

EL PROCESO DE CAMBIO EN CHILE

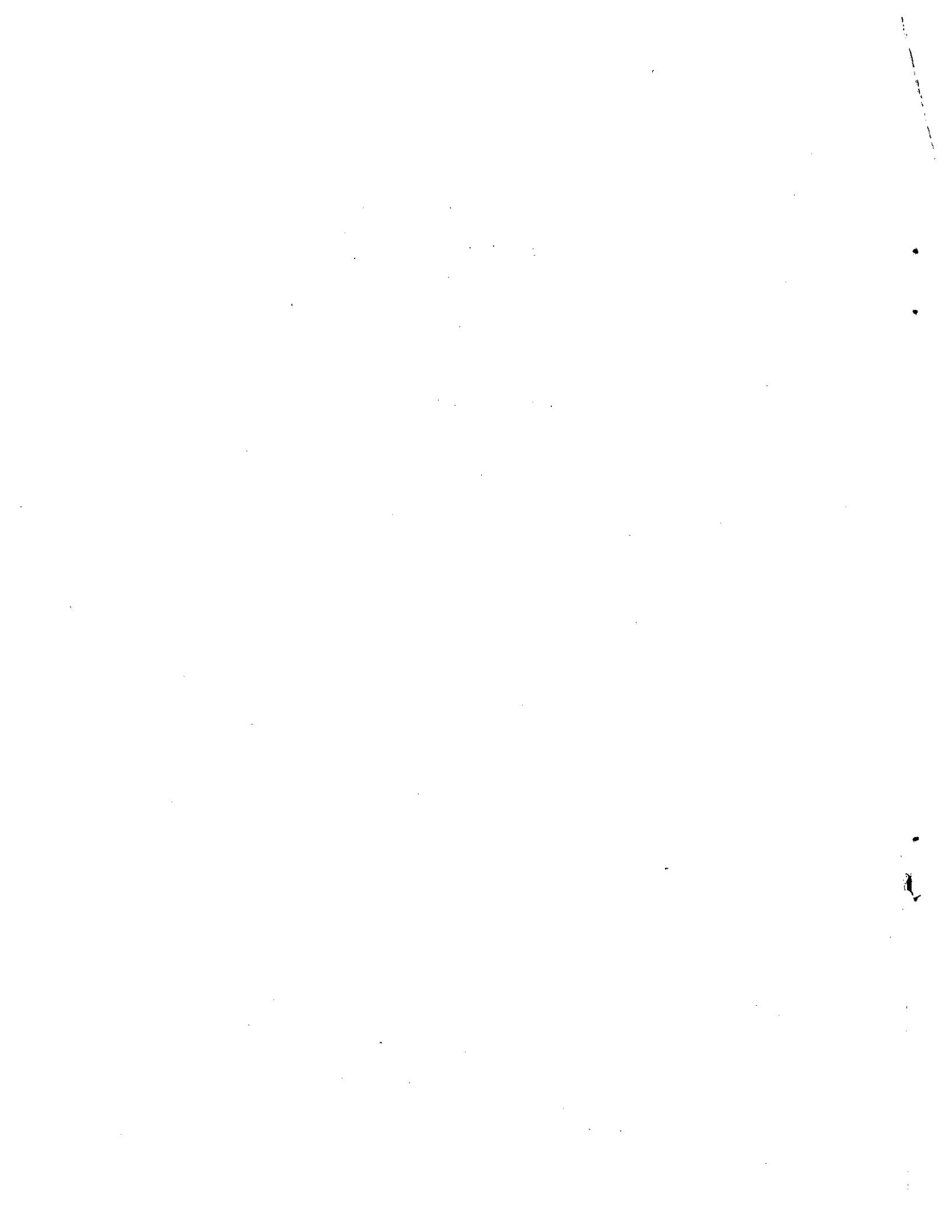
La experiencia 1965-1970

por

Sergio Molina Silva

1972

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE  
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL



## I N D I C E

	<u>Páginas</u>
INTRODUCCION .....	1
Primera Parte: LOS CAMBIOS EN CHILE .....	5
Capítulo I: <u>El cuadro histórico</u> .....	5
1. La evolución social, económica y política de Chile .....	5
2. El marco externo .....	18
a) La caída de las tiranías .....	18
b) La eclosión de la socialdemocracia .....	19
c) La Alianza para el Progreso .....	20
d) La iglesia católica se vuelca a lo social .....	21
e) La revolución cubana .....	22
3. La coyuntura chilena de 1964 .....	23
Capítulo II: <u>Una estrategia para el cambio: la experiencia democratacristiana</u> .....	26
A. <u>Crisis integral</u> .....	26
1. La crisis socioeconómica .....	26
a) Lento crecimiento .....	27
b) Inestabilidad de precios .....	32
c) La dependencia del exterior .....	35
d) La distribución desigual del ingreso .....	40
2. La crisis sociopolítica .....	42
a) Las fallas en la participación .....	42
b) La crisis de representatividad .....	47
c) La crisis de solidaridad .....	52
B. <u>Estrategia global</u> .....	56
1. Estrategia política .....	56
2. Estrategia socioeconómica .....	60
3. Desarrollo con estabilidad y redistribución .....	60
a) La reactivación de la economía en el corto plazo .....	61
b) Las exportaciones y el sector moderno .....	61
c) El programa agropecuario .....	63
d) El programa de estabilización .....	65
e) Los programas sociales .....	68
4. Resumen de la estrategia .....	69

Capítulo III: <u>Los resultados</u> .....	71
1. La dinámica de los cambios .....	72
2. Desarrollo y crecimiento .....	80
3. La redistribución monetaria del ingreso, los programas sociales y la inflación .....	86
a) Cambios en los ingresos monetarios en el decenio 1960-69 .....	86
b) La educación, la vivienda y la salud .....	88
c) La reforma agraria .....	91
d) La organización social .....	96
4. La inflación .....	100
5. El sector externo .....	105
a) La economía externa y los convenios del cobre .....	105
b) Exportaciones e importaciones .....	110
c) La política cambiaria y arancelaria .....	112
d) La deuda externa y las inversiones extranjeras .....	117
e) La política internacional .....	124
Capítulo IV: <u>Algunos temas especiales</u> .....	127
1. La política redistributiva del ingreso .....	127
2. La coyuntura de 1967 .....	139
En busca de una salida .....	145
3. Una hipótesis para explicar los ciclos de corto plazo ....	149
Segunda Parte: LA PLANIFICACION .....	154
1. Consideraciones generales .....	154
2. La planificación y los planes en Chile .....	157
3. Las reformas de la administración y el derecho .....	167
4. Consideraciones sobre cambios en la estructura productiva y la asignación de los recursos en el sector público .....	168
a) Condiciones naturales .....	169
b) Las posibilidades de expansión de la capacidad produc- tiva y los proyectos no tradicionales .....	170
5. Planificación y participación .....	182
EPILOGO .....	196
Anexo: LA POLITICA DE ESTABILIZACION EN EL CASO CHILENO, por Jorge Cauas Lama .....	203

## INTRODUCCION

En 1949, cuando faltaba un año para terminar mis estudios en la Escuela de Economía de la Universidad de Chile, ingresé al Ministerio de Hacienda para constituir un pequeño grupo destinado a asesorar a los ministros en materias económicas y financieras. Desde entonces he colaborado con dieciocho Ministros de Hacienda antes de desempeñar yo mismo 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.

En el período comprendido entre 1954 y fines de 1970 ejercí en Chile los cargos de Director de Presupuestos (diez años), Ministro de Hacienda (poco más de tres años) y Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción (poco menos de tres años). Tan larga experiencia administrativa y política en la primera línea de combate me hacía ansiar la posibilidad de hacer un alto en el camino con la tranquilidad necesaria para meditar sobre esa misma experiencia y, de ser posible, entregarla a quienes pudieran extraer de ella alguna enseñanza.

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Fundación Ford iniciaron un programa que ofrecía la oportunidad de destinar un año a trabajar en el Instituto. Este programa tiene por objeto provocar el contacto entre sus profesionales y personas de América Latina que hayan tenido experiencia en aspectos relacionados con los fines del Instituto. Además de participar en actividades internas del organismo, como seminarios, conferencias y cursos, era posible que el invitado escribiera su experiencia para su publicación posterior. Tuve el honor y el privilegio de iniciar dicho programa en 1971.

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, solución de problemas, teléfonos, en fin, cada hora del día tenía su destino predeterminado. De repente me encontré en una oficina reducida, sin audiencias, sin teléfonos, sin peticiones, sin problemas apremiantes,

/sin nadie

sin nadie bajo mi responsabilidad directa, solo frente a una mesa desprovista de papeles, salvo un block y un lápiz.

¿Cómo empezar? 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 Echeverría, connotado sociólogo, 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 esa experiencia. No la marchite con erudición." Y seguí su consejo.

Este libro está dividido en dos partes. En la primera se presenta un marco histórico con los principales acontecimientos nacionales y externos que constituyen el escenario donde se ha desarrollado la experiencia histórica del gobierno demócrata-cristiano. Esta introducción histórica ha tenido que ser comprimida y no persigue otra cosa que situar al lector en el ambiente de Chile.

A continuación se describe el diagnóstico de la realidad nacional tal como lo había preparado la Democracia Cristiana. Se describen allí con mayor detalle los temas más directamente vinculados con mi propia experiencia, en particular lo que se refiere 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 socio política 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 he llamado "crisis integral".

Teniendo en cuenta estos antecedentes y los fundamentos ideológicos del Partido Demócrata-Cristiano, se elaboró la estrategia mencionada, donde se describe la política que aplicaría el gobierno en cada campo de las actividades económicas y sociales.

/Esta parte

Esta parte termina con dos capítulos: uno referente a los resultados obtenidos durante la administración del presidente Frei y otro destinado a analizar con mayor profundidad algunos temas especiales. De estos últimos he querido destacar dos que reputo esenciales: la política de redistribución del ingreso, sobre todo los conflictos que se crean para cumplir la política de remuneraciones, y la coyuntura de 1967, año en que se produce un claro cambio en la tendencia de la evolución económica del país, para extraer de esa experiencia una hipótesis que pretende explicar los ciclos económicos de corto plazo de la economía chilena.

La segunda parte del libro está destinada a la planificación, teniendo especialmente en cuenta 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 se presentan por la inercia administrativa, las rigideces del sector público para asignar recursos a proyectos no tradicionales y la conveniencia de que los agentes sociales y económicos participen tanto en la planificación como en la toma de decisiones políticas que les afectan.

Algunos aspectos se tratan en forma demasiado resumida y otros intencionalmente no se abordan. De ahí que no pueda buscarse en este libro una explicación completa de lo ocurrido entre 1965 y 1970. No fue esa mi intención, sino más bien comunicar mis reflexiones sobre una experiencia que me parece de capital importancia. Es preciso señalar que he sido actor en esta experiencia y que, en consecuencia, mi testimonio es comprometido, pero veraz.

No soy bastante expresivo para decir mi profunda gratitud a las instituciones que me han ofrecido esta oportunidad, que no sólo han hecho posible este trabajo sino que me han prestado su colaboración y en especial la del personal tan calificado con que cuenta el Instituto de Planificación Económica y Social, que me ayudó con su consejo y su conocimiento técnico especializado. A sus comentarios críticos en las distintas etapas del trabajo y al de muchas otras personas ajenas al Instituto se debe esta publicación.

/Todos ellos

Todos ellos son acreedores a mi reconocimiento y a mis excusas si es que no he interpretado fielmente algunas de sus recomendaciones.

Deseo manifestar asimismo mi reconocimiento en forma expresa a Mónica Fernández 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 valiosa y eficiente tarea mecanográfica.

Este libro contiene un juicio estrictamente personal. Por lo tanto, no compromete el de las instituciones que lo han auspiciado ni el de las personas que me han prestado su desinteresada colaboración.



Primera Parte

LOS CAMBIOS EN CHILE

Capítulo I

EL CUADRO HISTORICO

Antes de entrar en el análisis de las aspiraciones y metas que motivaron al gobierno de Eduardo Frei, parece imprescindible hacer un somero relato de los principales acontecimientos históricos de la vida chilena. Me propongo, por consiguiente, dar nuestra visión de unos hechos cuyo conocimiento permitirá entender mejor el programa de transformaciones propuesto en 1964. Ese programa contenía una interpretación de la evolución social, política y económica del país, la que culminaba en el diagnóstico de una "crisis integral" de la nación chilena. El lector no encontrará aquí un enjuiciamiento crítico de ese diagnóstico, sino una mera exposición de él.

1. La evolución social, económica y política de Chile

Hacia 1830 ---no más de veinte años después de iniciada su vida independiente--- Chile logró una fórmula política de gobierno estable, no sujeta a las contingencias del caudillismo y regulada conforme a normas constitucionales respetadas tanto por la población civil como por la fuerza armada. Es el período que los historiadores suelen denominar "la república pelucona", cuya vigencia se extendió hasta la década de 1860. Durante dicho período, la estructura económica del país se caracterizó por el predominio de la agricultura, cuya organización productiva fue la prolongación de las haciendas de la época colonial. El sistema político consagraba el dominio de una oligarquía terrateniente estructurada en un gobierno profundamente autoritario y en donde el poder del Presidente de la República era incontrarrestable.

/Los años

Los años que cubre este período fueron también los de mayor auge económico que haya conocido la historia del país.

Al amparo de las viejas clases terratenientes se fue desarrollando en Chile una próspera burguesía urbana, enriquecida en el comercio y en la minería, de cuyo seno, pero también de los jóvenes ilustrados surgidos de familias peluconas, fue naciendo un fuerte movimiento que osaba discutir la legitimidad del sistema político y especialmente la omnipotencia presidencial. El auge económico del país y el poder político pelucón comenzaron a decaer en la década de 1860. Según Encina, las razones "de la debilidad y lentitud de nuestro desarrollo después de 1865" fueron muy variadas, mereciendo destacarse dos: "A partir de 1873 se produjo un descenso mundial de precios que alcanzó su límite extremo en 1896", el que a su vez estaba determinado por la desmonetarización de la plata en casi todos los países europeos y por la drástica expansión de la producción agrícola en India, Estados Unidos, Canadá, Rusia, Australia y Argentina.<sup>1/</sup> Coincidió con ello "el agotamiento de las riquezas fáciles", tanto de "las minas ricas y de fácil trabajo" como el hecho de haberse ya incorporado al cultivo "los 6 000 km<sup>2</sup> más fértiles del área regada".<sup>2/</sup>

En lo político, el predominio de la oligarquía terrateniente declinó en los años 1871-74. Primero fue la reforma de la Constitución de 1833, 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

---

<sup>1/</sup> Francisco Antonio Encina, Nuestra inferioridad económica (Santiago, Editorial Universitaria S.A., 1955), p. 135.

<sup>2/</sup> Ibid., p. 83.

extraordinarias del Presidente de la República; establecieron incompatibilidades parlamentarias que tendrían a hacer más independiente el 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 fue sustituido por "la república liberal", que se extiende desde los últimos años del decenio de don José Joaquín Pérez (1861-71) hasta la guerra civil de 1891. Su definición puede ser la de un régimen en que el Presidente gobernó con los partidos políticos, aunque todavía el ejecutivo era "el árbitro supremo".<sup>1/</sup> En el período anterior, por el contrario, 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.

En la república liberal 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 inserta al país en 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

---

<sup>1/</sup> Alberto Edwards Vives, La fronda aristocrática, 5a. ed. (Santiago, Editorial del Pacífico, 1959), p.

azucareros o cafetaleros del Brasil. Probablemente esto tiene algo que ver con la flexibilidad de la derecha chilena".<sup>1/</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 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>2/</sup> Como era de esperar, al percibir estos ingresos el Estado y al distribuirlos en el gasto fiscal, se provocó una creciente expansión de los servicios públicos "y de los grupos sociales dependientes de este tipo de estipendios".<sup>3/</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 las bases primero 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.

---

1/ Aníbal Pinto, Tres ensayos sobre Chile y América Latina, (Buenos Aires, Ediciones Solar), 1971, p. 72.

2/ Ibid., p. 72.

3/ Ibid., p. 73.

Sin embargo, canalizándolo cualitativamente, el balance económico no resulta satisfactorio. Lo que ocurrió fue, como piensa Aníbal Pinto, una "declinación bajo la prosperidad".<sup>1/</sup> Las exportaciones, en efecto, tendían a concentrarse cada vez más en un sólo 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 lo político, 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 con los partidos, 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 disolución hubiera sido una herramienta indispensable para dar alguna estabilidad al sistema, especialmente cuando se caracterizaba por la existencia de múltiples partidos políticos.

Este sistema parlamentario hizo crisis entre los años 1920 y 1932. 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, uno de los más notables líderes políticos con que haya contado el país. Alessandri —y el hecho es importante para evaluar el desarrollo político— fue el primer candidato presidencial elegido sin el apoyo de su predecesor.<sup>2/</sup>

---

1/ Chile, un caso de desarrollo frustrado, 2a. ed. (Santiago, 1962), p. 44.

2/ Atilio Boron. Vale la pena consignar el hecho no menos notable de que después de Alessandri ningún Presidente de la República ha logrado entregar el mando a un continuador de su misma orientación política. Así, Alessandri Palma e Ibáñez fueron derrocados en sus primeras presidencias; en su segundo período presidencial, Alessandri Palma fue sucedido por Pedro Aguirre Cerda, del Frente Popular; más adelante, entregaron (cont.)

Inmediatamente de elegido, Alessandri encontró una cerrada oposición política, encabezada por el Partido Conservador y que, a través del control mayoritario 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.

Un nuevo pronunciamiento del ejército llamó al caudillo a reasumir el poder por un breve período, en el que se dictó una nueva Constitución, tras la cual el presidente Alessandri, presionado por sectores castrenses, renunció a la alta magistratura. Durante el primer gobierno de Alessandri Palma fueron promulgadas las principales leyes del trabajo y de previsión social, y se aprobó la Constitución de 1925, que puso término al régimen parlamentario y concentró mayor poder en el Ejecutivo. Así se inició el sistema presidencial que, con algunas variaciones, rige al país hasta la fecha.

Resulta claro que la crisis del sistema político planteada desde 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 y que culminó dramáticamente con la gran crisis mundial. A ello habría que agregar un período de grandes convulsiones sociales, alentadas fuertemente por Arturo Alessandri Palma, fortalecidas por su exaltación al poder y, una vez elegido, por su continua lucha contra la mayoría del Senado. El quiebre de la economía, con su secuela de desocupación en los años 1930 y 1931 marca la fase culminante de este período de agitación.

---

2/ (cont.) sucesivamente el poder Gabriel González Videla, radical, al archienemigo del radicalismo, Carlos Ibáñez; éste a Jorge Alessandri Rodríguez; Alessandri a Frei, su más encarnizado opositor, y Frei a Allende. Sólo dos presidentes radicales, ambos fallecidos en pleno ejercicio de su mandato, han constituido la excepción de esta norma: Pedro Aguirre Cerda y su sucesor Juan Antonio Ríos.

/La depresión

La depresión mundial 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 las Naciones que señaló a Chile como la nación más afectada por la crisis, tanto en el volumen como en el precio de sus exportaciones.

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, y en un intento inmediatamente posterior de república socialista que duró 100 días.

La situación descrita acabó desarticulando por completo las fuerzas 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 don Arturo Alessandri Palma, 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 con ellos los organismos gremiales, y aparecieron las aspiraciones reivindicacionistas para recuperar las condiciones que existían antes de la crisis.

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 nacista, 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.

/El Partido

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

A esta altura deseo recordar, haciendo un paréntesis por la importancia política que alcanzaría después, que en 1937 se formó un nuevo partido político, la Falange Nacional, desprendimiento de gran parte de la 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 partidos a constituir el Partido Demócrata-Cristiano.

El triunfo de Pedro Aguirre Cerda sobre el candidato de conservadores y liberales abrió enormes expectativas de cambio. Durante diez años, 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>1/</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 ese momento una acción tendiente a modernizar la estructura del Estado y a ampliar sus funciones, especialmente las económicas. Puede decirse que este aspecto es la característica más relevante de la política del Frente Popular.

No existió en momento alguno la decisión de impulsar y llevar adelante una revolución social, ni aun el planteamiento de cambios de estructura que variarían de modo decisivo la correlación de poder político, económico y social. La acción política de esos años traduce más bien la idea de que el

---

1/ 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.



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 por ello mismo orientaron la política pública hacia el interés general y no al servicio de los intereses creados.

En este período 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 esfuerzo correlativo por precisar los fines de la política estatal; antes al contrario, ese esfuerzo lleva consigo casi siempre una cuota no despreciable de incapacidad para administrar con eficiencia la creciente maquinaria pública. Al respecto, un análisis universitario ejemplificaba hace muchos años 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>1/</sup>

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.

---

<sup>1/</sup> Instituto de Economía de la Universidad de Chile, Desarrollo económico de Chile, 1940-1955 (Santiago, Editorial Universitaria, 1956), p. 12.

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, la ley 8811 impidió por casi veinte años la organización sindical campesina y cuya dictación fue el resultado de las negociaciones entre radicales, socialistas y comunistas y el partido liberal, tendientes a lograr los votos de este último para la elección de Gabriel González Videla como Presidente de la República, en 1946, por el Congreso Pleno. 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 remuneraciones a los servidores del Estado y para cualquier materia que significara un gasto fiscal.

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, como se ha dicho, quedó al margen de la ley el Partido Comunista. En general, tanto radicales como socialistas y comunistas cultivaron sus respectivas "clientelas" electorales, que se encontraban entre los empleados y los obreros organizados y comenzaron a incorporarse al establishment. Así podían obtener reajustes 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 que empezaron a trasladarse 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 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. Así se explica que con una euforia similar a la que celebró la caída del general Ibáñez en 1931, el pueblo lo eligió Presidente de Chile en noviembre de 1952. Su elección provocó una verdadera conmoción en los partidos tradicionales, que 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 se desató un proceso inflacionario creciente, acompañado de una disminución en la tasa de crecimiento y de un aumento de la desocupación. Dicha situación tenía su origen en el hecho de que la sustitución fácil de importaciones empezaba a agotarse; en las características de la política de estabilización, que había restringido excesivamente la demanda; en la situación del comercio exterior complicada por la baja del precio y 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 que lo apoyaban y 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 creído 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 fuertes 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

en 1954 y 83.8 por ciento en 1955). Durante este período hubo avances y retrocesos en el movimiento sindical. En 1953 se reunifica 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>1/</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 "saneamiento democrático" logró la derogación de la ley de Defensa Permanente de la Democracia, que había puesto fuera de la ley al Partido Comunista, y la reforma de la ley electoral. Esta última abrió paso a la expansión del cuerpo electoral, que se inició aceleradamente en 1961, y modificó los procedimientos de votación, aboliendo prácticamente el cohecho electoral.

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 alcanza 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.

A pesar del triunfo de Jorge Alessandri en las elecciones presidenciales de 1958, puede decirse que el electorado, al recobrar su confianza en los partidos tradicionales, no había vuelto a la derecha. La desintegración

---

<sup>1/</sup> Sergio Barría,

del ibañismo no fortaleció a liberales y conservadores, sino a la Democracia Cristiana, pequeño 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 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 y quien en la lucha presidencial de 1958, frente a Jorge Alessandri, fue derrotado apenas por 30 000 votos.

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, respecto a un año antes, de 170 y 120 por ciento, respectivamente, no alcanzaron sino al 29 y el 20.7 por ciento de los sufragios. La votación del candidato radical, que disminuyó casi en 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. Esta dicotomía --la pérdida de vigencia de su ideología y el espíritu de conservación-- han hecho oscilar al Partido Radical 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.

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 del gobierno. La composición de las fuerzas parlamentarias elegidas en 1957 daba una relativa movilidad al Presidente,

/por cuanto

por cuanto los partidos que lo apoyaban constituían más de un tercio, lo que le permitía utilizar, en beneficio de sus proposiciones, el poder de veto que le confería la Constitución. Sin embargo, esta situación se alteró en las elecciones parlamentarias de 1961 en que perdió el tercio del Congreso. 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.

## 2. El marco externo

En la primera mitad de la década del sesenta, América Latina presentaba un cuadro especialmente propicio desde el punto de vista de una política democrática y de cambios. La situación, tal como la ha descrito Eduardo Frei en un reciente ciclo de conferencias pronunciadas en universidades norteamericanas, se caracterizaba por cinco grandes acontecimientos históricos de suma importancia.

### a) 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 populistas 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 Fulgencia 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

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), en que derriba al gobierno constitucional de Arturo Frondizzi, 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.

b) 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 distintos grados de compromiso lo son también los radicales de Frondizzi, 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 nunca 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

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>1/</sup>

Como se ha dicho, muy pronto la socialdemocracia cedió paso a la oleada de golpes militares, consolidando su posición sólo en Costa Rica y Venezuela, donde sigue turnándose en el gobierno con las fuerzas opositoras.

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

---

<sup>1/</sup> Susaune Bodenheimer, "La crisis del movimiento social democrata en América Latina", en Estudios Internacionales, N° 12 (enero-marzo de 1970), pp. 546 y 547.



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 grupos más tradicionales, pues en definitiva y por primera vez en las relaciones hemisféricas los intereses de esos grupos y los norteamericanos aparecieron como contradictorios.

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

d) La iglesia católica se vuelca a lo social

Hacia 1960 se produce un cambio bastante brusco en lo que se refiere a la acción de la Iglesia con respecto a América Latina. Hasta la década anterior, la Iglesia aparecía amparando el statu quo. En 1960 esa 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 buen ejemplo 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 por 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 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

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.

La importancia de esta reorientación de las preocupaciones y las luchas de la iglesia católica fue decisiva para el proceso de cambios. La mayor contribución en esta materia fue acaso haber legitimado un proceso de cambios rápido y global de las estructuras.

e) 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 no 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 constituirían 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, inspirado por los propios Estados Unidos, y originaron intentos de crear internacionalmente una fuerza 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

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 latino-americanas. 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.

### 3. 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 ha formado la alianza de conservadores y liberales, que han constituido 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 ha mantenido 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, han mantenido en las elecciones parlamentarias una proporción del electorado fluctuante entre el 25 y el 30 por ciento.

Estos partidos habían dominado el escenario político y habían promovido entre sí las más diversas combinaciones para formar gobierno. Sólo en 1957 se insinúa un nuevo competidor, el Partido Demócrata Cristiano, que adquiere importancia en las elecciones parlamentarias de 1961. En dichas elecciones obtuvo el 15.9 por ciento de los sufragios 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 que uno solo de los grupos pudiera imponer sus ideas y programas. Esto hizo que todos los gobiernos tuviesen que buscar alguna base de conciliación y que en sus transacciones todos hayan debido ceder algo, pero, en definitiva, no se han eliminado. Tal equilibrio significó, además, que los centros de poder dentro de los grupos políticos dominantes no hayan perdido su posición relativamente beneficiada, produciéndose un creciente distanciamiento entre ellos y los que han quedado al margen

/del establishment

del establishment. Estos últimos —campesinos, artesanos, pequeños industriales y comerciantes, empleados de comercio, vendedores ambulantes, obreros no organizados, etc.— forman una parte importante de la población, no suelen estar afiliados a ningún partido y no están ideologizados, 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 insistió en llegar al poder a través de la vía democrática, representaba a los partidos socialista, comunista y a otras fracciones menores, aliados 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 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.

A pesar de ciertas semejanzas entre los programas de Frei y Allende y de la influencia de los equipos técnicos en su presentación, la campaña electoral se encontró 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

imperialismo norteamericano y representaba "la nueva cara de la derecha". En este ambiente de encono y exageración se realizaron las elecciones presidenciales el 4 de setiembre de 1964, con el siguiente resultado: Frei, 1 409 012 votos; Allende, 977 902 votos; Durán, 125 233 sufragios.

## Capítulo II

### UNA ESTRATEGIA PARA EL CAMBIO: LA EXPERIENCIA DEMOCRATACRISTIANA

#### A. CRISIS INTEGRAL

Los antecedentes económicos y políticos indicados sirvieron de base a la Democracia Cristiana y a sus equipos técnicos para elaborar, antes de la campaña electoral, un diagnóstico que no se limitó a expresar sus puntos de vista sobre la situación económica, sino que incluyó también los aspectos sociales, culturales y políticos. Vale la pena destacar algunos de los rasgos más esenciales de ese diagnóstico, porque de él se desprenden las líneas centrales de la estrategia que siguió el gobierno.

##### 1. La crisis socioeconómica

En este capítulo se verán con mayor detalle las causas del lento crecimiento, la inestabilidad, la desigual distribución del ingreso y la creciente dependencia 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 trata de precisar 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 estimulando la iniciativa privada, dándole apoyo estatal y eliminando las trabas que éste le opone a su desarrollo, se conseguiría la prosperidad. En el extremo opuesto, la extrema izquierda culpa a la existencia de monopolios y a las maléficas influencias del imperialismo norteamericano de todas las deficiencias del funcionamiento del sistema económico y social chileno. Debo apresurarme a reconocer que ésta es una manera un tanto caricaturesca

/de presentar

de presentar ambas posiciones y, como toda caricatura, sólo tiende a acentu los rasgos más destacados de lo que se desea representar.

Lo que se trata de subrayar es que la visión de la Democracia Cristiana sobre las causas determinantes del subdesarrollo del país, tal como se expone a continuación, difería de la que tenían esas dos posiciones extremas y que en su propia interpretación de la realidad nacional sólo había coincidencias parciales.

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. Había además una inestabilidad de precios de carácter secular, agregándose a ella 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, no excedía al 10 por ciento. La estructura productiva estaba distorsionada como podía verse 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. El estímulo para ampliar el sistema productivo mediante la sustitución de importaciones se estaba agotando, o a lo menos se hacía cada vez más difícil y selectivo. La dependencia del exterior era creciente, lo que se notaba en la disminución de las exportaciones con respecto al producto nacional y en el endeudamiento externo. En fin, la desigual distribución del ingreso conspiraba contra una adecuada asignación de los recursos y de la ampliación del mercado interno.

/Se afirmaba

Se afirmaba que eran varias las causas que hacían de Chile un país con crecimiento lento e inestable. 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 exportaciones 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); la industria contribuía sólo con el 10 por ciento y la agricultura con el 5 por ciento aproximadamente.

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 importaciones sin perjudicar seriamente el equipamiento de las actividades productivas o provocar falta de abastecimiento de bienes intermedios para la industria.

Esta situación se reflejaba en el déficit permanente de la balanza comercial, que actuaba como una presión adicional para aumentar el endeudamiento con el exterior. En los años anteriores a 1964, dicho endeudamiento había 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 de las exportaciones y creado una mayor dependencia de las fuentes de financiamiento externo. En consecuencia, la falta de dinamismo en el crecimiento de las exportaciones, su composición y el agotamiento del proceso de sustitución fácil de importaciones constituían un obstáculo cada vez mayor para lograr una tasa más alta de desarrollo con estabilidad e independencia.

/Otro factor



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 se destinaba cerca 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, correspondiendo a maquinarias y equipos porcentajes que fluctuaban entre el 40 y el 45 por ciento. Más de las tres cuartas partes de la importación de maquinaria y equipo eran bienes de capital importados, lo que reflejaba la debilidad de la industria pesada nacional.

El volumen de inversión había estado limitado por el insuficiente ahorro que generaban los distintos sectores de la economía, constituyendo un caso muy especial el sector de las personas que aparecía con ahorro negativo en forma permanente. Este comportamiento de las personas demuestra los efectos negativos que la inflación provoca sobre el ahorro y de 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 provenía de los excedentes en cuenta corriente del sector público, de las empresas y del exterior. En efecto, en 1960 el ahorro privado aportaba el 58 por ciento, el ahorro público el 20 por ciento, y del exterior provenía el 22 por ciento.

Nótese, por otra parte, que un tercio de la inversión correspondía a importaciones de equipos y maquinarias, las que estaban condicionadas por las circunstancias prevalecientes en el comercio exterior y por las posibilidades de obtener créditos externos. Estos últimos, como se señalaba anteriormente, han tenido frecuentes variaciones, a consecuencia de las cuales el equipamiento de la industria nacional ha sido irregular, algunos años por estrangulamiento en la oferta y otros por exceso de capacidad instalada.

Finalmente, la escasa gravitación de la industria nacional productora de bienes de capital había hecho que el dinamismo de la inversión nacional descansara en gran medida en la cantidad de recursos invertidos en construcciones. Esta composición de la inversión, que no es la de mayor

/productividad en

productividad en el largo plazo, provocó una expansión de las actividades proveedoras de bienes y servicios a la construcción, lo que creó dificultades 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.

Otro rasgo estructural de la economía chilena, adverso a un crecimiento más acelerado, fue la estrechez de su mercado, tanto por razones físicas de carácter territorial y poblacional como por la mala distribución del ingreso y de la propiedad. Esta última afirmación puede comprobarse por las cifras de las cuentas nacionales, que señalaban una participación para el sector asalariado cercana al 48 por ciento, correspondiendo a los no asalariados el 52 por ciento del ingreso. Semejante desequilibrio resulta más evidente si se considera que los obreros, que constituían aproximadamente el 45 por ciento de la fuerza de trabajo, participaban en menos del 20 por ciento del ingreso; la participación de los empleados, que eran el 24 por ciento de la fuerza de trabajo, no alcanzaba al 30 por ciento del ingreso, mientras que los empleadores y rentistas absorbían más del 25 por ciento del ingreso constituyendo tan sólo el 5 por ciento de la fuerza de trabajo. Por último, los trabajadores por cuenta propia, que eran el 26 por ciento de la fuerza de trabajo, se quedaban con el resto del ingreso (algo más del 25 por ciento).

En el planteamiento demócrata-cristiano 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 1 000 hectáreas y el resto de las propiedades (menos de 3 500) mayor de 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 y el 71 por ciento de las familias que vivían en el campo, constituidas por minifundistas y trabajadores sin tierra, recibían

/sólo el

solo el 33 por ciento del ingreso. Esto era más grave si se considera que cada familia campesina se compone al menos de 6 personas.

Como más del 25 por ciento de la población activa trabajaba en la agricultura, con baja productividad e ingreso muy reducido, se sostenía que éste era un factor limitante para conseguir un desarrollo más acelerado, no sólo de la producción agropecuaria sino también 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. Esta misma falta de organización y la despreocupación por parte de las autoridades de una gran cantidad de familias que vivían a un nivel de subsistencia se reflejaba, además, en la utilización del crédito, del que más de las dos terceras partes era absorbidas por los grandes propietarios, quedando la gran mayoría al margen del sistema crediticio y de la asistencia técnica, entregados a su propia suerte y bloqueadas sus posibilidades de progreso.

En cuanto a la concentración de la propiedad industrial, se sostenía que el desarrollo conseguido a través de la sustitución de importaciones había creado una estructura de propiedad de tipo monopolístico debido a que la estrechez del mercado interno limitaba la competencia interna y las barreras aduaneras se colocaron a niveles tales que impidieron la competencia externa. Esta concentración industrial se había acentuado 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. Consecuencia de ello era que el crédito beneficiara a unos pocos, contribuyendo a una mayor concentración de la propiedad y del poder económico.

/A estas

A estas características estructurales de la economía chilena se debía, según el diagnóstico demócrata-cristiano, que la tasa de crecimiento fuera insuficiente, que el sistema productivo estuviera orientado a satisfacer 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 desproporcionadas.

b) Inestabilidad de precios

El segundo elemento fundamental de la crisis económica era la inflación, mal endémico de la economía chilena, que no había sido posible detener y que, antes al contrario, mostraba una tendencia secular. 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.

Es necesario recordar que en el período analizado se llevaron a cabo dos experiencias para detener la inflación, con éxito transitorio. La primera se realizó después de que el alza de precios, en el año 1955, superó el 80 por ciento y 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 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 parte durante dos años y aplicó el mayor empeño a contener 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

y la inversión pública con créditos externos. Esta política redujo el ritmo de aumento 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.

La segunda experiencia antinflacionaria se produjo en los primeros años de la administración de Jorge Alessandri y sus efectos se hicieron sentir entre 1960 y 1962, años en que el alza de los precios alcanzó los niveles más bajos de los últimos lustros. El propósito central de esta política fue aumentar la oferta alentando la expansión del sector privado que, a juicio de las autoridades gubernamentales, había perdido su dinamismo a raíz de la permanente descapitalización producida como consecuencia del aumento de los salarios, del alza de la carga tributaria y de las imposiciones previsionales por sobre los aumentos de su productividad. A este hecho se agregaba una intervención desmedida y arbitraria del Estado, manteniendo precios artificialmente bajos, un tipo de cambio irreal y controles del comercio exterior que no permitían el aprovisionamiento oportuno y suficiente de los equipos y materias primas importadas que requería la industria nacional para su expansión.

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.

en 1961. Esto constituyó un éxito sin precedente, pero se empezaron a notar signos de agotamiento porque el sistema productivo no se expandía en la forma que esperaba el gobierno; porque el financiamiento descansaba cada vez más en los créditos externos; porque el escudo estaba sobrevaluado y 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 porque las reservas internacionales netas negativas, de 14 millones de dólares en 1959, siguieron descendiendo a 166 millones en 1961 y a 238.7 millones en 1962. A fines de este año sobrevino la 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 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 el lento desarrollo y en la inflación.

En consecuencia, el diagnóstico demócrata-cristiano sostuvo que la inestabilidad de los precios era el producto de los factores estructurales descritos. Ellos habían determinado la existencia de círculos viciosos que se expresaban en desequilibrios del comercio exterior, que obligaban a devaluar la moneda, a expandir el crédito y el gasto público, sin que hubiera una adecuada respuesta de la oferta, lo cual estimulaba el alza de los precios. Esto, a su vez, llevaba al aumento de las remuneraciones

/que aumentaban

que aumentaban 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 remuneraciones y otros ingresos, el déficit fiscal financiado con emisiones del Banco Central y la expansión exagerada del crédito.

Se configuraba así una inflación en la que influía 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 el alza de precios les había hecho perder en un período anterior. Los aumentos de cualquiera de las variables de esta lucha conducían fatalmente a un alza de precios si no se producían, en el corto plazo, cambios en la productividad y en la oferta de bienes y servicios.

c) La dependencia del exterior

La tercera gran manifestación de la crisis económica era según los demócrata-cristianos, la dependencia externa. Ya me he 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>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Aníbal Pinto, Chile, una economía difícil, (México, Fondo de Cultura Económica, 1964), pp. 163-164.

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 —Kennecot 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. La explotación norteamericana de las grandes minas, en cambio, introdujo en la producción tecnologías muy avanzadas. Esto tuvo una importante consecuencia 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 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 aun 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



desde la policía hasta la prensa, pasando por la educación, el transporte, la política, el comercio".<sup>1/</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>2/</sup>

Desde que iniciaron sus actividades en Chile, Anaconda y Kenecott 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 60 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.

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). Esta tendencia había sido revertida por la ley 11828 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.

---

1/ Genaro Arriagada Herrera, "El desafío de la nacionalización", en la revista mensaje, no. 201 (agosto de 1971), p. 322

2/ Ibid.

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 aun en aspectos tan primarios como el proceso de refinación, que se hacía casi totalmente en el extranjero, perdiéndose 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. Se sabía, además, de algunos casos de fijación de precios unánimemente considerados como lesivos para el país. Durante la segunda guerra mundial el precio se fijó unilateralmente por los Estados Unidos en 11.7 centavos la libra; se estableció el monopolio de compras por la US Comercial Co., organismo estatal. Todos los productos tuvieron bonificaciones, Chile, no. La pérdida 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>1/</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>2/</sup> Acuerdos posteriores llegaron a limitar los mercados en los que se podía vender el cobre de Chile.

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 que habría podido cumplir de haber existido condiciones diferentes en las relaciones entre los inversionistas extranjeros y las autoridades políticas chilenas.

---

<sup>1/</sup> Mario Vera Valenzuela, "Detrás del Cobre", en la revista del Centro de la Realidad Nacional (CEREN), Universidad Católica de Chile, no.2 (Santiago, enero de 1970), p. 5.

<sup>2/</sup> Ibid.

Como se ha demostrado, el desenvolvimiento de la producción del cobre, principal producto de exportación, hacía que en nuestro comercio exterior se redujera constantemente la importancia relativa de las demás exportaciones. Los esfuerzos tendientes a aumentar las exportaciones y especialmente a ampliar la capacidad de producción de cobre 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 respuesta 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 tomándose en el exterior, sin que concordaran necesariamente con los intereses del país.

Además de los intentos por aumentar las exportaciones de cobre, 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 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 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.

"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>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Jorge Ahumada, La crisis integral de Chile, (Santiago, Editorial Universitaria, 1966), p. 17.

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. 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>1/</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.

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. 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 millón y medio de personas en una población total inferior a ocho millones de habitantes.

Las desigualdades más graves afectaban principalmente a los desocupados y al sector agrario. Según una frase a la que acudían constantemente los dirigentes de la campaña y posteriormente el gobierno Frei, las más odiosas diferencias sociales existentes en Chile eran, primero,

---

<sup>1/</sup> Jorge Ahumada, La crisis integral de Chile, (Santiago, Editorial Universitaria, 1966), p. 18.

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, la legislación social iniciada en 1924 había alcanzado a todos los sectores, salvo a la agricultura. La sindicalización campesina, que apenas si se había 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 patronos 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 presentar en toda su crudeza una realidad injusta y 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 marxista y quienes proponían la Revolución en Libertad, inspirada principalmente en el humanismo cristiano.

## 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

Como dije 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 que se cobijaba al amparo de un gasto público siempre creciente y de gobiernos singularmente pródigos en el manejo de los recursos fiscales. Mediante la expansión del aparato público, especialmente de 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 concedieran un status privilegiado, que materialmente revestía la forma de un 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 nascente repartición otorgaba a su personal.

Más tarde, 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 bajo muchos aspectos no escapó al tragico sino que implicaba su creación arbitraria por parte del Estado. Este, en efecto, mediante decisiones gubernativas, asignaba a través de avales o créditos el financiamiento para una industria; a través de prohibiciones de importación o alzas de derechos de internación 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

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 remuneración al capital.

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 dije 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 o menos trabajadores 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 que se asientan en las propias barriadas marginales, etc. Ocioso es señalar que

---

<sup>1/</sup> Jorge Ahumada, En vez de la miseria, 7a. edición (Santiago, Editorial del Pacífico, 1970), p. 76.

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 y la inestabilidad de sus ingresos los colocaba en una situación 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 crecimiento de la ocupación manufacturera fue siempre menor que la afluencia de habitantes rurales a la ciudad y desde 1952 dejó de crecer la ocupación industrial. "La población ocupada en la industria manufacturera aumentó entre 1940 y 1960 en 115 800 personas, lo que da un crecimiento promedio anual de 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>1/</sup>

Por otra parte, el gran factor de movilidad y ascenso social, que es la educación había tenido por décadas una expansión que distaba de ser satisfactoria, en términos tales, que "hasta 1950, el servicio educacional (entendiendo por ello la proporción entre la matrícula de las escuelas elementales en un año dado y la población total del país) fue menor que el de 1928. Desde 1950, 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>2/</sup> Cabe hacer presente.

---

1/ 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.

2/ Eduardo Hamuy, Educación elemental, analfabetismo y desarrollo económico (Santiago, Editorial Universitaria, 1960), p. 47.



además, que el sistema de educación primaria fiscal, el que en mayor medida atendía a la población rural y a las clases media y baja, en los 29 años que corren entre 1928 y 1957 creció apenas en un 41.4 por ciento.

Por otra parte, como dije al referirme 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. La organización campesina fue entrabada con diversas medidas legislativas hasta impedirle. Así, entre 1945 y 1965 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 notoria 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 su situación personal al hecho de elegir las autoridades políticas. En 1927, en efecto, 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. En este año, sin embargo, en Chile se implantó 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).

Sólo en los años inmediatamente anteriores a la elección de Eduardo Frei, la participación electoral se elevó hasta hacer real la idea del sufragio universal. La razón del incremento de esta participación no estuvo, como pudiera 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. El crecimiento del contingente electoral se produce en un plazo muy breve, entre 1961 y 1964, fechas en que los inscritos llegan al 23.6 y al 34.8 por ciento, respectivamente, de la población total.

/Los antecedentes

Los antecedentes anteriores confirman de manera clara la existencia de una sociedad de participación restringida en el poder político, social y cultural. En el cuadro descrito, los grupos integrados al sistema se aliaban y combinaban entre sí en términos tales que resultaba un equilibrio en el inmovilismo. Semejante equilibrio, además, fortalecía las estructuras que sancionaban para una gran parte de la población su marginación del sistema.

En lo político, lo anterior se traducía en gobiernos pluripartidistas, con toda clase de combinaciones políticas. En ellos, los avances se lograron a través de la negociación y la transigencia y las fuerzas de la oposición eran más o menos equivalentes a la de los partidos de gobierno. 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 de que hablo, 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 refiere 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>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Osvaldo Sunkel, "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", en El Trimestre Económico, vol. XXV, no. 4 (México, octubre-diciembre de 1958), p. 575.

Un desarrollo más claro 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>1/</sup>

b) La crisis de representatividad

Se sostenía que el mecanismo de la representación había hecho crisis. 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 dije, habían dejado de extender su representación a nuevos contingentes de personas y en muchos casos hasta habían visto disminuir el número de sus 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

---

<sup>1/</sup> Tom. E. Davis, "Ocho décadas de inflación en Chile, 1879-1959, una interpretación política", en Cuadernos de Economía, año 4, no. 11. (Santiago, Universidad Católica, abril de 1967), p. 69.

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. 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 excepcionales respecto de otras actividades, los grupos latifundista 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 ideas, 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>1/</sup>

En medida importante esta contradicción se tradujo en la política económica del gobierno de 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

---

<sup>1/</sup> Aníbal Pinto, Chile, una economía difícil, op. cit., pp. 142. La frase entre paréntesis es nuestra.

construcción, en desmedro de las actividades propiamente "privadas" de la industria, la minería y la agricultura. Al término de ese gobierno derechista es indudable que la participación del Estado en la economía era sensiblemente más fuerte que a su inicio.

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 social, tendían cada vez más a vincularse a posiciones conservadoras. 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 buena 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 acabaron subsistiendo como miembros de un partido en decrecimiento electoral y que en las grandes decisiones nacionales, como son las elecciones presidenciales, acababa aceptando la división de su electorado entre las fuerzas conservadoras y de la izquierda.

Ya me refería antes a 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) luchando angustiosamente por abrirse paso en

/un clima

un clima de confusión y desencanto".<sup>1/</sup> Esta situación no varió hasta 1957-58, cuando se logró reunificar el socialismo y se derogó la legislación anticomunista. A partir de esa fecha ambos partidos mantuvieron un acuerdo permanente —el Frente de Acción Popular— que en 1969 fue ampliado a los radicales dando origen a la actual combinación política, la Unidad Popular.

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. En estas condiciones, el gran conglomerado de trabajadores no afiliados a partidos políticos no se sentían realmente amparados 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 los sectores tecnológicos y científicos, el estudio 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 de 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 apariencia de que hubiese una inquietud universitaria real por proponer reformas amplias y profundas no pasaron mucho más allá de movimientos alentados desde afuera y llevados a cabo pari passu con las contingencias políticas externas a las universidades.

---

<sup>1/</sup> Raúl Ampuero Díaz, La izquierda en punto muerto, (Santiago, Orbe, 1969), pp. 24 y 25. Las frases entre paréntesis son nuestras.

De ahí que sea posible decir, sin mayores detalles, 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.

c) La crisis de solidaridad

En el diagnóstico demócrata-cristiano 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>1/</sup>

Pues bien, hacia 1964 y desde largo tiempo antes, era notoria la falla de la solidaridad en el país. La crisis en este aspecto era en buena parte consecuencia de las fallas en la participación y en la representatividad. Una sociedad en que sólo participaban 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; 2.7 millones en 1940; 3.6 millones en 1950; 5 millones, 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 aristocratas piensan y actúan como si la ley, que en el feudo solían concebir, no rige para ellos. Por otra parte, el pueblo no ve

---

<sup>1/</sup> J. Ahumada, La crisis integral de Chile, op. cit., p. 25.



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>1/</sup>

A lo anterior habría que agregar las fallas en el sistema de castigos y premios de la sociedad. Los primeros resultaban en la práctica ilusorios 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>2/</sup>

Los aspectos señalados contribuían, todos juntos y cada uno de ellos, a promover la "crisis de solidaridad", según el diagnóstico de la Democracia Cristiana.

---

<sup>1/</sup> J. Ahumada, En vez de la miseria, op. cit., p. 26.

<sup>2/</sup> Ibid., p. 27.

He pretendido en este capítulo ofrecer una visión general de los principales rasgos que caracterizaban la crisis integral. Había, además, otros aspectos que enunciaré someramente. Se sostenía 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. Esta falta de comprensión de las responsabilidades que incumben a cada individuo y grupo social en 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 copia 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 habían sido encomendadas. Por su parte el poder legislativo tenía una estructura anticuada, con atribuciones que no correspondían a 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, la familia, institución básica de la sociedad, también estaba en crisis, lo que se reflejaba en la gran cantidad de niños 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 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 era necesario extender a cada campo la acción política, lo que hacía el programa sumamente ambicioso y requería más de un período presidencial para cumplir sus múltiples metas.

/El desarrollo

El desarrollo que expongo a continuación no pretende cubrir todos los aspectos del diagnóstico que antecede. En él me fijo con preferencia en los que más directamente se relacionan con mi propia experiencia.

## B. ESTRATEGIA GLOBAL

### 1. Estrategia política

Teniendo en consideración los fundamentos ideológicos y el diagnóstico de la realidad chilena que tenía el gobierno demócrata-cristiano, se elaboró la estrategia global para cumplir con la primera etapa de la Revolución en Libertad. Esta expresión no obliga a detenerme en unos conceptos que históricamente han sido incompatibles.

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

- El poder se traslada de las manos de quienes lo sustentaban a otros grupos sociales, imbuídos 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 democráticos y humanistas, no eran compatibles con los procedimientos adoptados por las revoluciones tradicionales, lo que significaba que esa Revolución constituía un desafío extremadamente difícil por constituir una experiencia inédita. A las restricciones que imponían los principios se deben agregar dos limitaciones más. En primer lugar, la mayoría de los dirigentes

/del Partido

del Partido Demócrata-Cristiano eran de clase media, lo que hacía difícil obtener la solidaridad de los grupos obreros, a pesar de que casi todas las revoluciones han sido encabezadas por representantes de los grupos medios. En segundo lugar, la ideología del partido que apoyaba el Gobierno no se había traducido en símbolos simples y de fácil comprensión, y ello añadía una nueva dificultad para conseguir la movilización popular que requiere un proceso revolucionario.

Se sabía que el poder electoral no bastaba para enfrentar los centros de poder real y permanentes constituidos por los propietarios de los medios de producción y del sistema financiero, que formaban la oligarquía económica. Los propietarios de los medios de comunicación de masas y las directivas de las organizaciones sindicales más importantes, particularmente la Central Unica de Trabajadores (CUT), dirigida por miembros de los partidos comunista y socialista, habían declarado una cerrada oposición al gobierno demócrata-cristiano.

Por su parte, los principales instrumentos de poder moral y real con que contaba el gobierno eran la adhesión popular obtenida por Eduardo Frei en noviembre de 1964, abultada por el apoyo de la derecha y la ratificación de esa adhesión en las elecciones de parlamentarios efectuada en marzo de 1965. En ella fueron elegidos 82 diputados demócrata-cristianos, con lo cual el partido de gobierno, por sí solo contaba con la mayoría de la Cámara y más de un tercio del Senado, ya que por su sistema de renovación parcial no fue posible alcanzar la mayoría en esta última rama del Congreso. La victoria parlamentaria, por consiguiente, permitía un dominio parcial del Congreso que, en todo caso, representaba un punto de apoyo importante en la acción gubernamental. El poder ejecutivo y la administración eran el instrumento de mayor influencia, aunque ciertos factores podían limitar su uso eficaz. Era difícil, en efecto, mover el mecanismo administrativo con la flexibilidad y rapidez que requiere un cambio acelerado; existían funcionarios cuya lealtad estaba comprometida con grupos políticos adversos al gobierno, y se carecía de suficiente experiencia administrativa porque la Falange primero y la Democracia Cristiana después habían hecho gran parte de su vida política en la oposición.

/Pese a

Pese a todo, el Partido Demócrata-Cristiano constituía el otro instrumento 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 constelación de fuerzas electorales permitía presentar un programa determinado, pero la constelación del poder lo transformaba en algo diferente. De ahí que la tarea de la Revolución en Libertad debía modificar la constelación de poder existente, 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. Mientras tanto había un vacío que llenar.

La primera tarea pues, era producir una férrea cohesión ideológica dentro del partido de gobierno 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 con convicción, para 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, a cuyo fin debía crearse una organización similar a la que enfrentó con éxito la campaña electoral, pero orientándola esta vez al adoctrinamiento del pueblo, a fin de obtener su solidaridad y su apoyo al programa. Por último, debía iniciarse de inmediato la organización de los grupos comunitarios, que posteriormente tendrían existencia legal y que servirían de medios educativos para la participación del pueblo organizado.

En consecuencia, 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. Se conseguiría esto convirtiendo al pueblo de mero espectador en sujeto activo del cambio, para lo cual era necesario ampliar sus organizaciones y darle la posibilidad de participar en las decisiones nacionales. Hacia el cumplimiento de este objetivo tendían la

/reforma agraria

reforma agraria, el programa de promoción popular, la ampliación de las organizaciones sindicales, la sindicalización campesina, la formación de cooperativas y empresas de trabajadores y la reforma educacional.

Ya se sabía que el logro de estos objetivos encontraría serios obstáculos. Por una parte, era previsible que los grupos de derecha que apoyaron la postulación presidencial de Eduardo Frei se transformaran 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 que, según uno de sus máximos dirigentes, negarían la "sal y el agua" al nuevo gobierno.

Con estos antecedentes, la principal base de sustentación del gobierno sería el Partido Demócrata-Cristiano 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.

Recuérdese que la Revolución en Libertad se entendía como una primera etapa y que no se pretendía 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 y ateniéndose a las restricciones que imponen los principios del Partido Demócrata-Cristiano.

En conclusión, la obtención de un desarrollo económico más acelerado, estabilidad de precios y mayor soberanía nacional sobre las riquezas básicas debía realizarse simultáneamente con reformas sociopolíticas que permitieran en el futuro, con un costo social mínimo, transferir el poder plenamente de las minorías a las mayorías.

## 2. Estrategia socioeconómica

La Revolución en Libertad era una etapa del proceso de transformaciones que unificaría el primer gobierno demócrata-cristiano elegido en noviembre de 1964. Iniciaba un proceso de cambio que, dadas sus características y las bases en que se sustentaba, necesitaba 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 humanos.

El gobierno sabía muy bien que las posibilidades de continuidad estaban ligadas no sólo a las transformaciones de carácter estructural, sino también al éxito que tuviera la gestión económica en aquellos aspectos que constituían la diaria preocupación de los hogares más modestos: seguir trabajando y que su escaso 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

Teniendo en cuenta los objetivos propuestos, el programa elaborado planteó simultáneamente un desarrollo más acelerado, con estabilidad y redistribución del ingreso en favor de los sectores más postergados. Las medidas de política económica adoptadas con anterioridad 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. La realización de esas transformaciones requeriría varios años.

/a) La reactivación



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, en cambio, se apreciaba un repunte que permitía prever un mejoramiento de la balanza de pagos.

Asimismo se advertía un aumento en los ingresos fiscales originado en los profundos cambios tributarios que propiciaba el gobierno 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 brindada a un gobierno que se inicia.

Estas condiciones permitían 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 propuso, 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 debería ser mayor para algunos sectores postergados de la administración pública y para los salarios agrícolas, que deberían ser equiparados con los industriales. Ello determinaría un aumento sustancial de los primeros. Se propuso además un aumento excepcional de la asignación familiar para gran parte de los asalariados. En la inversión pública se dio 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. Por otra parte, era prácticamente imposible provocar en breve plazo un cambio en la estructura de la inversión del Estado, orientándola a sectores de mayor productividad, ante la carencia de proyectos para el desarrollo de esos sectores.

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 hacerlo más independiente del financiamiento con créditos e inversiones externas. Como no cabía esperar

/resultados en

resultados en breve plazo y los problemas de comercio exterior requerían una solución urgente, se emprendieron simultáneamente la 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 el gobierno dio alta prioridad.

El proyecto de "chilenización" tendía, por una parte, a aumentar la proporción de la propiedad de Chile en las empresas mineras y, por tanto, su participación en las decisiones sobre inversiones, producción y comercialización, y por otra, a casi duplicar la producción exportable y a más que duplicar la capacidad de refinación en Chile. Desde el punto de vista económico, el plan de ampliación del cobre era el más urgente porque representaba una inversión superior a los 600 millones de dólares y llevaría aparejado no sólo un mejoramiento sustancial de la capacidad para importar del país, sino también un alto componente de inversión nacional que estimularía el aumento de la producción de las industrias existentes y provocaría la creación de otras nuevas destinadas a satisfacer las adquisiciones en Chile.

Para emprender estas tareas el gobierno 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,

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.

En opinión de la Democracia Cristiana debería 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, faltaban bases legales o 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 asumió 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. Estas nuevas actividades recibieron impulso y atención preferentes bajo la gestión demócrata-cristiana.

En consecuencia, el programa del gobierno insistió 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 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 de alterar 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 demostraban

/las importaciones

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 del gobierno.

La estrategia de la política agraria apuntaba a dos grandes objetivos difíciles de cumplir simultáneamente. Por un lado se pretendía cambiar la estructura de poder predominante en el sector agrícola, por el otro, aplicar un plan de fomento de la producción agropecuaria. Para cumplir el primer objetivo 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 posteriormente se establecieron. Además se propuso la organización de los campesinos en sindicatos que actuarían como medio de presión en el proceso de reforma. Sus reivindicaciones contribuirían a provocar una distribución del ingreso generado en la agricultura en favor de los trabajadores del campo. También se proponía la organización de los pequeños propietarios en cooperativas para que pudieran mejorar las condiciones de comercialización, tanto de sus insumos como de su producción, y para que tuvieran la oportunidad de incorporarse al uso del crédito, del cual habían estado marginados. A fin de llevar adelante estos propósitos se propiciaba un profundo cambio institucional: se fortalecerían y crearían organismos estatales capaces de realizar estas reformas estructurales. En los consejos directivos de esos organismos se disminuiría la participación de los propietarios de la tierra para dar más representación a las nuevas organizaciones campesinas que se estaban creando.

/En cuanto

En cuanto al plan de desarrollo agropecuario, se propiciaba 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, especialmente el industrial. Además se tecnificarían las faenas del campo, lo que significaba adecuar los cultivos agrícolas a las condiciones que presentaban las distintas zonas del país, mejorar la calidad de los insumos —principalmente en lo que se refiere a semillas y ganado—, racionalizar el uso de la maquinaria agrícola, etc. 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 ella porque no tenían acceso a las fuentes de financiamiento.

En relación con la política de infraestructura, se daba prioridad a las obras de regadío que incorporaran nuevas superficies al área regada o que mejoraran el riego de las existentes. Asimismo se propuso un programa de construcciones de infraestructura en 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, completaría la cadena de comercialización y permitiría mejorar los precios percibidos por el productor con un mínimo de efecto sobre los consumidores.

d) El programa de estabilización

El gobierno 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 el aumento del 5 por ciento en el producto bruto y que no provocara deterioro en el empleo.

/Se señalaron

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 ingresos provenientes de mayores tarifas 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 existían al iniciarse el gobierno--, ello serviría para cambiar las expectativas y movilizar al pueblo y, en definitiva, para terminar con la inestabilidad de precios que perjudicaba principalmente a los sectores más modestos de la población. 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, en ese tiempo asesor del gobierno, elaboró un modelo de costos,<sup>1/</sup> en el que se estimaba para los asalariados un reajuste de salarios equivalente al alza de precios ocurrida en los doce meses anteriores a la fecha en que correspondiera ajustar sus remuneraciones. Como la inflación se suponía decreciente a partir de un punto máximo de aproximadamente 40 por ciento,

---

<sup>1/</sup> Véase infra, como anexo.

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, en los gravámenes que afectarían a las importaciones y en la variación previsible de los precios externos. Las remuneraciones al capital se reducirían 5 por ciento en términos reales, la 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 año teniendo presente la meta de precios, el aumento del producto y los cambios en las expectativas de inflación. También calculó el efecto que en la demanda de dinero tendría el cambio en el sistema de pagos de los trabajadores agrícolas y otras medidas de carácter monetario. Todo ello condujo a 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 estabilidad como de 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 aumentarse 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 gobierno demócrata-cristiano se destacó especialmente la conveniencia de simultanear el desarrollo económico y el social. Dentro de esta concepción, el mayor crecimiento, la reducción de la tasa de inflación y la mayor independancia económica, junto a 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 social organizada y la promoción popular, formaban un programa ambicioso de vastas proyecciones sociales.

Las metas de la reforma agraria apuntaban, como antes dije, 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 9 años la enseñanza básica, a abrir nuevas posibilidades en la enseñanza media y profesional y a reducir la tasa de deserción escolar. Para ello se otorgarían becas, desayunos y almuerzos en los establecimientos fiscales. También se cambiaría el sentido de la enseñanza, estimulando las capacidades creativas y de investigación de los alumnos. En cuanto a la enseñanza superior, se deseaba ampliarla, democratizarla y reformarla, abriendo nuevas posibilidades de carreras técnicas con menos años de estudio.

El programa de viviendas pretendía la construcción de 360 000 habitaciones en 1965-70. Así se cubrirían preferentemente las necesidades de los grupos de ingresos medios y bajos, teniendo como principal objetivo la erradicación de las poblaciones insalubres o callampas.

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 materna-infantil. Contribuirían a conseguir estos efectos

/el aumento



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 promover la organización de los trabajadores en sindicatos 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 llegara al término de los seis años a cerca de 700 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 y quedara reducida 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 diez años hubieran desaparecido las poblaciones marginales, etc. Por consiguiente, la imagen económica era "desarrollista", "redistributiva", e "independentista".

Un programa de la amplitud del que se proponía realizar la administración del presidente Frei, 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. Se preveía la posibilidad de conflictos con una administración pública muy tradicional, entrabada por la excesiva reglamentación, poco acostumbrada a concertar sus decisiones dentro de una acción planificada, sin un sistema eficaz de estímulos y sanciones para los funcionarios y,

/por lo tanto,

por lo tanto, en actitud muy pasiva. Tal burocracia, orientada al servicio de las minorías organizadas e inaccesible para las mayorías sin organización, podría comprometer gran parte de las energías de las nuevas autoridades en la administración de las "viejas estructuras", descuidando la construcción de una institucionalidad más moderna, democrática y eficaz.

### Capítulo III

#### LOS RESULTADOS

No pretendo hacer un examen exhaustivo de la evolución económica y social de Chile durante el período comprendido entre fines de 1964 y 1970, sino destacar tan solo los resultados conseguidos en los principales aspectos del programa de gobierno de la Democracia Cristiana. Puede haber hechos importantes ocurridos en esos años que, por no formar parte de mi 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 que se crean al 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. Las características del proceso de cambios se tratan más adelante por separado porque, en mi opinión, constituyen lecciones importantes de una experiencia y a la vez proporcionan un punto de referencia imprescindible para evaluar los resultados de estos seis años de gobierno.

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 técnicas conocidas de las revoluciones violentas. En otras palabras que 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 cualquier élite. Tal idea, a la vez que diferenciaba la experiencia de las revoluciones socialistas producidas en este siglo, hacía que el desafío fuera extremadamente difícil porque podrían producirse más fácilmente conflictos dentro de la élite gobernante y entre ésta

/y los

y los grupos sociales afectados por los cambios y los que impacientemente exigieran su realización inmediata.

Esto, a su vez, determinaba una cierta secuencia en la acción que permitiera 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 dinámica 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 distinta intensidad, tanto por la resistencia que oponen quienes 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 ha sido posible introducir cambios profundos, en aspectos tan importantes como la reforma agraria y la nacionalización de la gran minería del cobre,

/sin que

sin que se hayan producido problemas políticos y sociales de gran significación. Esto se ha debido, 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 que 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 vinculadas a la división de la propiedad estatal y a la parcelación, previo pago a buen precio, de muy pocos predios que debían tener baja productividad 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 1964-70, 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 chilenezación planteada en 1964 por la Democracia Cristiana significó un extraordinario avance y, sin embargo, antes de seis años era considerada insuficiente por

/la mayoría

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 del cambio. Cuando no existe este consenso o al menos la convicción mayoritaria sobre la conveniencia y oportunidad de los cambios propuestos, las fricciones son mayores, y el proceso de convencimiento o de imposición se torna difícil y conflictivo.

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. El mismo esfuerzo requieren la amplitud, la profundidad y la simultaneidad de los cambios que se deseen 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. En cambio, en la segunda alternativa están potencialmente comprometidos todos los 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

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, 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 obreros especializados o pertenecientes a las empresas de mayor dimensión, los profesionales, los pequeños y medianos empresarios de las distintas actividades económicas, etc. En conjunto, son numerosos, constituyen grupos de poder importantes y tienen una presencia activa e influyente en la cultura y en la política del país.

En resumen, 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, mayores 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 quiero 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.

/Por último

Por último, 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 hacer un proceso paulatino y por sectores.

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 el 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 se sienten excluidos de las ventajas prometidas y a las que aspiran como a un derecho propio e inmediato.

La reacción de estos grupos está también en relación directa con los resultados de los cambios. 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 de obtener si no existe una organización sindical consciente y responsable. Y así sucesivamente.

A pesar de la validez que, a mi 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



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, puede ser más fácil obtener su solidaridad en torno a los cambios que cuando se trata de incorporar a grupos de mayor tradición sindical, con una larga trayectoria de luchas reivindicacionistas, que temen arriesgar sus conquistas y que por lo general, a pesar de hallarse altamente politizados, si creen que pueden ser afectados por los cambios, tienden a orientar su acción oponiéndose a las instrucciones políticas emanadas de los partidos a los cuales están afiliados. Por otra parte, 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 fue posible obtener la adhesión de una parte importante 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.

Como decía, 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

iguales ya han sido favorecidos por el cambio. 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 a todos, 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 cambiar 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. El proceso había adquirido su propia dinámica, con una fuerza social y política creciente, que superaba cualquier argumento de racionalidad económica. Llegado a esta etapa del proceso, surgía 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.

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 y de asistencia técnica, de los que son bajos la productividad y el nivel de ingreso, y desprovistos

/de sistema

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 constituido en asociaciones y cooperativas y recibían asistencia de los organismos públicos especializados. Cuando 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 la 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 lleguen a ser insoportables 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 révolution. 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

mucho antes de 1789. Los impuestos de capitación 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 hacerlos más intolerables: el mal se ha aminorado, en verdad, pero la sensibilidad se ha agudizado."

A mi juicio, estas últimas frases, aplicadas a una situación muy distinta, expresan de manera elocuente lo que sucedió en Chile entre 1964 y 1970. Precisamente en este contexto y dentro de una perspectiva histórica puede hacerse una evaluación de los resultados del gobierno de la Democracia Cristiana en Chile.

## 2. 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 demócrata-cristiano 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, aun siendo enemigos irreconciliables entre sí, aparecían concertados en la oposición.

/En consecuencia

En consecuencia, la evaluación de lo ocurrido en Chile entre 1964 y 1970 no se puede hacer usando exclusivamente el criterio cuantitativo e inexpressivo 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 ocurre tras las bambalinas del escenario económico, más importante a veces que lo percibido directamente por el espectador. Con esto no quiero restar importancia a los indicadores económicos globales, sino mostrar sus limitaciones cuando se les utiliza como únicos elementos de juicio.

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 alcanzada y que la economía chilena creció más lentamente que la de otros países en el período 1964-70. 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 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, con los programas de salud, 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 sido suficiente 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

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.

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 fecha contaban con capacidad instalada no utilizada.

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 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 de preferencia los excedentes a las áreas productivas.

El 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.

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 que

/las inversiones

las inversiones públicas 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.

Creo 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 funcionamiento 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 era el caso del gobierno demócrata-cristiano, no existe el riesgo de un aprovechamiento indebido y /descontrolado de

descontrolado de los recursos públicos por parte de las empresas privadas. Por otra parte, 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 públicos 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 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.

La inversión del sector público en Chile ha estado ligada, sobre todo a la construcción de la infraestructura —caminos, puentes, puertos, aeropuertos, etc.—, a la construcción de viviendas, a los servicios de utilidad pública y a la prestación de servicios como educación, salud, gobierno y administración general. Las inversiones de este tipo, pese a su importancia cuantitativa, tienen una influencia limitada en el cambio de la estructura productiva en el corto plazo. Por 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

---

<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.



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 tuvo 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 muchos años desde su estudio hasta su puesta en marcha.

Dentro de las inversiones públicas, por otra parte, pasaron a tener mayor prioridad las relaciones con los cambios estructurales, como las necesarias para realizar las reformas educacional y agraria y la chilениzación 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.

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 o el endeudamiento externo e interno. Estas consideraciones, entre otras impulsaron al gobierno a proponer, a fines de 1967, un proyecto de ahorro forzoso que se proponía, además, 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

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 seis años, se alcanzó alrededor del 4 por ciento. Pero basar un juicio del resultado de la gestión del gobierno demócrata-cristiano 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 hizo 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 demócrata-cristiano no reformarán en Chile las formas dominantes del pasado.

### 3. La redistribución monetaria del ingreso, los programas sociales y la inflación

Dejando para más adelante el análisis de algunos aspectos particulares de la política de ingresos, aquí me limito a esbozar a grandes rasgos la evolución experimentada por la distribución del ingreso, los avances que se hicieron en los principales programas sociales, como los de educación, vivienda, salud y promoción social, incluyendo algunas referencias a la reforma agraria. Asimismo destacaré la evolución del nivel de precios y las variaciones relativas del sistema de precios.

a) Cambios en los ingresos monetarios 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 alcanzó a 26.3 por ciento. A partir de ese año las remuneraciones del trabajo subieron sistemáticamente su participación hasta alcanzar

/su punto

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, haciéndolo igual a 100, 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 indicaba 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.<sup>1/</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. Así fue particularmente notorio en 1965 y 1966, bienio en que se produjo una desaceleración del proceso inflacionario.

---

<sup>1/</sup> Cifras tomadas de Antecedentes sobre el Desarrollo Chileno 1960/1970, ODEPLAN, 1971.

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 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) es 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 tuvo efecto sobre los precios de los años siguientes. En el conjunto del período se logró un aumento real anual del ingreso promedio de los trabajadores por persona ocupada superior al 7 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 demócrata-cristiano 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.

Durante el sexenio, el sistema escolar se amplió sustancialmente, alcanzándose una matrícula total cercana a los 2.69 millones de alumnos en 1970, cifra que se compara favorablemente con la de 1.84 millones correspondiente a 1964. La educación básica se expandió en este período

en 37 por ciento, la educación media humanística en 117 por ciento, la educación profesional en 211 por ciento y la educación superior 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 incremento 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.<sup>1/</sup>

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, se ampliaron considerablemente los programas asistenciales en favor de los estudiantes de bajos ingresos. Esto último se reflejó en las prestaciones 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 aproximadamente en un millón de personas.

---

<sup>1/</sup> Datos del Mensaje presentado por el presidente Eduardo Frei al Congreso Nacional el 21 de mayo de 1970.

Proporcionó 255 000 viviendas definitivas y 200 000 soluciones habitacionales, que consistían en viviendas provisionales, de autoconstrucción y sitios urbanizados.

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, ofreciéndoseles 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 aún queda mucho por hacer en este aspecto.

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 las remuneraciones del personal de este sector de la administración pública, 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

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

	<u>1964</u>	<u>1969</u>
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 1 000 habitantes)	38.6	3.5
Fiebre tifoidea (por cada 1 000 habitantes)	2.1	0.9
Tuberculosis (por cada 1 000 habitantes)	48.8	29.6
Enfermedades infecciosas con exclusión de la tuberculosis (por cada 1 000 habitantes)	60.0	19.9

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

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".

Por su parte, la nueva ley de reforma agraria 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.

/Se consideraron

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 estimular 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 su detalle, 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, 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 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.

El monto de la indemnización quedaba determinado 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 3 por ciento si el predio estaba abandonado. El saldo se pagaba en bonos reajustables hasta un 70 por ciento del valor, de acuerdo con las variaciones que experimentara el índice de precios al consumidor en el período correspondiente, más un interés del 3 por ciento anual sobre los saldos adeudados.

El valor de las mejoras no incluidas en el avalúo fiscal, según tasación, se incorporaba al avalúo para fijar el total de la indemnización y debía pagarse al contado junto con las inversiones realizadas después de noviembre de 1964. Esta medida tenía por objeto no desestimular las inversiones en el campo, especialmente en aquellos predios que eran expropiables por exceso de superficie.

/En cuanto



En cuanto a los asentamientos, la ley estableció que éstos constituyen la 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, debe 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 debe durar el asentamiento, la ley previó la asignación en propiedad a los campesinos en forma de unidad agrícola familiar, que permita a la familia vivir y prosperar. Su superficie depende de la calidad del suelo, ubicación, clima, etc. También es posible la explotación comunitaria por un grupo de familias que tiene la propiedad del predio. En todos los casos estaba previsto que los asignatarios deben formar cooperativas para el mejor disfrute de los servicios comunes. Las condiciones de pago de los campesinos a la CORA son similares a la convenida por ésta para la compra del predio, estableciéndose así un sistema de financiamiento continuo para las expropiaciones.

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, que no ocurrió. Resumo a continuación algunas cifras que

/indican los

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 eran de riego 265 000, es decir más del 20 por ciento de las tierras regadas de Chile, y el resto de secoano. El número de familias beneficiadas fue de 28 000, que comprendían alrededor de 160 000 personas. La marcha del proceso de asentamientos hasta febrero de 1970 puede verse en el cuadro siguiente:

Año	Nº de asentamientos	Superficie en hectáreas			Nº de familias beneficiarias
		Riego	Secano	Total	
1965	33	16 247.1	270 592.2	286 839.3	2 061
1966	62	17 286.8	128 330.0	145 616.8	2 109
1967	151	47 736.3	307 111.4	354 847.7	4 218
1968	158	53 661.1	671 510.8	725 171.9	5 644
1969	229	68 432.5	1 009 778.3	1 078 210.8	6 404
1970 a/	12	3 290.2	14 588.8	17 879.0	207
<u>Total</u>	<u>645</u>	<u>206 654.0</u>	<u>2 401 911.5</u>	<u>2 608 565.5</u>	<u>20 643</u>

a/ Meses de enero y febrero.

Fuente: Mensaje presidencial del 21 de mayo de 1970, segunda parte, p. 262.

Durante 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. Además de estas restricciones, hubo un retraso ya 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.

/La segunda

La segunda restricción, la de no reducir 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 es costoso y exige 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 sociedades de reforma agraria, como era su nombre legal.

La dificultad administrativa fue aumentando a medida que el proceso avanzaba. 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.

Los campesinos adquirieron conciencia de sus derechos o 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, produciéndose brotes geográficamente dispersos, lo que impuso una tarea extremadamente difícil a los organismos políticos y administrativos.

En la práctica, a pesar de que se asignaron cuantiosos 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 conducida. Esto se hizo más patente en el transcurso de 1970 debido a la campaña presidencial.

/Las tensiones

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.

Esta situación provocó la previsible reacción de los propietarios agrícolas que, aun 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 la acción de los propietarios y defender así lo que consideraban su derecho.

Los conflictos que se produjeron entre 1965 y 1970 no fueron 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 que puedan 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, y si se expropiarán también predios de una superficie inferior a la que determinó la ley.

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 1968 y que se hizo sentir con gran intensidad en la cosecha de 1969. En ese año se produjo una fuerte baja en la producción agropecuaria motivada por la alteración climática referida.

d) La organización social. Junto a los programas de transformación económica y social ya enunciados --salud, vivienda, reforma educacional y reforma agraria-- fueron impulsadas las organizaciones de los trabajadores, ampliando su base sindical, y de los pobladores y campesinos a través de la promoción de centros comunitarios.

/La tasa

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 ley sobre sindicalización campesina. Mientras que en 1964 existían 1 658 afiliados, en 1969, esta cifra había subido a 104 665 afiliados. Si bien es cierto que éste fue el aumento más espectacular, también hubo importantes incrementos en otros sectores. Los sindicatos profesionales aumentaron el número de sus afiliados de 125 926 en 1964 a 232 946 en 1969 y los sindicatos industriales de 142 958 a 196 101 entre los años indicados. Así, en conjunto, la organización sindical chilena amplió el número de sus afiliados de 270 542 a 533 713 entre 1964 y 1969.✓

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.

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 Frei 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 aun en las propias

---

1/ Datos del Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1970, segunda parte.

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 la gran cantidad de chilenos que habían permanecido ajenos al mínimo del bienestar a que tiene derecho todo ciudadano, y a participar en las decisiones que la sociedad adopta en sus distintos niveles. Para abrir los cauces a través de los cuales se pudieran expresar los grupos sociales marginados, se emprendió la tarea de crear las bases legales que permitieran organizar a los pobladores y a los trabajadores por comunidades y por empresas.

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 crear las condiciones básicas a través de la programación de cursos de capacitación cívica cultural y técnica, y a través de foros, seminarios y charlas por las cuales pasaron más de 700 000 personas.

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, dando origen a un trámite legal exageradamente largo. Esta ley permitió reglamentar la existencia de las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias.

Partiendo del trabajo previo realizado por la Consejería de Promoción Popular, entre 1964 y 1969 se 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 personas. La labor de

/la Consejería

la Consejería 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, la Consejería colaboró en la solución de los problemas más inmediatos que les afectaban. Como ejemplo se pueden mencionar: ayuda a las poblaciones para paliar los problemas que se les creaban en las temporadas de lluvia; asesoría jurídica en el saneamiento de los títulos de propiedad de los pobladores y en la obtención de personalidad jurídica para sus organismos de base; habilitación de guarderías infantiles; atención de menores en situación irregular; instalación de servicios básicos como alumbrado, teléfonos públicos, obras sanitarias elementales, etc.

En general los pobladores acogieron de buen grado esta iniciativa gubernamental, pues veían en ella una preocupación sistemática y organizada para resolver sus problemas. Las organizaciones de base se multiplicaron rápidamente y fue notable la participación entusiasta de las mujeres, especialmente en la creación de centros de madres a lo largo de todo el país.

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 de los pobladores en la solución de sus problemas locales, ésta no alcanzó su plenitud 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, dada la oposición política, la Consejería de Promoción Popular no tuvo desde su iniciación la jerarquía que correspondía a la función que el programa del gobierno le había asignado y su tarea se vio limitada por falta de atribuciones legales y por la permanente crítica 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

funcionarios que estaban en contacto con ellos pudieran mantener el liderazgo requerido y a fin de encauzar los primeros pasos de las organizaciones que en su nacimiento se encontraban desamparadas y desorientadas.

En resumen, 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 organizaciones 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 retroceder a un sistema de paternalismo o autoritarismo, ya sea privado o estatal.

#### 4. La inflación

La inflación ha sido el enemigo más rebelde para muchos gobernantes chilenos. Aunque han puesto 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 político como en el económico y social. Dimos gran importancia a la estabilización como objetivo, pero nunca lo consideramos importante en sí mismo, sino unido a la redistribución y al mayor desarrollo.

/Como Ministro



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. Debo 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 eludir el tema por serme adverso.

/Como dije

Como dije cuando me ocupé de la estrategia, el programa de estabilización contemplaba una reducción en el ritmo 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 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 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.

/VARIACIONES EN

VARIACIONES EN LOS COMPONENTES DEL INDICE DE PRECIOS, 1960-70

(Porcentajes)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
	<u>Al por mayor</u>										
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	30.2	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
	<u>Al por menor</u>										
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: CODEPLAN, Antecedentes sobre el desarrollo chileno 1960-1970.

/Desde 1968

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, deben 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 anti-biótico, 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.

5. El sector externo

Entre 1960 y 1964, el sector externo evolucionó desfavorablemente. En esos años las reservas internacionales 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, fueron superiores, 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>1/</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, debido a decisiones del gobierno, que en 1965 y 1966 le permitieron actuar directamente en la fijación del precio del cobre y formar un frente común de productores con Perú, Zambia y Congo (CIPEC), fue posible obtener los mayores beneficios para el país.

a) La economía externa y los convenios del cobre. En la estrategia económica del gobierno demócrata-cristiano, ocuparon lugar preferente la ampliación, en general, y la diversificación de los mercados internacionales. Esto significaba 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

---

<sup>1/</sup> ODEPLAN, Antecedentes sobre el desarrollo chileno 1960-1970.

una alta protección arancelaria y con una limitada competencia interna. A ello se debía que los empresarios en general, no se preocuparan de los costos ni adoptaran medidas audaces para operar en el mercado internacional y para 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 de las destinadas a la producción de bienes semidurables, bienes de capital y de la destinada a las exportaciones más convenientes para Chile. De ahí que el aumento y la diversificación de las exportaciones constituyan una tarea de largo aliento que no sólo implica cambios en el volumen de las inversiones comprometidas y en las técnicas aplicadas, sino además un cambio en la mentalidad de los empresarios nacionales.

Como es lógico, una empresa de esta 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 iniciaron las negociaciones internacionales para negociar la deuda externa en plazos más largos y con menores tasas de interés para los créditos externos que fuera necesario contratar en el futuro. Simultáneamente se iniciaron conversaciones con los representantes de Anaconda, Kennecott y Cerro Corporation, con el fin 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 cualquiera nueva sociedad que formara Anaconda en Chile, quedando sin modificar la situación de "Chuquibambilla", la mina más grande del país, y el 25 por ciento de la Compañía Minera Andina, que posteriormente subió al 30 por ciento, perteneciente a Cerro Corporation.

/Como consecuencia

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

Esta situación cambió sustancialmente en la nueva negociación realizada en 1969, que culminó con lo que se denominó "nacionalización pactada". Consistió ésta 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 decisorio se radicó en la mayoría de 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 especificado, en el otro.

A esta altura conviene dejar establecido que la primera negociación realizada se efectuó bajo ciertos supuestos del precio del cobre en el mercado mundial. Los precios reales fueron muy superiores, lo que permitió obtener importantes utilidades para las empresas extranjeras y 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 promover la "nacionalización pactada" a que se ha hecho referencia.

/El alza

El alza del precio del cobre, consecuencia de factores internacionales como la Guerra de Vietnam, la independencia de Rhodesia, etc. ajenos a la acción de las empresas, decidió el gobierno, en el segundo convenio, 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 producción de cobre de la gran minería, prácticamente se triplicó la capacidad de refinación en el país y se realizaron importantes inversiones en la pequeña y mediana minería del cobre. De esta manera, en un plazo de aproximadamente cinco años, Chile pudo más que duplicar su capacidad de producción del metal rojo.

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. Fue fortalecida al crearse la Corporación del Cobre (CODELCO), con amplias atribuciones para intervenir en los contratos de venta realizados por las compañías extranjeras, con objeto de asegurar el precio más ventajoso en el mercado mundial para el cobre y sus subproductos. De esta manera se formó el personal chileno con conocimientos suficientes para mantener un diálogo efectivo con los representantes de las compañías extranjeras, que disponía de una vasta organización de ventas y operaba 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 con los más industrializados que son consumidores.

Otro aspecto importante en el que se avanzó en el período 1965-70 es el de 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



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.

En realidad, al iniciarse el gobierno demócrata-cristiano no existía un proyecto que tuviera mayor prioridad y envergadura que el del desarrollo de la gran minería del cobre. Su inversión sobrepasaba los 600 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 permitían a Chile mejorar su capacidad de negociación en el exterior y haría que su economía dependiese menos de las fluctuaciones del precio del metal en el mercado mundial. Las inversiones primero y posteriormente el aumento de producción 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 cobre en Chile, se puede concluir que el gobierno demócrata-cristiano 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 productores.

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; casi se triplicó la capacidad nacional de refinación; se intervino decididamente en la comercialización y en la fijación del precio internacional del metal rojo, y se adquirió para el Estado la mayoría

/del capital

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 7 000 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 comunidad chilena 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, permitiendo 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 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.

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 demócrata-cristiano, 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, aunque no tienen gran importancia en el total (más o menos el 10 por ciento), aumentaron a una tasa anual de 6.5 por ciento entre 1960 y 1964. Este ritmo llegó al 14.4 por ciento anual en 1965-68. Lo más importante de destacar 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 ha aumentado de 45 a casi

/100 millones

100 millones de dólares entre 1964 y 1969 más que duplicándose en ese lapso.

La acción directa de promoción de las exportaciones a través de 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, se vio complementada con una política continuada y consistente de fomento de las exportaciones.

La política cambiaria, a la cual me referiré 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 postembarque, 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 estas 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 de 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 llegó a 1.020 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

renovación del parque de maquinarias y equipos y una considerable ampliación de la capacidad productiva. Sumados estos antecedentes a los datos 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 gastarlas en aumentar transitoriamente la oferta de bienes, en reducir las presiones inflacionarias derivadas de la expansión monetaria, en cubrir desequilibrios fiscales ni en aumentar el gasto público.

La situación de la balanza de pagos del país al terminar el gobierno demócrata-cristiano y las perspectivas que se presentaban en el mediano plazo fueron las mejores que haya tenido Chile por muchos años. Esa situación permitía 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.

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 a tal efecto un presupuesto de divisas con asignación de cuotas individuales a los importadores, cambios diferenciales, depósitos previos a la importación, contingentes de exportación, cambios fijos y cambios fluctuantes, etc. Se puede decir que es 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>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Estudios monetarios, vol. II, Santiago de Chile, Banco Central, 1970.

La administración del presidente Frei no adoptó ninguno de estos dos criterios. Aceptó el principio de que el tipo de cambio debía ser 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 consistía en provocar las variaciones que fuere necesario en la cotización de las divisas de acuerdo con los cambios en las condiciones internas y externas de la economía, sin dejar acumularse 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, permitiendo 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 entre fines de 1964 y mediados de 1970 tuvo efecto sobre los precios internos, pero lo importante es determinar si ese efecto, en el mediano plazo, es mayor o menor del que se podría obtener con una política de cambio fijo. La experiencia 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 comento predominó el criterio de que el tipo de cambio no debía utilizarse como único factor para estimular las exportaciones o desalentar las importaciones. 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.

La política cambiaria fue criticada principalmente 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 he 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, especialmente si se fija en una tasa superior a los precios internos, se reducen los costos de operación en Chile y aumentan las utilidades de los exportadores. No obstante ello, dos factores compensan este hecho: en primer término, cuando la tasa tributaria es alta, el beneficio para las empresas extranjeras es sólo por la diferencia; en segundo término, es 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 deja de ser válido para las empresas nacionalizadas.

/En sus

En sus aspectos positivos, 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.

Ya he dicho 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 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 se pueden destacar las siguientes: aprobación de una disposición legal (ley 16101, enero de 1965) que permitía al Banco Central imponer, bajo ciertas condiciones, regulaciones cuantitativas a 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 de 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

de la variedad de gravámenes que afectaban a las importaciones y su consolidación en el impuesto ad valorem, lo que fue posible de 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 (NAJ). Por último, a partir 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, 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 la exportación hacia el Mercado Andino.

Ya desde 1964, el gobierno dio especial 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 Andino. El presidente Frei fue un incansable promotor de la integración latinoamericana, lo que obedecía a una profunda convicción personal. También estaba 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 inusitadamente 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, haciendo disminuir relativamente el comercio con los Estados Unidos, con la consiguiente disminución de la dependencia respecto de dicho país.

/En conclusión



En conclusión, puede decirse que las medidas cambiarias, la política arancelaria y crediticia y la acción directa de promoción estatal de las industrias de exportación constituyeron un conjunto armónico de medidas. Tales medidas tendían a obtener el aumento y la diversificación de las exportaciones; a alcanzar una competencia gradual y regulada de la industria nacional con los productos extranjeros con objeto de eliminar los vicios creados por el ejercicio más o menos irrestricto de las ventajas monopólicas de que habían disfrutado desde su creación; a 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 del Ministro de Hacienda ante la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional, efectuada en noviembre de 1964, dije: "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 consumir las personas muy ricas. De 1965 a 1969 no es posible reducir la deuda externa. Por el contrario, hay que aumentarla."

A continuación expuse las razones que tenía para hacer esta afirmación.

Me interesa destacar de esta cita, además de haberse cumplido lo propuesto, que 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 de 1 275 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

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.

De ello resulta que la deuda externa por habitante disminuyó en el período 1964-70. El saldo de la deuda utilizada también se redujo en términos absolutos 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 unos 130 millones de dólares en 1970.

En resumen, aun considerando que se hubieran utilizado totalmente los créditos obtenidos para los programas de expansión de la gran minería del cobre, antes de diciembre de 1970, lo que no fué así, el mayor endeudamiento neto en el período 1965-70 habría alcanzado aproximadamente a 300 millones de dólares, o sea un promedio de 50 millones por año, mientras que en los seis años anteriores había sido, en promedio, de 200 millones de dólares anuales. Esto sin considerar la desvalorización que experimentó el dólar en el período, lo que hace la situación más favorable aún.

Es cierto que el menor endeudamiento se debió en parte importante 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 importantes reservas internacionales, tal como dije más arriba.

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

CHILE: DEUDA EXTERNA, 1964-70

(Saldos en millones de dólares, al 31 de diciembre de cada año)

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
<b>I. Sector público</b>	<b>1 028</b>	<b>1 198</b>	<b>1 228</b>	<b>1 231</b>	<b>1 992</b>	<b>1 330</b>	<b>1 462</b>
-Deuda externa	914	1 055	1 155	1 176	1 943	1 297	1 432
-Deuda interna	114	83	73	55	49	33	30
<b>II. Sector privado</b>	<b>601</b>	<b>527</b>	<b>456</b>	<b>408</b>	<b>511</b>	<b>533</b>	<b>495</b>
-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
<b>III. Programa de inversiones de la gran minería del cobre a/</b>							
<b>Total</b>	<b>1 629</b>	<b>1 665</b>	<b>1 684</b>	<b>1 639</b>	<b>1 903</b>	<b>2 025</b>	<b>1 275</b>

Fuente: 1964-68: Exposición de la hacienda pública, 1970. 1969-70: CCRFQ, Financiamiento externo.

Nota: Se excluyen los créditos concedidos y no utilizados al 31 de diciembre de cada año.

a/ A partir de 1969 las inversiones en la gran minería financiadas con créditos externos se presentan por separado.

/a las utilidades

a las utilidades extraordinariamente altas que entre 1967 y 1970 obtuvieron las empresas de la gran minería del cobre. 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 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 "Estatuto 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 1272 imponen normas especiales para el ingreso de capitales, los que son calificados previamente en cada caso por organismos técnicos de la Administración. El artículo 14 del decreto 1272, en cambio, 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 legal 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 que la mayor afluencia de estos capitales provino de las excepcionales condiciones que presentaba la balanza de pagos de Chile, lo que no ocurría en años anteriores.

En algunas ocasiones de astringencia crediticia 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

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.

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.

CHILE: COMPOSICION DE LOS CAPITALS 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)	Número de sociedades	Capital pagado (millones de escudos)	Participación del sector privado nacional (porcentajes)	Número de sociedades	Capital pagado (millones de escudos)	Participación del sector privado nacional (porcentajes)
Alimentos	132	390	62.2	132	603	59.8	141	788	59.7
Bebidas	27	82	82.1	27	189	72.8	30	226	73.3
Tabaco	1	30	40.9	1	40	42.8	1	80	41.4
Textiles	122	401	92.2	127	463	89.9	142	498	90.1
Calzado y vestuario	61	86	75.6	67	100	78.8	70	116	80.3
Madera y corcho	26	46	94.7	24	44	94.4	24	46	94.3
Muebles y accesorios	8	2	92.2	7	2	91.2	8	2	93.3
Papel	9	151	96.7	9	201	83.8	9	306	59.5
Imprentas y editoriales	24	33	97.9	24	38	97.6	36	47	84.5
Cuero	15	16	99.7	16	30	97.7	19	32	97.8
Cauche	12	55	55.8	11	54	55.8	9	118	54.9
Productos químicos	102	179	64.4	112	229	63.0	115	349	52.5
Derivados del petróleo y carbón	5	7	94.5	6	20	96.4	5	62	98.4
Minerales no metálicos	32	239	74.2	33	276	74.7	37	348	75.1
Metales básicos	31	394	70.7	33	698	55.6	37	915	44.0
Productos metálicos	75	117	83.5	77	148	75.3	81	199	81.6
Máquinas y equipo mecánico	14	45	92.9	13	55	90.6	18	62	85.3
Máquinas y equipo eléctrico	29	79	47.9	32	94	55.1	44	227	38.8
Materiales de transporte	32	38	88.7	35	61	88.7	37	66	45.5
Industrias varias	36	36	84.7	38	41	79.0	39	45	80.3
<b>Total</b>	<b>803</b>	<b>2 425</b>	<b>76.12</b>	<b>823</b>	<b>2 386</b>	<b>70.17</b>	<b>202</b>	<b>4 323</b>	<b>62.95</b>

Fuente: Superintendencia de compañías de seguros, sociedades anónimas y bolsas de comercio, Departamento Actuarial.

/Los antecedentes

Los antecedentes expuestos comprueban que hubo un aumento efectivo de la participación extranjera en la industria nacional y que, aun 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 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 contralizado, 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.

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 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 someter su aprobación a criterios políticos y técnicos selectivos, de acuerdo con lo que se estaba propiciando para los países signatarios del Acuerdo de

/de Cartagena

de Cartagena. Así se trató de examinar la conveniencia o inconveniencia de dichas inversiones en función de su aporte tecnológico y de mercado, más que por su efecto financiero.

e) La política internacional. El gobierno demócrata-cristiano postuló el perfeccionamiento de la soberanía nacional como uno de los puntos esenciales de su programa. En lo interno fue posible lograr importantes avances con el proceso de nacionalización del cobre, la reducción de la dependencia financiera del exterior, la acumulación de reservas internacionales, etc., pero fue en la política internacional 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 organismos regionales, manifestando en ella 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, culminaron en noviembre de 1966 en la reunión ordinaria de la Conferencia de la ALALC con asistencia de los Ministros de Relaciones Exteriores. Aunque en aquella reunión se dieron algunos pasos importantes, al 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



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, avances y retrocesos, pero con gran voluntad, van dando forma al Mercado Subregional Andino, oficialmente sancionado en 1969 en el Acuerdo de Cartagena.

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.

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>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Otto Boye, "Chile y el interamericanismo en las dos últimas décadas", en la revista Mensaje, septiembre-octubre de 1971.

"... 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."

"... 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 cualquier 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 al final del período a un trascendental acuerdo limítrofe 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.

## Capítulo IV

### ALGUNOS TEMAS ESPECIALES

Me ha parecido importante seleccionar algunos temas que, por su trascendencia, merecen tratamiento especial. A pesar de que existe relación entre ellos, cada uno es considerado separadamente y en alguna medida se rompe la secuencia con que se desarrolla este libro. Por ello me ha parecido necesario dar esta explicación previa.

Los tres temas centrales expuestos a continuación se relacionan con la política redistributiva, con hincapié en las remuneraciones del trabajo; con la coyuntura de 1967, que marca un cambio político-económico en la tendencia de los principales indicadores económicos, y con 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 auge y de receso.

#### 1. La política redistributiva del ingreso

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 los consumidores. 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 o para aumentar los precios.

/Quedaban así

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.

Las medidas gubernamentales fueron conscientemente diseñadas para no abrir muchos frentes simultáneos de lucha, aunque se sabía que los sectores afectados por ellas se convertirían en sus tenaces enemigos y tratarían de frustrarlas. Esto 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 este 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 de los resultados de las políticas de estabilización, por la confusión que han creado 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

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".

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 cifieran muy estrictamente a los límites señalados por el gobierno para hacer compatibles estos tres objetivos.

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 determinaron que estas proporciones fueran, en 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 queda en poder de éstos es desproporcionadamente alta en relación con lo que perciben 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 restricciones a que se ha aludido en el nivel de inversiones, ocupación e ingresos fiscales.

/Para aplicar

Para aplicar la política redistributiva se podrían haber tomado distintas opciones. Así, por ejemplo, se pudo 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, la elegida a fines de 1964, consistía en lograr paulatinamente, pero en forma sostenida, 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 provocaran una reacción en cadena de las demás e impidieran 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 algunos grupos de empleados y obreros de la administración pública. Debido a esto, el promedio de los reajustes resultaba superior al alza de los precios. 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

En la aplicación práctica de la política de remuneraciones no fue posible hacer 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 que podían ejercer mayor presión por su fuerza y orientación política, por su nivel de organización y 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.

Diversas 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 demócrata cristiano 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 alcanzarle, cuando uno o más de ellos conquista el gobierno, los otros suelen transformarse en sus tenaces opositores para obligarlo a conciliar, para hacerlo fracasar en su política y para 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

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, 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 los dirigentes del Partido Demócrata Cristiano se hallaba 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, 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



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 movimiento 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.

Cuando los trabajadores organizados constituyen una minoría --y así sucede en Chile a pesar del aumento de la sindicación 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--, sin hábitos ni canales de participación, aparecen representándolos y conduciendo su movimiento los grupos minoritarios de mayor organización, tradición y experiencia. Si dichos grupos están dominados políticamente por los partidos de oposición, pueden comprometer, por el peso de su posición y por los conflictos que generan, a una proporción importante de los trabajadores estén o no sindicalizados.

Además de las razones políticas circunstanciales y del balance de fuerzas en el poder sindical, que perjudicaba notoriamente al Partido Demócrata Cristiano, concurría a ello otras razones más vinculadas a la tradición y a la organización institucional chilena.

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

tendrán en la política que propicia el gobierno. Más aún, como ningún partido político, salvo los de derecha, 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 hacía más fácil acceder a los pliegos de peticiones sin llegar a la situación extrema de la huelga, con pocos puntos de porcentaje por encima de la variación que había 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 el número de huelgas legales e ilegales.

Otro hecho sorprendente, que apareció en las múltiples conversaciones que mantuve 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 angustiosa. Esta queja se presentaba cualquiera que fuese el monto de las remuneraciones, lo que hacía más sorprendente la contradicción. La explicación de esta paradoja era en gran parte que el aumento de los ingresos monetarios reales, el cambio de una vivienda insalubre (callampa) a otra modesta pero habitable y la influencia de los medios de comunicación les creaba nuevos hábitos de consumo. En los salarios mínimos la nueva vivienda inducía a comprar muebles, cocina, otros artefactos para el hogar e incluso a adquirir un televisor. En los salarios medios y altos la televisión era una necesidad

/a la cual

a la cual se agregaba el refrigerador, la máquina lavadora, etc., y hasta el automóvil. Estas nuevas demandas llegaban a comprometer una alta proporción del ingreso disponible, lo que hacía que el remanente fuera 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 alcanzaron 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. Cualquier 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 escalamiento, 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 tocó 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 trece años que fui Director de Presupuestos primero y después Ministro de Hacienda, cargos que eran el tope donde se estrellaban estas presiones excediendo muchas veces su 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. No quiero expresar, sin embargo, que hubiese coordinación o acuerdo en el planteamiento de tales demandas.

/Otro detalle

Otro detalle de interés en esta mecánica es que los líderes 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 por no retener a los 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 habían 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 estaba a punto de estallar el conflicto. En estos casos se constituía en el último baluarte de la defensa de la política gubernamental y de los dineros fiscales, viniendo a ser el hombre malo de la película. Tal vez sea ésta una de las razones de que en Chile los Ministros de Hacienda suelen durar poco tiempo 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.

Mi 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 política de remuneraciones.

Debe señalarse, en primer término, que en Chile se suele dictar cada año una ley que determina el monto de los reajustes. Este que es obligatorio para algunos grupos, como son los empleados públicos y los que están  
/en los niveles

en los niveles mínimos de sueldos y salarios. Para los demás viene a ser un punto de partida, como en el caso de 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 al vencimiento, 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 cada caso pueden ser diferentes pero no por ello dejan de influir mutuamente entre sí.

Este escalonamiento en el reajuste de los salarios presenta dificultades especiales al tratar de aplicar 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 al alza de los precios. 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 hasta junio 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 y ha sido más notable aún durante el primer año de la administración del presidente Allende. 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

encuentran principalmente las empresas del sector moderno, en las cuales suelen ser más altas las remuneraciones, más poderosos los sindicatos y 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 contra 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 sector asalariado, lo que alienta el consumo 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 la dificultad de 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.

He querido destacar los aspectos conflictivos de la política de remuneraciones, no porque vea en ellos el único elemento que pueda influir en el incumplimiento del programa de un gobierno, sino porque tengo clara conciencia de que los grupos afectados por la política de redistribución

/y por los

y por los cambios que se propongan para alterar la estructura de poder existente harán lo posible por frustrar los planes gubernamentales y pasa a constituirse, pues, en 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 legítimas, que son perturbadoras para lograr las transformaciones de fondo conducentes a la construcción de una sociedad en que ellos sean efectivamente los protagonistas.

#### 2. La coyuntura de 1967

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. Esto llama la atención porque normalmente se ha indicado que la causa principal de las variaciones en la 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, existiendo, como entonces existía, una situación muy favorable del comercio exterior.

El caso ha provocado controversias tanto entre políticos como entre técnicos. Por eso me detengo en este punto, buscando alguna explicación de lo acaecido que tenga en cuenta los factores coyunturales y las características de la estructura económica del país susceptibles de mostrar 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 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

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 bien satisfactorios.

Fue posible advertir, sin embargo, síntomas 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 contrarrestada 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, incurriendo 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.

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, entre 1964 y 1966. Por su parte, los ingresos corrientes también crecieron en 44 por ciento, lo que había determinado que el ahorro en cuenta corriente hubiera crecido en 270 por ciento en el mismo lapso.

Este mayor excedente en cuenta corriente —originado en el aumento de la tributación interna, sumado al aumento de los ingresos derivados del alto precio del cobre en el mercado mundial y a los créditos externos obtenidos en esos años— permitió aumentar la inversión pública en casi el 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



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 de 25.9 y 17 por ciento, respectivamente. Esto daba gran liquidez al funcionamiento de la economía, pero al mismo tiempo suponía una amenaza en cuanto fomentaba las presiones inflacionarias latentes.

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 reducía 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 de acentuar las presiones inflacionarias.

Estas razones determinaron que en 1967 el gasto público redujera drásticamente su ritmo de incremento, perdiéndose el efecto dinamizador que había tenido en los años anteriores. Al mismo tiempo, la expansión monetaria en ese año fue 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 aumentó la inversión en varios sectores, a saber: en agricultura, con motivo de la aceleración del proceso de reforma agraria; en minería, por haber comprado parte de las acciones a las empresas extranjeras con motivo de 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, la inversión se redujo 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.

Prácticamente todos los rubros en que aumentó la inversión tenían un efecto mínimo como generadores de actividad y ocupación. En cambio, su prioridad política era alta y constituían la base de las transformaciones de fondo en los plazos mediano y largo.

La situación descrita se creó por diversas causas. A continuación señalo las que, en mi opinión, fueron las más importantes, tanto de origen económico como político.

En primer término, 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 inversión 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 reflejado en una mayor tasa de crecimiento y en una falsa imagen de buen gobierno.

Otro elemento que influyó en las decisiones de política económica aplicadas en 1967 fue la alta prioridad que el gobierno asignaba a la ostención de la inflación. Este era un punto central del programa, no sólo por 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.

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

las importaciones y el gasto público. En cuanto a este último, el margen de flexibilidad lo daban principalmente las inversiones no comprometidas en el proceso de reformas.

En estas circunstancias 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 me referiré más adelante.

En la política de importaciones se optó por no utilizar las reservas acumuladas, porque se estimó que cualquier liberalización del comercio exterior habría tenido efectos favorables en el corto plazo, pero podía 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.

Por último, dentro de las causas principalmente económicas, influyó 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--, se había retrasado su influencia, que debería haberse dejado sentir desde ese año. Tal retraso se debió al largo trámite legislativo a que se sometieron los convenios del cobre y a que la realización de los demás proyectos requirió mayor tiempo que el inicialmente previsto. De ahí que la iniciación de obras nuevas, cuyo financiamiento en gran parte procedía del exterior, no coincidiese con la limitación impuesta en el ritmo de crecimiento de las inversiones en infraestructura, y ello determinó un estancamiento de la inversión pública.

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 propaganda 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 este objetivo al cumplimiento de las metas económicas, fueran éstas de crecimiento o estabilidad.

/La debilidad

La debilidad de este planteamiento estaba en que no existían proposiciones concretas ni viables para sustituir, en el corto plazo, el sistema que se proponía 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 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. Además, gran parte de las soluciones técnicas que se proponían en él eran insuficientes y superficiales. Más que por el contenido del informe o 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 acentuaba las discrepancias 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 éste y su partido, creando la imagen de una "derechización" del gobierno. De ser cierta, esta evolución lo habría llevado a traicionar los postulados de la "Revolución en Libertad", lema de la campaña en la elección triunfal del presidente Frei.

La derecha acusaba al Partido Demócrata Cristiano de estar infiltrado de marxistas, de haber perdido su identidad, de que la debilidad gubernamental había permitido el extremismo —que, a su juicio, era estimulado por representantes de su propio partido— y, 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, los que podían provocar mayores trastornos 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.

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 conducentes. 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 11 por ciento del ingreso 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

insuficiente lo que podía lograrse 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).

Esta idea fue reiteradamente rechazada en las discusiones internas del Partido Demócrata Cristiano. Se estimó 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 fijando el reajuste de remuneraciones para el año 1968.

El proyecto que creaba el que se llamó "Fondo de Capitalización de los Trabajadores" 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.

Se proponía, por último, limitar legalmente los aumentos de salarios que se concedieran en 1968, para hacerlos compatibles con las metas de estabilización sin que los 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 asalariados que recibieran un

/reajuste de

reajuste de sus remuneraciones equivalente al 100 por ciento del alza del costo de la vida ocurrida en 1967 destinaran a ahorro cinco puntos del porcentaje de ese reajuste. Por su parte, los empleadores privados y públicos debían destinar a él, con cargo a sus ingresos propios, el equivalente a un 5 por ciento de los 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 estuvieran afiliados. Estas instituciones ingresarían los recursos recibidos por estos conceptos en la 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 asalariados, en el que habría representación 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 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 obrero y empleado provenientes de sus aportes, de los aportes patronales y de la parte correspondiente de los ingresos derivados de las inversiones del propio Fondo.

El Fondo permitiría ir formando el área social de propiedad, 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

/anteriormente, lo

anteriormente, lo que hacía más difícil obtener el apoyo necesario para una medida que tenía grandes proyecciones económicas, sociales y políticas.

Los partidos políticos de oposición en el Congreso, y la Central Unica de Trabajadores en la calle, combatieron duramente este proyecto, creando el clima de un enfrentamiento político en un medio donde ya existía gran agitación social. La derecha era contraria a la creación de un instrumento que permitía traspasar a los trabajadores la propiedad de los medios de producción. Además, consideraban que los gravámenes que imponía el proyecto a las empresas contribuirían a debilitarlas más, con lo que no se conseguiría contener la inflación ni reactivar la economía del país. Esta afirmación era equivocada porque los gravámenes que se imponían a las empresas representaban un impacto en sus costos inferior al que habían tenido los reajustes de remuneraciones efectivos en los años anteriores. La izquierda, por su parte, objetaba cualquier disposición que impidiera a los reajustes de salarios alcanzar 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 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, pudiendo 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 no tenían la organización ni el peso de la CUT.

La oposición política, de izquierda y derecha, se atrincheró 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



reajuste de remuneraciones, sin más debate. Señalaba al gobierno como culpable del atraso en el despacho de las disposiciones que otorgaban reajustes a todo el sector público y parte del sector privado, por el hecho de haber incluido junto 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 las disposiciones creando el Fondo.

No existía procedimiento legal para dirimir el conflicto, pues no había disposición constitucional que permitiera someter a la resolución popular las diferencias entre los poderes ejecutivo y legislativo. 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 de las disposiciones que creaban el Fondo, lo que a su vez determinó la renuncia del Ministro de Hacienda, quién había ligado su permanencia en el cargo a la suerte del proyecto.

Lo ocurrido en la economía chilena en 1967 constituye una experiencia sobre la cual es posible elaborar una hipótesis acerca del funcionamiento del sistema económico en el corto plazo. En efecto, en ese año se produjo un cambio en las tendencias económicas, reiniciándose el proceso inflacionario y reduciéndose drásticamente la tasa de crecimiento de la economía.

### 3. Una hipótesis 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 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 se orienta de

/preferencia a

preferencia a la adquisición de bienes de consumo, entre ellos los 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 operaban generalmente en condiciones de subutilización de sus instalaciones, lo que les permitía 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 unidades 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 existan 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 Chile constituye 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 no tienen influencia en el nivel de actividad interna, el porcentaje de la inversión en construcción llega 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.

Estos dos sectores 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

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 más del 55 por ciento del componente del producto interno bruto.

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

Para que los ingresos reales de los trabajadores aumenten sostenidamente se requiere 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 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

organización y de capacidad de negociación de los trabajadores hacen que 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 como 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 dicho, 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 a los cuales me referiré a continuación, suele haber una deficiente planificación de las inversiones.

Los fondos públicos que se destinan al financiamiento de la inversión tienen su origen en el excedente en cuenta corriente del presupuesto del sector público y en los créditos internos y externos. La magnitud y el crecimiento de los primeros están condicionados por la tasa de incremento de los ingresos corrientes, especialmente tributarios y de venta de bienes y servicios, y 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 se pueda 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 coyunturales u originado en reformas impositivas, 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

se dan las circunstancias anteriores, 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 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 ser exponencial, como en las reformas educacional y agraria, además de crearse una fuerte competencia 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 mismos entre distintas alternativas de inversión, se tratará con más detalle en otro capítulo. Lo que interesa destacar ahora es que la inversión en construcciones no ha sido posible mantenerla en forma sostenida y regular y que cuando se detiene dicha inversión, tiende a producirse una reducción en la tasa de crecimiento de la producción industrial.

Cuando se produce simultáneamente un estancamiento o 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 poniendo mayor interés en el desarrollo de los sectores dinámicos que pueden generar por sí mismos nuevas actividades económicas.

/Segunda parte

## Segunda Parte

### LA PLANIFICACION

#### 1. Consideraciones generales

Es frecuente encontrar en el medio latinoamericano opiniones demoleadoras 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 o esa técnica han tenido en la evolución del pensamiento y en la construcción de una nueva etapa de la historia.

De ahí mi creencia de que una crítica justa a la planificación implica necesariamente el exámen del papel que se le asignó para alcanzar los propósitos económicos que la sociedad estimaba prioritarios. A este propósito debe recordarse que el tema dominante en América Latina, desde los años cuarenta hasta hace poco tiempo, era el 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 alcanzarle. 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 a 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

Esta interpretación más profunda e integral de las economías latino-americanas, en especial las del cono sur, encontró en las técnicas de planificación un instrumento extraordinariamente valioso para dar coherencia a su pensamiento. Así surgieron los primeros "planes de desarrollo". Semejante sistema de programación del desarrollo y su expresión en "el plan" tuvieron gran atractivo entre los políticos y economistas, porque les permitía proyectar una imagen auspiciosa del futuro, que para unos se traducía en un instrumento de convencimiento y de poder y para los otros en el cumplimiento de sus ideales profesionales, no exentos de ambición de poder. 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 exitosos cuando el plan 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 funcionarios 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 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 planificada, 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 encargadas de tomar las medidas políticas de corto plazo. A todas estas dificultades, propias de la innovación que significaba la planificación, hay que agregar un factor común que aún se encuentra

/vigente en

vigente en casi todos los países latinoamericanos: su calidad de dependientes. Para nombrar uno solo de los elementos, mencionaré su condición 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 decisiones básicas del control nacional.

En algunas oportunidades se ha podido constatar que las oficinas de planificación destinaban demasiado tiempo a la elaboración de complicados modelos que, sin embargo, no siempre permitían la toma de decisiones, porque se había descuidado la preparación de las 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 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.

Sé bien que la elaboración de estadísticas no es necesariamente función del planificador, pero sí me parece que cae dentro de sus responsabilidades 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 cabe hacer a la planificación y de los inconvenientes que ha encontrado su aplicación, nadie puede negar que ha servido y sigue sirviendo mucho 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 a alcanzar una mayor tasa de crecimiento en un marco de mayor justicia

/social—, ha



social—, 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 de planificación no afianzado aún, implican la aplicación de nuevas técnicas todavía imprecisas que tornaban 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 ha 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 materia de planificación. La ley de 1929 que creó la Corporación de Fomento de la Producción (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 la planificación en ese organismo autónomo, que a la vez tenía la responsabilidad de promover el desarrollo económico del país, es decir, una función 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 CORFO, en el Banco Central y posteriormente en el Ministerio de Hacienda, se establecieron departamentos de estudios a los que se debe una importante contribución a la elaboración de ese tipo de estadísticas y, a base de ellas, el análisis sistemático de las condiciones

/económicas de

económicas de Chile. Esa tarea de avanzada la que realizaron los primeros egresados de la Escuela de Economía de la Universidad de Chile, fue creada en 1935.

Simultáneamente con la iniciación de estos estudios básicos, la CORFO emprendió la elaboración de los denominados "planes de acción inmediata", que se tradujeron en los programas de electrificación, prospección y explotación del petróleo, industria siderúrgica, etc. Todos ellos tuvieron la particularidad de dar origen a empresas que se constituyeron como filiales de la Corporación de Fomento, tomando la forma jurídica de empresas autónomas del Estado o de sociedades anónimas con capitales públicos y privados.

Así, la CORFO dio nacimiento a empresas que han tenido gran trascendencia para el desarrollo futuro del país. En la CORFO se incubaron los ejecutivos de estas empresas, las que fueron organizadas con características jurídicas similares a las de las empresas privadas pero cuyo capital pertenecía mayoritariamente al Estado. En la formación de sus más altos ejecutivos predominaba un criterio público.

La etapa de los planes de acción inmediata fue exitosa porque su formulación, ejecución y administración estaban radicados en una sola institución que, además, tenía suficiente autonomía. Aun en materia de financiamiento tenía un alto nivel de independencia y flexibilidad, porque la ley que creó la CORFO 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 fueron formulados y aplicados planes sectoriales pero 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 Departamento de Planificación de la CORFO, creado en 1951, o sea, doce años después de iniciadas las actividades de la institución, dio término al primer plan nacional de desarrollo siete años después, y su preparación 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

con la comprensión de los más altos ejecutivos de su propia institución, a pesar de la reconocida calidad de los especialistas que trabajaron en el plan.

Cuando la CORFO quiso salirse de su área de influencia sectorial no tuvo eficacia como institución impulsora de la planificación, pero no por deficiencia técnica, sino por la incomprensión de los políticos y de la administración central, obstáculos que eran insalvables para el departamento de una institución 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 la esfera política.

El plan global, llamado Plan Nacional de Desarrollo Económico, elaborado por el grupo técnico de planificación de la CORFO, y que comprendía diez años, quedó terminado en 1958, pero sólo en 1961 tuvo su aparición pública oficial. Este atraso se debió principalmente a que el gobierno de la época no era partidario de la planificación y a que los técnicos que tuvieron mayor participación en la preparación del plan 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, el cual insistía en la planificación y en las reformas, se vio la oportunidad de obtener una ventaja inmediata del plan 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 planificación 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 preparar las estadísticas básicas, 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

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, promotor del cumplimiento de los planes, e 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 plan decenal de la CORFO no dejó resultados positivos. En realidad no fue así, pues introdujo el concepto de planificación como requerimiento básico 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 la planificación sólo era posible en sistemas económicos centralizados al estilo comunista.

A partir de entonces se impuso pues el concepto de la planificación y sus técnicas. Además los estudios económicos que sirvieron de base para la elaboración del plan decenal 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.

Por otra parte, 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,

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 la elaboración del diagnóstico económico y social del gobierno demócrata cristiano.

En la campaña presidencial de 1964, el candidato Eduardo Frei destacó la importancia de la planificación y ello motivó la organización de un amplio grupo técnico encargado de elaborar los planes que se pondrían en práctica durante su gobierno. Así surgió de hecho una oficina privada de planificación 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, con rango presidencial una Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) que tendría como base la organización existente 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. Además, a este comité asistían regularmente los Ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción, del Trabajo y de Agricultura, el Director de la Oficina de Planificación Nacional, el Presidente del Banco Central, el Vicepresidente de la Corporación de Fomento, 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

político-técnica, en la esfera del Ejecutivo, y daba la 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, hacían posible identificar las áreas de responsabilidad funcional en la política de corto plazo y preparar 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 mensuales 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 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.

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 organizó el sistema de planificación nacional, sectorial y regional, lo que significó gran esfuerzo administrativo, 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 planes se hiciera en los mismo 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. Esa fue una favorable y valiosa experiencia. Del mismo modo, la creación de oficinas regionales sirvió para activar, analizar y coordinar las aspiraciones de los distintos 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 la función de la planificación es esencialmente asesora; en mi opinión se requiere bastante más que eso si se desea hacer de la planificación un sistema fundamental para orientar la acción de un gobierno.

/La principal

La principal influencia que tuvo la Oficina de Planificación Nacional 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 ha sucedido en muchas ocasiones, 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 las oficinas de planificación 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 continuidad 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 la Oficina de Planificación, si se desea cambiar los centros actuales de poder en la conducción económica. Si no es así, la influencia y la ejecutividad de la Oficina de Planificación dependerán del Ministro de Hacienda.

También me 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 la institución o de las instituciones públicas y privadas encargados de aplicar esas políticas.

/Por último,



Por último, como parte de las funciones propias de una Oficina de Planificación, debería insistirse más que hasta ahora en la preparación de estudios de preinversión, ya sea en los organismos ejecutivos o en la propia Oficina. En otras palabras, deberían exigirse por las oficinas de planificación programas de preinversión como paso indispensable antes de pedir recursos para proyectos específicos. Así se evitaría pasar directamente desde la generalidad de los planes 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 las oficinas de planificación.

De las consideraciones anteriores se desprende que la planificación no puede quedarse al margen de los temas que angustian diariamente a quienes toman decisiones en el campo de la política económica y social. Si éstos, 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, los planificadores se han resistido a aceptar responsabilidades como esas, 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 planificación se establece un proceso continuo de estudios de preinversión, que lleva a formar un "banco" de proyectos factibles, económica y socialmente útiles, sería posible fijar

/prioridades a

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 que fortalezcan los sectores débiles en la preparación 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. Este es otro aspecto al cual no siempre se 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.

Todo lo anterior no quiere decir que se descuiden los aspectos hasta ahora más tradicionales de la planificación, 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 planes detallados absorba el tiempo a 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 fuera.

Una última observación sin importancia técnica, pero sí práctica, tiene que ver con el uso del lenguaje. Es indispensable que los economistas en general y los planificadores en particular dejen de lado, en las reuniones externas al organismo planificador 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 cualquier audiencia. Bien vale la pena realizar un esfuerzo como éste, en el que se pierde el misterio pero se gana en comprensión.

### 3. Las reformas de la administración y el derecho

La concepción de 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 y la política. En la práctica, las administraciones fueron creciendo anárquicamente a medida que el Estado moderno iba tomando cada vez más y mayores funciones.

Quizás uno de los aspectos más críticos 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 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 y la programación, con la consecuente ampliación y rapidez extraordinarias de la información estadística y administrativa.

Ambos hechos, la tradición y anarquía de las administraciones y el advenimiento de la informática, hacen indispensable diagnosticar, analizar e implantar nuevos métodos y procedimientos funcionales que cooperen eficientemente con la aplicación de las técnicas de la planificación y su funcionamiento. De otra forma, muchos resultados anhelados se verán frustrados o frenados por sistemas administrativos ya obsoletos e incapaces de utilizar la planificación como método y práctica 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 funcionamiento de los programas de desarrollo.

No menos importante que la reforma administrativa es la reforma 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

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 cambios jurídicos de tal índole que resulta indispensable una reforma fundamental 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 concepciones legales positivas. De no hacerlo, se producirá inevitablemente, como alguien dijo, "la revuelta de los hechos contra el Derecho".

#### 4. 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 destinadas a satisfacer la demanda interna también tienden a concentrarse en cuanto la evolución de algunas actividades productivas es factor determinante de la tasa de crecimiento. En el caso chileno puede citarse a este respecto la importancia que tiene para el crecimiento de la economía el comportamiento del sector industrial productos de bienes manufacturados y el de la construcción. Concurrerán a estas características la peculiar incapacidad para generar un crecimiento autosostenido.

/Frente a

Frente a dichas condiciones estructurales la única receta posible es diversificar tanto las exportaciones como la estructura interna de la producción. Una recomendación tan simple y tan lógica significa nada menos que superar todos los problemas del subdesarrollo.

Uno de los aspectos que hay que abordar en esa ambiciosa tarea es la reasignación de los recursos financieros y físicos para obtener una estructura productiva diferente. Las observaciones siguientes se centran sobre todo en el sector público, se refieren a la experiencia chilena y no pretenden ser exhaustivas.

a) Condiciones naturales

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 recursos naturales un potencial económico importante. Sin embargo, la naturaleza nos sometió a la dura prueba de su conquista con los 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 complicada naturaleza.

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

número de habitantes (sólo 9 millones) como por la forma desigual en que se encuentra distribuido su relativo bajo ingreso, son otros tantos obstáculos que dificultan al amplio aprovechamiento económico de sus recursos naturales. Estas características hacen necesario, por una parte, incurrir en cuantiosas inversiones para la explotación de las riquezas naturales y la comercialización de los productos elaborados y, por otra, 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 del mercado interno como la modernización del sistema productivo gracias a la ejecución de proyectos no tradicionales, 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

Durante las décadas pasadas se han ido agotando las posibilidades de sustitución fácil de productos importados, salvo en los productos agropecuarios, donde aún hay margen 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 en el ingreso geográfico de las remuneraciones al trabajo, que subieron de un 46.8 por ciento en 1964 a cerca del 52 por ciento al término de la década, no significaron un aumento de la proporción que tenían las industrias tradicionales en la estructura del consumo privado, sino más bien de las intermedias y de las

/de consumo

de consumo durable. En efecto, según las cifras publicadas por ODEPLAN en Antecedentes sobre el Desarrollo Chileno 1960-1970, las industrias tradicionales —las alimenticias, vestuario, muebles, editoriales, etc.—, representaban casi 78.8 por ciento en 1964 y 72.2 por ciento en 1968. En cambio, las industrias productoras de bienes intermedios habían aumentado su participación de 8.3 a 11.8 por ciento y las de consumo durable de 13.7 a 16 por ciento, ambas entre los mismos años. Este 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 desocupados, 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.

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, esos sectores 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 producción abandonando ciertas líneas o variando drásticamente sus precios relativos. Esto último requeriría un alto grado de control sobre las decisiones de producción e inversión del sector privado o traspasar al Estado la propiedad de las principales empresas industriales, lo que tendría un elevado costo económico y social

/durante el

durante el proceso de ajuste. Más aún, el grado de control que implica una política de esta naturaleza sobre la producción interna y sobre el comercio exterior y la impopularidad que puede acarrear por las dificultades de abastecimiento y por el posible aumento de la desocupación en el período de ajuste hacen muy difícil implantarla en un sistema social y político pluralista donde existan amplios grupos medios y libre expresión y crítica. En todo caso, quien esté dispuesto a emprender tan difícil tarea bajo las condiciones descritas debe tener conciencia del riesgo político que ella implica en cuanto a las posibilidades de sucesión de un gobierno de su misma orientación.

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.

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 de que se dispone para sustentarlo. En un país con las características de Chile, donde el sector público dispone, como ya se ha explicado, de más del 70 por ciento de los recursos financieros destinados a la inversión, la asignación de estos recursos adquiere una influencia decisiva para cambiar a largo plazo la estructura de la producción.

He 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 conocimiento técnico, los efectos económicos a corto plazo y las rigideces-- que impiden una libre asignación de los recursos financieros.

En la experiencia chilena puede comprobarse que las funciones tradicionales del Estado han hecho que sus organismo inversores se vinculen principalmente con las obras civiles, es decir, obras viales y ferroviarias,

/puentes, tranques,



puentes, tranques, puertos, aeropuertos y edificación en general. Estos sectores son los que tienen organización, experiencia y tradición. Por otra parte, con una concepción heterodoxa para el tiempo en que fue creada, la Corporación de Fomento de la Producción 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 instituciones, 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 (INTEL), 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.

En suma, la organización administrativa existente es competente, en general, 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 administrativa a proyectos distintos de los que se elaboran en los organismos especializados. Debido a este hecho, quien tiene la responsabilidad de asignar los recursos públicos se encuentra, repito, 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 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 un monto reducido, principalmente en obras públicas, creando después la presión social —por el lado de la ocupación o 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 continuación de obras y que sea muy difícil detener el proceso para transferir recursos o proponer proyectos nuevos de mayor productividad.

/También se

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 piensan 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.

Las situaciones descritas se producen por fallas en el sistema de planificación y presupuestos. En el primer caso, porque la función planificadora no puede detenerse en el simple enunciado de los proyectos por realizar, sino que debe preocuparse de verificar si existe capacidad para ejecutarlas, o de promover las reformas institucionales necesarias cuando las estructuras existentes no pueden 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 planes 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, iniciaron su operación después de 1970. En otros términos, pasó 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 la falta de un programa de preinversión. Disponiendo de un programa de esta naturaleza sería posible conocer el itinerario completo de los proyectos y ponderar los beneficios 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 hiciera irresistible.

/Las observaciones

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 asigne al sector privado mantengan la actual estructura de inversión o la modifiquen tan lentamente que no sea posible cumplir las metas del plan.

Además de las dificultades que supone vencer la inercia administrativa, la elaboración y ejecución de proyectos no tradicionales impone otras exigencias, entre las cuales se pueden 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, financiamiento y rentabilidad; d) diseños de ingeniería que, en muchos casos, supera el grado de preparación y experiencia de los expertos nacionales; e) su negociación con intereses extranjeros cuando sea necesario el uso de patentes o knows how de dominio de firmas internacionales; f) pago de remuneraciones al personal directivo y técnico que, por su especialidad, excede a menudo los niveles de remuneración que existen en el sector tradicional de la administración del Estado, aun el de profesionales de larga experiencia, capacidad y prestigio, lo que da origen a comparaciones, descontentos y presiones por parte de los que se sienten postergados, etc.

Por otra parte, el plazo de gestación de los proyectos no tradicionales excede muchas veces el período de una administración. Así, 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. Tal fue el caso 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

casos, su puesta en operación y producción ha excedido ese plazo. Como antes se explicó, esto se debió a que en períodos anteriores no se dio la debida prioridad a proyectos de esta naturaleza, cuya etapa de estudios requiere un tiempo considerable. La lentitud o la interrupción de estos estudios puede significar una discontinuidad de varios años, pues durante la interrupción los recursos del sector público se destinan a proyectos tradicionales de infraestructura, volviendo a producirse las rigideces ya mencionadas.

Debe agregarse que la ejecución de los proyectos no tradicionales suele dar una ocupación 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 esos proyectos requiere de calificaciones especiales, siendo así que los mayores problemas ocupacionales se encuentran en la abundancia de trabajo no calificado. Estos proyectos, por otra parte, tienen un alto contenido importado, ya que el equipo y la maquinaria proceden del exterior, lo que obliga a buscar el financiamiento externo correspondiente. Ello hace necesario 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 en que éstos se suministran.

En el caso chileno la responsabilidad de promoción y financiamiento de este tipo de proyectos ha recaído sobre el sector público y, dada la evolución política del país, se puede decir con bastante certeza 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 ingresos públicos, ya sean de origen interno o externo.

A causa de esta situación, la generación de ahorro público condiciona el nivel de inversión, salvo las posibilidades y 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 en las operaciones del sector público. El ahorro voluntario no ha constituido en Chile una fuente complementaria suficiente de financiamiento, salvo en

/ciertos programas

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. Me parece indudable que un programa de esta naturaleza presentará serios problemas para su financiamiento global. Sin embargo, omitiré 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.

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, o sea todo lo que no corresponda a inversiones y pago de deudas. Complementan este excedente los ingresos provenientes de créditos externos e internos para completar 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 como resultado de la aplicación de 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

voluntad de la administración 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 anteriores, 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 de 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, y 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 las programadas, 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 han sido los programas de salud, la reforma educacional, la reforma agraria y los programas de promoción social.

/En estas

En estas circunstancias, en la competencia por obtener la asignación de los recursos presupuestarios o por conseguir financiamiento 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.

Una vez creado un excedente determinado, viene la competencia por la asignación de esos recursos entre inversiones alternativas. En tal momento empieza a sentirse la inercia de la administración, las rigideces para 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, 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

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.

El resultado de esta confrontación de intereses económicos y políticos y de las pugnas administrativas se reflejan en el presupuesto del sector público. De ahí que quien controla el presupuesto puede 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 facultad decisiva y tiene el conocimiento detallado de la administración, lo que sólo se adquiere en el proceso de formulación, ejecución y control presupuestario.

En resumen, la existencia de un plan 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 implementación 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 plazo y en la asignación de recursos del sector público. Reitero,

/por consiguiente,



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.

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. Mientras el propio Presidente crea 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, seguiré convencido de que 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 en activos participantes del proceso de cambio. Estas fuerzas son necesarias para dar una base de sustentación social y para conciliar las presiones que inevitablemente desatará la dinámica social creada por los cambios y por la racionalidad económica que contemplan los planes.

## 5. Planificación y participación

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 de organización social que se dan bajo diferentes formas tanto del capitalismo como del 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 para atenuar las injusticias vigentes y a otros para disimular los medios totalitarios a través de los cuales quieren imponer los cambios, lo que está reñido con la esencia de lo que es participación. Esta tiene un profundo sentido revolucionario, ya que a través de ella se pretende eliminar los sistemas de dominación de las minorías, lo mismo si se ejerce como resultado de la propiedad y gestión capitalista de los medios de producción, que usando el poder que confiere la administración del Estado, con el fin de perpetuar un sistema de gobierno en beneficio de determinados grupos políticos y 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 en las decisiones políticas más altas como en las relativas a producción, inversión y distribución que adoptan las unidades productivas de bienes y servicios.

Trasciende los límites de este trabajo el diseño o esbozo de lo que sería una sociedad con un sistema auténtico y generalizado de participación. Sin embargo, vale la pena dejar planteados ciertos aspectos, especialmente los que dicen relación con decisiones políticas de alcance público que para su éxito requieren la comprensión y cooperación de amplios grupos sociales.

/En todo

En todo caso deseo dejar en claro que, en mi opinión, todavía falta largo camino por recorrer para lograr una real participación en la planificación dentro de la propia administración pública, en que es frecuente encontrar a jefes de servicio y hasta a ministros que "corren con colores propios" y se resisten a integrar sus decisiones en el marco de una acción planificada. Lo mismo se puede decir de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. Muchas veces no existe 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 y entorpece la debida coordinación y participación política que debe existir y trasmite 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 activa y ejemplo comprometa en su programa al pueblo. 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.

En el caso de los sistemas de gobierno que se denominan centralizados, la planificación ha sido imperativa y las decisiones se han impuesto coercitivamente después de haber sido debatidas y adoptadas en el seno 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 se pueden reprimir 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 a los cambios como las /contradicciones que

contradicciones que se produzcan entre la racionalidad económica y las exigencias de los grupos sociales como consecuencia de un proceso de cambios acelerados.

La situación es muy diferente en un sistema político pluralista, donde existe libertad para expresar las opiniones y las autoridades políticas son elegidas periódicamente en votación libre y secreta. En este caso será necesario vencer los obstáculos que opongan los opositores de los planes gubernamentales y conquistar el apoyo de las mayorías a quienes, se desea favorecer.

La participación podría ser el estímulo para conseguir la adhesión de estas mayorías y el mecanismo de autorregulación que evite la coerción. La cuestión está en encontrar la expresión concreta que tomaría la participación en la diversidad de circunstancias que se presentan, sin que esta sustancial modificación en la administración del Estado y en la gestión de las empresas se transforme en un factor paralizante de las decisiones de políticas de alcance público ni provoque una caída violenta de la inversión, la producción y la productividad de las empresas.

Eludir ese desafío y los riesgos que presenta la participación, tanto en las decisiones de política que afectan a las mayorías como en el funcionamiento de las unidades productivas, puede agudizar el conflicto entre la racionalidad económica y las aspiraciones de los distintos grupos sociales. Ello podría colocar a los gobernantes ante el dilema de reprimir esas presiones o renunciar al cumplimiento de las metas económicas. 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 la participación de representantes legítimos de la comunidad en los distintos planos decisorios puede trasladar la lucha política a esas instancias. Hacerlo así podría entrabarlas y perjudicar la eficiencia, especialmente en la administración de las unidades productoras. Sin embargo, la contrapartida está en el interés directo que tendrían los trabajadores en el resultado

/de la

de la empresa, lo que podría hacer predominar en la elección de los representantes el sentido de eficiencia sobre los intereses puramente partidistas.

No hay experiencias lo bastante numerosas y sostenidas para deducir de ellas una conclusión generalizable sobre un modelo de participación, sobre todo si se trata de aplicarlo en un sistema político pluralista. Sin embargo, el problema existe, las presiones son crecientes y el dilema entre coerción y participación se hace cada día más evidente.

En la experiencia chilena, la ampliación de la participación 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 1964-70 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 de participación que antes no existía.

Esta situación se ha hecho más evidente a partir de 1970, especialmente con la ampliación del área estatal que se ha producido a raíz de la política de estatificación del actual gobierno. Desde hace varios años existía en Chile un sector público amplio y diversificado, pero la creación de empresas públicas no daba origen a una presión de los trabajadores por cambiar las relaciones tradicionales en la gestión de las empresas. En la actualidad, los trabajadores 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 en la empresa.

Esta situación tiende 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 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

propiedad privada de los medios de producción y la gestión de las empresas inspirada en los criterios capitalistas parece imperativo encontrar fórmulas de remplazo que ofrezcan una perspectiva diferente.

En estas condiciones el regreso a 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 la empresa 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 que los afecta 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 disculpa no parece satisfactoria si se considera la variedad de sistemas electorales ideados para elegir las autoridades más diversas desde el punto de vista de su género e importancia. De ahí que dé por superado este obstáculo en mis observaciones siguientes y que suponga perfectamente posible asegurar, a través de un sistema electoral, una representación genuina y equitativa siempre y cuando se requiera la participación de distintos grupos sociales.

Pueden señalarse varios campos en los que la participación es recomendable y su implementación no presenta serias dificultades. Así ocurre con los sectores de la educación, la salud, la vivienda, etc. Sin embargo, sólo me referiré a algunos casos que me parecen más directamente ligados a los temas que han sido motivo de preocupación principal en este trabajo.

/Las reflexiones

Las reflexiones que siguen no pretenden llegar al detalle del funcionamiento de los distintos comités de participación que se especifican. Se proponen más bien presentar algunas de las ventajas que ofrece un sistema de participación en la formulación y aplicación de ciertas políticas del sector público frente a un sistema de gobierno en que no existe dicha participación. También deseo aclarar que no me referiré a la participación regional, aun siendo importante y muy necesaria, porque ella puede seguir un esquema parecido al que se adopte nacionalmente con mayor insistencia en los aspectos peculiares de cada región.

Un gobierno que dispone de un plan o de un programa político planificado necesita apoyo 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 y de las superestructuras, sino que cada día se hace más importante lograr el compromiso de los centros de poder real, que no siempre tienen una representación genuina en las estructuras tradicionales.

De lo anterior se desprende la necesidad de buscar un lugar de encuentro, que sin duda no será el único, en el que se pueda explicar 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 representación más amplia de los representantes de los trabajadores y de los agentes económicos que tienen algo que ver en el proceso. La amplitud no significa gran número de representantes, sino más bien que no se excluya a ningún sector de gran influencia.

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 quiero decir que la preparación de la información y el diseño de planes y políticas serían de exclusiva responsabilidad de la administración, sin perjuicio de las consultas que ésta realice en la etapa de su formulación, a los distintos sectores económicos y grupos sociales. Además de la

/discusión sobre

discusión 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 los representantes libremente elegidos sean de posición política distinta a la del gobierno, y no caer en la tentación de presentar sólo informaciones favorables y ocultar las que no favorecen a los propósitos gubernamentales. Cualquier vicio en la representatividad o en la fidelidad de los informantes podría hacer que el organismo perdiera toda efectividad y se transformase en una fuente adicional de conflictos. Es importante notar 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 tengan en cuenta el pensamiento de la comunidad, sólo tendrán 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 dilataría la ejecución de las medidas y, entorpecería la acción de los gobiernos.

Aunque estos riesgos son reales, lo importante es saber si sus efectos serían más o menos perjudiciales que los que provoca la falta de información. 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



El conocimiento abrupto de las medidas gubernamentales sin la posibilidad de apreciar todos sus alcances puede originar conflictos sociales y trastornos económicos que comprometan 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 las consecuencias de esa decisión y da 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 siente participe efectivo del poder, con las responsabilidades que ello implica, y no mero espectador, sin otra conciencia que la de sus múltiples necesidades insatisfechas.

En escala macroeconómica, la participación constituye un avance, pero es insuficiente para asegurar una integración mayor de la comunidad en las decisiones públicas. Otro 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 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. Lo mismo debe ocurrir en cuanto a los otros sectores, lo que permite crear una estructura de participación desagregada, de carácter permanente, que con la periodicidad que cada

/caso aconseje

examine la forma como se están cumpliendo las metas del plan, las dificultades que surjan, la coordinación entre actividades y empresas cuya producción sea complementaria, etc. En general, las técnicas de los planes sectoriales han sido ampliamente desarrolladas. Como también hay experiencias concretas de participación sectorial, me parece innecesario ahondar en esta materia. Sólo he querido señalar ese aspecto porque, a pesar de su conveniencia, no se ha avanzado bastante en su implementación en las experiencias planificadoras de América Latina.

En cuanto á la acción específica, deseo 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. Me refiero especialmente a los aspectos relacionados con la ocupación, con la estructura del consumo y los sistemas de abastecimiento y con la política de ingresos.

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 puede eliminar 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.

Un caso menos dramático que el del empleo, pero no menos urgente, lo constituye el nivel y estructura de consumo de las grandes mayorías y las deficiencias de los mecanismos de comercialización, los cuales hacen que los bienes y servicios lleguen hasta ellos en las peores condiciones de calidad y a precios unánimemente 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 estos grupos de la sociedad que tradicionalmente han

/quedado rezagados

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 dedicara 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 escepticismo 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 decisión? ¿Qué valor e importancia podrían tener estos grupos organizados cuando se produjesen deficiencias temporales de abastecimiento? La simple enumeración de las ventajas que podría tener 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.

Este rápido enunciado permite comprobar que la participación puede ser ventajosa para lograr mayor eficacia en la planificación y en la aplicación de la política gubernamental. Destaca, en relación con ello, uno de los aspectos centrales de la política económica: la política de ingresos y en particular la determinación de salarios y precios.

Tradicionalmente las discusiones de salarios y precios se han hecho 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 preestablecida cuando los trabajadores, los empresarios y los representantes del Estado deben

/enfrentarse para

enfrentarse para hacer una demostración de fuerza y habilidad. Nadie quiere verse expuesto a una pérdida de prestigio siendo así que todos deben hacer concesiones. Sólo los débiles sin capacidad de negociación tienen que acatar la norma, mientras se mantienen en su posición postergada acumulando 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, 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 disputase traduzca 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 panta 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 mucho más altos en otras actividades públicas y 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.

Mi experiencia personal tiene la ventaja de haberla vivido exclusivamente desde el ángulo del sector público, por lo que en ningún caso he defendido intereses privados o personales. En cambio, en las discusiones en que se contradicen 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

coincidir los objetivos de la política de ingresos con lo que resulta del conflicto de intereses en la fijación de salarios y precios.

Para enfrentar esta situación hay tres caminos posibles. Se puede aceptar el sistema tradicional, tratando de que el regateo y el conflicto conduzcan 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. 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 sería la discusión de la política global de ingresos. En esta etapa habría que presentar los objetivos de corto y largo plazo que persigue dicha política --tal como la propugna el plan general-- 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 objeto de esa presentación sería dar a conocer y poner a debate entre los representantes de trabajadores y empresarios los aspectos sociales y económicos que se persiguen con una política de ingresos determinada, la necesaria congruencia que debería existir en el comportamiento de las distintas variables y la secuencia de tiempo necesaria para lograr los objetivos finales que se pretende alcanzar en el período para el cual se elaboró el plan.

Una vez aprobadas las pautas generales, deberían comunicarse a los comités sectoriales, para ver en qué medida podría haber incompatibilidades a un nivel más microeconómico. A su vez, los acuerdos sectoriales deberían comunicarse 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 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 acentúen las diferencias entre aquellos que —por su organización, poder y ubicación en centros estratégicos para el desarrollo económico y social de país— han logrado mejorar sus posiciones relativas y la mayoría de los trabajadores, habiendo debido conformarse estos últimos con los reajustes otorgados legislativamente o con los aumentos que han resultado de una negociación en que 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 materia 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. Ello ha exacerbado el conflicto social y, hasta la fecha, no ha permitido aplicar una política de ingresos que, junto con lograr una distribución más equitativa, la hay compatible con los propósitos de estabilidad de precios y de desarrollo económico-social,

La participación no pueda 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 tengo 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.

En este capítulo, que contiene algunas reflexiones sobre la planificación, he querido destacar, sobre todo, que los avances logrados en las técnicas de planificación y en la formación de personal idóneo, no han tenido la contrapartida de una nueva organización y estructura institucional, tanto del sector público como de la participación privada, que permita integrarlos en un sistema de planificación eficaz.

/Así como

Así como en los países que han implantado el socialismo centralizado, la planificación se ha constituido en la base para dar consistencia a las decisiones gubernamentales, las que han sido impuestas coercitivamente, en un sistema descentralizado, particularmente en los países subdesarrollados, debería constituirse en el mecanismo que integre las decisiones públicas y privadas, 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 desconozco que existen conflictos entre los distintos grupos sociales, pero me resisto a aceptar que "la lucha de clases" sea el único motor de la historia. El conflicto es real y muchas veces inevitable, pero en vez de exacerbarlo habría que institucionalizarlo en un sistema abierto al diálogo y a la crítica constructiva.

No creo 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, creo firmemente que a los hombres también los mueven sus virtudes y no sólo sus pasiones.

---

<sup>1/</sup> M. Larrain 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; la iniciación de cambios de estructura de tanta trascendencia como la nacionalización de la gran minería del cobre, la reforma agraria y la reforma educacional; la mayor organización del pueblo por comunidades y empresas; la mayor independencia económica lograda a través de la política internacional y de comercio exterior; 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, vinculado con los 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 demócrata-cristiano, constituyeron importantes avances para lograr las transformaciones económicas, sociales y políticas que Chile necesita. Debe reconocerse, por otra parte, que en el gobierno de la Democracia Cristiana no se logró institucionalizar la participación popular ni se 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 aquí, que perdieron las elecciones presidenciales de 1970, con lo cual se interrumpió el proceso iniciado bajo la enseña de "Revolución en Libertad".

A pesar de los hechos negativos, el camino quedó abierto para proseguir hacia el objetivo final de lograr una sociedad más igualitaria, más dinámica y más independiente, donde será posible que las mayorías nacionales participen cada vez más en la construcción de su porvenir. El punto de partida para un nuevo gobierno era, por consiguiente, una sociedad en proceso de cambio con los riesgos y ventajas que ello implica. Riesgos porque los cambios emprendidos no se habían consolidado aún totalmente, porque nadie podía esperar lograrlos en el corto período de seis años y, además, porque es necesario avanzar hacia nuevas etapas, ya que la Revolución en Libertad constituía, como siempre se dijo, la primera estación del recorrido. Las ventajas son evidentes. Se removieron obstáculos que existían desde siempre, que constituían 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 las elecciones presidenciales efectuadas en septiembre de 1970 resultó vencedor el abanderado de la Unidad Popular, coalición formada por comunistas, socialistas, parte de los radicales y otros grupos de menor importancia electoral y política. Durante el primer año de gobierno del presidente Allende, que coincide con el período en que escribo este libro, muchos acontecimientos han ocurrido en Chile y no puedo menos de hacer algunos comentarios acerca de las continuidades y discontinuidades que existen, hasta la fecha, entre la política de este gobierno y la del anterior.

Debe hacerse la salvedad de que hay una discrepancia de fondo en su objetivo final, ya que el actual gobierno aspira a construir un sistema socialista inspirado en los principios de Marx y Lenin. Sin embargo, de acuerdo con las declaraciones oficiales, éste es un período de transición en el que no se emplearán los procedimientos que tradicionalmente han usado las revoluciones socialistas. De ahí que "la vía chilena hacia el socialismo" constituya una nueva experiencia.

Después de triunfar el presidente Allende, en septiembre de 1970, se produjo un grave trastorno en el funcionamiento de la economía. Fue retirada una proporción importante de los depósitos bancarios y de los fondos de ahorro, se paralizaron las inversiones, se restringió bruscamente la demanda produciéndose acumulación de stocks en el comercio y en las industrias, aumentó la cesantía, etc. En esta verdadera desarticulación del aparato económico, sumado a serios trastornos sociales y políticos, debió iniciar su acción de gobierno el nuevo Presidente de Chile.

El primer objetivo de su política económica fue reactivar y normalizar la economía. Para ello provocó un fuerte aumento de la demanda a través de una significativa redistribución del ingreso en favor de las remuneraciones del trabajo y aumentando el gasto público. Los mecanismos de política económica que se utilizaron fueron principalmente el aumento masivo de

/salarios, el

salarios, el control rígido de los precios, el otorgamiento de subsidios, el mantenimiento invariable, por casi año y medio, del tipo de cambio y el aumento de importaciones de bienes de consumo. Todo esto se financió con una extraordinaria expansión monetaria, principalmente originada en préstamos del Banco Central al Fisco. Así, en un año aumentó a más del doble la cantidad de dinero circulante que existía al 31 de diciembre de 1970, y se gastó gran parte de las reservas internacionales acumuladas en el período anterior.

Los resultados positivos han sido un aumento importante de la demanda y de la producción, una sustancial reducción de la desocupación y una disminución de la tasa de incremento de los precios, medida por las variaciones anuales del índice de precios al consumidor. Los problemas que han surgido o pueden surgir con la aplicación de esta política se refieren a las presiones inflacionarias que origina el aumento de salarios, una vez ocupada gran parte de la capacidad instalada que no se utilizaba; al desfinanciamiento del sector público debido a la expansión del gasto y a la magnitud de los subsidios otorgados; al aumento de la demanda por encima de las posibilidades de incremento de la oferta interna y de las importaciones, producida por una expansión monetaria que no guarda relación con los aumentos de precios y de producción; a la reducción del ahorro en las empresas privadas y en el sector público, debido a la política de precios y de tarifas, y a las dificultades de abastecimiento al restringirse la producción interna frente al aumento del consumo y del deterioro que ha experimentado el comercio exterior.

Al terminar el primer año de gobierno de la Unidad Popular se aprecian síntomas semejantes, pero más agudos, a los que se presentaron en 1967, en el sentido de que el sistema productivo, en general, no está en condiciones de seguir absorbiendo alzas de salarios en porcentajes superiores al alza de los precios del período precedente, sin que esto, a su vez, dé lugar a nuevos aumentos de precios. Además, la expansión de la producción industrial tiende a limitarse por la utilización de prácticamente toda la capacidad ociosa que antes existía y por la paralización de las inversiones para su expansión. La situación actual se ve agravada porque las condiciones del

/comercio exterior

son adversas mientras que en 1967 eran favorables. En cuanto a los resultados de la política antinflacionaria, tal como en la experiencia anterior, el primer año ha sido satisfactorio, ya que la tasa anual de inflación ha bajado de 35 a 20 por ciento (en 1965 había bajado a 25.9 desde un 38 por ciento). Sin embargo, al comenzar el año 1972 se advierten presiones inflacionarias más intensas que al iniciarse el año 1966.

A pesar de que los principales partidos políticos que apoyan al gobierno dominan sin contrapeso, las directivas de la CUT y de los sindicatos de las más grandes empresas, hasta ahora no ha sido posible detener la posición reivindicacionista de los trabajadores organizados, y las peticiones de reajuste de salarios que ya se han producido superan largamente el aumento experimentado por el índice de precios al consumidor. Esto puede reiniciar el ciclo inflacionario haciendo imposible su control a través de la política de precios y subsidios. Quienes antes propiciaban las peticiones sin límite inábilmente llaman hoy a la disciplina y a la cordura; en cambio, los que ayer trataban de apagar el incendio hoy avivan el fuego, sin detenerse a pensar que también ellos pueden perecer en las llamas.

En el comercio exterior se ha producido una clara discontinuidad. El gobierno anterior propiciaba una apertura hacia el exterior, a través tanto del fomento de las exportaciones como de la importación selectiva de productos destinada a elevar la eficiencia de la producción interna. Hacia el cumplimiento de esos objetivos conducían la política del tipo de cambio programado, al no permitir la sobrevaluación artificial del escudo, y las medidas arancelarias. El actual gobierno se creó desde el principio un pie forzado en la política cambiaria al proclamar que las devaluaciones constituían poco menos que una lesión a nuestra soberanía y eran una de las causas más evidentes de la inflación. No obstante estas declaraciones, se ha visto obligado a provocar una devaluación en las postrimerías del año 1971, introduciendo un sistema de cambios múltiples de difícil administración, con consecuencias inflacionarias inevitables y que no entraña un estímulo importante para el fomento de las exportaciones.

Las condiciones de balanza de pagos extraordinariamente favorables con que cerró el año 1970 se desvanecieron durante 1971 y el país ha vuelto

/a sentir

a sentir las angustias que provoca el desequilibrio en el sector externo. La disminución del precio del cobre en el mercado mundial ha tenido gran influencia en esta situación desfavorable.

El aspecto más importante en que se ha notado un cambio en la política ha sido la rápida expansión del área estatal que se ha aplicado durante 1971. Para el gobierno fue fácil completar la nacionalización del cobre y acelerar el proceso de reforma agraria, porque en ambos campos había adelantado bastante la administración anterior. La novedad radica en que a esos hechos, de por sí importantes, se ha agregado la nacionalización y estatización del salitre, la gran minería del hierro, el carbón, gran parte del sistema bancario y las empresas textiles más grandes. En una palabra el Estado ha asumido una influencia directa o indirecta en muchas empresas industriales y comerciales. El gobierno ha anunciado además su propósito de estatizar alrededor de 250 empresas más que, en la práctica, son las de mayor dimensión que existen en Chile. Lo anterior está de acuerdo con el criterio de socialización que inspira la acción gubernamental, socialización que se pretende aplicar a través del rápido control por el Estado de las principales actividades económicas y financieras que se habían mantenido de propiedad y gestión privada.

Uno de los problemas no resueltos es la forma como participarán los trabajadores en las empresas del área estatal. El estímulo a la participación que se había venido produciendo en la administración anterior se ha transformado en una manifestación cada vez más evidente de que no se acepta el simple cambio del antiguo patrón por un representante del Estado. En el sector agrícola, por ejemplo, esto es ya indiscutible.

En general, la política del gobierno se ha orientado a destruir el ya debilitado poder de las oligarquías nacionales y a transferir al Estado las propiedades de inversionistas extranjeros en las actividades más significativas para el desarrollo del país. Para conseguir estos objetivos se ha apoyado principalmente en el poder que confiere la administración estatal y en los trabajadores organizados. No se ha considerado debidamente, sin embargo, la reacción de los grupos medios

/ni que

ni que los beneficios de la política aplicada no alcanzan todavía a amplios grupos marginales.

A este respecto debe recordarse que los grupos medios, a pesar de su heterogeneidad, tienen las aspiraciones que surgen de una sociedad de consumo, están incorporados a importantes actividades económicas, culturales, administrativas y políticas del país, constituyen una parte considerable de la población y ejercen una decisiva influencia en la formación de la opinión pública. Por otra parte, los grupos marginales no ideologizados tienden a desengañarse rápidamente de los gobernantes y en especial de los partidos políticos que aparecen como responsables de la conducción del gobierno. En esta importante masa, que solía expresar su protesta en las elecciones influye ahora un hecho nuevo: la penetración del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), movimiento que preconiza la revolución violenta, no cree en las elecciones y está induciendo a los marginales de la ciudad y del campo a hacerse justicia con sus propias manos. Ello agrega un nuevo factor de inestabilidad política y social.

Un último dato que importa tener presente es la tradición profesional, democrática y constitucionalista que siempre han tenido las Fuerzas Armadas en Chile. Estas características descartan cualquiera aventura que pretenda inducirlos a romper las normas constitucionales.

En tales condiciones, la base política y social del gobierno de la Unidad Popular parece precaria para realizar con éxito las transformaciones que propuso en su programa, especialmente si se produce un vuelco desfavorable en el frente económico. Tampoco el gobierno demócrata-cristiano tuvo la base sociopolítica necesaria para realizar íntegramente su programa. No contó con los trabajadores organizados, y aunque tuvo el apoyo de las poblaciones marginales, éste fue disminuyendo en el transcurso del gobierno. Los grupos medios que le eran adeptos fueron espectadores muy celosos de mantener o incrementar los beneficios para ellos mismos y los sectores económicos y financieros más poderosos se constituyeron en enemigos del gobierno en cuanto éste inició las reformas y se convirtieron más tarde en los artífices de la candidatura de Jorge Alessandri.

/Dada la

Dada la estructura social del país, su alto grado de sofisticación política, la neutralidad de sus fuerzas armadas y la falta, antes y ahora, de una mística revolucionaria, no parece bastante destruir las "oligarquías" y nacionalizar los capitales que pertenecen a los "imperialistas norteamericanos" para lograr la solución de los problemas de Chile.

Es innegable que las estatizaciones y las nacionalizaciones confieren más poder al Estado y, por lo tanto, a quienes están encargados de su administración, pero no parecen haber conseguido la movilización popular que muchos esperaban. En cambio, el ejercicio de la democracia, en el estado de desarrollo económico y social en que se encuentra Chile, exige que el proceso sea eficiente y que la participación y la planificación de la política sean incorporadas como elementos fundamentales para su éxito.

El hecho de que la conciliación haya sido un elemento presente por décadas en la vida política de Chile no es producto del azar y tiene sus raíces profundas en la estructura social y en las tradiciones chilenas. ¿Cuál será, entonces, la combinación política y social que, olvidándose del sectarismo, pueda posponer los intereses partidarios y ponerse de acuerdo para asegurar la continuidad y la estabilidad que necesita un gobierno a fin de unir a los chilenos alrededor de un programa en que las mayorías se sientan realmente comprometidas? Esta pregunta, que con razón provoca la angustia de muchos, aún no encuentra su respuesta. No cabe esperarla de condiciones negativas como la pereza, la mentira y el temor, sino de cualidades positivas: la acción, la veracidad y el valor. La respuesta está en la exaltación de las virtudes naturales del pueblo chileno y no en deleznable pasiones.

Anexo

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

---

\* El texto de este anexo fue publicado por su autor en Estudios Monetarios, vol. II (Banco Central de Chile, 1970), pp. 5-24. Se han introducido en él leves correcciones editoriales.

<sup>1/</sup> A. Hirschman, Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy making in Latin America (Nueva York, Twentieth Century Fund, 1963).

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 considerarse 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

---

<sup>2/</sup> Véase E. García, A Model of Inflation for the Chilean Economy, tesis doctoral (Mass. Inst. Tech., 1964) y A. Harberger, "Dynamics of Inflation in Chile", Measurement in Economics; Studies in Mathematical Economics and Econometrics in Memory of Jehuda Grunfeld (Stanford University Press, 1963).



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 una mejor distribución del ingreso, las medidas tienen un profundo efecto sobre importantes sectores de la comunidad.

La estrategia descrita involucra serios problemas, el más importante 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:

$$P_i + q_i = \sum_j a_{ij} (P_j + q_{ij}) + \sum_j b_{ij} (w + f_{ij}) \quad (3)$$

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:

$$q_{ij} = q_i \quad \text{y} \quad f_{ij} = q_i - \beta_j \quad (4)$$

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

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  $Al + Bl = l$ , donde los l 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  $Sl = l$ .

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  $\rho l = \bar{l}$ , la variación de precios puede escribirse:<sup>3/</sup>

$$\bar{p} = \rho S(w - \beta) = \mu (w - \beta) = \mu w - \bar{\beta} \quad (8)$$

donde  $\bar{\beta}$  es el incremento medio en productividad, definido como  $\bar{\beta} = \mu \beta$ , donde  $\mu$  tiene la propiedad  $\mu l = \bar{l}$

La variación en el precio real de los factores ( $\alpha$ ) está dada por la siguiente relación:

$$w = \bar{p} l + \alpha \quad (9)$$

Al combinar las ecuaciones (8) y (9):

$$\mu \alpha = \bar{\beta} \quad (10)$$

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:

$$\begin{aligned} p_0 &= \mu w_0 \\ \alpha_0 &= w_0 - \bar{p}_0 l \\ \mu \alpha_0 &= \bar{\beta} \end{aligned} \quad (11)$$

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

<sup>3/</sup> Aunque esta ecuación pudo escribirse directamente, el desarrollo permite medir la situación de cada producto particular mediante la ecuación (7).

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):

$$\begin{aligned} \bar{p}' &= \mu w_0 - \bar{\beta} = p_0 - \bar{\beta} \\ \alpha' &= \alpha_0 + \beta_1 \\ \mu \alpha' &= \bar{\beta} \end{aligned} \quad (12)$$

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  $\epsilon$  con el objeto de mantener las relaciones de precios de las ecuaciones (11):

$$\begin{aligned} \bar{p}_0 &= \mu w'' - \bar{\beta} = \mu (w_0 + \epsilon) - \mu \beta = \mu w_0 \\ \mu \beta &= \mu \epsilon = \bar{\beta} \\ \alpha'' &= \alpha_0 + \epsilon \\ \mu \alpha'' &= \bar{\beta} \end{aligned} \quad (13)$$

Estas ecuaciones muestran una posibilidad más amplia en cuanto a la distribución de la mayor productividad. Debe observarse que la posibilidad  $\epsilon = \beta$  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:

$$\begin{aligned} p &= \mu_L w_L + \mu_K w_K + \mu_R w_R \\ \beta &= \mu_L \delta_L + \mu_K \epsilon_K + \mu_R \epsilon_R \end{aligned} \quad (14)$$

donde L, K y R corresponden al trabajo, capital e importaciones, respectivamente.

/Se supone.

Se supone que la conducta del pago mínimo esperado para los diferentes factores es:

$$\begin{aligned}w_L(t) &= Y_L p(t-1) \\w_K(t) &= Y_K p(t) \\w_R(t) &= Y_R p(t)\end{aligned}\tag{15}$$

Este comportamiento lleva a la siguiente ecuación de diferencias finitas:

$$p(t) = \frac{\mu_L Y_L}{1 - \mu_K Y_K - \mu_R Y_R} p(t-1)\tag{16}$$

cuya solución es:

$$p(t) = \left( \frac{\mu_L Y_L}{1 - \mu_K Y_K - \mu_R Y_R} \right)^t p(0)\tag{17}$$

La condición para una disminución en la tasa de inflación está dada por:

$$\mu_L Y_L + \mu_K Y_K + \mu_R Y_R < 1\tag{18}$$

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

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.

<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.

/Por ejemplo,

Por ejemplo, si  $\frac{V}{K}$  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 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:

$$w_L \cong 0.35$$

$$p \cong 0.31 w_L + 0.44 (p-0.05) + (0.25) (0.15) \quad (19)$$

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.

---

5/ 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.



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 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

---

6/ Véase S. Molina, Exposición sobre el estado de la Hacienda Pública (Santiago de Chile, Dirección de Presupuestos, 1964).

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 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

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.

---

7/ 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, núm. 3 (mayo-agosto de 1964).

