaciones económicas, sociales y políticas que Chile necesita.

Debe reconocerse, no obstante, que el gobierno de la Democracia Cristiana sólo en parte logró institucionalizar la participación popular; que no pudo derrotar la inflación; que la tasa de crecimiento de la economía fue inferior a la programada, y finalmente, por razones que no es del caso examinar en esta oportunidad, que el Partido Demócratacristiano no logró triunfar en las elecciones presidenciales de 1970, con lo cual se interrumpió el proceso iniciado bajo la doctrina y la enseñanza de la «Revolución en Libertad».

A pesar de los objetivos no logrados, el camino quedó abierto para proseguir hacia el propósito final y llegar a establecer una sociedad más igualitaria, más dinámica y más independiente, donde sea posible que las mayorías nacionales participen cada vez más en la construcción de su porvenir.

El punto de partida para el gobierno siguiente era, en consecuencia, una sociedad en proceso de cambio con los problemas y ventajas que ello implicaba. Problemas, porque los cambios emprendidos no se habían consolidado totalmente —nadie podía esperar que se lograsen en el corto período de seis años— y porque era necesario avanzar hacia nuevas etapas, pues la Revolución en Libertad constituía, como siempre se dijo, la primera estación del recorrido. Las

ventajas son evidentes. Se removieron tradicionales obstáculos que representaban barreras insalvables para el progreso social y económico del país, y se realizó la lenta y pesada tarea de crear organizaciones, elaborar proyectos y formar el personal que se requiere para emprender eficientemente los cambios en profundidad.

En suma, el gobierno de la Democracia Cristiana dejó una rica experiencia que nos induce a hacer algunas reflexiones finales.

### 1. *La inflación*

Como se ha expresado, el programa de estabilización aplicado a partir de 1965 tuvo éxito sólo en los primeros años. En definitiva, en esta materia no se lograron las metas que el gobierno se propuso. No es ésta la oportunidad para adentrarse en una nueva o repetida explicación de las causas de la inflación en Chile. Sólo pretendemos hacer algunas acotaciones al tema surgidas de la experiencia vivida.

Es interesante señalar que todos los intentos para derrotar la inflación realizados por los últimos tres gobiernos han tenido éxito durante un breve período, produciéndose a continuación un retorno a la inflación con tasas elevadas. Debe destacarse, además, que las experiencias de estabilización realizadas en 1956, 1960 y 1965 han tenido características diferentes, tanto en su diagnóstico como en las políticas aplicadas. Para los gobiernos la detención del proceso inflacionario ha constituido un punto central en sus programas, por lo que es de suponer que han aplicado todo su esfuerzo a lograr este objetivo de alta prioridad política, social y económica.

Es un hecho reconocido por la gran mayoría de quienes han estudiado este tema que los distintos grupos sociales en Chile, o por lo menos los más influyentes, han constituido mecanismos para defenderse de la inflación, en muchos casos para estimularla e incluso para aprovecharse de ella. La larga experiencia inflacionaria vivida por el país y las sucesivas frustraciones de los programas de estabilización han influido, entre otros hechos, para que cada grupo pretenda obtener el margen más alto de seguridad posible que lo cubra de los aumentos de precios que ellos prevén. Así ocurre cuando se fijan los precios, cuando se acude al crédito, cuando se solicitan aumentos de remuneraciones, cuando se acumulan *stocks*, cuando se adquieren monedas extranjeras aún a conversiones disparatadas, etc. Esta psicosis inflacionaria se ha visto favorecida porque el sistema monetario generalmente se ha adaptado a la situación

creando el dinero necesario para que el alza de los precios se pueda materializar, ya sea porque los déficit fiscales se han financiado con expansión monetaria, o porque las actividades privadas han logrado aumentos de crédito con un efecto neto de incremento en la cantidad de dinero.

Hasta la fecha ningún gobierno se ha decidido a restringir la liquidez para evitar que se materialice el alza de precios. La razón de ello ha sido clara: han estimado que tienen mayor costo político, social y económico, la desocupación y la disminución del nivel de actividad, que la inflación. En los cortos intervalos de astringencia monetaria en que han aparecido los síntomas anteriores, en todos los sectores se formó una opinión mayoritaria que ha obligado a abandonar el experimento.

No desconocemos la existencia de las causas estructurales que explican la inflación chilena, como el estancamiento de la producción agropecuaria, los desequilibrios de la balanza de pagos, la existencia de monopolios y oligopolios, las desigualdades en la distribución del ingreso, etc. Estas causas no pueden removerse en un período breve, mientras que es necesario reducir sustancialmente y sin demora el ritmo inflacionario cuando, por ejemplo, ha excedido el 30 por ciento, lo que ha sido bastante frecuente en Chile.

Para que una política antinflacionaria tenga éxito, suponiéndola técnicamente bien concebida, es necesario que exista una cooperación activa de los distintos grupos sociales. Esto quiere decir que haya una mayoría dispuesta a someterse a una disciplina y a limitar sus aspiraciones egoístas, convencida como debe estar de que las ventajas adicionales obtenidas por algunos, al margen de las pautas programadas, deberán pagarlas inevitablemente otros sectores de la comunidad. Esto nos conduce a precisar que son los grupos más organizados de propietarios y de trabajadores los que deben adherirse a este esfuerzo. Por lo tanto, las medidas antinflacionarias se enfrentarán con los más poderosos de la sociedad, que por lo general han sido los que han logrado defenderse mejor o los que se han beneficiado con la inflación. Hasta ahora no ha sido posible lograr la disciplina y la solidaridad de esos grupos en torno a las políticas planteadas, y ello ha constituido un factor decisivo en las sucesivas derrotas que han tenido los gobiernos en sus intentos para detener el proceso.

La mentalidad inflacionaria es un hecho tan notable en los chilenos que ni siquiera escapan a ella los altos ejecutivos del sector público, los que generalmente incluyen en las peticiones para las asig-

naciones presupuestarias, consciente o inconscientemente, márgenes para eventuales alzas de precios que no guardan equivalencia con las metas fijadas por el propio gobierno. La dueña de casa estimula al jefe del hogar a comprar porque »las cosas van a subir«; el comerciante atrae a su cliente diciéndole »es lo último que me queda a este precio«; algunos industriales alteran precios, calidades y tamaños; el especulador se endeuda porque piensa pagar con una moneda desvalorizada, etc. En este ambiente general es difícil convencer al trabajador para que modere sus peticiones de aumento de salarios en aras de una eventual disminución en el incremento de los precios que no ha podido lograrse por un tiempo suficientemente largo.

En suma, la inflación ha pasado a formar parte de la institucionalidad chilena y, como ella, ha tenido permanencia. Está lejos de nuestro ánimo insinuar que para detener la inflación sea necesario quebrar la institucionalidad, pero estamos convencidos de que todo intento será vano si no se logra modificar ciertas actitudes. Ejemplo de ello es la posición populista que adopta la mayoría de los partidos políticos. Mientras están en la oposición echan leña a la hoguera, estimulando sin discriminación toda clase de reivindicaciones, sin percatarse o por lo menos sin preocuparse de que con tal actitud pierden autoridad moral para obtener el apoyo a sus políticas cuando accedan al gobierno. Otros defienden situaciones de privilegio que son inaceptables en un proceso que tiende a igualar las oportunidades y a corregir las diferencias extremas que existen en nuestro país. Por último, el egoísmo predominante en casi todos los sectores, que ven solamente su propio e inmediato beneficio sin tomar en consideración la situación de los demás, agudiza las tensiones e impide obtener la indispensable solidaridad.

## 2. *El ahorro*

Cualquiera que sea el régimen político que se dé el país, debe resolver necesariamente el problema de su lento crecimiento económico, determinado en gran medida por el insuficiente nivel de ahorro. Este tiene su origen en las personas, en las empresas privadas, en el sector público y en el exterior en forma de aportes de capital y de crédito.

Como se ha visto, el ahorro de las personas en Chile ha sido tradicionalmente negativo. Ello se debe principalmente al largo proceso inflacionario que ha vivido el país, al nivel de ingreso por persona relativamente bajo y a la alta propensión al consumo de todos

los grupos sociales, pero particularmente de aquellos sectores cuyo ingreso es más alto.

El ahorro de las empresas, que ha constituido una proporción importante en el financiamiento de la inversión, acusa una tendencia decreciente y su posible aumento está condicionado por factores políticos y económicos. En el caso de las empresas privadas de mayor dimensión desde hace algún tiempo se pone en duda la legitimidad de que puedan ser propias de capitalistas particulares. Además, se han venido acentuando las políticas y el control de precios para transferir parcial o totalmente sus utilidades a los trabajadores y a los consumidores, siendo muy improbable que esta tendencia se revierta en el corto plazo. De ahí que no se pueda esperar un aumento del ahorro originado en el resultado de la gestión de estas empresas.

En cuanto al sector público, que es el que aporta mayor proporción de recursos a la formación del ahorro, sus posibilidades están limitadas por la capacidad tributaria y condicionadas al aumento de los gastos corrientes, a los incrementos de productividad y a la política de precios y tarifas que se aplique a las empresas estatales. En la medida en que el área de propiedad estatal sea mayor, tendrían más influencia estos últimos factores en la generación del ahorro del sector, pero, al mismo tiempo, habría mayor presión para aumentar el nivel de los precios.

El ahorro externo sólo puede considerarse como un complemento derivado del ingreso selectivo de capitales y créditos extranjeros. Ambos tienen también limitaciones de carácter político y económico y no se vislumbra que estas condiciones cambien en un plazo razonablemente previsible. Por lo tanto, es probable que su contribución futura sea relativamente menor que en el pasado.

De las consideraciones anteriores fluyen varias preguntas. ¿De dónde vendrán los recursos que se necesitan para aumentar la tasa de crecimiento económico y realizar los cambios sociales? ¿Pueden obtenerse estos recursos solamente comprimiendo las remuneraciones del capital? ¿Hacia quiénes se transferirán los ingresos de los capitalistas: al Estado, a los consumidores, a los trabajadores a través de mayores remuneraciones? El ahorro de los sectores eventualmente beneficiados con la redistribución, ¿será mayor, igual o menor que el que obtienen los capitalistas?

Por otra parte, ¿está el Estado en condiciones de generar mayor volumen de ahorro? ¿Provendrá éste de un mayor superávit fiscal originado en una contención del gasto corriente y de un aumento de

la tributación o de ambos? ¿Cuáles son las posibilidades y restricciones de una política de esta especie? ¿Se obtendrá de los excedentes de las empresas del área social? ¿Cuáles serán las políticas de precios y de productividad que se aplicarán y qué efectos tendrían sobre el proceso inflacionario? ¿Es posible financiar el aumento del gasto y de la inversión pública a base de una mayor expansión monetaria? ¿Qué efectos tendrá esta política sobre los precios y, por lo tanto, sobre el nivel global de ahorro?

¿Cuáles son, por otra parte, los requerimientos de aporte externo para lograr el desarrollo que se desea alcanzar en lo económico y en lo social? ¿Qué formas tomará ese aporte externo: inversiones, créditos o ambos? ¿De qué países provendrá ese aporte? ¿Qué posibilidades tiene Chile de obtenerlos, tanto desde el punto de vista del aportante como de la capacidad del país para servir esos préstamos? ¿Cuáles son los sectores que para su desarrollo tienen restricciones de carácter tecnológico que sólo pueden ser resueltos con la concurrencia extranjera? ¿Qué normas se establecerán para el tratamiento del capital extranjero? ¿Se atenderá Chile solamente a las establecidas en el Pacto Andino? ¿Impondrá otras exigencias?

Es posible que en un país como el nuestro el esfuerzo de ahorro interno deba realizarse por toda la comunidad a fin de lograr la acumulación de los excedentes que se necesitan para dar un verdadero salto en su desarrollo futuro. Un estudio publicado por ODEPLAN en 1970 titulado «El desarrollo económico y social de Chile en la década 1970-1980», determina que la tasa de ahorro marginal sobre el ingreso debería subir de aproximadamente 15 por ciento, como era en el período 1960-68, a 22.5 por ciento, si se desea que la inversión aumente, cada año, en 7 por ciento. En otras palabras, por cada escudo que aumente el ingreso debería ahorrarse 22.5 centésimos en vez de 15 centésimos, lo que significa un 50 por ciento más de lo que se ha venido ahorrando históricamente.

Si toda la comunidad debe participar en la formación de ahorro, ¿cómo se distribuirá la proporción destinada al ahorro en relación al ingreso de cada persona? ¿Qué instrumentos se utilizarán para lograrlo? ¿Quiénes serán los propietarios de las inversiones que se realicen con ese ahorro: el Estado, los ahorrantes o los capitalistas que lo utilicen? ¿En qué medida la solución que se dé al problema anterior afecta al régimen de propiedad y gestión de las empresas existentes o que se creen como resultado de la aplicación de este ahorro a una inversión determinada?

Estas y muchas otras preguntas surgen en relación con este crucial tema del ahorro, que en nuestra opinión constituye uno de los problemas más álgidos que Chile debe afrontar para superar su estado actual de desarrollo y de dependencia externa.

### 3. *El sector externo*

No cabe duda de que la evolución del sector externo de la economía tiene decisiva influencia en las perspectivas de desarrollo y estabilidad del país. A pesar de los esfuerzos realizados por aumentar la capacidad de exportación, de diversificar los mercados y de alcanzar un nuevo estadio tecnológico en la sustitución de importaciones, el comercio exterior seguirá siendo un factor determinante ya sea para lograr mayor dinamismo económico o para obstaculizarlo.

Ya al examinar la estructura de la inversión y el aporte al valor agregado de la producción industrial, vimos que una proporción mínima de la primera se destinaba a la creación de equipos y maquinarias fabricadas en el país y gran parte del segundo correspondía a las industrias tradicionales e intermedias. La posibilidad de ampliar y diversificar la producción industrial, y de utilizar internamente las ventajas relativas que nos da la existencia de recursos naturales, está ligada principalmente a la apertura de mercados externos para la exportación de esos equipos y maquinarias, pues lo reducido del mercado chileno limita la factibilidad económica en la producción de dicho cierto tipo de bienes. De ahí la trascendencia que tiene para el progreso de Chile la integración con los países de la Subregión Andina y de la ALALC, así como la necesidad de especializarse en rubros de exportación que sean competitivos en el ámbito mundial. Además de un impulso decidido a la integración, esto requiere la identificación precisa de los productos exportables, la aplicación de una política consecuente en materia cambiaria, crediticia, de organización institucional para promover las exportaciones, etc. Todo esto, según expresamos, implica una variación profunda en la mentalidad de las autoridades políticas y administrativas de los gobiernos y de los empresarios.

En la etapa que vive Chile es preciso definir las responsabilidades que corresponderán a cada cual. ¿Será el Estado el principal o el único exportador? ¿Existirá iniciativa privada en esta materia? Si es el Estado el único exportador, ¿cuáles serán sus relaciones

con los productores y cuál la política de precios que se les aplicará? ¿O estos rubros de producción serán también de propiedad estatal? ¿Es esto compatible con las normas establecidas en los acuerdos de integración ya firmados? ¿Se usará el tipo de cambio como un precio para regular el equilibrio de la balanza de pagos y para asignar recursos, o se seguirá otro procedimiento?

También será necesario, por otra parte, precisar las restricciones tecnológicas de *know-how* y de mercados que el país tiene para lograr un aumento de sus exportaciones. Identificados estos problemas, ¿cómo superarlos? ¿Se aceptarán la inversión y la propiedad de extranjeros en estos rubros? ¿Bajo qué condiciones? ¿De dónde provendrán? ¿Cómo se procederá con las marcas registradas y patentes y en el pago de regalías? ¿A qué normas se sujetará la remesa de utilidades? ¿Se propenderá al pago de los servicios con parte de la producción? ¿En qué medida esto restringe o amplía las posibilidades de negociación con el exterior?

En cuanto a las compras en otros países, ¿cuál será la política de importaciones? ¿Se usarán éstas como un medio regulador de los precios de productos nacionales? ¿Se irá a un control total de las importaciones? ¿Quiénes importarán: el Estado o los particulares? ¿Cuál será el campo de cada uno? ¿Cuál será el criterio para sustituir importaciones por producción nacional?

Las respuestas a estas preguntas están condicionadas al sistema económico y político que en definitiva rijan en el país, pero queda en pie el problema de fondo: cualquiera que sea la organización que se adopte, el comercio exterior seguirá siendo factor determinante para el desarrollo de Chile y el aumento de las exportaciones es condición ineludible para lograrlo.

#### 4. La estructura productiva

En el capítulo IV de la Primera Parte, al tratar «Algunos temas especiales», mencionábamos las dificultades más notables que se detectan cuando se trata de alterar la estructura del sistema productivo del país. Deseamos destacar aquí tan sólo las que afectan al sector industrial. Para ver lo ocurrido en los últimos años, se inserta a continuación un cuadro que muestra la proporción del valor agregado con que concurren los distintos grupos de industrias en el período señalado.

Las cifras que aparecen en este cuadro proceden de diversas fuentes, lo que puede crear ciertos problemas metodológicos para

su análisis. Sin embargo, la tendencia es tan clara que nos ha parecido innecesario entrar en explicaciones de detalle acerca de las técnicas estadísticas empleadas.

#### CHILE: ESTRUCTURA INDUSTRIAL, 1957-71

(Porcentaje de valor agregado)

Sectores	1957	1963	1968	1970	1971
A	69.8	61.2	52.3	54.1	54.6
B	20.3	29.2	29.0	23.6	24.5
C	9.9	9.6	18.7	22.3	20.9

Fuentes: 1957: CORFO, *El desarrollo industrial de Chile* (ST/ECLA/Conf. 23/L. 46), cuadro 2, p. 12. 1963: Dirección de Estadísticas y Censos, *Ponderación del año base 1963 para la confección del índice de producción industrial*. 1968: Instituto Nacional de Estadística, *Nueva ponderación del año base 1968 para la confección del índice de producción industrial*. 1970 y 1971: ODEPLAN, «Cifras de ODEPLAN sobre la economía chilena en 1971», en *Panorama Económico*, n° 266 (Santiago de Chile, febrero de 1972).

A = Alimentos, bebidas, tabaco, textiles, vestuario y calzado, madera y corcho, muebles y accesorios, cueros y pieles, imprenta y editoriales, industrias diversas.

B = Papel y celulosa, caucho, productos químicos, derivados del petróleo y del carbón, minerales no metálicos, metálicas básicas.

C = Productos metálicos, maquinarias, equipos eléctricos, material de transporte.

Estos antecedentes permiten apreciar el esfuerzo realizado, en el período que ha sido motivo de análisis en el presente libro, en cuanto al aumento de la proporción que experimentó la producción de bienes duraderos y de capital. No obstante ello, queda aún mucho por hacer y no cabe duda de que el sector industrial jugará un papel crucial en el desarrollo de Chile en los próximos años. De aquí surgen las siguientes preguntas: ¿cuáles son las posibilidades de ese desarrollo y cuál será la estructura industrial que se desea lograr? Coincidiendo con los planteamientos hechos en una publicación ya citada en este trabajo<sup>1</sup>, podemos decir que los caminos se encuentran en la ampliación del mercado interno, en la sustitución de importaciones que permite el mercado integrado de América Latina y en la exportación de manufacturas.

La ampliación del mercado interno está ligada a las posibilidades de distribuir el ingreso en forma adecuada; a la modernización de la agricultura, de tal manera que la producción agropecua-

<sup>1</sup> *Consideraciones sobre la estrategia de industrialización de América Latina*, Cuadernos del ILPES, Serie II, n° 2 (Santiago de Chile, 2ª impresión, 1970).

ria, considerando las restricciones propias del clima, se adapte a la nueva estructura de demanda y genere un ingreso creciente que estimule la demanda de productos industriales, y a que se atenúen o superen los extremos atrasos en que se encuentran ciertas regiones del país.

El párrafo anterior plantea nuevas interrogantes. ¿Qué política redistributiva se aplicará? ¿Se usará principalmente el expediente monetario de aumentar las remuneraciones del trabajo? ¿Qué restricciones surgen de una política de esta especie en relación con su efecto sobre los precios? ¿Cómo podrá evitarse que los grupos mejor organizados y con mayor capacidad de presión se sigan distanciando de los que constituyen la mayoría de los trabajadores y no cuentan con los mismos medios de negociación? ¿Cómo podrá evitarse que una sociedad influida por patrones de consumo no deseables se oriente a consumir los bienes cuya producción se desea estimular?

En el caso de que se piense usar otros mecanismos de redistribución del ingreso, ¿cuáles serán? ¿Cómo conciliarlos con la política general de ingresos y con la política de remuneraciones? ¿Cuáles son las condiciones políticas y de disciplina social que se requieren para aplicar una política redistributiva? ¿Cuál será el aporte de los grupos sociales que deben restringir sus aspiraciones e incluso reducir su ingreso real actual? ¿Cuál debe ser la tasa de crecimiento que sea necesario alcanzar para hacer factible la política redistributiva y de ampliación del mercado interno? ¿Es indispensable que la tasa de crecimiento sea alta? ¿Qué conflictos surgirán de una acentuada redistribución y de una baja tasa de crecimiento?

En cuanto a la agricultura, se refiere, ¿cómo se logrará el aumento de la producción agropecuaria para evitar presiones adicionales sobre la importación de alimentos? ¿Cómo se puede conciliar un cambio acelerado en la estructura de la propiedad de la tierra y el aumento de la producción requerida? ¿Cómo será la nueva propiedad agrícola: propiedad individual o colectiva de los trabajadores, del Estado o coexistirán ambas? ¿Cuál será el tratamiento para los predios no reformados? ¿Cuáles serán las decisiones en materia de tecnología aplicada a la explotación de la tierra? ¿Cuáles serán los efectos ocupacionales a corto y a largo plazo? ¿Cómo conciliar la modernización, el aumento de productividad y el empleo en este sector productivo?

Hemos sostenido que la ampliación del mercado interno en un

país como Chile no es suficiente para lograr un desarrollo más acelerado y sostenido. Es necesario por lo tanto, a la vez que emprender este camino, abrir nuevos mercados externos. Esto vincula en forma directa al comercio exterior las posibilidades de desarrollo industrial y el cambio en la estructura del sector.

En párrafos anteriores planteábamos algunas de las interrogantes que surgen alrededor de este tema, por lo que no insistiremos en ellas. No obstante, conviene persistir en que la diversificación de la producción industrial, particularmente expandiendo la participación de los bienes de capital en el valor agregado, permitiría obtener un mayor efecto multiplicador sobre el crecimiento económico y ocupacional. Esto se explica porque gran parte de las compras de equipos y maquinarias que requiere la expansión de los sectores productivos deben provenir del extranjero, pues resultaría antieconómico su fabricación en el país sólo para su propio mercado. Sin embargo, si se suman las adquisiciones que efectúan varios países —los que forman la región andina, por ejemplo— pueden ser suficientes para hacer económicamente factible la fabricación de dichos bienes en uno o más países de la región, y Chile debe ser uno de ellos para varios productos especializados. Ello tendría un efecto favorable para la balanza de pagos y la actividad interna.

De estas observaciones surgen nuevos interrogantes. ¿Cuáles son los rubros que permiten este tipo de desarrollo? ¿Cómo se distribuirá su producción entre los distintos países? ¿Qué limitaciones técnicas existen? ¿Cómo se obtendrá la asistencia extranjera mientras se capacitan los cuadros técnicos nacionales? ¿Este esfuerzo deben desarrollarlo el Estado, los particulares o ambos en forma mixta? ¿Será necesaria la participación extranjera en estas industrias dinámicas? ¿Cuál es el sacrificio en términos de precios y calidad que implica este nuevo proceso de sustitución de importaciones? ¿Es posible lograr este tipo de desarrollo si no se logra la integración latinoamericana? ¿A qué costo? ¿Es posible aprovechar los grandes mercados de los países más desarrollados y en qué rubros? ¿Es necesario para ello contar previamente con el mercado de América Latina? ¿En qué casos es posible prescindir de este paso previo?

En síntesis, parece inobjetable que la superación del subdesarrollo está ligada a la expansión y diversificación de la producción, y ésta a su vez a la ampliación del mercado interno y a la apertura al exterior.

### 5. *La planificación*

La respuesta a las interrogantes enunciadas, todas ellas de trascendencia para el desarrollo económico y social del país, así como a muchas otras que se podrían agregar, debe tener en cuenta necesariamente la estrecha relación entre los diversos temas. El manejo de estas variables constituye en sí mismo un complicado problema técnico que se agudiza al considerar que cada decisión trae como consecuencia reacciones de índole política y social, a veces casi imprevisibles, tanto internas como externas.

Tal es una de las grandes tareas propias de la planificación y de ahí que ésta no puede concebirse como un injerto dentro de la administración del Estado, sino que debe constituir la esencia que inspire su acción de corto y largo plazo. Si se tiene en cuenta este ambicioso objetivo, ¿cómo debe estructurarse el sistema de planificación? ¿Cuál debe ser su ubicación en la jerarquía administrativa? ¿Cómo conciliar la fijación de políticas centralizadas y su ejecución descentralizada? ¿Cómo integrar los distintos grupos de la comunidad al proceso planificador? ¿Cómo participará en él cada región? Siendo la planificación un centro de gestación de políticas, ¿cómo dar continuidad a sus trabajos con los sucesivos cambios de gobierno? ¿Cómo mantener en las oficinas de planificación al personal técnico experimentado, que es escaso y difícil de formar? ¿Cómo superar las fallas en la coordinación entre planificadores, políticos, centros de poder, autoridades ejecutivas de las distintas entidades públicas y los agentes privados de la producción? ¿Cómo dar ejecutividad y oportunidad a la aplicación de los planes? ¿Debe tener la planificación autoridad sobre los Ministerios? ¿Qué cambios deben realizarse para que estos últimos sean unidades más funcionales que faciliten la toma de decisiones y su respectiva implementación? ¿Qué autoridad deben tener las oficinas de planificación en la asignación anual de los recursos? ¿Qué mecanismos deben existir para asegurar la oportunidad y continuidad con que se aplican las políticas específicas contenidas en los planes? ¿Cuáles son los procedimientos de evaluación de la base sociopolítica que deben sustentar los planes? ¿Cuáles son los cambios legales e institucionales que se requieren para una acción planificada eficaz? ¿Es conveniente la participación legislativa en la aprobación de los lineamientos globales del plan?

La experiencia adquirida en materia de planificación y el progreso que se ha logrado en las técnicas permiten contestar muchas

de estas preguntas y a muchas de ellas ya se ha respondido al menos teóricamente. Sin embargo, no se ha logrado incorporar un sistema integral que haga desaparecer el carácter subjetivo con que muchas veces actúan los ejecutivos máximos, los ministros, y con mayor razón los empresarios privados. Aunque no abogemos por un sistema de planificación centralizado, no podemos dejar de reconocer que la planificación formal, tal como se ha realizado en la mayoría de nuestros países, no es un instrumento suficientemente eficaz para ayudar a los gobiernos a concebir medidas congeniadas para resolver los complejos problemas que hoy enfrentan países como el nuestro.

#### 6. *La solidaridad o el conflicto*

La evolución económica, social y política producida en Chile en los últimos años ha precipitado un proceso de cambios acelerados que, en muchos aspectos, tiene carácter irreversible y obliga a una profunda revisión de las instituciones nacionales. En la medida en que sea posible adaptar las antiguas estructuras a las nuevas circunstancias, manteniendo la tradición democrática característica de nuestra historia, el proceso puede conducirse sin desembocar en un crítico conflicto.

En un proceso como el que ha vivido Chile en los últimos años es lógico esperar que las minorías que se sienten afectadas defiendan sus privilegios y hasta prefieran el conflicto. Por el mismo hecho de ser minorías la posibilidad de proyectarlo en forma generalizada prácticamente no existe. Ello no quiere decir que no puedan manifestar su disconformidad en hechos parciales de restringidas consecuencias políticas y económicas. Creemos que no está ahí el nudo de la dificultad, sino en lograr la solidaridad de las mayorías.

En términos generales se puede decir que la mayor parte de los chilenos está en favor de los cambios. Este es un hecho estadísticamente comprobado desde hace muchos años. Componen esta heterogénea mayoría, sin embargo, gran parte de los estratos medios y bajos de la sociedad, cuyos intereses muchas veces son discrepantes, sobre todo en lo que se refiere a los procedimientos y a las medidas concretas que se desea aplicar para cambiar las estructuras vigentes.

En tales circunstancias surge la pregunta de si es posible obtener la solidaridad mayoritaria requerida para impulsar y consolidar el proceso de cambios o si el conflicto es inevitable. ¿Cuál es el

costo económico y social para la comunidad en una u otra opción? ¿Qué posibilidades hay de construir una base política y social que posponga los intereses partidarios y asegure la continuidad y la estabilidad que necesita un gobierno a fin de unir a los chilenos alrededor de un programa con el cual se sientan realmente comprometidas las mayorías? ¿Es posible que la exaltación de las virtudes naturales del ser humano predominen sobre sus pasiones, muchas veces artificialmente exacerbadas? ¿Se puede reemplazar la acción inspirada en el egoísmo individualista por otra en que prime el bien común? ¿No sería posible posponer los dogmatismos doctrinarios que separan y anteponerle el amplio campo de coincidencias que unen? No es que desconozcamos ni subestimemos los conflictos que existen en la sociedad chilena. Cualesquiera que sean, el largo y arduo camino que Chile debe recorrer para superar su estado de subdesarrollo y las desigualdades existentes no podrá practicarse sin la solidaridad mayoritaria de su pueblo.

### 7. *Observaciones finales*

Al terminar estas páginas deseamos reiterar que no pretenden contener un análisis exhaustivo de lo ocurrido en Chile entre 1965 y 1970. Pese a ello, cubren un campo tan vasto de esa experiencia que su misma amplitud impidió hacer un examen más profundo de cada tema sin desnaturalizar este libro. Es lo que ocurre, pero en forma más acentuada, con el capítulo 1 de la primera parte, donde se recogen los antecedentes históricos. En él sólo se mencionan —y por cierto de manera incompleta— los aspectos más relevantes de las realizaciones de algunos gobiernos, teniendo en cuenta sobre todo su relación con los acontecimientos producidos a partir de 1964. Por igual razón, en alguna oportunidad se destacan más los aspectos negativos de esos gobiernos sin que ello signifique desconocer sus aspectos positivos.

En el texto no se hace referencia, por ejemplo, a las consecuencias adversas que pueden acarrear los gobiernos pluripartidistas en las decisiones de política económica y en forma más amplia en la planificación. Muchas veces ha sido necesario, con enormes dificultades, conciliar, dentro de un mismo gobierno, los principios doctrinarios diferentes que inspiran a los diversos partidos políticos que lo apoyan, o esperar sucesivos acuerdos de distintas directivas acerca de materias cuya resolución debió ser inmediata, o someter decisiones administrativas a instancias diferentes de la

propia administración pública, creando de esta manera confusión y anarquía en las autoridades ejecutivas de los mandos superiores y medios, etc. ¿Cómo afectan estos problemas a la planificación y a la toma de decisiones de política económica y social? ¿De qué manera se pueden resolver estas interferencias que hacen perder eficacia a la acción de los gobiernos?

Asimismo podría ahondarse en el análisis de las limitaciones que las condiciones culturales del país imponen a un proceso de cambio y de desarrollo acelerado. Ese substrato cultural no puede variarse en un plazo breve, especialmente en lo que se refiere al conocimiento científico, que en el corto plazo muchas veces constituye un obstáculo insalvable para independizarse de ataduras externas. ¿Cómo adecuar el desarrollo cultural a los requerimientos que impone una sociedad en rápida evolución? ¿Hasta qué punto pueden independizarse ambos elementos? ¿Cómo suplir las deficiencias tecnológicas? ¿Cuál será la política de desarrollo científico? ¿Cuáles son los campos prioritarios?

Otro aspecto tratado muy superficialmente es el de la política internacional y la dependencia. ¿En qué medida el desarrollo del comercio exterior está ligado a acuerdos bilaterales? ¿Cómo influyen las posiciones ideológicas sobre estas relaciones y sobre el comercio? ¿Qué es un país independiente? ¿Es posible obtener la independencia económica en cualquiera etapa del desarrollo? ¿Qué aspectos de la dependencia son inevitables? ¿Existe algún país en desarrollo que pueda considerarse independiente? ¿Los países más avanzados son realmente independientes? ¿Qué formas toma la dependencia en esos casos?

De esta interminable búsqueda queda sin duda en claro que la variedad, magnitud y profundidad de los problemas por abordar son de tal complejidad que exceden ampliamente las posibilidades de un caudillo o de un grupo político, por bien intencionados que sean. Ella es obra que requiere el aporte de todo un pueblo unido y consciente de sus responsabilidades individuales y colectivas.

Al terminar la lectura de este trabajo podría quedar una sensación de impotencia para resolver tantas y tan variadas incógnitas. Hemos destacado las dificultades porque son reales, pero confiamos en que el hombre es capaz de superarse frente a ellas.

El ser humano fue dotado de los medios necesarios para doblegar los obstáculos que encuentra en su evolución hacia estados más perfeccionados. Muchas veces las derrotas y sufrimientos consti-

tuyen su mejor maestro. Nuestra profunda fe en las potencialidades que encierra la esencia del hombre nos hace ser optimistas frente a la eventualidad.

En medio del dramatismo de las tragedias, el poeta griego expresaba: »Muchas cosas hay admirables, pero ninguna es más admirable que el hombre. Domeña con su ingenio a la fiera salvaje que en el monte vive. El es quien al otro lado del espumante mar se traslada llevado del impetuoso viento a través de las olas que braman en derredor. En evitar las molestias de la lluvia, de la intemperie y del inhabitable mar se amaestró. Teniendo recursos para todo, no queda sin ellos ante lo que ha de venir«<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>Sófocles, *Antígona* (Coro).

## LA POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN EN EL CASO CHILENO\*

por JORGE CAUAS LAMA

### *Introducción*

Este trabajo analiza el diseño de la política de estabilización, particularmente su modelo de costos, aplicada en Chile en 1965 y utilizada como base de la política en los años siguientes. Describe brevemente la elección de la estrategia, desarrolla el modelo analítico utilizado, plantea los propósitos específicos de la política y evalúa los resultados.

El énfasis se ha colocado principalmente sobre la relación entre los instrumentos de análisis y la construcción de la política. No se intenta discutir en detalle la teoría de la inflación o desarrollar una explicación histórica profunda del proceso inflacionario chileno; ambos problemas han sido ya examinados y discutidos ampliamente.

### 1. *Elección de la estrategia*

La historia económica de Chile en las décadas pasadas ha reflejado una considerable inestabilidad de precios<sup>1</sup>; pero la situación jamás alcanzó un estado de hiperinflación. Los precios se han elevado a tasas de hasta 80 por ciento anual, con un promedio de 30 por ciento anual en los últimos diez años (entre 1955 y 1964). Semejantes desarrollos generan patrones de conducta social que alimentan el proceso, cualesquiera hayan sido las causas originales, agravando así la inflación. Esto podría señalar la inconveniencia del enfoque tradicional del tema, para efectos de diseñar la política de estabilización. El enfoque adoptado no supone que sea válida una teoría única de la inflación —»estructural« vs. »monetaria« o »inflación de costos« vs. »inflación de demanda«— como base para una política de estabilización, sino que deben conside-

\*Reproducción parcial del texto publicado en *Estudios Monetarios* (Banco Central de Chile 1970), vol. II, pp. 5-24. Se han introducido en él leves correcciones editoriales.

<sup>1</sup>A. Hirschman, *Journes Toward Progress: Studies of Economic Policy making in Latin America* (Nueva York, Twentieth Century Fund, 1963).

rarse ambos tipos de enfoque. Se considera que los problemas estructurales están en las raíces de la inflación; pero los problemas de demanda y costo están íntimamente relacionados con la propagación y persistencia del fenómeno<sup>2</sup>.

La característica principal de la estrategia debería entonces ser la de responder a los problemas básicos, o al menos a aquéllos sobre los cuales existe un consenso político, y adoptar medidas tendientes a corregir las situaciones económicas que actúan como canales para transmitir la inflación. Parece ser un hecho aceptado que la debilidad del comercio exterior y de la estructura de la producción interna (especialmente la agricultura), son los principales problemas básicos, y que la inflación es, en alguna forma, la alternativa a las fluctuaciones en producción y empleo provenientes de esa debilidad. Este trabajo no analiza las medidas adoptadas para resolver estos problemas básicos. En cambio, analiza el proceso de transmisión de la inflación suponiendo que se han adoptado medidas adecuadas en los aspectos básicos.

Respecto a los procesos de transmisión, en general se conviene en que las presiones de costos, originadas principalmente por la conducta del sistema de salarios, va de la mano con las presiones de demanda. Estas últimas se originan fundamentalmente en los altos niveles de consumo deseado, tanto privado como público, y en las presiones monetarias derivadas de deficientes sistemas fiscales y tributarios, tasas de interés real negativas e inadecuadas estructuras monetaria y bancaria. Más aún, la situación se agrava por las distorsiones en los precios relativos y la rigidez hacia abajo de los precios. Esta situación combinada conduce a la segunda característica de la estrategia: no se puede esperar que la política de estabilización detenga súbitamente el proceso, a menos que se pague un alto precio, como por ejemplo, la desocupación.

Las dos características anteriores conducen a una tercera, que es la necesaria aceptación por parte de la comunidad, de las medidas adoptadas. Incluso si la política de estabilización es parte de un programa tendiente a obtener un mayor ingreso y su mejor distribución, las medidas tienen un profundo efecto sobre importantes sectores de la comunidad.

La estrategia descrita involucra serios problemas, el más impor-

<sup>2</sup>Véase E. García, *A Model of Inflation for the Chilean Economy*, tesis doctoral (Mass. Inst. Tech., 1964) y A. Harberger, "Dinamics of Inflation in Chile", en *Measurement in Economics: Studies in Mathematical Economics and Econometrics in Memory of Jehuda Grunfeld* (Stanford University Press, 1963).

tante de los cuales es la necesidad de una disciplina destinada a inspirar respeto por las medidas propuestas. Las principales áreas de presión que se deben considerar son la conducta de grupos organizados de trabajadores respecto de la política de salarios, y los ambiciosos programas gubernamentales que deben ser financiados en forma no inflacionaria.

El enfoque al problema fue construir un sistema de análisis capaz de cuantificar la influencia probable de cada uno de los aspectos relevantes y definir el área de las proposiciones razonables de la política, consistentes con la tasa de inflación anticipada en base a la conducta esperada del sistema.

El procedimiento seguido fue:

a) Verificar el impacto cuantitativo de las variaciones en el precio de cada insumo sobre los costos de producción y determinar la posibilidad de mejorar los deteriorados precios de ciertos productos;

b) Medir la brecha de ahorro anticipada a partir de la conducta del patrón de gastos, al nivel de precios derivados del enfoque de costos (supuesta una tasa de incremento de la producción), y

c) Prever la expansión monetaria adecuada para financiar la tasa probable de inflación de costos y el incremento factible en la producción real.

Aun cuando los últimos dos enfoques constituyen, en cierto sentido, las dos caras de una misma moneda, se les analiza separadamente atendiendo a las diferentes variables de política que se emplean. Disponemos, entonces de un enfoque de planificación, donde la tasa mínima de variación de los precios prevista, es cuantificada con un modelo de costos y la demanda es ajustada a las variaciones previstas de los precios y de la producción, con el objeto de evitar otros efectos tales como desempleo.

Este trabajo describe en detalle el modelo de costos y sus implicaciones, y brevemente los modelos de brecha de ahorro y monetario. Finalmente, evalúa los logros del programa de estabilización en 1965.

## 2. Marco analítico del modelo de costos

La estructura de costos de un producto o sector  $i$  de la economía, puede escribirse:

$$C_i = \sum_j C_{ij} + \sum_j G_{ij} \quad (1)$$

donde  $C_i$  es el costo total de producción, incluyendo utilidades;

$C_{ij}$  son los gastos en insumos intermedios y  $G_{ij}$  son los gastos de otros factores, incluyendo pagos al capital y a los empresarios.

La ecuación anterior se puede escribir en términos del valor de sus componentes, como:

$$P_i Q_i = \sum_j P_j Q_{ij} + \sum_j W_j F_{ij} \quad (2)$$

donde  $P$  y  $W$  son los precios de los insumos intermedios y factores; y  $Q$  y  $F$  sus valores físicos.

La relación de las tasas de variación de las cantidades incluidas en la ecuación anterior es:

$$p_i + q_i = \sum_j a_{ij} (p_j + q_{ij}) + \sum_j b_{ij} (w_j + f_{ij}) \quad (3)$$

donde  $p$  y  $w$  son las tasas de variación de los precios de productos y factores, y  $q$  y  $f$  las tasas de variación de sus cantidades físicas. Los coeficientes  $a$  y  $b$  son las proporciones de gastos iniciales en insumos intermedios y factores, conforme a la relación:

$$\sum_j a_{ij} + \sum_j b_{ij} = 1 \quad (3a)$$

Desde el punto de vista de la productividad, se suponen las siguientes relaciones:

$$q_{ij} = q_i \text{ y } f_{ij} = q_i - \beta_j \quad (4)$$

Esto es, se supone que los insumos intermedios presentan la misma tasa de variación que la producción. En otras palabras, se aceptan proporciones constantes, y los factores tienen una ganancia en productividad  $\beta$ .

El total del aumento en productividad se asigna, en consecuencia, a los factores.

La ecuación de tasas de variación puede escribirse, entonces:

$$p_i = \sum_j a_{ij} p_j + \sum_j b_{ij} w_j - \sum_j b_{ij} \beta_j. \quad (5)$$

Si se consideran todos los productos, la última relación puede establecerse en forma de matriz:

$$p = Ap + Bw - B\beta \quad (6)$$

donde  $A$  es una matriz cuadrada y  $B$  es una matriz rectangular que poseen la propiedad  $A1 + B1 = 1$ , donde los  $1$  son vectores con componentes unitarios y de la dimensión apropiada.

La solución de la ecuación matricial es:

$$p = (I - A)^{-1} B(w - \beta) = S(w - \beta) \quad (7)$$

en la que puede demostrarse que  $S1 = 1$ .

Si la tasa general de variación de precios  $\bar{p}$  se define mediante un índice,  $\bar{p} = \rho p$ , donde  $\rho$  es un vector de ponderación, con la propiedad  $\rho 1 = \bar{1}$ , la variación de precios puede escribirse:<sup>3</sup>

<sup>3</sup>Aunque esta ecuación pudo escribirse directamente, el desarrollo permite medir la situación de cada producto particular mediante la ecuación (7).

$$\bar{p} = \rho S (w - \beta) = \mu (w - \beta) = \mu w - \bar{\beta} \quad (8)$$

donde  $\bar{\beta}$  es el incremento medio en productividad, definido como  $\bar{\beta} = \mu\beta$ , donde  $\mu$  tiene la propiedad  $\mu 1 = \bar{1}$

La variación en el precio real de los factores ( $\alpha$ ) está dada por la siguiente relación:

$$w = \bar{p} 1 + \alpha \quad (9)$$

Al combinar las ecuaciones (8) y (9):

$$\mu\alpha = \beta \quad (10)$$

Esto es, las ganancias de los factores totalizan la ganancia en productividad.

Si no existe ganancia en productividad, al utilizar el subíndice 0 para describir esta situación, las ecuaciones (8), (9), y (10) se transforman en:

$$\bar{p}_0 = \mu w_0$$

$$\alpha_0 = w_0 - \bar{p}_0 1 \quad (11)$$

$$\mu\alpha_0 = \bar{0}$$

Estas ecuaciones significan que un incremento en el pago real a alguno de los factores se traduce necesariamente en una disminución en la remuneración a otros.

Si se produce una ganancia en productividad, existen dos maneras principales de distribuirla. Una alternativa es transferirla al nivel de precios; la otra es transferirla a los factores, manteniendo el nivel de precios que se habría alcanzado sin la ganancia en productividad.

En el primer caso el nivel de precios y las ganancias reales quedan determinados por las siguientes relaciones, suponiendo que los pagos esperados a los factores, en términos nominales, son los mismos que en las ecuaciones (11):

$$\bar{p}' = \mu w_0 - \bar{\beta} = \bar{p}_0 - \bar{\beta} \quad (12)$$

$$\alpha' = \alpha_0 + \bar{\beta} 1$$

$$\mu\alpha' = \bar{\beta}$$

Cada factor recibe su remuneración inicial real más la ganancia general en productividad.

En el segundo caso el nivel inicial de precios se mantendrá, pero las remuneraciones nominales a los factores son incrementadas en  $\mathcal{E}$  con el objeto de mantener las relaciones de precios de las ecuaciones 11:

$$\bar{p}_0 = \mu w'' - \bar{\beta} = \mu (w_0 + \epsilon) - \mu\beta = \mu w_0$$

$$\mu\beta = \mu\mathcal{E} = \beta$$

$$\alpha'' = \alpha_0 + \mathcal{E}$$

$$\mu\alpha'' = \bar{\beta} \quad (13)$$

Estas ecuaciones muestran una posibilidad más amplia en cuanto a la distribución de la mayor productividad. Debe observarse que la posibilidad  $\mathcal{C} = \beta$  es un caso especial.

Este modelo permite el estudio de las condiciones para disminuir la tasa de inflación. Para simplificar se supondrá que existe resistencia a la transferencia de productividad a los precios, y que la tendencia es transferirla a los factores, esto es, deben utilizarse las ecuaciones (13):

Con el objeto de aclarar el análisis, se puede suponer la siguiente situación simplificada, donde los términos son escalares:

$$\begin{aligned} p &= \mu_L w_L + \mu_K w_K + \mu_R w_R \\ \beta &= \mu_L \mathcal{C}_L + \mu_K \mathcal{C}_K + \mu_R \mathcal{C}_R \end{aligned} \quad (14)$$

donde L K y R corresponden al trabajo, capital e importaciones, respectivamente.

Se supone que la conducta del pago mínimo esperado para los diferentes factores es:

$$\begin{aligned} w_L(t) &= \gamma_L p(t-1) \\ w_K(t) &= \gamma_K p(t) \\ w_R(t) &= \gamma_R p(t) \end{aligned} \quad (15)$$

Este comportamiento lleva a la siguiente ecuación de diferencias finitas:

$$p(t) = \frac{\mu_L \gamma_L}{1 - \mu_K \gamma_K - \mu_R \gamma_R} p(t-1) \quad (16)$$

cuya solución es:

$$p(t) = \left( \frac{\mu_L \gamma_L}{1 - \mu_K \gamma_K - \mu_R \gamma_R} \right) p(0) \quad (17)$$

La condición para una disminución en la tasa de inflación está dada por:

$$\mu_L \gamma_L + \mu_K \gamma_K + \mu_R \gamma_R < 1 \quad (18)$$

sujeta a  $\mu_L + \mu_K + \mu_R = 1$

Estas condiciones establecen que si ciertos factores obtienen una proporción mayor del ingreso, las aspiraciones de los otros tienen que ser reducidas con el objeto de disminuir la tasa de inflación. La ganancia en productividad puede, por supuesto, ser utilizada para incrementar el ingreso real y posibilitar un esquema de desaceleración del proceso.

### 3. Aplicación del modelo de costos a la situación chilena

Se requieren tres pasos para la aplicación del modelo: a) establecer la posibilidad de una reducción progresiva en la tasa de inflación; b) establecer las condiciones específicas para el primer año y c) predecir la posible trayectoria de cada precio y del índice de precios del año. Los siguientes datos simplificados han sido tomados de información desagregada especialmente procesada para los fines de este modelo, en el cual serán analizadas las variaciones de los precios de los productos nacionales.

Los datos básicos para el modelo de costos se presentan en el cuadro 1 y los valores de los coeficientes ( $S$  y  $\mu$ ) de las ecuaciones (7) y (8) se muestran en el cuadro 2.

Cuadro 1

#### ESTRUCTURA DE COSTOS SIMPLIFICADA DE LA ECONOMIA

Sector	Proporción de insumos de la		Proporción de			Total
	Agricultura	Industria	Trabajo	Capital	Importaciones	
Agricultura	0.15	0.12	0.21	0.36	0.16	1.00
Industria	0.18	0.21	0.20	0.24	0.17	1.00
Ponderaciones para el índice de precios de productos nacionales	0.38	0.62				

Cuadro 2

#### COEFICIENTES DE COSTOS DERIVADOS DE LA ESTRUCTURA DE COSTOS

Sector	Trabajo	Capital	Importaciones	Total
Agricultura	0.29	0.48	0.23	1.00
Industria	0.32	0.41	0.27	1.00
Nivel de precios de los productos nacionales	0.31	0.44	0.25	1.00

La posibilidad de una reducción de largo plazo en la tasa de inflación será analizada mediante la ecuación (17). Mostremos primero el funcionamiento del modelo bajo el supuesto de que el sector trabajo percibe el 100 por ciento de reajuste conforme a la cifra de inflación del año anterior y que la tasa de variación de los precios de las importaciones<sup>4</sup> será igual a la tasa de variación de los precios internos durante el año en curso. Esto significa que el índice general de precios señalará variaciones similares a las de los precios internos, y que  $\gamma_L$  y  $\gamma_R$  son iguales a 1. La tasa de variación de los pagos al capital debería entonces ser menor que la tasa de variación de los precios en el año en curso. La tasa de variación de pagos al capital en este modelo está compuesta por la tasa de variación de la tasa de retorno al capital, expresada en precios del año base, más la tasa de variación de los precios de bienes de capital. Si se supone que los precios de los bienes de capital tienen la misma tasa de variación que el nivel de precios, la tasa de retorno se verá disminuida, a menos que se produzcan incrementos de productividad. Si no existen variaciones en la disponibilidad de capital, la tasa de variación de los pagos al capital será igual a la tasa de variación de las utilidades.

Por ejemplo, si  $\gamma_K$  es 0.6, la tasa de inflación en los años sucesivos, a partir de 40 por ciento, será 26, 16, 11, 7, 4, 3... por ciento<sup>5</sup>. Bajo estas condiciones, los pagos al capital se reducirán en 10 por ciento en términos reales durante el primer año. La ganancia en productividad de la economía debe ser del orden de 4 por ciento para eliminar esta reducción del primer año. Sin embargo, a medida que continúa el proceso de desaceleración la reducción es menor y parte de la productividad puede ser transferida a los otros factores.

Las condiciones específicas para el primer año fueron estudiadas bajo el supuesto de que el trabajo debía recibir el 100 por ciento de la cifra de inflación de los últimos doce meses. Tomando en consideración que diferentes grupos de trabajadores obtienen aumentos de remuneraciones en diversas épocas del año, suponiendo un decrecimiento en la tasa de inflación, partiendo de cerca de 40 por

<sup>4</sup>Esta tasa se compone de la tasa de variación del tipo de cambio, más la tasa de variación de otros costos (como impuestos y depósitos de importación), más la tasa de variación de los precios externos.

<sup>5</sup>Todas las cifras de inflación se consideran de diciembre a diciembre. La ganancia real media del capital se expresa por la cifra computada en el modelo. Las ganancias reales promedio de los trabajadores dependen de la tasa de inflación basada en promedios anuales.

ciento para alcanzar una meta preliminar de 25 por ciento a fines del año, y considerando asimismo un mejoramiento en las condiciones relativas de los trabajadores agrícolas, se llega a un aumento promedio de salarios cercano al 35 por ciento. Se supuso, igualmente, que la variación total de los precios de las importaciones sería alrededor del 15 por ciento. La reducción permisible en las remuneraciones al capital se supuso de 5 por ciento, lo que podría eliminarse con un aumento cercano al 2 por ciento en productividad. Las relaciones que definen la situación son estudiadas en el área en la cual se concentran las aspiraciones, esto es:

$$w_L \geq 0.35$$

$$p \geq 0.31 w_L + 0.44 (p - 0.05) + (0.25) (0.15) \quad (19)$$

La primera relación define el área de las posibles peticiones de los trabajadores y la segunda, las posibles metas del sector empresarial, utilizando la ecuación (14). La solución óptima conduce a una variación cercana a 22 por ciento en los precios internos al por mayor.

Esta variación en los precios al por mayor se estudió de modo de mejorar los precios relativos de algunos productos de la agricultura. La variación supuesta en los precios agrícolas fue de 25 por ciento y se estimó independientemente, a base de la situación de determinados productos. Se supuso que los precios de las importaciones tendrían una variación nominal de alrededor de 15 por ciento, y se esperaba que los precios industriales mostraran una variación de 19 por ciento en el curso de 1965. Haciendo abstracción de los cambios en productividad, estas variaciones conducirían a una variación nominal de alrededor de 10 por ciento en los pagos industriales al capital. Una ganancia en productividad habría elevado esta cifra. Se supuso que los precios al consumidor mostrarían una mayor variación, estimada en 25 por ciento, debido especialmente a modificaciones en los precios de los servicios. Estas tres metas, conjuntamente con el esquema de desaceleración y la política de salarios, fueron anunciados oficialmente en noviembre de 1964<sup>6</sup>. La ganancia real de los trabajadores, expresada en relación al índice de precios al consumidor, se estimó entre 6 y 8 por ciento calculada a base de promedios anuales. Estas cifras significan que si el producto debía crecer en 5 por ciento anual, como se suponía en el Programa de Desarrollo, la principal parte del crecimiento implícito de la productividad tenía que ser obtenida por los trabajadores, sobre

<sup>6</sup>Véase Sergio Molina, *Exposición sobre el estado de la hacienda pública* (Santiago de Chile, Dirección de Presupuestos, 1964).

la base de que el ingreso total está dividido, a grandes rasgos, en mitades entre asalariados y no asalariados.

Finalmente, se construyó un modelo más detallado con el objeto de simular mes a mes la conducta de los precios. A los veintiún productos principales que componen el índice de precios al por mayor, se les asignó una ponderación total de 60 por ciento y se reunió a los productos restantes en dos grupos: agricultura e industria. Las definiciones de los factores fueron iguales a las utilizadas previamente.

La información con que se alimentó al modelo en el primer mes fue: las variaciones de los precios agrícolas, cuya conducta era exógena; las variaciones de sueldos y salarios de aquellas industrias que debían reajustarlos en dicho mes, aplicando la regla del aumento del 100 por ciento de la variación de los precios en el año anterior, y la proporción de la variación de los pagos al capital y de los precios de las importaciones en el mismo mes. La respuesta del modelo, utilizando las ecuaciones (7) y (8), fue la variación en cada precio y en el índice de precios, debido a la variación de los costos. Esta última cifra hizo posible calcular la cifra de la inflación para un nuevo período de doce meses y estimar así la variación en sueldos y salarios para el segundo mes. Paso a paso, el modelo condujo a una variación general de precios de aproximadamente 24 por ciento.

#### *4. Los modelos de la brecha de ahorro y monetario y sus aplicaciones*

El modelo de la brecha estudia la necesidad de ahorros adicionales para equilibrar a) la oferta total, al nivel de precios previsto, obtenido del modelo de costos, y una tasa estimada de crecimiento del producto, con b) demanda total, cuantificada por los requerimientos del consumo e inversión privados, gastos públicos y equilibrio externo.

Se siguió el procedimiento de considerar la inversión total determinada por las necesidades del Programa de Desarrollo, las exportaciones e importaciones derivadas de estimaciones de la situación de comercio exterior y de las cifras del Programa de Desarrollo, y el consumo fiscal, deducido de estimaciones presupuestarias. El consumo privado fue calculado luego como residuo del producto estimado al nivel de precios y tasa de crecimiento deseados. Este residuo, comparado con la meta de consumo (supuesto ser el consumo del año anterior al nuevo nivel de precios más el aumento en sueldos

y salarios obtenidos con la política descrita) condujo a una diferencia cercana al 1 por ciento del producto del año en curso. Este procedimiento, rudimentario como fue debido a la falta de información adecuada, señaló la necesidad de ahorros adicionales para financiar la inversión requerida para alcanzar la tasa futura de crecimiento deseado. Además, enfatizó la necesidad de una rigurosa política de gastos públicos y de una adecuada política de ofertas sectoriales, resultantes principalmente de las nuevas condiciones de la demanda, originadas por la redistribución del ingreso. Estos tópicos fueron examinados y en el curso del año se tomaron medidas que no se analizan en este trabajo.

La situación monetaria se analizó mediante algunas de las funciones econométricas disponibles para cuantificar la demanda de dinero<sup>7</sup>. En el análisis se utilizó la tasa de incremento en el producto establecida en el Programa de Desarrollo, la tasa de incremento en los precios obtenida a través del modelo de costos y se supuso un cambio en las expectativas. Más aún, también fue calculada la probable expansión adicional necesaria debida a los cambios en las condiciones de pago a los trabajadores agrícolas y a nuevas disposiciones en los procedimientos bancarios tendientes a aumentar la demanda por dinero. Considerando una disminución de 5 por ciento en las expectativas de inflación, la expansión aceptable resulta ser alrededor de 37 por ciento, considerando 25 por ciento como tasa de variación de los precios. Se calculó que los restantes factores significaban un 10 por ciento adicional, totalizando así 47 por ciento.

El uso de la expansión monetaria fue estudiado con gran detención, a fin de asegurar una adecuada asignación del crédito, para lo cual se tomaron las medidas necesarias. Este trabajo tampoco las analiza.

<sup>7</sup>Véase J. V. Deaver, *The Chilean Inflation and the Demand for Money*, tesis doctoral (Univ. Chicago, 1960); T. Reichmann, *La demanda de dinero. Un intento de cuantificación* (Santiago, Universidad de Chile, Publicaciones del Instituto de Economía, 1965), y C. Ossa, «La política monetaria y la programación del desarrollo económico», *Cuadernos de Economía*, vol. 2, n° 3 (mayo-agosto de 1964).

## REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

Muy abundante es la bibliografía consultada para la redacción de este estudio, de general conocimiento y al alcance del lector interesado. Por ello parece innecesario insertar aquí un largo repertorio de obras. Hemos creído preferible referirnos, aparte de las citas explícitas formuladas en notas de pie de página, a aquellas fuentes básicas que hubiera sido fatigoso, por su carácter general, enunciar a lo largo del libro. Son las siguientes:

En la *Primera Parte* se han tenido en cuenta principalmente, en el esbozo histórico (capítulo I) las interpretaciones de la historia de Chile debidas a Francisco Antonio Encina, Aníbal Pinto y Jorge Ahumada. En cuanto a la crisis integral y a la estrategia global (capítulo II), se han considerado diversas publicaciones de Eduardo Frei, Jorge Ahumada y Jaime Castillo, además de los documentos oficiales del Partido Demócrata Cristiano, en especial la Declaración de Millahue (1963), los Libros Azul y Blanco publicados con motivo de la campaña presidencial de 1964, etc. La exposición y evaluación de »los resultados« (capítulo III) se funda en documentos oficiales, como las publicaciones de ODEPLAN sobre las cuentas nacionales y los *Antecedentes sobre el desarrollo económico chileno 1960-1970*, los mensajes presidenciales ante el Congreso Nacional con motivo de la apertura de la legislatura ordinaria que se efectúa el 21 de mayo de cada año, las exposiciones de los Ministros de Hacienda, los boletines del Banco Central, los estudios del mismo organismo sobre la balanza de pagos, y otros documentos de más restringida circulación, así como los informes emitidos por organismos internacionales como la Comisión Interamericana de la Alianza para el Progreso (CIAP), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En la *Segunda Parte*, que trata de la planificación, se han consultado sobre todo las publicaciones del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y de algunos de los profesionales que forman parte de dicha entidad, y documentos de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) elaborados antes de 1964.

“La planificación y el desarrollo económico y social son un proceso sujeto a constantes revisiones y ajustes, que no puede seguirse en el plano (más o menos) puro de la teoría o de la técnica. Necesita nutrirse de experiencias humanas directamente unidas a la realidad, es decir, a la experiencia vital de hombres que han pasado por el gobierno de sus países, que se han enfrentado a necesidades y problemas concretos y han tenido que satisfacerlos y resolverlos con los instrumentos que estaban a su alcance, pero acudiendo al mismo tiempo a su imaginación y audacia creadoras”. En esas palabras del Dr. Raúl Prebisch se halla la razón de ser de este libro, primero del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) en que se recoge el testimonio directo de una personalidad de América Latina acerca de su experiencia como técnico y político.

El autor de esta obra jugó un papel fundamental en la política económica de Chile entre 1965 y 1970, y está íntimamente penetrado con los complejos problemas que plantea el proceso de cambio que vive este país. Sergio Molina, bien conocido como economista y profesor universitario, cohonesto aquí el rigor científico y la ecuanimidad que le caracterizan con su capacidad analítica para describir la realidad que debió afrontar en el desempeño de importantes responsabilidades como Ministro de Hacienda primero y después como Vicepresidente Ejecutivo de la CORFO. Su obra concluye con la formulación de algunas importantes interrogantes que lo mantienen abierto hacia una palpitante actualidad.

TEXTOS  
DEL  
INSTITUTO  
LATINOAMERICANO  
DE  
PLANIFICACION  
ECONOMICA  
Y SOCIAL