

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE  
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL  
Santiago, octubre de 1967

POLITICAS DE ESTABILIZACION \*

La experiencia chilena en el decenio 1956-66

Primera Parte

Las tres políticas de estabilización  
del período 1956-66

(Preliminar)

\* Versión preliminar sujeta a revisión y para fines de sugerencias y críticas.

Esta investigación ha sido realizada por el profesor Enrique Sierra C. con la colaboración de los señores Sergio Benavente y Juan Osorio. Se deja constancia que este trabajo contiene los puntos de vista del autor y son de su exclusiva responsabilidad. Por lo tanto, no reflejan necesariamente la opinión del organismo a que pertenece.

146  
147  
148

149  
150  
151  
152  
153  
154  
155  
156  
157  
158  
159  
160  
161  
162  
163  
164  
165  
166  
167  
168  
169  
170  
171  
172  
173  
174  
175  
176  
177  
178  
179  
180  
181  
182  
183  
184  
185  
186  
187  
188  
189  
190  
191  
192  
193  
194  
195  
196  
197  
198  
199  
200

201  
202  
203  
204  
205  
206  
207  
208  
209  
210  
211  
212  
213  
214  
215  
216  
217  
218  
219  
220  
221  
222  
223  
224  
225  
226  
227  
228  
229  
230  
231  
232  
233  
234  
235  
236  
237  
238  
239  
240  
241  
242  
243  
244  
245  
246  
247  
248  
249  
250  
251  
252  
253  
254  
255  
256  
257  
258  
259  
260  
261  
262  
263  
264  
265  
266  
267  
268  
269  
270  
271  
272  
273  
274  
275  
276  
277  
278  
279  
280  
281  
282  
283  
284  
285  
286  
287  
288  
289  
290  
291  
292  
293  
294  
295  
296  
297  
298  
299  
300

## INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	3
1. El tema y los objetivos de la investigación	3
2. El método empleado	7
Advertencia	17
I. LA TESIS CENTRAL	19
1. Antecedentes teóricos de la tesis	19
2. Emunciado de la tesis	24
3. Justificación de la tesis	28
II. LAS POLITICAS DE ESTABILIZACION APLICADAS EN EL PERIODO 1956-66	31
A. La política de 1956-58	32
1. La situación económica anterior a la política	32
2. La política formulada	35
3. La política aplicada	37
4. Resultados de la política	41
a) En el ritmo inflacionario	41
b) En las actividades económicas	43
B. La política de 1959-62	46
1. La situación económica anterior a la política	46
2. La política formulada	48
3. La política aplicada	50
4. Resultados de la política	55
a) En el ritmo de los precios	55
b) En las actividades económicas	57
C. La política de 1965-66	60
1. La situación económica anterior a la política	60
2. La política formulada	63
3. La política aplicada	69
4. Resultados	74
a) En el ritmo inflacionario	74
b) En la actividad económica	76

	<u>Página</u>
<b>III. CONCLUSIONES</b>	85
1. Aspectos que diferencian las políticas	85
a) Situación económica e inflacionaria	85
b) Situación política y gremial	89
c) Los sectores que más aportan a la desaceleración de la inflación	94
d) La estrategia de las políticas	99
2. Cualidades comunes de las políticas	108
a) Diferencia entre las políticas formuladas y las realizadas	108
b) El carácter de políticas de corto plazo	109
c) Desaceleración diferenciada de los precios	111
d) Liberación del mercado	114
e) Supuestos de las políticas	117
f) El camino de la menor resistencia	119
3. Comportamiento de la economía y del nivel de precios	122
a) Las variables exógenas	122
b) La actividad interna	125
c) El ritmo inflacionario	128
4. Las perspectivas de la política de 1965-66	130
a) Resumen de sus antecedentes	130
b) Sus perspectivas	135
<b>IV. LA POLITICA ANTINFLACIONARIA</b>	140
1. Elementos para una teoría de la inflación	140
a) La teoría de las políticas aplicadas	140
b) Algunos temas a investigar	144
2. La orientación de la política antinflacionaria	155
a) La experiencia de los ensayos de estabilización	155
b) Las funciones de la política antinflacionaria	156
c) El límite relativo de la tasa inflacionaria	158
d) Los efectos negativos de la inflación controlada	162
e) La implementación de la política antinflacionaria	167



## INDICE DE CUADROS

<u>Nº</u>	<u>Título</u>	<u>Página</u>
1	Indicadores de tendencias decrecientes o recesivas	79
2	Antecedentes electorales de las políticas de estabilización	90
3	Sindicatos, conflictos económicos y huelgas	91
4	Sueldo vital real y pérdidas del ingreso anual por el ritmo inflacionario	95
5	Financiamiento externo	100
6	Retornos por tonelada exportada de la gran minería	101
7	Retorno del valor de las ventas percibidas por las compañías de la gran minería del cobre	102
8	Variaciones anuales promedias de precios	103
9	Análisis estratificado de las variaciones porcentuales del índice de precios al consumidor; años 1953-1957	112
10	Análisis estratificado de las variaciones porcentuales del índice de precios al consumidor; años 1959-66	113
11	Expansión del sector público	116
12	Crédito e inversiones externas en relación con la importación de capital y la inversión geográfica bruta	118
13	Capacidad para importar 1950-66	123
14	Comportamiento de algunas variables económicas en el período 1956-66	126
15	Ritmo del nivel de precios en el período 1950-66	129
16	Metas de estabilización para 1965-68	131
17	Metas de oferta y demanda para 1965	131
18	Cumplimiento de las metas de estabilización	132
19	Grado de cumplimiento de las metas de oferta y demanda dadas para 1965	133
20	Variaciones de precios cada 12 meses	137
21	Inflación y actividad económica en el trienio 1964-66	160

## INDICE DE GRAFICOS

<u>N°</u>	<u>Titulo</u>	<u>Página</u>
1	Personas asociadas a sindicatos, participantes en pliegos de peticiones y asalariados en huelga	92
2	Sueldo vital real	96

## INDICE DE ANEXOS

<u>Cuadro</u>	<u>Titulo</u>	<u>Página</u>
1	Producción industrial manufacturera	172
2	Retornos de la gran minería del cobre	173
3	Camas en relación con el total de la población del país	174
4	Atención en consultorios médicos del Servicio Nacional de Salud	175
5	Educación fiscal	176
6	Movimiento judicial; causas civiles y militares	177
	Bibliografía	178

## INTRODUCCION

### 1. El tema y los objetivos de la investigación

En Chile, el tema de la inflación es uno de los más investigados y debatidos; sin embargo, la mayor parte de lo tratado se refiere a sus causas y efectos. En este sentido el caso chileno ha llegado a ser la fuente inspiradora del enfoque o teoría "estructuralista" de la inflación que se ha desarrollado en el pensamiento económico latinoamericano. Pero, dentro de este abundante material académico, uno de los aspectos que menos atención ha recibido ha sido el análisis de las diferentes políticas ensayadas para reducir o superar el alza continua del nivel de precios. La persistencia del fenómeno y la lentitud mostrada por la evolución económica, sumado al fracaso de las políticas de estabilización, es probable que hayan inducido a los investigadores y tratadistas a persistir en el análisis de las causas-efectos de la inflación, más que a tratar con acuciosidad los esfuerzos antinflacionarios realizados.

En los últimos años el interés por esta parte del tema de la inflación ha venido decayendo, en circunstancias que la preocupación o motivación principal de la política económica, ha sido su superación o, por lo menos, su desaceleración. En efecto, entre 1956 y 1966 se han llevado a cabo tres importantes políticas de estabilización, que en total han cubierto nueve años. Sólo en el bienio 1963-64 la política dejó de ser regida por los fines antinflacionarios. No obstante este hecho, esas tres experiencias han sido estudiadas y discutidas con un interés cada vez menor.

El primero de los ensayos aludidos, que abarcó los años 1956-58 y que se ha conocido como la política "Klein & Saks", fue asiduamente investigado, analizado y discutido públicamente. El siguiente, que se desarrolló entre 1959-62, ya fue menos tratado, aun cuando en él se logró una importante desaceleración del ritmo de los precios y un período no despreciable de estabilidad que posteriormente se perdió de manera espectacularmente rápida.

/De esta

De esta segunda experiencia no se hizo el acucioso análisis ni discusión que singularizó a la anterior; ello coincide con una notoria decadencia del debate académico público de las cuestiones económicas. Los profesionales de esta rama científica han venido quedando relegados a tareas técnicas dentro de entidades especializadas o de la administración pública, y ha disminuido la proyección directa que hacia la opinión pública tuvieron en otros tiempos sus planteamientos. Más aun, los organismos de investigación no han tratado suficientemente las políticas en referencia.

La preocupación académica respecto al actual ensayo antinflacionario también ha sido escasa, por no decir nula; no obstante ser uno de los más novedosos que han tenido lugar entre los países latinoamericanos que padecen de inflación endémica, y cuyos resultados - por las condiciones políticas y sociales de que está rodeado - serán probablemente decisivos en la conducción de la política reformista iniciada en 1965 y para el futuro status nacional. Tal vez podría parecer prematuro iniciar una evaluación de él, pues aún está en desarrollo. Sin embargo, bien puede intentarse debido a que han transcurrido ya dos de los cuatro años para los que fue programada y por los importantes acontecimientos acaecidos en el intertanto. Además, la actual experiencia está informada de conceptos y de esquemas de diagnóstico e ideológicos que bien merecen ser abordados académicamente.

A la luz de la profusa discusión y análisis a que fue sometida la política de 1956-58 (Klein & Saks), es evidente el menor interés académico con que se han acogido las experiencias siguientes. Tal actitud resulta inconveniente por cuanto - tanto en los círculos profesionales como en los dirigentes y en la opinión pública - no se crea suficiente conciencia de lo que significan las políticas en que se compromete a la sociedad, ni se estimula la crítica seria y serena.

Este grado decreciente de la inquietud por analizar y debatir las políticas económicas más relevantes de los últimos años, es una de las razones que ha inducido la presente investigación, la que persigue aportar,

/dentro de

dentro de la mayor objetividad posible, una presentación sistemática de antecedentes y resultados de los tres ensayos de estabilización del período 1956-66. Podría estimarse que el estudio de políticas frustradas, como en este caso son las de 1956-58 y 1959-62, obedece sólo a preocupaciones académicas o a afanes historicistas. Pero, esos aspectos no son los únicos interesantes; los hay también en el campo positivo o de aplicaciones inmediatas.

Las dos primeras políticas estudiadas, además de proporcionar valiosos antecedentes sobre el comportamiento de la economía y del proceso antinflacionario frente a las medidas que han tratado de contenerlo, se emplean como testigos para intentar una evaluación de esta última experiencia, y apreciar hasta donde sus autores y conductores han tomado las lecciones dejadas por aquéllas.

El hecho que en forma continuada se hayan ensayado tres políticas antinflacionarias bastante bien definidas, viene a ser una circunstancia afortunada para el diseño e instrumentalización de otros futuros intentos; pues, las experiencias hechas han dejado más en claro la esencia y las formas que posee y adquiere el proceso inflacionista, y los requisitos o atributos que deben tener las políticas con que se le ataque. Ya no se trata de organizar un conjunto de medidas en función de una u otra teoría, sino que éstas pueden complementarse con el acervo empírico dejado por los intentos anteriores. Ello es posible, dado el hecho que los ensayos mencionados han tenido lugar en un período relativamente inmediato y en que no hay muchos cambios ponderables en la estructura económica e institucional del país. Tales experiencias resultan mejores testigos que las políticas antinflacionarias aplicadas en otros países o economías, que a menudo se suelen tomar como referencia. Naturalmente que para utilizarlas en ese sentido, deben analizarse profunda y objetivamente.

El giro que ha venido tomando la actual política de estabilización en su segundo año de ejecución (1966) y los efectos recesionistas que consecuentemente empiezan a aflorar a fines de 1966 y primeros meses de 1967, son una muestra del escaso aprovechamiento de las experiencias anteriores.

/Se ha

Se ha asumido el compromiso de reducir a un mínimo la variación de los precios en un plazo de cuatro años, al mismo tiempo que se pretende realizar reformas básicas en un plazo mayor. Si se acepta que la inflación tiene su origen en rigideces estructurales, llega a ser incompatible tratar de detenerla en un período menor al que demandan las reformas, y comprometer las iniciativas de cambios por cumplir las metas de estabilización.

La experiencia que aporta el estudio de las políticas aplicadas permite definir mejor el contenido de la política antinflacionaria. La historia de los años 1956-66 deja en evidencia la tendencia a considerar la lucha contra la inflación como una política de corto plazo, de carácter coyuntural. Ese enfoque ha colaborado a hacer infructuosos los esfuerzos invertidos; pero, lo más sensible es que en la última experiencia haya sido suficientemente considerado dicho aspecto.

La proposición central que orienta la investigación pudo haber sido demostrada con menos despliegue de antecedentes, o a través de un método analítico más sofisticado y menos descriptivo; pues, al nivel de indicadores globales de valor agregado, de producción y de ocupación, es relativamente fácil verificar que dados los tipos de políticas aplicadas, la comprensión del ritmo de los precios llega a un punto en que empieza a producir efectos inconvenientes que, lejos de superar las causas de la inflación, operan agravándolas.

Se ha realizado una recopilación de antecedentes más completa que la estrictamente necesaria, por el interés que se ha tenido de reconstituir con la mayor precisión posible la política instrumental que efectivamente se ha aplicado en cada caso. El conjunto de instrumentos con que se lleva a cabo una política, es más revelador que las intenciones y objetivos declarados. Estos pueden ser alterados - a menudo lo son - a través de los instrumentos utilizados, lo que de hecho da a las políticas generales, como son las antinflacionarias, un carácter dual en el sentido que unos son los objetivos y efectos que se declaran perseguir y otros los que efectivamente generan los instrumentos empleados.

/Lo anterior

Lo anterior es de sumo interés; pues, la política antinflacionaria que exige el proceso inflacionario chileno, según está siendo demostrada por la experiencia actual, requiere un cambio del cuadro de reparticiones públicas y de instrumentos de política económica general, como condición previa para llegar a reducir el ritmo alcista y mantenerlo por debajo de una tasa dada. Coyunturas favorables en las finanzas y en el comercio internacional, como las que han acompañado a las dos últimas experiencias de estabilización (de 1959-62 y de 1965-66), bien pueden ser aprovechadas para introducir esos cambios o adaptaciones en las principales áreas instrumentales como son la impositiva, la monetaria, la previsional, etc., más bien que utilizarlas para mostrar éxitos pasajeros de compresión forzada de los indicadores de precios.

## 2. El método empleado

En atención a lo anterior, el tratamiento de cada experiencia se ha ajustado a un temario en que primero se estudian los antecedentes que las han informado, tanto en lo que se refiere a las tendencias de la actividad económica y al proceso inflacionario de los dos años inmediatamente precedentes al período de cada política, como en relación al modelo conceptual en que se basan y con los objetivos que persiguen (capítulos primero y segundo). A continuación se desarrolla la descripción del conjunto de medidas empleadas, clasificadas en seis grupos de instrumentos o áreas instrumentales (Capítulo III).

La idea de instrumento se ha identificado con la capacidad o poder que el Estado tiene, por convención social, para realizar determinadas acciones destinadas a afectar o influir la conducta o comportamiento de los agentes privados y públicos que participan en la economía. Estos poderes se han clasificado de acuerdo a lo que tradicionalmente se conoce como políticas fiscal, monetaria, de cambio, comercio exterior, de remuneraciones y previsión social, de precios y abastecimientos y de organización administrativa. Cuando se ha observado que una combinación de instrumentos se ha movilizado con fines diferentes a los de estabilización, pero de manera paralela y que han llegado a tener relevancia, se ha agregado un análisis de las medidas correspondiente a dicho objetivo.

/El tercero

El tercero y último aspecto tratado, se refiere a los resultados de cada ensayo, los que se inician con una síntesis de los instrumentos empleados, y de los factores exógenos que han influenciado la actividad económica. Tales resultados se clasifican en términos de las tendencias mostradas por los diversos rubros de producción y desocupación; de los diferentes conceptos y partidas globales y sectoriales de las cuentas nacionales; del financiamiento externo, y de la intensidad de la inflación. Finalmente, se hace una recopilación general de los resultados y una síntesis de la política, tratando de destacar lo esencial de ésta, sus características y el grado de eficiencia que tuvo frente al proceso inflacionista tanto en lo inmediato como en una visión de perspectiva.

Como es factible apreciar el presente estudio se diseñó con un sentido bastante descriptivo, tratando de aprovechar - dentro de las limitaciones del tiempo y de los recursos - al máximo la información disponible. Lo analítico se remite a un conjunto de relaciones simples que, dispuestas en un esquema conceptual más que de funciones cuantificables, permitiesen conformar una síntesis documentada de cada política y una evaluación de la que actualmente se sigue, a la vez que arribar a conclusiones sobre la orientación que en las presentes circunstancias debería tener la política de estabilización.

El esquema enunciado se ha desarrollado empleando documentos y exposiciones públicas de los más destacados autores de cada política y un amplio juego de indicadores, clasificados de la manera siguiente:

A. Indicadores del ritmo inflacionario

1. Generales o globales, anuales y mensuales
2. Parciales (o sectoriales) anuales.

B. Indicadores de la actividad económica

1. De las actividades económicas en sus manifestaciones reales:
  - a) de producción (volúmenes físicos), por actividades o sectores y por ramas o renglones productivos
  - b) de ocupación.
2. De valor agregado, en moneda constante:
  - a) generales o globales
  - b) parciales o desagregados.
3. De financiamiento externo, en dólares.

/C. Indicadores



C. Indicadores de políticas.

1. De la política de ingresos y gastos públicos (preferentemente en valores reales):
  - a) generales o globales, como por ejemplo el gasto público consolidado, la carga tributaria total; las colocaciones del sistema bancario consolidado, etc.
  - b) parciales o desagregados como los diferentes componentes del gasto público, la carga impositiva por actividades, o las diversas formas de clasificación de las colocaciones bancarias, etc.
2. De la política monetaria, en valores nominales:
  - a) indicadores de variables operados como instrumentos, relacionados con:
    - i) el movimiento del Banco Central y las medidas que esta institución opera;
    - ii) el movimiento crediticio del Banco del Estado;
    - iii) el movimiento bancario realizado por el sector público.
  - c) Indicadores de las tendencias de los flujos monetarios y de solvencia financiera, anuales y, para algunas variables, mensualmente.
3. De la política de remuneraciones y de seguridad social, en valores nominales y reales.
  - a) de sueldos, salarios y otros pagos al factor trabajo.
  - b) de financiamiento y beneficios del sistema previsional.
4. De la política de cambios y comercial.
  - a) indicadores de variables operados como instrumentos relacionados con:
    - i) el tipo de cambio; anual y mensual.
    - ii) las importaciones y exportaciones.
  - b) indicadores de las tendencias del área:
    - i) del tipo de cambio;
    - ii) de los flujos de intercambio.

/5. De la

5. De la política de precios y abastecimientos:

- a) indicadores de control y regulación de precios;
- b) indicadores de las tendencias de los precios sectoriales o del grupo de productos.

No se emplearon indicadores de abastecimientos por la dificultad de encontrar datos, causada entre otros, por la ausencia de estadísticas sistematizadas y confiables. La política de organización administrativa es también un área instrumental que por su naturaleza no fue posible estudiarla con indicadores cuantitativos.

Las informaciones más empleadas han sido las contenidas en publicaciones que emiten diferentes agencias públicas, además de las proporcionadas en los estudios académicos realizadas por entidades especializadas. En efecto, se han utilizado los boletines publicados por la Dirección de Estadística y Censos; el boletín mensual, la balanza de pagos y la memoria anual del Banco Central; las distintas publicaciones de cuentas nacionales del Departamento de Investigación y Estudio de la Corporación de Fomento de la Producción y de la Oficina de Planificación Nacional los estudios periódicos sobre la economía chilena del Instituto de Economía de la Universidad de Chile y otros realizados por esa entidad académica y otras similares; los mensajes y discursos presidenciales y exposiciones ministeriales, especialmente la presentada anualmente ante la Comisión Mixta de Presupuesto por el Ministro de Hacienda, etc.

Cabe dejar constancia que no se pudo utilizar la última versión de las cuentas nacionales, correspondiente a los años 1960-65, el estudio de transacciones intersectoriales de 1962 y las cuentas de flujos de fondos, por haber sido publicadas después de la terminación de este estudio, en mayo de 1967.

Por otra parte se ha prescindido de los pocos planteamientos académicos existentes sobre las políticas estudiadas, pues se ha preferido remitirse a los documentos o exposiciones más originales efectuadas por los autores de los distintos ensayos. Se persiguió siempre la búsqueda

/de las

de las opiniones genuinas de las autoridades más responsables, aun cuando éstas no fueran siempre las más claras, precisas o consistentes. La falta o presencia de tales cualidades en los planteamientos de los Presidentes, Ministros o consejeros de Gobierno se consideraron reveladores de la comprensión y definición que poseían en cuanto a lo que se proponían o estaban haciendo. Aun cuando pareciera más conveniente haber tomado como referencia los estudios o comentarios de profesionales o de entidades especializadas, se ha preferido - no obstante los defectos comentados - los documentos y opiniones de autoridades públicas, pues se trataba de conocer el juicio de los que definieron e implementaron las políticas en el terreno práctico y no la comprensión teórica de los estudiosos.

La información cuantificada que se ha utilizado, contiene diferentes grados de confiabilidad. A menudo, por ejemplo, las tendencias reflejadas por los indicadores de producción (volúmenes físicos) son contradictorias a las dadas por las cuentas nacionales. Obviamente, ambos tipos de información, por medir aspectos diversos de las actividades económicas, no tienen por qué coincidir en sus resultados; sin embargo, tampoco pueden diferir en indicar la dirección de los movimientos económicos, tanto o con la frecuencia que se presenta en el caso chileno. Ello proviene en alta medida de los métodos empleados y de no haberse revisado los años bases utilizados en la confección de los índices, no obstante su antigüedad, circunstancia que ha impedido a éstos captar los cambios que se han producido en la composición o estructura de los flujos de producción y de valores.

Las cuentas nacionales en sus cálculos por actividades, al basarse en estimaciones del poder adquisitivo de un sector respecto al resto y, por ende, verse altamente afectada por las relaciones de precios sectoriales, no pueden representar las mismas tendencias de los índices de producción en que priman los volúmenes físicos de bienes producidos. Por otra parte, los valores agregados reales al ser calculados con índices de precios de base antigua - como es el caso de los índices de precios al por mayor o de bienes importados -, o de índices muy influenciados por

/políticas deliberadas

políticas deliberadas - como el de precios al consumidor - no son adecuadamente representativos de lo que realmente sucede en la economía.

La ocupación es otro aspecto que no ha podido estudiarse con la sistemización que se hubiera deseado. Los diferentes indicadores empleados no siempre coinciden en mostrar la misma tendencia. Ello se debe a que son sectoriales, heterogéneos y a que han sido confeccionados con métodos poco confiables. Estas observaciones son especialmente válidas para el análisis ocupacional hecho en la primera política de estabilización. Los siguientes se han visto favorecidos con las encuestas ocupacionales confeccionadas por el Instituto de Economía de la Universidad de Chile. Sin embargo, éstas que en un momento lograron cubrir vastas áreas geográficas y poblacionales, últimamente han venido reduciéndose al área del Gran Santiago, cuya estructura y dinámica poblacional parecen ser notablemente diferentes a los del resto del país.

Remuneraciones y distribución del ingreso son otros aspectos en que se carece de información adecuada o simplemente no existe. De ahí que su análisis sea bastante conjetural, a veces superficial, y remitido preferentemente a observar las variaciones que experimentan los salarios o sueldos mínimos, o las de remuneraciones declaradas a las cajas de previsión, que estén fuertemente castigadas por la evasión. Algo similar ocurre con la distribución del crédito, aunque en menor grado.

No obstante la importancia que tienen las políticas de precios y de abastecimientos, la información disponible no admite entrar a un examen más sustantivo que el realizado, a menos que se hubiera hecho una investigación especial, lo que habría exigido mayores recursos y tiempo.

Entre las áreas de política, de las que mejor y mayor información se dispuso, fueron las de ingreso y gasto público, la monetaria y la de seguridad social. Los indicadores utilizados se han basado en modelos de acentuado carácter contable con que se cuantifican sus respectivos flujos. En más de alguna oportunidad, especialmente en el movimiento presupuestario, se han introducido alteraciones de las convenciones contables, para calcular algunos indicadores con más significación económica.

/Para obviar

Para obviar los diferentes problemas derivados de la información, se han seguido dos criterios generales: uno ha sido tratar de agotar las fuentes informativas utilizando para una misma variable o aspecto tantos indicadores como pudieron obtenerse, ya sean generales o parciales; aún a riesgo de duplicaciones y de que los resultados no fueran muy coincidentes. La aplicabilidad de este criterio es factible por el carácter más descriptivo que analítico dado a la investigación.

El otro criterio ha consistido en establecer para todos los años estudiados las mismas relaciones analíticas, cuidando que las variables relacionadas tuvieran siempre la misma composición. Esto significa que aun cuando dichas relaciones no fueran las más adecuadas para el análisis económico - lo que a menudo ocurre, dado el sentido contable que prima en la confección de las estadísticas o las modificaciones metodológicas que se le están introduciendo - pudieran guardar el mismo valor conceptual. Es decir, se ha tratado de mantener criterios homogéneos para las tres políticas estudiadas. Cuando ello no ha sido posible se ha tenido la precaución, dejando debida constancia, de no obtener conclusiones o mantener puntos de vista en base de comparaciones no suficientemente compatibles.

Conscientes de los problemas de cuantificación y del hecho que se trata de comparar tres políticas y periodos diferentes - lo que siempre conlleva alguna dosis de arbitrariedad - se ha tenido prudencia en la obtención de conclusiones, aceptando aquéllas que, además de ser evaluadas por una o más formas de cuantificación, lo estén también por el contexto general de las políticas.

Respecto a la evaluación de las experiencias de estabilización, valga una explicación del criterio asumido. En la primera parte de esta introducción se hizo mención al problema de dualidad que aparece en la práctica de la política económica, referente a los objetivos e intenciones que declaran proponerse los que dirigen la política y lo que realmente se hace y se obtiene. Esto que en cierta medida constituye una cuestión de eficiencia instrumental, en el sentido que las medidas aplicadas deben ser tales

/que den

que den cierta garantía de alcanzar los fines propuestos, se transforma en un problema más complejo al considerar que los que definen y enuncian los propósitos de las políticas económicas y los que deciden los instrumentos son los políticos propiamente tales, o sea, los administradores o detentores del poder. En la medida que éstos no son suficientemente explícitos en sus proposiciones, o en que el juego de las tendencias partidistas es muy dinámico, o en que el equilibrio de poder es muy inestable, o cuando las opiniones presentan movimientos pendulares, el grado de consistencia entre intenciones y realidad, entre objetivos declarados e instrumentos aplicados, tiende a ser menor.

En consideración a tales circunstancias se ha prestado atención a las medidas efectivamente tomadas sin relacionarlas mayormente con los propósitos enunciados, aun cuando estos se han estudiado cuidadosamente. Se ha asumido que lo que los autores de las políticas perseguían es lo que realmente hicieron al definir y aplicar los instrumentos. De ahí el estudio detallado del conjunto instrumental.

El criterio expuesto es, obviamente, demasiado severo y también simplista. El proceso de decisiones implícito en la formulación y ejecución de la política económica es complicado y los políticos no siempre pueden ser explícitos, inflexibles en sus posiciones y estar siempre totalmente conscientes de los efectos que producirían sus medidas. Además, precisamente su acción consiste en la negociación.

Sin embargo, la posición asumida en esta investigación - además de ser práctica como elemento simplificador, pues deja de mano el problema de dualidad de las políticas estudiadas - se ajusta a la idea que los administradores del poder en Latinoamérica y en Chile en particular, deberían tener una concepción más definida y explícita del proyecto de nación que persiguen y que su función como entes políticos no es una cuestión de coyuntura, sino que algo más permanente y, por ende, de mayor trascendencia en la vida social.

Esta investigación cumpliría sus fines más generales si lograra llamar la atención sobre la importancia y conveniencia de investigar y evaluar las políticas aplicadas; pero, no con el sólo propósito de reunir y sistematizar antecedentes para la versión histórica de los acontecimientos económicos - objetivo de por sí plausible - sino que también con el interés de aportar informaciones que permitan perfeccionar el juicio crítico de la sociedad y de ayudar a los conductores de la política a una mejor toma de decisiones.

El presente trabajo está lejos de ser la última palabra sobre las políticas de estabilización del período estudiado. Al irse explorando los diversos aspectos de que consta, han ido quedando al descubierto la insuficiencia del método adoptado, lo mismo que la necesidad de ir profundizando cuestiones más particulares. Sin embargo, la recolección de informaciones, la presentación sistemática de ésta y el análisis efectuado, resultan previos a investigaciones más especializadas y sofisticadas que podrían hacerse.

En un aspecto ya más específico, esta investigación satisfaría una de las motivaciones que la indujeron, si llegase a ser un complemento didáctico en las cátedras de economía aplicada, en especial de aquéllas que tratan la política instrumental. De ahí también el afán de haber desarrollado con cierta amplitud esa parte (Capítulo III de los tomos en que se estudian las políticas por separado). La inquietud decreciente por la temática de las políticas antinflacionistas de los últimos años, que se comentó en el primer punto de esta introducción, hace que las cátedras universitarias sobre esta materia estén expuestas a una falta de suficiente material didáctico sistematizado y a seguir recargándose con referencias ajenas a la realidad nacional.

Por último - "last, but not least" - se desea dejar expresa constancia del reconocimiento de los autores al señor Osvaldo Sunkel, por la orientación que les ha prestado, y a los señores Juan Ayza y Federico Herschel por haber leído y criticado la primera parte donde se expone una síntesis de las políticas aplicadas y el análisis de sus características, además de un conjunto de referencias sobre la orientación que debería tener una política anti-inflacionaria en una economía subdesarrollada. A propósito

/de la

de la orientación y críticas recibidas de las personas mencionadas, se aclara que de todos modos las apreciaciones y los errores contenidos en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

También se desea agradecer al señor Carlos Lacalle, por su cooperación en la investigación y cuantificación.

Igualmente, se desea extender estos agradecimientos a las personas de las diversas instituciones que tuvieron la amabilidad de proporcionar informaciones y atender múltiples consultas hechas, y a quienes de una u otra manera han colaborado en la confección de este trabajo.

/ADVERTENCIA.



ADVERTENCIA

Las siguientes expresiones se han empleado en la acepción que se indica:

- Sector público: como el conjunto de entidades o agencias de derecho público, que realizan o implementan las funciones del Estado. En este sentido comprendería a las reparticiones del gobierno central o poder ejecutivo, a las de los poderes legislativos y judicial y a las entidades o empresas descentralizadas. Dentro de esta expresión también se incluye a los gobiernos estadales o provinciales, y a los municipios. En el caso particular de Chile, sin embargo, es más frecuente no consultar en este concepto a los municipios.
- Ingresos y gastos públicos: total de entradas y egresos realizados por el conjunto de las instituciones que forman el sector público.
- Ingresos públicos consolidados y gastos públicos consolidados: respectivamente, se refiere a los ingresos y gastos públicos; pero en que se cancelaron o compensaron las transferencias, o los saldos de los movimientos de ingresos y egresos realizados inter-agencias de ese sector institucional, o sea, no comprende duplicaciones en el sentido que los pagos de una agencia gubernamental a otra se contabilizan dos veces: en una como egreso y en otra como ingreso. Cabe advertir que en el caso chileno, estos conceptos no comprenden todo el movimiento financiero de los municipios.
- Banco Central: también se le identifica con la expresión de Instituto Emisor.
- Banca, o la Banca: comprende a todos los bancos, inclusive al Banco del Estado, con excepción del Banco Central.

- Sistema Bancario:

- Sistema Bancario: se llama así al conjunto de todos los bancos, tanto comerciales como de inversión, sean públicos o privados; e inclusive al Banco Central.
- Emisión consolidada, colocaciones consolidadas, créditos consolidados, u otra expresión relacionada con el movimiento u operaciones realizadas por los bancos que se acompañe del adjetivo "consolidado": se refiere a esas operaciones celebradas por el sistema bancario, en que se han cancelado o compensado las transacciones inter-bancos.
- Sobregiro o avance en cuenta corriente: denominación dada al crédito otorgado por los bancos a sus favorecedores que mantienen cuentas en cheque, el que se toma haciendo giros superiores a los saldos que se mantienen disponibles en dichas cuentas.
- Fuerza de trabajo: total de personas en condiciones de trabajar. Las encuestas del Instituto de Economía de la Universidad de Chile, consulta en este concepto a la población de catorce años y más, ocupada y desocupada. No comprende a las que se encuentran en las siguientes situaciones: las dedicadas a quehaceres domésticos, los estudiantes, a los que están haciendo el servicio militar, los rentistas, los jubilados y pensionados, los enfermos e inválidos, y los ancianos incapacitados para trabajar.
- Desempleo o desocupación: total de personas en condiciones de trabajar, o parte de la fuerza de trabajo, que permanece sin empleo. Comprende a los cesantes y a los que buscan trabajo por primera vez.
- Cesantía o cesantes: personas que habiendo estado ocupadas o empleadas, permanecen sin trabajar en un momento dado y que buscan ocupación.
- "Buscan trabajo por primera vez": personas que nunca han estado empleadas; pero que buscan empleo.

## Capítulo I

### LA TESIS CENTRAL

#### 1. Antecedentes teóricos de la tesis

La presente investigación se ha hecho admitiendo que el proceso inflacionario chileno es de carácter estructural; esto es, que proviene de la desarmonía con que se ha desarrollado la economía.

Uno de los más destacados exponentes de la escuela estructuralista (latinoamericana) sintetiza el origen de ese tipo de inflación, en los siguientes términos:

"El desarrollo intenso y regular de la economía requiere una serie de transformaciones en la forma de producir, en la estructura económica y social y en el módulo distributivo del ingreso. Esas transformaciones permitirán a la economía crecer a un ritmo superior al de las exportaciones primarias y atenuar el impacto interno de las fluctuaciones de éstas, así como remover al mismo tiempo los obstáculos internos que se oponen al desarrollo. Si tales transformaciones no se cumplen - se cumplen en forma parcial o insuficiente - sobrevienen desajustes y tensiones que despiertan o favorecen al juego de las fuerzas inflacionarias latentes en el seno de la economía latinoamericana."<sup>1/</sup>

La primera sistematización de tipo estructuralista acerca de la inflación chilena fue hecha por el economista mejicano Juan Noyola, a base de las categorías enunciadas en el cuadro sinóptico expuesto más adelante. Este autor sostiene que en los últimos 25 años, (hasta 1956, fecha de su planteamiento) han actuado en la economía dos presiones inflacionarias básicas: una de origen interno y otra de origen externo.

---

<sup>1/</sup> Raúl Prebisch: "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria". Versión publicada por CEPAL, Boletín Económico para América Latina, Vol. VI, n°1, marzo de 1961.

La primera ha provenido esencialmente del estancamiento a largo plazo de las exportaciones frente al crecimiento de la población y de la demanda de importaciones. Dicho evento ha estado acompañado, en el corto plazo, de fluctuaciones violentísimas del volumen de las exportaciones y de la relación de intercambio, y por consiguiente, de la capacidad para importar.

El desequilibrio externo generado por la situación anterior, además de manifestarse a través de la demanda, influye de dos maneras en los costos internos: por medio de la devaluación crónica del tipo de cambio, debido al déficit del balance de pagos; y por las condiciones en que se ha dado la sustitución de importaciones. Los costos son particularmente sensibles a las devaluaciones por la gran importancia que tienen los insumos importados en las industrias que producen para el mercado popular.

La sustitución de importaciones tropieza con dificultades atribuibles a la acción conjugada de tres factores: limitación de la base de recursos naturales para la industria y para la producción de bienes de consumo; limitaciones del mercado para la industria y para la producción de bienes de capital; y, productividad mucho menor en la industria con respecto a la gran minería de exportación. Estos factores dan lugar a un aumento del nivel medio de los costos reales.

La presión de origen interno se ha derivado de la incapacidad de la producción agrícola para satisfacer el aumento de la demanda de alimentos. Las causas de esta insuficiencia serían la lenta penetración del progreso técnico en esta actividad y la organización semifeudal que ha conservado.

Las presiones básicas entonces, emanarían del estancamiento relativo de las exportaciones y de la capacidad de pago en el largo plazo acompañada de fuertes fluctuaciones en el corto plazo, de la incapacidad de la producción agrícola para elevarse acorde con la demanda y de los caracteres de una industria (de costos altos) fuertemente dependiente de insumos importados.

/Las presiones

Las presiones de este tipo se han transmitido a la economía por medio de los llamados "mecanismos de propagación", que han aparecido y funcionado amparados por un ambiente, generado por causas económicas-institucionales, como la estructura ocupacional, la organización sindical, el grado de monopolio en los sectores primarios y el equilibrio mantenido entre los grupos sociales de mayor ponderación.

Las características de la estructura ocupacional mencionadas por Noyola son la proporción relativamente baja de la población agrícola (en comparación con otros países de la región); las diferencias de salarios y de productividad relativamente estrechas entre las diversas actividades; los aumentos muy lentos de la productividad, con excepción del sector exportador; y, las transferencias de mano de obra de los sectores más productivos hacia los menos productivos. Tales singularidades confieren gran rigidez a la oferta de trabajo, lo que ha facilitado la organización sindical y la defensa de salarios reales, a la vez que predispone a la desocupación en las actividades de remuneraciones más altas.

En el medio creado por estas condiciones han funcionado los mecanismos de propagación que se identifican con el ingreso y gasto fiscales, con la expansión crediticia y con el mecanismo de reajuste de precios e ingresos. Los ingresos tributarios al ser muy dependientes del comercio exterior trasladan las fluctuaciones de éste a la economía estatal, y en la parte que gravan las actividades internas muestran una regresividad creciente. El mecanismo fiscal entre los años 1929-53, según Noyola, tendió a gravar cada vez más a la minería de exportación y a trasladar la carga que significaba de los grupos de altos ingresos hacia los asalariados. Por el lado de los gastos, se habría tendido a compensar aquel efecto regresivo de la tributación interna mediante el aumento de los egresos corrientes y de transferencias.

La expansión crediticia en los años en referencia, habría sido el más pasivo de los mecanismos de propagación; su función ha consistido en dotar a la economía de una liquidez suficiente para seguir el ritmo de los precios.



NOYOLA (1)

PINTO (2)

CEPAL (3)

SUNKEL (4)

**A. Presiones Básicas**

- Estancamiento y fluctuación de las exportaciones en relación al aumento de la población; deterioro y fluctuación de la relación de intercambio y de la capacidad para importar.
- Incapacidad de la producción agrícola para satisfacer la demanda de alimentos.
- Mecanismos de Propagación**
  - a) Mecanismo fiscal
    - Sistema tributario muy dependiente del comercio exterior y regresivo.
    - Gastos corrientes y de transferencias (gastos de previsión social y subsidios de cambio) tienden a elevarse como forma de compensar el efecto regresivo de los ingresos.
  - b) Mecanismo crediticio
    - Expansión de medios de pagos para dotar a la economía de liquidez suficiente para seguir el ritmo de los precios.
  - c) Mecanismo de reajuste de precios a ingresos.
    - Reajuste de precios, dependientes fundamentalmente del grado de monopolio y de la escasez de productos en los mercados, limitados parcialmente por controles de precios, abastecimientos y subsidios.
    - Reajuste de salarios, que por acción de organización sindical defendían hasta cierto punto la participación de asalariados en el ingreso nacional.
    - Reajuste de ingresos de rentistas.

1/ Juan Noyola Vésquez; "Inflación y Desarrollo Económico en Chile y México"; Versión publicada por "Investigación Económica", México, edición IV trimestre de 1956.

**A. Factores Estructurales**

- a) Equilibrio político-social de los grandes grupos comunitarios:
  - Derecha terrateniente, fuerte y hábil.
  - Burguesía comercial e industrial, importante pero no dominante.
  - Clase obrera y gremios, bien organizados e influyentes, que pugnan por conservar e modificar una determinada distribución de las rentas.
- b) Dependencia externa, que expone a la economía y en especial a las finanzas públicas a bruscas fluctuaciones.
- c) Rigidez de la estructura y de la producción agraria, determinante de un déficit crónico de alimentos que ha sido paliado con crecientes importaciones.
- d) La seguridad social ineficiente, costosa y burocrática, que eleva costos y precios y cuyos beneficios tienen un carácter aleatorio.

**B. Factores Inmediatos**

- a) Desequilibrio fiscal.
- b) Desorden monetario
- c) Carrera precios-ingresos

2/ Amibal Pinto Santa Cruz, "Es posible detener la inflación", ver Edición de Editorial Universitaria, S.A., tomado de artículos publicados por la revista Panorama Económico y el diario "Ultima Hora", 1956.

Nota: Este es uno de los autores que más obras ha publicado tratando la inflación chilena. Aquí se ha tomado una de sus exposiciones hechas en la época que más se discutía el origen de la inflación alrededor de 1951-56. Se ha seleccionado esta fuente por estimarse que es la primera en que se desarrollan estas categorías de manera explícita.

**A. Origen de la inflación; Estudio Económico de 1954**

- Diminución violenta del ingreso real con motivo de la gran depresión mundial.
- Pugna entre el sector público y los distintos grupos del sector privado para mantener su participación en el ingreso nacional.
- Aptitud tradicional del sector público para captar mayor proporción del ingreso real; aptitud de los empresarios para dilatar inflacionariamente la cuantía de sus utilidades y de la acción sindical en defensa y elevación de los sueldos y salarios.
- La política expansiva para levantar la actividad económica del bajo nivel a que había sido llevada por la crisis.
- Factores que impiden un crecimiento satisfactorio y con estabilidad; Estudio Económico de 1957**
  - a) Alta propensión al consumo del sector de población con mayor capacidad de ahorro.
  - b) La peculiar canalización de las inversiones y la baja tasa de capitalización.
  - c) La inestabilidad e inelasticidad de las exportaciones.
  - d) La estructura de las importaciones, determinada por la inelasticidad de la producción agrícola frente a un aumento de la demanda derivado del crecimiento de la población y del ingreso, así como por el desarrollo de ramas industriales a base de materias primas casi íntegramente importadas.
  - e) Estructura del gasto público, que lo hace sumamente inflexible a los oscilaciones del ingreso interno.
  - f) La regresividad e inelasticidad del sistema tributario frente al aumento del ingreso y a su distribución, así como a su alta dependencia de los impuestos que gravan el comercio exterior.
- Factores de propagación, tratados en Estudio Económico de 1957.**
  - a) Reajustes anuales de remuneraciones.
  - b) Déficit fiscal, financiado de manera expansionista a base de:
    - Crédito bancario.
    - Colección de obligaciones gubernamentales.
  - c) Expansión crediticia en función del aumento de precios.
- 3/ Estudios Económicos anuales mencionados.

**A. Presiones Básicas o Estructurales**

- a) La inflexibilidad de la oferta.
  - Rigidez de la oferta de alimentos.
  - Inelastidad e inestabilidad de las importaciones, que conduce a frecuentes devaluaciones que inducen a reajustes de los niveles de costos e ingresos debido a:
    - \* Producción industrial dependiente en gran medida de insumos importados y de combustible.
    - \* Exagerada aplicación de importaciones de alimentos.
    - \* Estrangulamientos operativos en la oferta de bienes y servicios.
  - Estrangulamiento de la oferta de mano de obra y los contingentes desplazados de las actividades primarias.
- b) La reducida tasa de formación de capital, insuficiente para absorber el crecimiento vegetativo de la mano de obra y las tendencias al deterioro de la productividad media de la economía. Un sector exportador de productividad extraordinariamente alta, del que se desplaza población a otros sectores de productividad menor y bastante baja.
- c) Las tendencias al deterioro de la productividad media de la economía. Un sector exportador de productividad extraordinariamente alta, del que se desplaza población a otros sectores de productividad menor y bastante baja.
- d) Inestabilidad, inflexibilidad y regresividad del sistema tributario, por lo que ha sido tradicionalmente incapaz de reajustar sus rendimientos a las necesidades de la política de gastos públicas.
  - Pérdida de la importancia relativa de los ingresos provenientes del comercio exterior debido a:
    - \* Estancamiento de las exportaciones.
    - \* Menor importancia relativa de las importaciones.
    - \* Reducción del margen de ingresos percibido por el fisco de las operaciones de compra-venta de divisas.
    - \* Cambio en estructura de las importaciones en favor de bienes esenciales de derechos aduaneros menores.
    - \* Sustancial aumento de los compromisos externos en divisas del propio gobierno.
  - Factores de ineficiencia del sistema tributario.
    - \* Inflexibilidad, que impide aumentar sus rendimientos acorde con el ingreso nacional y el nivel de precios
    - \* Regresividad, que permite transferir una elevada proporción de la carga hacia el consumidor, lo que eleva los precios y anula la posibilidad que el fisco capte los mayores tributos derivados de la distribución regresiva del ingreso.
- B. Presiones Circunstanciales**
  - a) Aumento general de remuneraciones por eventos políticos.
  - b) Catástrofes nacionales, sísmos u otras.
  - c) Aumento de los precios de las importaciones, como factor exógeno.
  - d) Expansión del circulante en período bélico.
  - e) Inestabilidad externa, crisis del comercio exterior.
- C. Presiones Acumulativas**
  - a) La orientación de las inversiones.
    - Se ha centrado en:
      - \* Inversiones financieras.
      - \* Actividades que escasamente contribuyen a producción de bienes y servicios.
    - Reducción en la acumulación real de capital.
    - Esperamiento en la productividad del capital.
  - b) Las expectativas. Debido a la persistente inflación esta ha pasado a formar parte de las expectativas en los planes de las unidades económicas.
    - Ello se traduce en:
      - El sector privado, al mayor gasto posible dentro del menor tiempo y al endeudamiento.
      - El sector público al aumento del presupuesto de gastos.
  - c) La productividad - Efectos negativos:
    - Permanente lucha por mantener ingresos determinados:
      - \* huelgas y paros en el sector asalariado.
      - \* Pérdida de capacidad administrativa y técnica, en el sector empresarial.
      - \* Proliferación y existencia de unidades anti-económicas e ineficientes.
      - \* Controles directos inconvenientes (precios).
      - \* Desorganización del funcionamiento de la seguridad social.
    - El sistema de subsidio a las importaciones, posible de mantener mientras el comercio exterior se expanda, al caer en crisis agravaron el déficit fiscal.
    - Desaliento de las exportaciones, por sistema de cambio fijo.
- D. Los mecanismos de propagación**
  - a) El déficit del sector público por:
    - Inflexibilidad, regresividad e inestabilidad del sistema tributario, y
    - Rigidez de los gastos fiscales debido a:
      - \* Insuficiencia en la creación de oportunidades ocupacionales.
      - \* Política de gastos públicos expansiva.
      - \* Insuficiencia creciente del sector público para atender problemas fundamentales de administración y sociales.
    - Financiamiento del déficit, en base a:
      - \* Préstamos bancarios.
      - \* Colocación bonos en cajas de previsión.
      - \* Revaluación reservas monetarias.
      - \* Alzas de tarifas.
      - \* Recargos tributarios.
      - \* Aumentos apertes a la seguridad social.
  - b) Reajuste de sueldos y salarios:
    - Inducidos por:
      - \* Aumento costo de vida.
      - \* Devaluaciones.
      - \* Presiones del sector público
    - Legados por:
      - \* Reajustes automáticos
      - \* Conflictos periódicos por perturbaciones económicas
      - \* Otras formas de compensación
  - c) Reajustes de precios, debido a mayores costos, derivado de:
    - Incremento de remuneraciones.
    - Mayores precios de materias primas y otros insumos.
    - Alzas de impuestos.
    - Elevación de la tasa de interés.

4/ Osvaldo Sunkel, "Un esquema general para el análisis de la inflación", trabajo presentado a las Primeras Jornadas de Desarrollo Económico, versión publicada por "Economía" N° 62 de primer 1

**4. ZINTEGRIANĀS SĀRĀKĀI - 1377**

a) La inflación en países subdesarrollados muestra fundamentalmente por la disparidad de crecimiento de los sectores económicos, en que el sector agrícola tiene un desarrollo relativamente limitado y en que las exportaciones no cubren la suficiencia de divisas para compensar la falta de oferta del sector remanente en los países.

b) El desarrollo industrial implica un crecimiento de ingresos por sueldos, salarios, utilidades, etc. por el valor del incremento de la producción industrial, que se traduce en un mayor nivel de demanda de alimentos.

c) El aumento de inversiones en la agricultura y en tradiciones tecnológicas, hacen que la oferta de alimentos se aumente.

d) El alza de precios de los alimentos reduce el ingreso que la unidad del sector industrial debe en las ciudades, donde luego se produce por mayores sueldos y salarios que elevan los costos de la vida agrícola y se genera un mayor déficit económico.

e) Lo anterior da origen a los niveles de proporción de déficit pre-repartar, expansión del crédito, etc.

**5. ENUNCIOS DE OBJETIVOS PARA ESTUDIAR LA ECONOMÍA DE LA INFLACIÓN**

a) Describir las estructuras

-La inflación es un deterioramiento de valores de equilibrio reales que se da a lo largo del ciclo económico, sus causas y efectos en los sistemas y sectores económicos.

-Las causas de los desequilibrios reales se encuentran generalmente en problemas de estructura social y económica.

b) Precisar los tipos, en las posibilidades tecnológicas de una economía que deben resolverse en un sector o a favor de otros sectores grupos de sectores, dando lugar a la creación de sistemas de resistencia a los efectos de los sectores afectados.

c) Identificar los problemas, en las formas que tom la lucha entre los grupos sociales por desahogar un exceso de peso de un país en el sector real y la participación de un comercio, en la expresión de la organización y capacidad de lucha de los grupos.

d) Identificar los problemas, con las vías por las cuales se solucionan temporalmente la lucha entre los sectores, a la forma en que se hacen aparentemente competitivos los sectores reales de los diferentes grupos, como los sectores de pago, déficit fiscales, resquebrajamiento de unidades, desmantelamiento, ajustes de precios, etc.

**6. ENUNCIOS DE OBJETIVOS PARA ESTUDIAR LA ECONOMÍA DE LA INFLACIÓN**

a) Describir las estructuras

-La inflación es un deterioramiento de valores de equilibrio reales que se da a lo largo del ciclo económico, sus causas y efectos en los sistemas y sectores económicos.

-Las causas de los desequilibrios reales se encuentran generalmente en problemas de estructura social y económica.

b) Precisar los tipos, en las posibilidades tecnológicas de una economía que deben resolverse en un sector o a favor de otros sectores grupos de sectores, dando lugar a la creación de sistemas de resistencia a los efectos de los sectores afectados.

c) Identificar los problemas, en las formas que tom la lucha entre los grupos sociales por desahogar un exceso de peso de un país en el sector real y la participación de un comercio, en la expresión de la organización y capacidad de lucha de los grupos.

d) Identificar los problemas, con las vías por las cuales se solucionan temporalmente la lucha entre los sectores, a la forma en que se hacen aparentemente competitivos los sectores reales de los diferentes grupos, como los sectores de pago, déficit fiscales, resquebrajamiento de unidades, desmantelamiento, ajustes de precios, etc.

**4. ENUNCIOS DE OBJETIVOS PARA ESTUDIAR LA ECONOMÍA DE LA INFLACIÓN**

a) Describir las estructuras

-La inflación es un deterioramiento de valores de equilibrio reales que se da a lo largo del ciclo económico, sus causas y efectos en los sistemas y sectores económicos.

-Las causas de los desequilibrios reales se encuentran generalmente en problemas de estructura social y económica.

b) Precisar los tipos, en las posibilidades tecnológicas de una economía que deben resolverse en un sector o a favor de otros sectores grupos de sectores, dando lugar a la creación de sistemas de resistencia a los efectos de los sectores afectados.

c) Identificar los problemas, en las formas que tom la lucha entre los grupos sociales por desahogar un exceso de peso de un país en el sector real y la participación de un comercio, en la expresión de la organización y capacidad de lucha de los grupos.

d) Identificar los problemas, con las vías por las cuales se solucionan temporalmente la lucha entre los sectores, a la forma en que se hacen aparentemente competitivos los sectores reales de los diferentes grupos, como los sectores de pago, déficit fiscales, resquebrajamiento de unidades, desmantelamiento, ajustes de precios, etc.

**5. ENUNCIOS DE OBJETIVOS PARA ESTUDIAR LA ECONOMÍA DE LA INFLACIÓN**

a) Describir las estructuras

-La inflación es un deterioramiento de valores de equilibrio reales que se da a lo largo del ciclo económico, sus causas y efectos en los sistemas y sectores económicos.

-Las causas de los desequilibrios reales se encuentran generalmente en problemas de estructura social y económica.

b) Precisar los tipos, en las posibilidades tecnológicas de una economía que deben resolverse en un sector o a favor de otros sectores grupos de sectores, dando lugar a la creación de sistemas de resistencia a los efectos de los sectores afectados.

c) Identificar los problemas, en las formas que tom la lucha entre los grupos sociales por desahogar un exceso de peso de un país en el sector real y la participación de un comercio, en la expresión de la organización y capacidad de lucha de los grupos.

d) Identificar los problemas, con las vías por las cuales se solucionan temporalmente la lucha entre los sectores, a la forma en que se hacen aparentemente competitivos los sectores reales de los diferentes grupos, como los sectores de pago, déficit fiscales, resquebrajamiento de unidades, desmantelamiento, ajustes de precios, etc.





El mecanismo de reajuste de precios e ingresos - considerado el más simple - ha tomado tres formas principales: reajuste de precios, reajuste de salarios y reajuste de los ingresos de rentistas. Los primeros han dependido fundamentalmente del grado de monopolio y de la escasez de diversos productos, aun cuando los controles de precios y las políticas de abastecimientos y subsidios han limitado la capacidad de los empresarios para realizarlos. Por otra parte, los reajustes de salarios, gracias a la organización sindical lograron defender hasta cierto punto la participación de los asalariados en el ingreso nacional.

Hasta aquí el planteamiento de Noyola, cuyo valor no reside tanto en haber captado la problemática de la inflación chilena - pues otros autores habían destacado algunas de las causas que él señala - sino en el modelo interpretativo que empleó, el que posteriormente ha sido perfeccionado y utilizado para estudiar las características de la inflación en Latinoamérica y la aplicación de políticas de estabilización.

Este esquema metodológico ha servido de base para el análisis y la investigación que otros autores estructuralistas han hecho del proceso inflacionario chileno. Estos han incorporado nuevas categorías, como se vé en el esquema de plantemientos presentados más arriba, y las han ilustrado con mayores y más precisos antecedentes, habiendo logrado sistematizar la conjunción de variables económicas, financieras, sociales e institucionales que actúan en dicho proceso.

## 2. Enunciado de la tesis

Aceptado que el proceso inflacionario después de la crisis de 1933, ha venido progresivamente adquiriendo las características descritas en el punto anterior; habría que aceptar también que las políticas de estabilización, para ser efectivas, tienen que orientarse a superar no sólo los mecanismos de propagación como el déficit fiscal, la expansión crediticia, los ajustes de precios, las devaluaciones, etc., sino que también los desequilibrios estructurales.

/Las directrices



Las directrices para organizar la política antinflacionaria contenidas en los diferentes planteamientos estructuralistas, apuntan a reformas institucionales y de la producción que habiliten al sistema y a la política económica para incrementar la oferta, elevar y reorientar el módulo de ahorro-inversión, prever las fluctuaciones del comercio exterior y fortalecer la estructura interna de manera que haya suficiente resistencia para neutralizar o desviar los efectos de esas oscilaciones. Dentro de esta concepción, aparece necesario comprimir y reestructurar los flujos de importaciones, transformar la composición de la producción, incrementar y diversificar las exportaciones, redistribuir el ingreso, obtener aportes de recursos externos que colaboren a elevar el coeficiente de ahorro nacional en un plazo relativamente breve, además de una política económica planificada. Lo que se pretende con este tipo de medidas es mantener un ritmo de crecimiento sostenido, una ocupación máxima de los factores productivos y un proceso de constante mejoramiento de la productividad y del bienestar social.

No escapa a los autores estructuralistas la necesidad de medidas inmediatas, de corto plazo y menos trascendentes; ni las exigencias que desde el punto de vista político, organizativo, técnico y social conllevan sus proposiciones reformistas. En este sentido obsérvese cómo argumenta uno de los autores estructuralistas más renombrados.

"En resumen, para ser compatible con las exigencias del desarrollo económico, la política antinflacionaria requiere la combinación de una serie de medidas. Primero para desviar el exceso de demanda de importaciones hacia el mercado interno, y segundo, sustituir las inversiones o gastos inflacionarios por inversiones cubiertas con recursos de ahorro antes de aplicar la restricción crediticia. Si el margen comprimible de las importaciones o las posibilidades de ahorro no son suficientes, habrá que recurrir simultáneamente y no después a las aportaciones de recursos internacionales. La devaluación es indispensable si los costos internos han subido más que los precios internacionales de los productos del intercambio, pero no ha de acudir a ella para provocar transformaciones en la estructura de la producción y en la composición de las importaciones, salvo si esa providencia se acompaña de otras medidas.

"Ello no basta para contener la espiral si no se estabilizan las remuneraciones en forma de absorber las ganancias inflacionarias de los empresarios, pues la insuficiencia del reajuste tendría efectos depresivos, como también los tendría el empeño de restringir el crédito para contrarrestar aumentos de remuneraciones provocados por el alza de los costos.

"Me estoy refiriendo a las medidas de alcance inmediato para detener el proceso inflacionario. Pero no basta con detenerlo. La política antinflacionaria tiene que ser el punto de partida de una política de desarrollo económico que, al atacar eficazmente los factores estructurales de la inflación, robustezca la posición de los bancos centrales frente a las fuerzas inflacionarias que amenazan de continuo la estabilidad de la moneda". 1/

En atención a la teoría que se ha venido exponiendo, una política que no contuviera o no instrumentalizara convenientemente aquellos propósitos reformistas, resultaría impotente para comprimir el ritmo alcista del nivel de precios o impedir que se desaten las presiones inflacionarias a medida que van apareciendo las oscilaciones del comercio exterior, o conformándose las rigideces de la oferta, o los factores que dinamizan la demanda; o si llegara a tener algún éxito en el área de los precios, lo haría al costo de una contracción de las actividades productivas internas, y/o del endeudamiento externo, y/o de empeorar las condiciones de vida de amplios estratos sociales. Es decir, al precio de postergar los fines del desarrollo y, de lo que es peor, de fortalecer las potencialidades inflacionarias del sistema.

Estos efectos ya tuvieron oportunidad de ser verificados empíricamente en Latinoamérica durante la segunda parte del decenio de 1950, cuando en varios países se ensayaron políticas antinflacionarias inspiradas en la concepción que las rigideces de la oferta - que retrasan la tasa de desarrollo - eran generadas o creadas por la inflación, y no que éstas eran su causa. Esta posición significó la instalación de políticas orientadas a conseguir la estabilidad del tipo de cambio y de los precios, constriñendo la demanda y superando las restricciones o regulaciones a que estaban sometidos los precios. Todo ello sin consultar medidas de reformas del tipo enunciadas por los estructuralistas.

---

1/ Raúl Prebisch, op. cit. pág. 56-57.

Expuesta así la trascendencia que para la política económica tiene el enfoque estructuralista, se puede plantear la tesis que mientras no se efectúen exitosamente las reformas necesarias para integrar la economía y darle elasticidad, existirán tendencias inflacionarias, con un ritmo bastante ligado - entre otras variables - a la capacidad para importar y al grado de resistencia que los grupos organizados opongan a la pérdida de sus ingresos reales.

Esto significa que las políticas de estabilización no reformistas, podrían desacelerar - como ya ha ocurrido en Latinoamérica - el ritmo alcista de los precios o lograr de manera transitoria una estabilidad relativa con ayuda de variables externas - exportaciones o endeudamiento - para perderla posteriormente, dando paso de nuevo a mayores tasas inflacionarias; pero no sin antes haber provocado efectos inconvenientes como el mal uso de las divisas, o el aumento del endeudamiento externo, o desocupación, o la formación de pozos depresivos en las actividades internas más afectadas por la competencia de las importaciones o la sobrevaluación del tipo de cambio. Es decir, siempre hay consecuencias negativas.

De otro lado, una política de reformas estructurales - que persiguiera elevar la productividad del sector agropecuario, reorganizar la conformación de la propiedad y de la sociedad rurales, crear sistemas de tributación, de seguridad social y de financiamiento compatible con un mayor dinamismo, de la inversión y de la industrialización y destinada a darle eficiencia a la administración estatal y a provocar una mejor distribución del ingreso - debería partir del hecho que tendrían que desarrollarse en el contexto de una economía afectada por la inflación. Tal concepción, exigiría que la política de reformas consultara un conjunto de medidas orientadas a contener la expansión del ritmo alcista de los precios llevándolo a la menor expresión posible y compatible con los objetivos de crecimiento y de reformas, y a neutralizar o evitar los efectos no positivos que conlleva cualquier tasa inflacionaria.

La política de reformas debidamente complementada con una política antinflacionaria del tipo mencionado, debería - como meta ideal - ir año a año comprimiendo el ritmo alcista del nivel de precios, lo que - en lo principal - sería determinado por el grado de integración económica y social que pudieran generar el avance de las reformas, y por la fricción social y entorpecimiento económico que éstas transitoriamente provocaran, además de factores o acontecimientos exógenos que afecten el normal funcionamiento de la economía interna o de la capacidad para importar.

### 3. Justificación de la tesis

A la luz del enfoque estructuralista de la inflación esta tesis aparece relativamente obvia; basta el análisis para probarla. Sin embargo, aprovechando la circunstancia que en el curso de 1956-66 se han realizado tres políticas de estabilización bastante bien definidas, de manera relativamente continuadas y una de ellas con pretensiones de estructuralista, se ha querido someterla a una prueba empírica.

El análisis de las políticas de estabilización basado en la proposición hecha más arriba, permite confirmar el carácter estructuralista de la inflación. El hecho mismo que se hayan aplicado tres políticas dice bastante sobre la rebeldía del proceso y de su carácter profundamente vinculado a los aspectos más recónditos del funcionamiento de la economía y sociedad nacionales. Tales aspectos surgen a la superficie y se les logra identificar y conocer mejor cuando los precios están siendo sometidos deliberadamente a una presión para conducirlos a un compás dado. No es lo mismo estudiar la inflación en un momento en que se desarrolla libremente - como ha sido la época más analizada por los estructuralistas hasta más o menos 1955 - que cuando se trata de abatirla, como ocurre en el período que se investiga.

Otra ventaja de la tesis, es que se puede llegar a tener una idea aproximada de cuando - o en que circunstancias - al reducir la inflación, las políticas empiezan a producir contracción de las actividades económicas, y efectos no positivos en áreas financieras y sociales. No se

/persigue establecer

persigue establecer relaciones cuantificadas de dependencia entre variables pertinentes a la tasa inflacionaria, sino más bien se ha pretendido inventariar el mayor número de aspectos relevantes que conviene conocer para definir posteriormente, modelos que permitan indicar, individualizar y calcular con mayor certeza las variables críticas para el nivel de precios y por ende la implementación más conveniente de la política de estabilización.<sup>1/</sup> Sin embargo esto no quiere decir que se tenga la certeza de haber tratado todos aquellos aspectos relevantes.

Las políticas económicas, desde el punto de vista de su desarrollo en el tiempo, no siempre tienen la misma intensidad. Ante la resistencia gradual que va oponiendo la inflación a medida que se desacelera, las distintas partes de las políticas de estabilización debieran modificarse y hacerse más consistentes entre sí. Partiendo de la idea que en un momento la reducción del ritmo alcista genera efectos negativos, o sea que existe un límite crítico, es posible aquilatar mejor la adecuación y la eficiencia de dichas políticas.

Lo anterior es otra ventaja que presenta la tesis propuesta, ya que admite observar hasta donde las políticas son consecuentes con los fines generales del desarrollo y con las reformas. Por último, la configuración del carácter estructural de la inflación chilena, la demostración que existe una tasa o margen crítico de inestabilidad en los precios y el conocimiento de las políticas pasadas y las causas de su fracaso, aportan un acervo de antecedentes para fijar objetivos y definir e instrumentalizar políticas de estabilización más consistentes con el carácter de la inflación y de las reformas estructurales que se propongan.

Una de las observaciones que puede hacerse a la escuela estructuralista (latinoamericana), es que sus soluciones a la inflación carecen de sensibilidad frente a la complicación en términos de tiempo y de la propia exacerbación de las tendencias alcistas que conllevan las reformas.

---

<sup>1/</sup> Véase capítulo IV, punto 1-a, sobre temas a investigar para definir una teoría de la inflación.



Como los seguidores de este enfoque han puesto más énfasis en las reformas que en las políticas monetarias, fiscalistas, de remuneraciones u otras convencionales y como sus propósitos desarrollistas crean la imagen de un tratamiento no sólo heterodoxo que recibirían estas áreas instrumentales, sino que hasta inflacionistas, la resistencia a aceptar sus concepciones se acrecienta y quedan en desventaja frente a las proposiciones de políticas convencionales, generalmente caracterizadas - en sus aspectos positivos - por la concreción con que definen las medidas inmediatas.

El enfoque estructuralista de la inflación, de hecho sitúa a ésta y a la política como una cuestión de mediano o largo plazo; sin embargo, en la mayoría de los planteamientos de soluciones hay ausencia de la cuestión tiempo y, por otra parte, no faltan oportunidades en que los argumentos dejan la sensación de que se trata de una política anticíclica, o sea, de corto plazo. Pero, lo más grave - y es lo que se verifica a través de la investigación de una de las políticas aplicadas - es la inconsecuencia pragmática de aceptar y diagnosticar la inflación como estructural, y programar una política de estabilización para un período más corto del que se propone para las reformas.

## Capítulo II

### LAS POLITICAS DE ESTABILIZACION APLICADAS EN EL PERIODO 1956-66

En el período indicado, que comprende once años, se han formulado y llevado a cabo tres políticas antinflacionarias, que en total cubren nueve años. Sólo en el bienio 1963-64, los fines de estabilización dejaron de ser la principal orientación de la política económica.

Las experiencias antinflacionarias aludidas, son: la política de 1956-58, más conocida como la de la Misión Klein-Saks, que se realizó durante la administración Ibáñez (1952-58); la política de 1959-1962 realizada en la administración Alessandri (1958-64) que siguió inmediatamente a la anterior, pero con nuevos propósitos y orientaciones; y, la política de 1965-66 de la administración Frei (1964-70), que se ha programado para cuatro años, de los cuales en esta investigación se han considerado los dos ya transcurridos.

Para discutir a la luz de la realidad la tesis formulada en el capítulo I, se ha aprovechado - como ya se ha expresado - la realización de estas tres experiencias continuadas. Con tal propósito dichas políticas se sometieron a un análisis, cuya síntesis se presenta a continuación.

---

1/ Sobre el análisis de esta tercera experiencia de estabilización conviene hacer los siguientes comentarios aclaratorios.

El hecho que la política está aun en desarrollo podría dar lugar a pensar que es prematuro un análisis comparativo con los otros ensayos que le han precedido. Sin embargo, se ha estimado conveniente hacerlo, tomando debidamente en cuenta las limitaciones que provienen de la circunstancia que esté todavía en realización.

Para incluir en la investigación la política de estabilización iniciada en 1965, se ha tenido en consideración, que si bien el ensayo fue programado para cuatro años, ya ha transcurrido más de la mitad de dicho plazo, lo que es un tiempo adecuado para el análisis comparativo, puesto que se trata de políticas de corto plazo. Además, uno de los objetivos de esta investigación es permitir precisamente una evaluación de la que está en desarrollo y de sus perspectivas.

## A. LA POLITICA DE 1956-58

### 1. La situación económica anterior a la política

La política de estabilización de este período, enfrentó uno de los ritmos inflacionarios más intensivos de la economía chilena. En efecto, desde 1953 se produjo un incremento acelerado de los precios, que en el biennio 1954-55 más que se duplicó y que al momento de iniciarse la política, en enero de 1956 alcanzaba a una tasa anual del orden de 84-88 por ciento.

Las características más sobresalientes que en estos años presenta la inflación, son: una extraordinaria aceleración en 1954 en relación a la velocidad que había tenido en el año anterior, y una tendencia a extenderse al mismo ritmo en todas las áreas de precios, incluso en aquellas controladas. De una tasa promedio del 23-25 por ciento en 1953,

---

Cont. 1/ Con el propósito de evitar o reducir al mínimo los factores de arbitrariedad siempre presente en los análisis comparativos, el diagnóstico de esta experiencia se ha tratado de ajustarlo al máximo al esquema interpretativo seguido en los dos casos anteriores (véanse II, III y IV partes, respectivamente); no obstante las limitaciones impuestas por la falta relativa de información definitiva y sistematizada.

Debido a lo reciente del período correspondiente a esta tercera política, no se cuenta aún con estadísticas completas y definitivas, de manera que en esta oportunidad no se han podido emplear todos los indicadores utilizados para los otros dos, por lo que las deducciones o conclusiones inferidas adquieren un carácter más conjetural. No obstante, se obtuvo suficiente información - como se podrá apreciar más adelante - para intentar una comparación de esta política con las anteriores y hacer su evaluación, lo que se ha visto favorecido por la enunciación explícita de las metas y propósitos que hicieron sus autores.

Por último, cabe aclarar que por mera facilidad formal se emplean las expresiones de "tercera política" o "ensayo", o "experiencia", o alguna otra expresión que puede dar la sensación que se está considerando al actual esfuerzo de estabilización como finalizado. Ello no debe en ningún caso interpretarse así, o que sólo se aplicó durante 1965-66. Valgan en este sentido los comentarios anteriores.

/salta a

salta a una del 72 por ciento en el índice de costo de vida y del 57 por ciento en los precios al mayoreo. Por otra parte, las distancias que guardaban las tasas de los diferentes grupos de precios tienden a disminuir. Los aumentos revelados por los índices de precios al por mayor y al por menor en 1955, difieren en alrededor de un punto en circunstancias que en años anteriores llegaron a distanciarse hasta en 20 puntos.

A la generalización de la tasa inflacionaria en 1955, se agrega una intensificación creciente en los últimos meses de ese año (6 a 7 por ciento mensual), que revela un peligroso autoreforzamiento del proceso.

El proceso inflacionista corre a parejas con un creciente debilitamiento de las actividades productivas, especialmente de la industria. Los flujos de valor agregado, como el ingreso o el producto por habitante, no sólo reducen su ritmo, sino que lo tornan negativo. La inversión disminuye apreciablemente.

En el área del comercio exterior, la suspensión del conflicto de Corea a comienzos de 1953, repercutió fuertemente al disminuir en ese año casi en un 27 por ciento la capacidad para importar y en más del 21 por ciento las exportaciones, sin que en el año siguiente se recuperaran. Sólo en 1955 se observa una mejoría. Este brusco desnivel del comercio exterior es uno de los antecedentes del salto observado en el ritmo inflacionista entre 1953 y 1954.

Estos años de inflación acelerada (1953-55), suceden después de un quinquenio de expansión económica (1947-52) desarrollado a base de la dinámica del comercio exterior, generada primero por la reconstrucción europea y, posteriormente, por la guerra de Corea. Agotado esos estímulos caen bruscamente las exportaciones y el ritmo del sector industrial entra a debilitarse. El punto culminante de esta crisis es 1954, que tiende a superarse lentamente en 1955. Ello coincide con el impulso alcanzado por el proceso inflacionista.

Tal intensidad en el incremento de los precios, tiene - además de las variables productivas y financieras externas - antecedentes en la política financiera del sector público. Esta se había estructurado en torno de las diferencias cambiarias obtenidas en base al sistema de tasas

múltiples en que estaba organizado el comercio exterior. Al decaer las exportaciones se tenía que producir una contracción de la masa de operaciones cambiarias, especialmente de las que dejaban mayores márgenes de diferencias, lo que provocó la reducción de los ingresos fiscales, induciendo a un financiamiento inflacionario por medio del Banco Central. La escasez de divisas, además, complicó dicho sistema de cambios hasta hacerlo prácticamente inmanejable.

La menor disponibilidad relativa de oferta nacional e importada, y el financiamiento fiscal expansivo, se dió en circunstancias que estaban en vigencia sistemas de ajuste automático de remuneraciones y un incremento en la organización y en el poder de los gremios de empleados y corerros.

La política económica del período se singulariza por un constante movimiento pendular, en que la preocupación más importante es el financiamiento presupuestario; modificaciones parciales introducidas al sistema cambiario, cada vez más complicadas en sus procedimientos para asignar las divisas; y el control crediticio. Todas de emergencia. No se lograba formular ni desarrollar medidas dignas de consideración para reactivar la producción ni para reorganizar el financiamiento público ni el sistema de cambio que yacían en crisis; ni para detener el ritmo de los precios.

La concurrencia de estos aspectos - crisis de la producción y de los principales mecanismos de la política económica, problemas de financiamiento externo, caída de la inversión, reforzamiento del movimiento gremial - hicieron que al finalizar 1955, la situación económica apareciera caótica, que los diversos sectores sociales reclamaran algún tipo de solución y que hubiera fuertes presiones desde el exterior para reorganizar la política en el área cambiaria y comercial y de garantías de un normal funcionamiento y del cumplimiento de los compromisos pendientes.

## 2. La política formulada

La política se gestó con activa participación, además de autoridades gubernamentales, del Banco Central y bajo la influencia de las teorías sostenidas por el Fondo Monetario Internacional. En un principio se contó con el apoyo de los empresarios privados.

Los criterios que informaron la formulación y organización de la política, partían de la idea que la inflación se debía a un exceso de demanda y a que era indispensable introducir medidas de liberación del sistema de precios fuertemente afectado por políticas restrictivas. El propósito central era conducir a la economía a un equilibrio natural del sistema de precios, aun a riesgo de contraer transitoriamente las actividades productivas y de incentivar la elevación de algunos precios. Ello se estimaba como un mal necesario; pues, una vez normalizado el sistema de precios y estabilizada la economía, se suponía que se iniciaría un proceso de expansión.

Consecuente con lo anterior, las directrices de la política formulada, apuntaban a contraer el gasto o la demanda interna, y a liberar el mercado de las limitaciones impuestas por la intervención. Una tercera línea de acción la constituía la reorganización administrativa con que se pretendía hacer más eficiente al aparato público.

La reducción relativa de la demanda se presupuestó hacerla a base de ajustes de las remuneraciones menores a la inflación, de una contracción del gasto público paralela a un aumento de la tributación, y de una contención de los medios monetarios controlando las colocaciones bancarias y tratando de reducir, o eliminar, el déficit público. La política de remuneraciones, además incidía bajando los costos.

La liberación del mercado se haría erradicando los controles de precios, con excepción de los referentes a los artículos más esenciales; eliminando los subsidios otorgados por el estado y actualizando los precios de los servicios públicos; introduciendo oferta externa; estableciendo un tipo de cambio libre y fluctuante y regulando las importaciones a base de instrumentos indirectos. El propósito de estas medidas era corregir los precios de la producción interna acorde con los

de los mercados externos. Se suponía, además, que tales medidas estimularían las exportaciones y el ingreso de capitales externos.

Otras medidas de liberación se referían a la reducción de la participación del gobierno en la negociación de salarios y en general del grado de intervención. Sin embargo, se auspiciaba el establecimiento de salarios mínimos y de utilizar las prestaciones en dinero de la seguridad social para resarcir parcialmente a los trabajadores con más responsabilidades familiares de la menor tasa de reajuste de los salarios.

En la política diseñada, como se habrá podido observar, se pretendía una contención o reducción de variables tales como las remuneraciones, los gastos públicos, y los medios de pagos, con el propósito de adecuar el gasto monetario a la oferta; mientras que por otro lado, con relativa independencia, se trataba de producir una liberación del mercado en base a un nuevo sistema de cambio e importaciones, de la erradicación de los controles de precios, de la nivelación de las tarifas públicas y del tipo de cambio.

Aquella conjunción de medidas sobre variables relacionadas con el gasto contienen lo esencial de la política antinflacionaria; las de liberación responden más bien a un reordenamiento institucional en que se busca imponer el libre juego de las fuerzas del mercado. El tercer tipo de medidas, que se refieren a la reorganización administrativa, para los fines antinflacionarios no tenían más valor que el propósito de dar más eficiencia a algunas reparticiones públicas.

La política formulada carecía de precisión sobre la intensidad con que se reducirían o frenarían los diversos renglones del gasto en consumo e inversión, y de evaluación sobre lo que ocurriría en la oferta. Se esperaba que el reordenamiento que introducirían las medidas de liberación y las de nivelación del gasto, condujeran a reajustar de manera diferenciada, a través de la acción del mercado, los distintos componentes de la demanda. Se suponía por otro lado, una automaticidad o gran flexibilidad en el sistema productivo para adaptarse a esas variaciones del ritmo y composición de la demanda, a lo que ayudaría la introducción de oferta externa.

### 3. La política aplicada

Las bases expuestas más arriba, efectivamente, orientaron la aplicación de la política, en especial durante los dos primeros años; pero, al nivel de su implementación se dejan ver diferencias y omisiones importantes.

En la práctica, las políticas que conformaban el esquema de reducción del gasto monetario, se llevaron a cabo en función del menor grado de resistencia presentado por los grupos afectados. En ese sentido, el eje central del conjunto de medidas aplicadas para comprimir la demanda, lo constituyó la política de remuneraciones. Esta, en lo principal, consistió en la suspensión de los mecanismos de ajuste automático de sueldos de los sectores público y privado que estaban en vigencia y en la aplicación de ajustes anuales menores a los ritmos inflacionarios.

La política de remuneraciones sólo se pudo aplicar después que importantes acontecimientos gremiales condujeran al debilitamiento y a la desorganización de la central de trabajadores. Durante los años de esta política el movimiento gremial desciende a uno de sus niveles más bajos, en cuanto a la presentación de petitorios económicos, huelgas y número de sindicalizados. El desenlace de los acontecimientos gremiales significó el rompimiento del equilibrio social que hasta entonces había impedido aplicar medidas de contracción de los flujos financieros. Una vez debilitada la resistencia gremial e impuesta la política de remuneraciones fue fácil organizar y poner en ejecución las otras políticas, especialmente en las áreas monetaria, cambiaria y del comercio exterior.

La política monetaria y crediticia fue una de las más dinámicamente manejadas. Se hizo a base del perfeccionamiento de controles cuantitativos y cualitativos que venían desde antes. Al contrario de lo que cabría suponer, aquellos controles eran más propios de un esquema heterodoxo que del liberal ortodoxo que trataba de informar a la política. Entre los instrumentos de este último tipo se utilizó sólo la tasa de interés con el propósito de encarecer el crédito, pero sin modificarla en cuanto a los depósitos de ahorro. No se empleó el encaje, y en cambio



se llegó a impedir la formación de nuevos bancos privados, además de utilizar intensivamente la banca estatal.

Las medidas monetarias y las nuevas condiciones que crearon en la demanda de dinero las políticas de remuneraciones, de cambio e importaciones, determinaron un importante cambio en la conducta que habían observado los principales exponentes de los medios de pago. En efecto, en el período inmediatamente anterior a la aplicación de esta política, las tasas de expansión de la emisión y del crédito iban a la zaga del incremento de los precios, lo que insinuaba que la inflación había alcanzado tales fuerzas autogeneradoras que tendía a ser relativamente independiente de las variables monetarias.

Las tasas de expansión de la emisión y del crédito en el año 1955 fueron del orden del 40 y 65 por ciento, respectivamente, contra una inflación mayor al 80 por ciento. En cambio, en los años de aplicación de la política las tasas monetarias oscilan entre los ritmos mínimos y máximos de la inflación, dando la impresión de haber alcanzado una mayor armonía entre precios y disponibilidades monetarias. Sin embargo, hubo una contracción del crédito para el sector privado que en algunos momentos produjo dificultades de liquidez; lo que no ocurrió en igual medida para el sector público. De paso debe aclararse que tales tendencias se dieron en una economía en contracción, con importantes pozos depresivos.

Las políticas de remuneraciones y monetaria fueron las que más aportaron a la contención que se buscaba del gasto; en cambio, la política fiscal fue más inflexible. En general, también se orienta por las líneas de menor resistencia y se obtiene una reducción transitoria, de uno o dos años, en los gastos, en el déficit y el crédito del sector público para después volverse a expandir. Los ingresos tributarios, en sus proyecciones globales tienen una oscilación similar: se elevan un año y después vuelven a su nivel primitivo. En lo que hay mayor constancia es en los cambios de su composición.

La contracción de los rubros de gasto público, se hizo en función de aquella menor resistencia social a que se aludió antes. Se redujeron de manera persistente los gastos de operación, debido a la política de

/remuneraciones, que

remuneraciones, que del 39 por ciento del gasto público consolidado en que consistía pasó al 31 por ciento. También se redujo la participación de la inversión pública que del 5.8 por ciento del producto nacional pasó a ser el 5.1 por ciento. En cambio se continuó incrementando el gasto en adquisiciones y transferencias. Otra connotación de esta política es que los ajustes en las entidades descentralizadas fueron menores que las realizadas en el Gobierno Central.

La relativa inflexibilidad del gasto fiscal se expresa en la constancia de su coeficiente respecto al producto nacional. De un 17.8 por ciento que era en 1955, en el primer año de estabilización se le hace descender al 16.6 por ciento para volver en los años siguientes a colocarse por sobre el 17 por ciento. La inflexibilidad en el gasto público consolidado aun es mayor; pues su coeficiente del 28.9 por ciento después de reducirse muy levemente llega al 29.5 por ciento. A la luz de estos antecedentes, la política consistió más bien en impedir un ascenso de los gastos estatales que en reducirlos, con excepción de los rubros de salarios e inversión.

La carga tributaria en los dos primeros años, se eleva del 11.6 por ciento del Producto Nacional a 12.5 por ciento, pero vuelve a su nivel primitivo en 1958. Tales cambios estuvieron, como se dijo, acompañados por modificaciones en su estructura. La política tendió a reestructurar el sistema impositivo, colorándolo más en función de las actividades internas, liberándolo del comercio exterior; pero, se le hizo más regresivo al incrementarse la proporción que cubrían los tributos indirectos. Ello se debe a la extensión de los impuestos a la compra-venta y producción, y al menor rendimiento de los tributos de la gran minería del cobre, por la caída de sus exportaciones y el nuevo régimen impositivo introducido poco antes de la terminación de la política.

La insuficiencia de los ingresos tributarios, en algunos años no se tradujo en mayores créditos bancarios internos, pero dieron lugar a un endeudamiento creciente en moneda extranjera.

El esquema financiero que formaban las políticas de remuneraciones, crediticia y fiscal, se complementó con una colaboración financiera desde el exterior, consistente en créditos a favor del sector público, del tipo stand by y en convenios con Estados Unidos por excedentes agropecuarios, lo que permitía además de aliviar el balance de pagos, suplir déficit de la producción interna, especialmente agropecuaria, e incorporar importaciones competitivas de la producción nacional, según se había presupuestado.

En el área cambiaria y de comercio exterior se introdujeron importantes reformas orientadas por aquella línea de liberación que se enunció al principio, aunque no se logró plenamente. Se estableció un sistema de cambio fluctuante de tres áreas, pero de hecho sometido a los ajustes que introdujera el Banco Central. Esto significó una devaluación continua, pero de menor intensidad a la que exigía un tipo de cambio de paridad. Los otros cambios se introdujeron en la regulación de las importaciones, que se organizó a base de un sistema de listas de productos y de depósitos de tasas diferenciadas y flexibles según la prioridad de las importaciones. El sistema funcionó relativamente bien, pero era seriamente desvirtuado por la mantención de regímenes de excepción, que comprometían el ingreso y el uso de divisas, en circunstancias que la situación del balance de pagos era tan crítica que indujo al empleo exhaustivo del fondo de estabilidad constituido a base de créditos externos.

En función de la línea de liberación, tales regímenes, lo mismo que los convenios internacionales bilaterales, debían desaparecer; sin embargo, tal iniciativa no se tomó, aunque se observa una pérdida de importancia de los convenios.

Por último, la política de precios consistió en liberar gradualmente a los productos de los controles de precios a que estaban sometidos, con excepción de aquellos que más influían en el costo de vida. Las tarifas públicas se nivelaron acorde al resto de los precios, tanto para superar la anomalía de su subvaluación como para ayudar al financiamiento de las empresas públicas. Además, se pretendió frenar el alza del costo de vida con importaciones, a veces subsidiadas y financiadas con créditos externos de cargo del sector público.

#### 4. Resultados de la política

##### a) En el ritmo inflacionario

Como se ha mencionado más arriba, la política iniciada en 1956 tuvo que atacar una inflación en rápido y generalizado desarrollo, con una actividad económica contraída por la caída de las exportaciones y la paralización del proceso de industrialización, y con un instrumental de política económica desorganizado y auspiciador de tendencias inflacionistas como eran los sistemas cambiario y de importaciones, los presupuestarios y los ajustes automáticos de salarios.

Se desarrolló, sin embargo, en condiciones nacionales favorables. Una vez debilitado el sector laboral y con ello roto el equilibrio social, hubo un relativo aplacamiento de la agitación social. Además, no ocurrieron catástrofes u otros factores exógenos internos que afectaran negativamente la economía. No sucedió lo mismo con los extranacionales. La recesión y la inflación que tuvo lugar en Norteamérica durante los años 1956-57 y que se extienden hasta 1958, comprometen los precios y ventas de cobre además de incorporar un nuevo factor inflacionario, como es el encarecimiento de las importaciones, en especial de materias primas. Pero, tales condiciones adversas se vieron en parte compensadas por las mejores expectativas que se abrieron al crédito y a la ayuda externa.

La política, por otra parte, se vió que contenía dos tipos de medidas: unas que incidían en el alza del nivel de precios, como eran la devaluación y la liberación de los precios internos, además de los reajustes de algunos impuestos indirectos, de la tasa de interés y los mayores costos que significaban los depósitos para importaciones; y, otras destinadas a contraer el gasto, como la menor capacidad de compra del sector asalariado, las menores disponibilidades de crédito de las empresas y el freno al gasto público. A esto hay que agregar los controles selectivos de precios, los relacionados con los abastecimiento y los subsidios familiares.

La concurrencia de estos factores, crearon la imagen de dos áreas inflacionarias que tuvieron comportamientos diferentes: una corresponde a la detectada por el índice del costo de vida que se desacelera más

/rápidamente, y

rápida, y la otra, a la revelada por el índice de precios al por mayor, que se manifiesta más inflexible. En enero de 1956, el ritmo anual de ambos índices era muy similar, 84 y 83 por ciento respectivamente; en cambio, en diciembre de 1957 sus tasas eran de 17 por ciento contra 34.

La persistencia de tal relación y, lo que es más revelador, su acrecentamiento, resultan paradójal; pues, si los precios al por mayor son variables de costos, habría que suponer un gran aumento de la productividad al nivel de la comercialización para que los precios al detalle crecieran a tasa menor que aquellos. Esto viene a confirmar lo sostenido más arriba en el sentido que la política se orientó en mayor medida a desacelerar la inflación en un área de precios más que en otra, y el alto contenido de inflación de demanda que había en el acelerado ritmo alcista anterior.

El proceso inflacionario, que al momento de iniciarse la política era de una intensidad del 84 por ciento, en el curso de 1958 logró reducirse a un promedio de 25 por ciento, aun cuando la menor tasa anual de los precios al por menor se alcanza en diciembre de 1957, con un 17 por ciento. Desde esa época, el ritmo de dichos precios se resiste a descender.

El grado de inflación del 25 a 30 por ciento con que termina la política, es mayor que el mantenido en el período 1950-52, antes que temiera velocidad el proceso. Ello indica que no se logró retrotraer a ésta al menor ritmo que tuvo en el período más inmediato, que dicho sea de paso no era tan bajo, pues en esos años, los precios al por menor habían aumentado entre el 12 y el 23 por ciento.

La política dejaba a la economía en un nivel de ritmos inflacionarios de gran compromiso, puesto que la experiencia había demostrado que en un corto período de tiempo, los precios eran capaces de pasar de una tasa del 24 al 84 por ciento. Esa situación se produjo cuando cayó la capacidad para importar y entraron a hacer crisis los sistemas de ingresos gubernamentales y de cambio (1952-55). Si bien es cierto que al término de esta experiencia esos dos instrumentos se habían reorganizado,

le mismo que el ajuste de remuneraciones; la economía sin embargo mantenía en potencia fuentes inflacionarias básicas que no fueron superadas.

El progreso de la estabilización se logró durante los primeros 24 meses; pues, prácticamente se detuvo en los últimos doce. Esta connotación se observa de preferencia en el índice de precios al por menor y coincide con el período de más severidad y consistencia de la política. En los precios al por mayor, el ritmo de descenso continuó en 1958, colándose la tasa de éstos por encima de la del costo de vida, lo que podría estimarse como indicio de que se había logrado abatir la inflación de demanda pero no la de costo.

b) En las actividades económicas

Anteriormente se había indicado que en el campo de la producción y de la formación de valor agregado, se había producido un descenso en los dos años anteriores a los de la política, y que en 1955 aun cuando había signos de recuperación, éstos eran débiles. En 1956, primer año del ensayo, se experimenta un descenso mayor que el de 1955. Dado que el comercio exterior de ese año no fue tan malo, la crisis adquirió caracteres eminentemente internos. El año 1957 muestra mejores ritmos de expansión, que probablemente se deben a la menor intensidad con que se aplicaron las políticas crediticias y en parte las de remuneraciones, además de la corriente de créditos externos que vino a paliar los efectos de la contracción de los mercados cupreros. El último año, 1958, vuelve a ser un año de resultados negativos, no obstante el mejoramiento de las exportaciones y la continuación del crédito externo.

Las actividades más afectadas por la contracción de la demanda fueron la construcción y la industria manufacturera. En los años de estabilización se profundizó la crisis de la industria que se había iniciado en 1952-53. La construcción, por su parte, sufre un descenso del orden del 40 por ciento que no logra superar sino hasta 1959, siendo la actividad más afectada.

La minería y la agricultura, sectores menos relacionados con la estabilización, sufrieron oscilaciones que en el caso de la minería tenían su origen en la demanda externa, y en el de la agricultura en

los factores climáticos u otros relacionados más estrechamente con los rendimientos, ya que el número de hectáreas sembradas se incrementó continuamente y se mejoró la producción de carne y leche.

Uno de los aspectos más notorios de estos años, es la reducción relativa de la inversión bruta, que ya en 1955 era poco más del 10 por ciento del producto nacional. En los dos últimos años de estabilización se colocó por debajo de ese coeficiente.

La desocupación, por otra parte, se fue acrecentando hasta llegar a más del 9 por ciento de la fuerza de trabajo.

En resumen, las actividades de la construcción y de la industria, la inversión y la ocupación se vieron reducidas, lo que puede atribuirse en gran medida a la política de contracción de la demanda. Sin embargo, no decayó el consumo; por el contrario, acrecienta su participación en el producto, revelándose así la inelasticidad a la baja de esa función. La elevación sostenida del quantum de importaciones de bienes de consumo, especialmente a través de los puertos libres, está insinuando que el aumento del consumo proviene de los sectores no asalariados, dada la baja de los ingresos reales que sin duda experimentaron los asalariados.

Como ya se ha indicado, esta política se desarrolló en un momento en que los precios internacionales se movían en sentido opuesto: los de las exportaciones bajaban al mismo tiempo que subían los de las importaciones. Esta circunstancia determinó en 1957-58 una fuerte reducción de la capacidad para importar, de más del 33 por ciento. El valor de las exportaciones había experimentado un descenso similar. Además determinó una mayor caída del ingreso, un apreciable déficit en la balanza de pagos y el agotamiento de las reservas nacionales netas, que desde entonces empezaron a ser negativas. Hubo, sin embargo, un notable mejoramiento en los flujos de inversiones directas y de créditos externos con respecto a la tendencia que mostraban en los años anteriores. Su significación en términos del financiamiento de la inversión se elevó bastante; llegaron a constituir más del 45 por ciento de aquella y hasta casi dos tercios del valor de los equipos importados.

/Esa mayor

Esa mayor corriente de recursos externos, tal vez sea uno de los mayores éxitos que obtuvo la política, ya que indudablemente los créditos de stand by del Fondo Monetario Internacional y otros similares estaban directamente vinculados a la implantación de las medidas de estabilización y de reordenamiento del manejo del comercio exterior. Dichas medidas permitieron reabrir el crédito externo que se venía cerrando después de la crisis que siguió al término de las hostilidades de Corea; sin embargo, esta mejor situación financiera externa no logró mantener la tasa de inversión y cuando más impidió que descendiera más intensamente.



## B. LA POLÍTICA DE 1959-62

### 1. La situación económica al iniciarse la política

La primera experiencia de estabilización comentada anteriormente, terminó junto con el cambio del gobierno en noviembre de 1958. La nueva administración levantó como los objetivos centrales de su política económica, la reactivación de la economía y la estabilización. Estos nuevos propósitos antinflacionarios se mantuvieron hasta 1962, aunque el período de desaceleración de los indicadores de precios sólo cubre desde septiembre de 1959 hasta ese mismo mes en 1962.<sup>1/</sup>

Al iniciarse la nueva política (noviembre de 1958), el proceso inflacionista mantenía un ritmo anual del 20 al 23 por ciento que en gran parte estaba comprimido por las medidas que se hacían operar sobre el área de los precios al por menor, y que en lo principal reflejaba una inflación de costos.

Las tendencias inflacionarias se desarrollaban teniendo de trasfondo, una situación crítica de las actividades económicas, que en términos de valor agregado se manifestaban en estagnación del producto geográfico por habitante y en un descenso mayor al tres por ciento en el ingreso per cápita. El área depresiva más importante la constituía la construcción, que arrastraba tras de sí a los rubros industriales metalúrgicos y madereros. La industria en 1958, aunque demostraba un mejoramiento con respecto a 1957, permanecía por debajo de los niveles de 1956 que ya eran críticos.

---

<sup>1/</sup> Para definir los años que cubre la política, se han considerado más que los efectos, la vigencia de la acción estabilizadora, aun cuando ésta se fuera debilitando como ocurre al final del período, o que transitoriamente tuviera más importancia otra finalidad, como sucede al empezar 1959.

El desempleo global de mano de obra se aproximaba al 10 por ciento de la fuerza de trabajo total; y en los sectores de la industria, la minería, los transportes y la construcción, la capacidad ociosa alcanzó proporciones que iban del 3 al 25 por ciento con respecto al año que más producción habían alcanzado después de 1955. Por otra parte, no obstante la recuperación de los mercados internacionales y la superación de la recesión e inflación en Estados Unidos, la capacidad de pago continuaba 30 por ciento menor que en 1956.

A fines de 1958 la oferta era menor a la de 1957, en producción e importación de bienes de consumo, de insumos industriales y de bienes de capital; el descenso de la demanda ya había tendido a detenerse con el incremento de los gastos públicos y la menor pérdida del poder adquisitivo de los asalariados. De otro lado, se habían elevado los costos de producción y comercialización a causa de los aumentos de las remuneraciones nominales que se concedieron ese año, de los aumentos en los aportes patronales a las cajas de previsión social, debido a la política de devaluación y encarecimiento del crédito que se siguió. Además se elevó la carga tributaria directa.

Respecto al instrumental de política económica que el ensayo anterior había dejado en vigencia, cabe anotar que no era tan apto para propagar las presiones inflacionarias como el vigente antes de 1956. Se habían eliminado los reajustes automáticos de remuneraciones, pues ahora quedaron sujetos a la dictación de leyes especiales; el financiamiento fiscal había empezado a consolidarse en un sistema tributario desligado de las transacciones cambiarias y menos dependiente de las exportaciones e importaciones; se había ordenado el sistema cambiario y de importaciones y establecido un control crediticio. También se le había dado más eficiencia al manejo del presupuesto público, a través de las medidas de organización aplicadas.

En el hecho, estaba en vigencia un instrumental de regulación financiera más ordenado y de menor potencial inflacionista; pero que no se aprovechó para inducir a la recuperación de las actividades económicas ni para contraer más el ritmo inflacionista. Por el contrario, ante la crítica situación en que se debatía la economía, al final se manejó con menos armonía y con un sentido expansionista.

## 2. La política formulada

La política esbozada por el nuevo gobierno se inspiraba en la concepción que la inflación se debía a una deficiencia de oferta. Se razonaba que desde los años cuarenta se venía elevando el poder de consumo de la población, preferentemente del sector asalariado, sin que la producción hubiera aumentado consecuentemente. Ello se había hecho gravando a las empresas con nuevas cargas tributarias y previsionales, además de mayores exigencias laborales, sin haberse creado condiciones para su capitalización.

De lo anterior se deducía la necesidad de revisar la política instrumental para liberar a la economía de las formas de restricción que estaban vigentes y reduciendo el grado de intervención para que el sistema de precios funcionara más acorde con las normas del mercado; además de la conveniencia de incentivar el equipamiento de las empresas y la elevación de su productividad. Ello conduciría espontáneamente a la estabilidad.

Considerando la situación depresiva porque atravesaba la producción, los planteamientos de política consistían en reactivar la economía a través de la expansión de la demanda; en acelerar el proceso de inversión a base de la acumulación pública y privada que se financiara con recursos nacionales y externos. Para ello se pretendía adecuar los sistemas financiero y tributario para captar y canalizar una mayor masa de ahorros internos y externos; estimular y facilitar el flujo de capitales foráneos garantizando su retorno así como las remesas de utilidades; y fomentar la importación de equipos e implementos de inversión.

/Como condición

Como condición a lo anterior, se proponía reorganizar el sistema cambiario a base de un tipo de cambio único y de ajuste automático acorde con la oferta y la demanda, eliminando la influencia del Banco Central; suspender las disposiciones que restringían o acondicionaban los movimientos de capitales y, en general, de los flujos de divisas con excepción de las que provenían de los principales productos de exportación; reestructurar el sistema de regulación de las importaciones sustituyendo los depósitos previos por recargos arancelarios y suspendiendo las listas prohibitivas. Se proponía también abrir la economía al comercio exterior para que los costos y la productividad de las empresas internas se ajustaran a las tendencias internacionales.

En lo monetario, se suspenderían los controles cuantitativos y cualitativos dejando entregada la regulación de los fondos al manejo de las tasas de encaje y de interés, además de crear condiciones para el desarrollo de una competencia bancaria en materia de ahorros y de operaciones en moneda extranjera.

En precios se auspiciaba la libertad general de éstos, cuidando de combatir los monopolios y otras formas de competencia anómala. Se reduciría el grado de intervención en materia de abastecimientos.

Sobre remuneraciones se sostenía la conveniencia de dejar que la tasa media de salarios se nivelara en función de la libre negociación de empresas y trabajadores; y que el estado se remitiera a ajustar las remuneraciones mínimas y estatales, bajo el criterio que éstas mantuvieran el poder adquisitivo medio del período anterior. A la vez, se realizaría una política de abastecimiento que frenara el alza de los costos de subsistencia, forma indirecta de contener los aumentos de salarios.

Los planteamientos de orientación general de la política no contienen criterios más específicos que los expuestos. Entre ellos los más directamente vinculados a la inflación se relacionan con el comercio exterior y con el costo de vida de los trabajadores. Los propósitos de liberación, en el hecho, venían a ser alcistas para el nivel de precios dada la línea de contención inflacionaria con que se habían operado instrumentos como el tipo de cambio, el gasto público, los créditos, las remuneraciones, etc.

### 3. La política aplicada

En la aplicación práctica de la política es factible observar dos momentos. El primero, en que el objetivo principal lo constituyó la reactivación de la economía y la revisión de los instrumentos de política económica - con excepción de los fiscales - para reducir su grado de intervención; y el segundo, en que la estabilidad y la inversión aparecen como los objetivos principales y en que se da contra-marcha en la revisión del instrumental, reimponiendo medidas de regulación directa.

Desde un comienzo, la política se organiza en torno del sistema de cambios y del comercio exterior. Las primeras medidas consisten en devaluar y unificar las áreas de cambio existentes, creando un sistema de cambio único y fijo; y dando libertad a los bancos para operar con moneda extranjera. En este contexto al Banco Central, se le encomendó mantener el valor fijado de la tasa de cambio. Esta liberación del mercado de divisas se hizo con el propósito de atraer capitales foráneos y repatriar a los nacionales. Para ello, además, se dieron franquicias tributarias, se garantizó el retorno de capitales y la remisión de ganancias, y se emitieron bonos en dólares a favor del fisco. Todo esto, además de mantener estable al tipo de cambio, no obstante el alza de los precios internos.

Efectivamente, estas medidas atrajeron una corriente de divisas, que incrementó sustantivamente el movimiento de operaciones bancarias (depósitos y créditos) en moneda extranjera, lo que dió origen a una verdadera dualidad monetaria interna.

Por otra parte, las listas de importaciones prohibidas y los depósitos previos que habían sido instituidos en el ensayo de estabilización anterior perdieron importancia. Las listas se ampliaron de tal manera que llegaron a comprender todo el arancel y los depósitos se redujeron a sólo ciertos bienes calificados de suntuarios. El nuevo instrumento de regulación fue una sobretasa de recargo a los derechos aduaneros, cuyos fines inmediatos eran encarecer las importaciones - o sea actuar vía los precios o costos - y proporcionar ingresos al fisco. Se eliminaron definitivamente los convenios bilaterales; pero, se mantuvieron los regímenes especiales de internación.

La libertad que se dio para las transacciones de divisas, la estabilización (en valor nominal) del precio de las divisas y la liberalización de las importaciones, dieron lugar a que se satisficiera en mayor medida la demanda de importaciones que permanecía comprimida, produciéndose con ello un importante incremento de las importaciones especialmente cuando ya se había recuperado un tanto la actividad interna y se empieza a producir una creciente sobrevaluación de la moneda nacional.

Ante la reducción progresiva de la tasa de cambio real, se pretendió incentivar las exportaciones de productos manufacturados y agropecuarios con medidas crediticias, tributarias y de mayor liberalidad en la fijación de contingentes, lo que naturalmente no dio los resultados esperados. Además, el repunte que habían experimentado los mercados del cobre a fines de 1959, a pesar de algunas oscilaciones, duró hasta mediados de 1960. Después de esa fecha los precios cupreros se colocaron definitivamente por debajo de los promedios que habían alcanzado durante dicho repunte. Todo ello condujo en 1960 a un decremento del ritmo de expansión de las exportaciones que en 1961 llegó a ser negativo.

Las nuevas modalidades del comercio exterior y del mercado cambiario, en conjunción con las circunstancias comentadas de las exportaciones, condujeron a fines de 1961 a una aguda crisis de reservas que provocó la suspensión temporal de los movimientos comerciales y de divisas. Después de ese evento se retorna a la dualidad de las áreas (mercado de corredores y bancario), a reponer ciertas restricciones en los flujos de divisas; y a las listas y depósitos como instrumentos de regulación de las importaciones, además de constreñir los regímenes de excepción. Sin embargo, se continuó con la estabilidad del tipo de cambio.

La política cambiaria y comercial se implementó con la política monetaria. Se sustituyeron los controles directos instituidos anteriormente por movimientos en las tasas de encaje y de interés, instrumento más pasivos y neutrales; se concentraron los depósitos fiscales en el Banco del Estado organizándolos en una cuenta única, y el redescuento se redujo a estrechos límites.

Se tendió a elevar la tasa de encaje, mediante el artificio de sobretasa o tasas adicionales, con lo que se empozaron medios de pagos en los bancos a cargo de los cuales, por otro lado, se autorizaron determinados tipos de créditos. La tasa de interés nominal tuvo movimientos oscilantes

/pero con

pero con inclinación al descenso, aunque no con la misma intensidad que se desarrollaba la inflación, con lo que la tasa de interés real se redujo. La tasa de interés (nominal) de los depósitos de ahorro se elevó, pero dejándola siempre por debajo de la de los créditos.

Se pretendió establecer una competencia bancaria en la captación de depósitos, liberándolos de las restricciones en que se les mantenía con respecto al interés que podían operar. Se les autorizó para que operaran con dólares u otro tipo de divisas.

El movimiento bancario del sector público en cuanto a crédito se centralizó en el Banco Central, y los depósitos en el Banco del Estado, además de tender a liquidar las inversiones gubernamentales que mantenían los bancos comerciales. Por otro lado, se reduce la importancia relativa del crédito otorgado por el Banco del Estado. Como se advierte, se trata de depurar a la banca privada de la interferencia estatal.

Las medidas destinadas a atraer y operar con monedas extranjeras constituyeron un hecho novedoso en el sistema bancario, que reforzó las fuentes de crédito mientras no se presentaron dificultades en el balance de pagos. Este movimiento se vio estimulado por emisiones de bonos en dólares hechas por el gobierno.

El efecto de estos instrumentos y las condiciones en que se desarrolló la economía, produjeron una expansión de las variables monetarias a tasas más altas que las mostradas por los indicadores inflacionarios. El movimiento crediticio de la banca comercial fue menos dinámico que el del Banco Central, debido a la presión que los déficit públicos ejercían sobre este último. Los depósitos en cuenta corriente se elevaron a un ritmo más o menos similar al de las colocaciones, denotando un relativo equilibrio entre demanda y oferta de medios de pago, con excepción del último año en que se insinúa un exceso de oferta.

Los depósitos de ahorro crecen, aunque de manera dispareja, probablemente como resultado de los estímulos que significaron la mayor tasa de interés nominal, la reducción de los impuestos a la renta y la aplicación en algunos tipos de depósitos de métodos de reajuste destinados a evitar su desvalorización a causa de la inflación, además del menor ritmo de ésta.

La política fiscal se utilizó fundamentalmente para reactivar la economía y para apoyar el proceso de inversión que se buscaba intensificar. Esta orientación indujo a un aumento del gasto público que pasó del 30 por ciento del producto nacional a más del treinta y cinco. Los gastos fiscales se elevaron del 17 al 19 por ciento del producto. Este incremento se debe tanto a los gastos corrientes como a los de inversión, siendo más importantes estos últimos. El coeficiente de la acumulación del sector público consolidado llega a pasar el 10 por ciento del producto.

A esta notable expansión del gasto estatal, cuando sólo se pensaba en la reactivación de la economía, se le quiso dar el carácter de coyuntural o transitoria; pero, posteriormente tendió a adquirir una forma permanente. Desde el punto de vista institucional, son las empresas y entidades descentralizadas las más dinámicas en el incremento de la inversión. Esto obedecía al propósito de capitalizar, modernizar y ampliar los servicios de transportes, comunicaciones y de energía, es decir, de refuerzo de la infraestructura.

En los gastos de operaciones la política se orientó a reprimir más la expansión de las adquisiciones que las remuneraciones. Las transferencias continuaron siendo expansivas, como ya lo habían demostrado en la política pasada.

La carga tributaria tendió a elevarse aunque lentamente, aun cuando se introdujeron importantes cambios en el sistema impositivo. Se aumentaron las tasas nominales de los impuestos a la renta, a la compra-venta y de los derechos aduaneros; se estableció el código tributario y otras medidas orientadas a reducir la evasión y a evitar la desvalorización que sufrían los impuestos por el rezago con que se pagaban. Continúa así el movimiento iniciado en la primera política de estabilización, en el sentido de definir y organizar un sistema impositivo apoyado en mayor proporción en las actividades internas, a lo que se agregó un mayor sentido de ponerlo acorde con las condiciones de la inestabilidad monetaria.

En esta experiencia los impuestos que aportan los mayores rendimientos (superiores al 53 por ciento del total) son los que más se prestan a ser transferidas, como los de compraventa, importaciones, producción y servicios. Por otro lado, disminuyen los aportes relativos de los tributos a la gran minería, y se elevan los que gravan el patrimonio y la renta de las empresas nacionales.



El mayor dinamismo de los gastos sobre los ingresos determinó un acrecentamiento del déficit público que se financió con emisiones expansivas del Banco Central y con un creciente endeudamiento externo. La deuda pública en moneda extranjera, al final de esta política en 1962, era de 1.9 veces el valor de las exportaciones habiendo empezado en 1959, con menos de una vez ese valor.

El carácter expansionista de la política fiscal en el primer año de este ensayo, fue complementado con ajustes de las remuneraciones ligeramente superiores al alza del costo de la vida del año anterior; se quiso así elevar el poder comprador del sector asalariado.

Desde 1960 la política de sueldos y salarios se orientó por los fines de estabilización. Operó retrazando los reajustes anuales, más concretamente desfazándolos en un semestre; pero, tratando de mantener el valor real promedio de las remuneraciones del año anterior, lo que en general se logró. También se quiso modificar la distribución del ingreso entre los trabajadores mediante tasas de ajustes decrecientes para los sueldos y salarios altos.

En un primer momento se intentó dejar la tasa de reajuste de las remuneraciones que no fueran los mínimos legales a la libre negociación de sindicatos y patronos, lo que dado la fuerza con que resurgían los gremios y los numerosos conflictos político-gremiales que se crearon, se optó posteriormente por fijarla de manera general a través de leyes, tal como se había hecho en la política anterior.

En esta oportunidad, también se empleó como complemento de la política de remuneraciones el sistema previsional; pero no tanto por el lado de sus beneficios o prestaciones, sino por el de los ingresos. A menudo eximieron a empresas e imponentes de los aportes que les correspondía efectuar a las cajas de seguridad social. El propósito de esa medida era dejar más ingreso disponible a los imponentes y/o reducir el costo de los patronos.

En la política de precios también se observan dos momentos. Uno en que se trata de imponer la libre competencia, reduciendo a una mínima expresión las regulaciones del gobierno; y otro, en que se vuelve a la fijación de precios, que en muchos casos tomaron la forma de determinación de márgenes de comercialización.

En el área de los precios y la distribución, esta política contenía medidas anti-monopólicas y anti-especulativas. Se dictaron normas para impedir la formación de monopolios por parte de las empresas privadas y la celebración de convenciones en precios, cuotas de producción, distribución de mercados, etc., que limitaron la competencia. Pero, lo verdaderamente efectivo fueron los abastecimientos desde el exterior, a costos menores que los internos, tanto de materias primas como de productos de consumo. Ello contribuyó notablemente a la reducción del ritmo inflacionario.

Paralelamente a las políticas enunciadas, se realizó un conjunto de medidas organizativas de la administración pública, que tenían por objeto, además de instalar el nuevo gobierno, elevar la eficiencia de diferentes agencias y reducir sus costos de operación. En lo principal esta política se orientó a definir con más precisión las tareas de algunas agencias, evitando la duplicidad o la atomización de funciones.

#### 4. Resultados de la política

##### a) En el ritmo inflacionario

Las primeras medidas de liberación, devaluación del tipo de cambio y ajustes de las remuneraciones llevaron el ritmo inflacionario anual de 20-23 por ciento en que lo había dejado la política anterior en octubre 1958, hasta un 44 por ciento en los precios al por menor y 35 por ciento en los al por mayor. Esto ocurre en julio y agosto de 1959 respectivamente. Después se observa un progresivo decremento hasta junio de 1960 en que el ritmo anual del costo de vida se coloca por debajo del 10 por ciento, tasa que los precios al mayoreo habían alcanzado meses antes. Desde entonces se mantuvo una relativa estabilidad - conviniendo como tal una tasa promedio anual inferior al diez por ciento - hasta junio de 1962 en los precios al consumidor y hasta agosto de ese mismo año en los al por mayor.

La inflación, entonces, tuvo un repunte durante el primer semestre de aplicación de la política; un período de desaceleración de aproximadamente un año, y una relativa estabilidad, que dura unos 24 meses, que se pierde en el curso del último trimestre de 1962. Su ritmo se elevó de un 12 y 4 por ciento en las áreas de precios que se han venido considerando, al 27 por ciento en un plazo de tres meses.

Las series de precios permiten observar que la desaceleración fue más rápida en los precios al por mayor que en los al por menor, lo que estaría indicando la efectividad de las políticas de cambio y comercio exterior llevadas a cabo. Estas aumentaron la oferta de bienes de capital y de insumos importados a precios subvaluados, debido a la creciente sobrestimación del tipo de cambio.

Aquélla desaceleración de los precios al por mayor afectó los costos de los bienes de consumo, que además se vieron favorecidos por el retraso con que se ajustaron las remuneraciones y la menor carga por seguridad social. Las presiones que debían derivarse del decremento de la producción agrícola fueron neutralizadas con mayores importaciones baratas, a lo que después de mayo de 1960 se agregó la política de control de precios.

La relativa estabilidad se pierde abruptamente, cuando las variables del comercio internacional no pueden aportar más al financiamiento de las importaciones. El año 1962 es crítico para éstas, y aunque la capacidad para importar se elevó casi en ocho por ciento, se volvía a tener un balance de pagos deficitario y una disminución de las reservas internacionales. El país había acumulado compromisos de corto plazo que le distraían sus disponibilidades para importaciones; además que los créditos recibidos no eran de libre disponibilidad, sino que en proporción creciente venían predeterminados a proyectos de inversión específicos.

Los escasos rubros de exportaciones no mineras, por otro lado, eran asfixiadas por la política cambiaria. Descendieron su participación en el valor de las exportaciones totales, del 19 al 13 por ciento.

La imposibilidad de seguir manteniendo un tipo de cambio tan altamente subestimado, precipitó la devaluación a fines de 1962, con lo que se retornó a las aceleradas tasas inflacionarias. A la devaluación se sumaron las inmediatas expectativas de aumento de remuneraciones y las derivadas del endeudamiento en monedas extranjeras acumulado por las empresas en función de la política de equipamiento que se había desarrollado.

La tasa del 27 por ciento con que termina 1962 se eleva en los años siguientes al 45-50 por ciento.

Los resultados obtenidos en el ritmo inflacionario durante esta experiencia, dada la intensidad con que se emplearon los instrumentos del comercio exterior, fueron altamente favorecidos por factores exógenos como /los sismos

los sismos de mayor de 1960 y la ampliación de la asistencia financiera externa, además del hecho que el programa de desarrollo permitió aprovechar con presteza las nuevas condiciones financieras internacionales. La concurrencia de todos ellos permitió elevar la capacidad de pagos del país, aun cuando el valor de las exportaciones fue muy oscilante y a pesar de la crisis de divisas que la política de liberación del comercio cambiario y de las importaciones produjo en su primera fase.

b) En las actividades económicas

Uno de los propósitos inmediatos de esta política fue la reanimación de las actividades económicas que permanecían a bajos niveles desde la experiencia anterior. Hacia ese fin estuvieron orientadas las primeras medidas de política fiscal y de remuneraciones. Efectivamente se logró una recuperación en el año 1959, en base a las mayores exportaciones y a la expansión, mediante el gasto público y el crédito, de la construcción. La industria alcanza en ese año una de sus mejores tasas y se logra reducir el grado de desocupación.

En los años siguientes<sup>1/</sup> los indicadores de producción sectorial indican tasas menores o negativas con respecto a los ritmos productivos de 1959. Se separa de esta tendencia la agricultura que ese año tuvo un decremento. En desocupación, se observa un lento descenso. En 1960-61 la tasa de desempleo fluctuó alrededor del 7 por ciento y en 1962 descendió al 5 por ciento. No obstante la recuperación que experimentaron las actividades de la construcción y la industria, éstas continuaron manteniendo las mayores tasas de desocupación sectorial.

En cuanto al uso de producción, durante los años de la política se observa una disminución relativa del consumo y un aumento de la inversión. Esta lleva su participación en el producto de menos del 10 por ciento al 13 por ciento.

---

1/ Por razones metodológicas, las cuentas nacionales de este período (Versión mimeografiada de CORFO, de junio de 1964 correspondientes a los años 1958-63) arrojan resultados bastante diferentes a los indicadores físicos o de producción. Las referencias al comportamiento de los sectores, aquí se hace más en base a los indicadores de producción. Un análisis detallado de este aspecto, se puede ver en La Tercera Parte, correspondiente al estudio de esta experiencia.

Resumiendo, se puede afirmar que en un primer momento la política y las circunstancias del comercio internacional condujeron a una breve recuperación de la actividad económica en términos de mejores ritmos de producción y menores tasas de desocupación. Posteriormente hay signos de receso o lento crecimiento de la industria, la minería y la agricultura; sin embargo se eleva la inversión y continúa mejorando la ocupación.

La política estuvo acompañada por malas condiciones en los mercados del cobre, especialmente después de 1959, y en la agricultura, además de los efectos negativos que en un primer instante tuvieron las catástrofes sísmicas. Los indicadores de valor agregado (teniendo presente la observación de pie de nota de la página anterior) revelan un decremento del producto per capita en 1959, y un bajísimo incremento en 1961, habiendo alcanzado tasas mayores al cuatro por ciento en los restantes.

Estas diferencias de apreciación que conforman los distintos tipos de indicadores económicos, no permiten arribar a conclusiones más precisas que las comentadas más arriba. Pero, ello también revela que las actividades de producción y económicas en general estuvieron lejos de estimarse buenas, es decir, de mantener un ritmo sostenido y creciente. El balance de la economía deja una visión de tasas disparejas, que revelan las oscilaciones a que estuvo sometida. En los años siguientes a la política - 1963/64 - los indicadores de producción y de valor agregado informan de menores ritmos en el aumento de la producción, de un ligero aumento de la desocupación y de un descenso del producto per capita, además de haberse estagnado la inversión, todo lo que conforma una situación crítica mayor a la que existió en los años de estabilización.

Este último hecho, deja en evidencia que los resultados económicos aportados por la política en lo que pudieron ser positivos, en lo que respecta a la actividad económica sólo lo fueron en términos de corto plazo. Naturalmente que hay que reconocer que la formación de capital que en ella se realizó, especialmente en infraestructura dará sus frutos en el mediano y largo plazo, según sea la política que respecto a la actividad económica se siga.

En el financiamiento externo, la política empezó favorecida por un repunte notable en materia de exportaciones que desaparece para dar paso a una difícil situación (bienio 1960-61). Sin embargo, esa circunstancia

se vio compensada por el movimiento de créditos e inversiones externas que permitieron financiar la fuerte expansión experimentada por las importaciones en esos dos años. Después de la crisis de pagos de 1961, sin esta coyuntura ninguno de los objetivos centrales de la política - estabilidad e inversiones - se hubieran podido conseguir; y, por el contrario, el ritmo inflacionario se habría elevado.

Esta modalidad que tomó la política condujo a un endeudamiento creciente, que al término de 1961 constituía más de dos veces el valor de las exportaciones, siendo un tercio de la deuda acumulada a corto plazo.

C. LA POLITICA DE 1965-66 <sup>1/</sup>

1. La situación económica anterior a la política

El tercer y último ensayo de estabilización (1965-66) estuvo precedido por un lapso de dos años en que la política económica se centró en otros fines y no en los antinflacionistas; son los años 1963-64. El resurgimiento de los objetivos de estabilización se produce con motivo de la iniciación de un nuevo período presidencial. La administración que se inició en noviembre de 1964, se propuso - en un contexto de objetivos reformistas y de desarrollo económico - abatir la inflación en un plazo de cuatro años, objetivo que junto a los de redistribución y crecimiento recibieron primera prioridad.

En el período 1963-64, la situación económica presenta un panorama crítico, singularizado por la reducción del ingreso y del producto per cápita. De estos dos años, 1964 aparece como el más grave; pues, los sectores productivos - con excepción de la minería - se expanden más lentamente que en 1963, la desocupación tiende a elevarse, colocándose en un tramo de cuotas máximas y mínimas de 6.1 y 4.8 por ciento de la fuerza de trabajo global respectivamente; contra 5.4 y 4.3 por ciento del año anterior. Los sectores en que se acumula mayor desempleo vuelven a ser, como en otros períodos, la construcción y la industria, pero preferentemente en la primera.

En este año, la situación del comercio exterior, sin embargo, es extraordinaria en comparación con la de 1963, año difícil debido a la reducción de los precios del cobre. En 1964 el valor de las exportaciones y de la capacidad para importar se elevan en 22 y 19 por ciento, respectivamente; lo que permite obtener un superávit en el balance de pagos y

---

<sup>1/</sup> Al leer la síntesis de esta última política de estabilización que aún está en desarrollo, se ruega tener presente los comentarios hechos sobre el particular en el pie de nota de la página 31.

aliviar la mediocre situación de las reservas internacionales netas. Estos resultados del comercio y finanzas exteriores se obtienen por primera vez después de varios años de déficit continuado.

La política económica del bienio estuvo inspirada principalmente en objetivos de capitalización y ahorro, aunque sin haber logrado elevar la proporción del producto comprometido por estas funciones. Se mantuvo en 12.5 por ciento, coeficiente menor al alcanzado en años anteriores. Los propósitos de estabilización - relegados a un segundo plano - se trataron de obtener a través de la contención del gasto público, de una parcial congelación de las remuneraciones en 1963 y de algunos precios agrícolas; pero, sin que estas medidas hubieran sido aplicadas armónicamente y de conjunto, por lo que no llegan a constituir una política de estabilización propiamente tal.

La política fiscal del período se caracteriza por los esfuerzos que se hacen para reducir el déficit y el endeudamiento con el Banco Central. La carga tributaria se reduce levemente, pero su estructura se altera por la disminución relativa de los impuestos indirectos.

En la política monetaria se destaca el aumento de la tasa de interés, a la vez que una regulación de los flujos monetarios con tasas de encaje más bajas que permiten una expansión de éstos, paralela a la inflación. Se sigue una política de devaluación a ritmo inferior al de los precios internos, lo que mantiene un margen de sobrevaluación. Se trata de contener las importaciones y orientarlas elevando de manera diferenciada las tasas de depósitos e impuestos adicionales.

En cuanto a remuneraciones, en 1954, se vuelve a los ajustes anuales automáticos según la tasa de la inflación del año anterior, que dado el ritmo creciente de los precios acrecienta la pérdida del valor real de sueldos y salarios. Por otra parte, se reduce el costo de la seguridad social.

Desde el punto de vista de la inflación, algunas de estas políticas tienen efectos estabilizadores, como la contención del gasto público y la reducción del déficit; pero otras eran alcistas como los ajustes

/automáticos de



automáticos de sueldos y salarios. Por una parte, significaban disminución de costos tales como la reducción de la carga tributaria, la subestimación del tipo de cambio y el menor costo de la seguridad social; pero por otro lado, los incrementan debido a los recargos aduaneros, las restricciones impuestas a las importaciones y la elevación de la tasa de interés.

La concurrencia de las tendencias de producción, de las variables financieras externas y de los instrumentos de política, ayudan a determinar un proceso inflacionario del orden del 45- 53 por ciento, que con la caída de la capacidad de pago en 1963 se mantiene acelerado hasta el primer semestre de 1964. Prevalcen en aquel año los factores de demanda, como los ajustes de remuneraciones, la expansión crediticia y las menores importaciones. En 1964, los factores derivados del comercio exterior se atenúan considerablemente, de ahí el menor ritmo; pero continúan operando los ajustes de remuneraciones y las elevadas tasas de ganancias, además de otros factores de costos de menor ponderación.

Tal era la situación al empezar la política de 1965-66: bajos ritmos de producción y caída del valor agregado; mejoramiento de las variables del comercio exterior y una inflación del orden del 38 por ciento anual en los precios al por menor y de 43 por ciento en los al por mayor, tasas que venían desacelerándose desde mediados de año.

## 2. La política formulada

La política formulada tiene la particularidad de basarse en un diagnóstico bastante completo de la inflación, en el sentido que ubica la causalidad del fenómeno en los defectos estructurales del funcionamiento de la economía y sociedad nacionales; que considera sus formas externas como síntomas de aquellas deficiencias y los efectos que provocan en el sistema de precios, en la asignación de los recursos, en la formación del ahorro y en la distribución de la renta.

Además, la política se ubica en un cuadro programático orientado a superar las deficiencias estructurales aludidas, cualidad que no poseían los ensayos anteriores.

En el diagnóstico que sirvió de base para la formulación de esta política, se hace presente que la inflación se singulariza por el aumento del nivel de precios a ritmos descompasados, y la concibe como una de las formas que adquiere la inestabilidad proveniente de las frecuentes fluctuaciones de las exportaciones, generadas, a su vez, por modificaciones en el gasto en inversión de los países capitalistas industrializados. Tales variaciones se extienden por la economía interna debido al carácter muy especializado de las exportaciones que no admiten ser absorbidas por el sistema productivo, por la alta dependencia de las importaciones que tienen la producción y el consumo interno, y por los aportes considerables que el comercio exterior hace al financiamiento público. De ahí que los altibajos de las exportaciones se traduzcan en desocupación o inflación.

Como la política económica ha sido más sensible a los problemas de desocupación e ingresos, la inflación ha sido la expresión más frecuente que toma el proceso de inestabilidad. Debido a la causalidad de la inflación y de la desocupación, las políticas convencionales de compensación resultan inadecuadas y lo que hacen es sólo cambiar el alza de precios por desempleo, o vice-versa.

Otros factores que considera el planteamiento de la inflación son de orden institucional y social. Se relacionan con la generación de los

/déficit públicos,

déficit públicos, el manejo de las políticas fiscal y monetaria, y con la acción de los diferentes grupos sociales organizados. El juego de presiones que se desarrolla entre el Estado, los asalariados y los empresarios propietarios, cada uno en posesión de sus instrumentos defensivos, se ha visto exacerbado por el lento crecimiento económico. Dadas las formas de administración del Banco Central y la conformación política de las principales instituciones que toman decisiones económicas, ese juego ha culminado en emisiones crecientes y en el uso incongruente del crédito.

La síntesis de los factores económicos e institucionales han conformado un proceso inflacionario que empieza con las devaluaciones a que induce la contracción de las exportaciones, que sigue con medidas expansivas, especialmente en materia de gastos públicos y crédito, las que al no encontrar adecuada respuesta en la oferta inducen a alzas del nivel de precios, las que a su vez llevan a los reajustes de remuneraciones y otros tipos de ingresos que terminan elevando los costos, reforzando así el proceso alcista de los precios. La inflación es entonces un fenómeno provocado por factores de demanda combinados con factores de costo. En base a lo anterior se admite que en el sistema coexistirían dos tipos de inflación: una de demanda o de gasto; y otra de costos.

La primera se derivaría de un exceso de demanda sobre los bienes y servicios disponibles, como consecuencia de incrementos del gasto sobre una oferta constante, o por un decremento de ésta. Sus variables generadoras serían los aumentos del gasto público financiados con emisiones inorgánicas, la acumulación de divisas por exceso de las exportaciones sobre las importaciones, el aumento del crédito bancario para financiar excesos de inversión sobre el ahorro genuino, etc.

La inflación de costo, en cambio, tendría su origen en presiones de uno o más factores que pretenden obtener ingreso real o recuperar la proporción que en un momento tuvieron. Su origen estaría en los aumentos de remuneraciones, de aranceles o impuestos, del tipo de cambio o de los precios de los insumos importados, o de las pretensiones empresariales por tasas de ganancias más altas. Cualquiera de estas variables - y más precisamente los salarios, las utilidades, los impuestos o los precios de las importaciones - al aumentar conducirían a la elevación del nivel

/de precios,

de precios, si no hay cambios en la productividad y en la oferta de bienes y servicios. Se desataría entonces una presión de los otros factores para recuperar la posición que mantenían en la participación del ingreso antes del aumento del nivel de precios.

En base a estos planteamientos la formulación de la política se hizo considerando que el proceso alcista a fines de 1964 contenía una inflación de demanda derivada de la insuficiencia de oferta, y una de costos provocada principalmente por la tasa de ganancia del sector industrial.

Dados los fines de redistribución y crecimiento que también perseguía la política económica, se creaba la posibilidad que ambos tipos de inflación se acrecentaran, por lo que se diseñó una estrategia para elevar la oferta acorde con la demanda, y para abatir gradualmente los factores de costos.

El programa reformista y de desarrollo en que se encuadraba la política de estabilización, comprendía una elevación de la producción de manera sostenida (5 a 6 por ciento acumulativo anual), que se esperaba alcanzar principalmente en base a una expansión y recomposición de la producción industrial y de las exportaciones. Tales objetivos se lograrían con una elevación de la producción minera acompañada de cambios en el status de propiedad de las grandes empresas cupreras, en las que el Estado entraría a participar como socio; y con una reorientación del sector industrial en el sentido que se desarrollaría en base de líneas de exportaciones que aprovechando los recursos nacionales pudieran competir con éxito en los mercados externos, especialmente en el área de libre comercio latinoamericana. Por otra parte, la industria se extendería en función de la mayor demanda interna que se derivaría de las modificaciones en la redistribución del ingreso y de la reforma agraria que se proyectaba.

En efecto, el programa consultaba también una reforma del status de propiedad y del sistema de producción agrarios, que permitieran elevar la productividad del sector, el ingreso de los campesinos y su incorporación a los mercados y a la formación del poder político. Había el propósito de crear cien mil nuevos propietarios-productores agrícolas.

/Respecto a . . .

Respecto a la redistribución del ingreso, se proponía como un objetivo de primer orden que se realizaría paulatinamente y acorde con la posibilidad de ir reestructurando la producción para evitar tensiones alcistas y que atentara contra las metas de crecimiento. En este sentido tendrían prioridad los sectores marginados que se estimaba habían sido los más castigados por el estancamiento de la producción y el aumento de los precios.

El financiamiento de la inversión que exigiría este conjunto de objetivos, se haría alterando de manera importante las funciones de ahorro e inversión. Se pretendía elevar el coeficiente de ahorro al 18 por ciento. En atención a los propósitos de redistribución, la reducción (relativa) del consumo que implicaba tal magnitud de ahorro tendría que ser hecho en buena medida por los estratos de altos ingresos. El ahorro externo presupuestado era en promedio del orden del 10 por ciento del total, aunque en los primeros años esa cuota sería mayor.

En síntesis, el programa económico trataba de elevar la producción per cápita, reconfigurando la estructura del sistema productivo en que las actividades líderes serían la minería, la industria y las exportaciones de productos elaborados con alto contenido de valor agregado. La actividad que más ponderación ganaría sería la industria, mientras que la de los servicios se reduciría, creando así una composición sectorial más armoniosa.

Estos objetivos y el período en que se llevarían a cabo - al parecer entre 1965-70, pues no se ha hecho explícito - se calificaban de "tránsito", hacia una etapa superior de desarrollo, cuyo horizonte era la formación de una sociedad pluralista, moderna e integrada; basada en una conjunción de empresas capitalistas, organizaciones comunitarias, sindicatos y el Estado.

Dentro de este esquema de propósitos económicos e ideológicos, la política de estabilización se debía acondicionar a dos líneas fundamentales: no ser contraria a los fines de un crecimiento acelerado ni al nuevo modelo de desarrollo hacia fuera que se proponía; y a la vez garantizar que el peso de la estabilización no recayera sobre los sectores económicamente más débiles.

/Los objetivos

Los objetivos específicos que se proponía la política de estabilización eran abatir en el primer año (1965) los factores de demanda y en los dos siguientes (1966-67) los de costos. Se fijaba como meta para 1968, llegar a constreñir el ritmo alcista a no más del 10 por ciento anual, representativo de un grado de inestabilidad aceptable, dados los antecedentes inflacionarios de la economía chilena.

La política para superar la inflación de demanda se basaría en compatibilizar la oferta con el gasto total, en atemperar el ritmo del consumo a la vez que reorientarlo, en controlar y manejar con flexibilidad los medios de pago, y en evitar que los ajustes de salarios y el aumento de las utilidades sobrepasaran determinada tasa compatible con los fines de redistribución y de estabilización.

El equilibrio oferta-demanda para 1965, se esperaba alcanzarlo aumentando la producción nacional en 5 por ciento, y las importaciones en 7 por ciento; y conteniendo el aumento del consumo privado en una tasa de dos por ciento en base a la disminución del realizado por los sectores no asalariados en un 2 por ciento y del aumento de los asalariados en cuatro por ciento. El consumo y la inversión públicos se elevarían en 10 por ciento y 29 por ciento, respectivamente y la inversión privada en 6 por ciento. Las exportaciones deberían crecer al 10 por ciento.

Las metas de gasto significaban que la expansión de la oferta provendría especialmente del consumo asalariado, de las inversiones y del gasto público. Se presupuestaba, por otro lado, que el mayor consumo de bienes agropecuarios se abastecería con incrementos de la producción interna inducidos por los mejores precios y con oportunas importaciones; y la mayor demanda de bienes industriales se cubriría aprovechando la capacidad instalada, reorientando y concentrando la oferta en líneas de consumo masivo y aprovechando las divisas liberadas por la contracción del consumo no asalariado.

Para lograr esta adecuación de variables que debían conducir al equilibrio oferta-demanda se consultaban tres políticas instrumentales, la monetaria cuya función era ajustar los medios de pagos al aumento

/programado de

programado de los precios y de la producción; la de remuneraciones que a la vez de ajustar los sueldos y salarios según las alzas de precios, tendrían que frenar en un límite dado las presiones laborales para impedir que los costos se elevaran de manera incongruente con la tasa de inflación planeada; y, la política de precios y abastecimientos que impediría un aumento de las ganancias industriales mayor al estimado, incentivaría la oferta agrícola y evitaría alzas de precios por escasez de productos en los mercados.

El tratamiento de la inflación de costos partía del criterio que había factores imposibles de eliminar de manera inmediata, como la baja productividad, los márgenes de comercialización y otros que incluso se llevarían en función de las políticas de redistribución y de incentivos a ciertos sectores, como los salarios, el tipo de cambio, los precios agrícolas, etc.

En función del criterio anterior se proponía una línea de acción consistente en reajustar las remuneraciones, en la misma tasa que había variado el nivel de precios del año anterior; y reajustar el tipo de cambio y las utilidades industriales en la variación que experimentarían los predios en el período en vigencia o presente. De esa manera se esperaba que al desacelerarse la inflación, el sector asalariado incrementaría su ingreso medio en términos del período actual y las ganancias empresariales reducirían su participación en la renta nacional a menos que aumentaran su productividad.

Con esta política se pretendía aumentar en 1965 el ingreso real de los asalariados en 10 por ciento respecto al año anterior, las ganancias reales de los empresarios agrícolas en ocho por ciento y disminuir en ese mismo porcentaje la de los industriales. Si los precios de los bienes importados tuvieran un aumento del 15 por ciento, la inflación podría reducirse al 20 por ciento en los precios al por mayor y 25 por ciento en los al por menor. La pérdida consultada para el sector industrial se evitaría si éste aumentaba su producción en 4.5 por ciento y su productividad en 1 por ciento.

/Además de

Además de las políticas de salarios y precios, que como se deja ver, eran críticas para el cumplimiento de las metas de inflación, las otras medidas consultadas para frenar los costos eran la reducción de los márgenes de comercialización mediante el perfeccionamiento y la ampliación del sistema de cooperativas y el aumento del número de super-mercados; las importaciones, la reducción de la tributación indirecta, la revisión del arancel aduanero, la reducción del costo de la previsión mediante su reforma y la capacitación acelerada de trabajadores que ayudaría a elevar la productividad.

### 3. La política aplicada

Los objetivos inmediatos que orientaron la política económica de los años 1965-66, fueron la desaceleración gradual del ritmo de los precios, la redistribución del ingreso y el crecimiento de la producción, de ahí que al revisar las diferentes áreas instrumentales se observe que algunas están más dirigidas a otros fines que a la estabilización. Las políticas específicas más estrechamente vinculadas a los objetivos anti-inflacionarios fueron, sin duda, las de precios, de abastecimientos y de remuneraciones; aunque esta última también perseguía propósitos de redistribución. El resto de las políticas también se condujeron con un sentido de estabilización, pero en menor proporción.

La política de precios y abastecimiento estuvo dirigida a graduar de manera discriminatoria los ajustes de precios de los diversos tipos de productos y a evitar que se produjeran alzas por escasez.

Se continuó con el control de precios y fijación de márgenes de comercialización que había reconstruido la administración anterior tratándolo de perfeccionar. A través de él se fijaron tasas de ajuste para los precios agropecuarios mayores que para los precios industriales. Otra discriminación fue el tratamiento más riguroso dado a los artículos de mayor ponderación del índice de precios al consumidor con respecto al resto.

Las tarifas de los servicios públicos se ajustaron en función de sanear el financiamiento de las empresas estatales, lo que determinó a menudo tasas de variación mayores a las otorgadas al sector privado.

/Además de



Además de los ajustes y control de precios se utilizaron intensivamente la importación de artículos esenciales y otras medidas de distribución y abastecimiento de productos nacionales; se estimuló la creación de cooperativas y otras iniciativas orientadas a reducir los costos de comercialización. Se trató de organizar, lo mismo que en las políticas anteriores, a los consumidores y productores en un movimiento de apoyo a las diferentes medidas de estabilización y de campañas de fiscalización del cumplimiento de los precios y normas fijadas. Se ensayó además la celebración de convenios de precios y producción con los industriales.

Más que la combinación de instrumentos utilizados - con excepción de las importaciones - los resultados de la política quedaron sujetos a la permeabilidad que los industriales mostraron a los objetivos de estabilización y de redistribución y a la persuasión intensiva que se hizo sobre ellos.

La política de remuneraciones movilizó tres instrumentos en esta oportunidad: los ajustes diferenciados de sueldos y salarios, la ampliación del margen para la organización laboral, y los subsidios familiares pagados a través de las cajas de previsión. En efecto, se niveló el salario mínimo agrícola con el industrial; todas las remuneraciones se ajustaron de acuerdo al alza del costo de la vida en 1965; pero en 1966 ello se reservó para los sueldos y salarios mínimos, aplicando a los ingresos más altos tasas de ajuste decrecientes. En el sector público se realizó, además, una política de nivelación y fijación de escalas de sueldos. Para 1967 se dejó libre la posibilidad de negociar las remuneraciones del sector privado, con excepción de las mínimas que se elevaron acorde con el alza del costo de la vida.

La ampliación del margen de organización laboral consistió en facilitar la formación de sindicatos tanto agrícolas como urbanos, y la presentación de peticiones económicas. Esto contribuyó a que el número de sindicatos como de conflictos colectivos y de huelgas se elevaran considerablemente.

Los subsidios familiares se utilizaron para complementar la política de redistribución. Se tendió a nivelar los montos pagados por las distintas cajas lo que no se logró plenamente, aunque se redujeron las diferencias que mantenían.

/Las políticas

Las políticas que complementaron de manera inmediata a las ya comentadas fueron la monetaria y la comercial. La monetaria tenía la función de regular y orientar los medios de pagos de manera que se evitaran entorpecimientos en la producción y en la inversión a causa de falta de liquidez y de algún otro factor monetario. Con dicho propósito se fijó una expansión mínima de la emisión igual a la suma de la tasa de crecimiento del producto más la de la inflación programada y se reorganizó el instrumental operativo del sistema monetario de manera que permitiera dirigir el crédito hacia los rubros de producción o de actividades que más prioridad tuvieran para los fines de estabilización, redistribución y crecimiento.

Al nivel del Banco Central se siguieron dos líneas de acción: una destinada a dotar a este organismo de medios eficientes de control y orientación del crédito, y la otra a producir un "saneamiento" en las formas de operar del sistema bancario. En función de lo primero, se sustituyó la ayuda dada a los bancos comerciales para cubrirles el déficit de encaje por un sistema de redescuentos selectivos. En función de lo segundo, se pretendió transferir hacia el resto de los bancos las operaciones que el instituto emisor realizaba a favor de empresas privadas, y se cambió el sistema de sobregiros en cuenta corriente por créditos documentados.

El Banco Central, además, continuó operando la tasa de encaje; primero, elevándola y, posteriormente, reduciéndola y cambiando su composición; también se modificó la tasa de interés manteniendo su tope máximo pero reduciendo su promedio; esto se hizo aun cuando en la Banca Comercial ha existido un movimiento a la alza de los tipos de interés.

Otras medidas han consistido en la creación de modalidades de crédito convenidas bajo condiciones especiales relacionadas con los propósitos de producción, estabilización, redistribución, construcción de habitaciones, y exportaciones. Dichos créditos parcialmente son refinanciados por el Banco Central, con lo que se pretendía canalizar los recursos de los bancos comerciales hacia las actividades y objetivos que más interesaban a la política.

/Con todo,

Con todo, las antiguas formas crediticias siguieron aplicándose y controlaron una cantidad de circulante mayor a la que regularon las nuevas; sin embargo, se logró cambiar en apreciable medida la redistribución del crédito a favor del sector industrial, a la vez que se redujo la proporción que utilizaba el sector agrario.

Los flujos monetarios se expandieron por encima de los mínimos programados, lo que se debe principalmente a la presión ejercida por el sector público sobre el Banco Central y probablemente a la forma que adquirió la instalación de los nuevos instrumentos. No hubo falta de liquidez en el sector privado, por el contrario las colocaciones de éste crecieron regularmente, pero sus depósitos lo hicieron a tasas más altas.

La política de divisas y de comercio exterior se orientó a recuperar el equilibrio y la normalidad del intercambio entorpecida por la sobrevaluación del tipo de cambio y la presión que significaba el endeudamiento externo en circunstancias que se habían tenido que soportar continuos déficits. Se trató de mantener una tasa de cambio realista para lo que se iba devaluando en la medida que crecían los precios internos. Esta política significó un estímulo a las exportaciones que se complementó con medidas de crédito y facilidades en la tramitación burocrática.

Por otra parte, se racionalizó el control y trámite de las importaciones, cambiando las exigencias de depósitos en bonos dólares por recargos adicionales al arancel. Se continuaron utilizando las listas prohibitivas y los depósitos en moneda nacional; se redujeron los costos para aquellas importaciones destinadas a evitar problemas de escasez o alzas de los precios internos.

Al final del año 1966 se vino a establecer un nuevo arancel y medidas de fomento a las exportaciones mediante el método de "draw-back". Se mantuvieron los regímenes especiales de los puertos libres y zonas francas. Se continuó, como en las políticas anteriores, creando estímulos a las inversiones extranjeras, aun cuando el movimiento de capitales empezó a dejar saldos negativos.

/Esta área

Esta área económica se vio favorecida por el extraordinario aumento de las exportaciones y del precio del cobre, lo que permitió contar con recursos para financiar importaciones destinadas a desacelerar la tasa inflacionaria, sanear el crédito comercial del país y operar con relativa holgura el movimiento de divisas, no obstante el fuerte endeudamiento. En este último sentido, la política también se vio favorecida con la colaboración de otros gobiernos y organismos financieros internacionales, con quienes se renegoció la deuda externa y la obtención de nuevos recursos.

Cabe destacar que con el propósito de hacer participar más efectivamente al país en los beneficios que reportaba la coyuntura internacional de los precios y demanda de cobre, se decidió modificar los precios aplicados para el cálculo de los impuestos que deben pagar las empresas de la gran minería de acuerdo a las fluctuaciones del mercado de Londres. Esta medida se empezó a aplicar en el último trimestre de 1965.

La propicia situación externa favoreció también a los ingresos fiscales, dando lugar a que el sector público realizara una fuerte expansión de los gastos corrientes y de inversión, especialmente en el año 1965. En efecto, la política fiscal se caracteriza por haber contado con una amplia cobertura de ingresos derivada de los mayores rendimientos del comercio exterior, de las empresas de la gran minería y de la aplicación de nuevos tributos. Estimaciones de la carga impositiva revelan que esta subió del 13 al 15 por ciento del producto.

El gasto fiscal sobrepasó el 20 por ciento del producto y es probable que el gasto público consolidado se hubiera empujado sobre el 40 por ciento. Ello se debe a la intensidad con que continuaron expandiéndose las transferencias, las remuneraciones y las inversiones, lo que se hizo en función de los propósitos de redistribución y de acumulación. Dadas las extraordinarias condiciones financieras, no obstante el aumento de los gastos, el déficit fiscal se redujo.

En la política fiscal se observan, además, dos connotaciones importantes. La conducta oscilante seguida en materia de inversiones, en el sentido que después de un gran incremento en 1965, en 1966 se tiende a reducir la tasa de expansión lo que compromete seriamente las actividades

/de la

de la construcción que se transforma en un pozo depresivo. La segunda, es que se comprometieron mayores gastos de carácter permanente sin haber modificado el sistema impositivo para haberles garantizado un financiamiento adecuado. Aun más, dado el crecimiento del comercio exterior el sistema tributario aparece más vinculado a él, lo que difiere con la tendencia que se había venido desarrollando desde 1956.

Como se habrá podido observar, la política fiscal operó dinámicamente por el lado del gasto, apoyada principalmente en el aumento circunstancial de los ingresos provenientes del comercio exterior y en función de los objetivos de crecimiento y redistribución, pero sin introducir modificaciones al sistema tributario.

Por último - en ésta como en otras experiencias de estabilización - también hubo una política de administración pero más bien vinculada al establecimiento y organización de la nueva administración que en función de la estabilización.

#### 4. Los resultados de la política

##### a) En el ritmo inflacionario

Al empezarse a aplicar la política, a fines de 1964 y principios de 1965, el ritmo del nivel de precios venía decayendo, especialmente en el área de los precios al consumidor. Los precios al por mayor se mostraban más resistentes al descenso; sin embargo, las medidas operadas conducen a un proceso de estabilización que en 1965 toma la forma de una desaceleración más intensa en éstos que en los al por menor.

Esta particularidad estaría insinuando que la acción realizada sobre el sector industrial y los costos de los insumos importados fueron más efectivos que las medidas orientadas a equiparar la oferta con la demanda. Como se verá en el punto siguiente, 1965 es un año de desequilibrados ritmos de expansión de los diferentes sectores productivos.

En cambio en 1966, el proceso de estabilización progresa más gracias a los menores ritmos de los precios al consumidor; pues, los al por mayor tienden a desacelerarse más lentamente, como se demuestra en el cuadro 20. Tal resistencia de los precios al por mayor, estaría revelando no tanto la acción de los factores de costo que operaban en 1966, que al parecer

/son menos

son menos intensivos que en el año anterior, sino la resistencia empresarial a comprometer sus márgenes de ganancia ante una demanda que empieza a debilitar su expansión y a tornarse inestable y de una oferta que va exigiendo mayores esfuerzos para su ampliación. El aumento de la producción industrial probablemente ha venido saturando aquella capacidad productiva que los empresarios manejan con facilidad, además que las empresas acusan con más susceptibilidad el aumento de la presión gremial.

A diferencia de las experiencias anteriores, en esta política se programaron las tasas de inflación anual a que se pretendía llegar. Para los precios al consumidor se fijaron en un 25 y 20 por ciento anual (de diciembre a diciembre) para 1965 y 1966 respectivamente; en los precios al por mayor se estableció una meta de 15.0 por ciento para 1965, pero no se indicó la de 1966. A la luz de estas metas, los resultados de la política son bastante favorables en el primer año, según se puede ver en el cuadro 16. Los ritmos alcanzados de 25.9 y 24.5 por ciento, en los precios al consumidor y al por mayor, respectivamente, difieren de lo programado en menos de un 4 y 23 por ciento. En 1966, esa diferencia es mayor al 13 por ciento en el índice del costo de vida.

También se programaron tasas de ajuste para los precios agrícolas e industriales. En ambos años, los aumentos promedios de dichos precios son bastante mayores que lo presupuestado. En 1965 la diferencia fluctuó entre 47 y 49 por ciento; pero en 1966, los precios agrícolas excedieron los límites fijados en 47 por ciento y los industriales en casi 110 por ciento.

En estos dos años, el ritmo de los precios se ha reducido aproximadamente a la mitad de lo que era al empezar este tercer intento de estabilización; pero, ha llegado a un intervalo en que se acrecienta la resistencia a continuar desacelerándose, poniendo a prueba las metas inflacionarias programadas del 12 por ciento para 1967 y de menos del 10 por ciento para 1968.

La evaluación de los resultados en el área de los precios y de sus expectativas, debido al marco programático en que se ha colocado esta política de estabilización y de la persecución simultánea de otros objetivos como son la redistribución y el crecimiento, no pueden hacerse

/sólo en

sólo en torno del grado de estabilidad logrado. Esta connotación, es precisamente uno de los aspectos que le dan más mérito.

b) En la actividad económica

Los dos años que anteceden a este ensayo de estabilización, 1963-64, se caracterizaron por un bajo ritmo de las actividades productivas, en muchos aspectos negativos, como se comentó oportunamente; de ahí que sobresalgan los resultados de producción e ingreso obtenidos en 1965-66.

La producción industrial continúa en estos dos años su ritmo de expansión sostenida que traen desde 1961-62 según el índice calculado por la Dirección de Estadística y Censos y los resultados dados por las cuentas nacionales. En efecto en 1965 y 1966, se logra un aumento medio anual de la producción manufacturera del 4.8 y 7 por ciento, respectivamente. El incremento de la demanda de consumo se reflejó en la mayor actividad de la industria alimenticia y de vestuario, mientras que el mayor gasto de inversión y en bienes de consumo durable es el antecedente del incremento de la manufactura metálica.

La construcción que siempre ha sido un sector muy sensible a la política económica y más particularmente a las de estabilización, en 1965 tiene un fuerte impulso, alcanzando niveles sin precedentes; pero en 1966 decae también muy fuertemente, colocándose en los niveles más bajos después de 1959. La causa de este descenso se encuentra en la decisión del sector público de reducir su participación para no comprometer los fines de estabilización, sin que el sector privado fuera capaz de rellenar ese vacío.

El conjunto de los indicadores de producción revelan que la industria y los transportes son las actividades que mantienen tasas de expansión continuadas; la minería del cobre y la construcción sólo crecen a alto ritmo en un sólo año. El resto de los sectores presentan tasas débiles y fluctuantes. Esto significa que el bienio 1965-66 no es un período de actividades productivas sostenidas.

En ocupación se presentan diversas oscilaciones que en 1965 revelan un grado de desocupación mayor al de 1964, que fluctuó en torno al 5 por ciento de la fuerza de trabajo. Después de un período de mínimo desempleo, (4.7 por ciento), desde junio de 1966 se desarrolla un lento incremento

/tendencial que

tendencial que además del número de desocupados se expresa en una apreciable reducción de la jornada semanal de trabajo.

En el período de mayor empleo, que bien podría localizarse entre junio de 1965 y junio de 1966, las actividades con menos desocupación fueron la industria, los servicios del gobierno y la construcción. Posteriormente, cuando aparecen los indicios de un desempleo creciente, estos se hacen presente en la industria y la construcción.

En el uso de la producción - según indicadores de valor agregados - se deja observar un leve descenso de la proporción del producto destinado al consumo. El coeficiente de inversión sólo en el último año vino a elevarse del 12.4 al 13 por ciento, lo que revelaría, a falta de otros antecedentes, que la política de salarios y gasto público no se tradujo en una distracción mayor de recursos destinados al consumo, por el contrario, se contrajo un poco. Claro que hay que reconocer que la proporción del 88-87 por ciento que cubre, ya es alta.

La coyuntura que favoreció las exportaciones no se tradujo simultáneamente en mayores importaciones. Por el contrario en 1965 éstas decrecen, pero en 1966 se expanden fuertemente. En parte importante, ello se debe a la política más rigurosa seguida en el primer año de estabilización.

El crecimiento de la economía en términos del producto y del ingreso per-cápita, permiten calificar a este período como bueno. Las tasas de los indicadores mencionados se elevan progresivamente de 1.3 a 2.7 por ciento, en el producto de 1965 y 1966, respectivamente; mientras que en el ingreso lo hacen a razón de 2.4 y 4.7 por ciento. Obsérvese como favorece al ingreso el mejoramiento de los términos de intercambio.

En resumen, el bienio 1965-66, analizado a través de las cuentas nacionales es una buena temporada económica; aunque no la mejor del período estudiado (1956-66). El conjunto de antecedentes recolectados muestran que la debilidad del ritmo que traían los sectores primarios, se prolongó hasta el primer año de la política; que la recuperación del conjunto de la economía fue determinada en gran medida por la expansión de la producción industrial y de la construcción. En el segundo año, además del mejoramiento de la agricultura y de la minería, la industria continuó expandiéndose, especialmente en el primer semestre, lo que permitió

/los resultados



los resultados de ese año no obstante la depresión de la construcción.

La situación de esta última, el rezago de ciertos rubros industriales y el menor ritmo de expansión de otros, la reducción de los niveles de actividad de los principales rubros mineros con excepción del cobre, y los signos del desarrollo de una tendencia al desempleo, estarían revelando la conformación de una contracción de la actividad económica similar a la que acompañaron o generaron las anteriores políticas de estabilización. (Ver cuadro 1 y anexo 1).

A la fecha no han sido publicados datos referentes a los flujos de ahorro e inversión de 1966; sin embargo, se pueden comentar los resultados de 1965. El coeficiente de acumulación no se modifica fundamentalmente, aunque es un poco más elevado de lo que se venía alcanzando en 1963-64. Los mayores cambios ocurren en el plano de la distribución institucional de estas actividades. El sector público aparece realizando casi el 78 por ciento de la inversión bruta, mientras que el sector privado tiene un desahorro equivalente al 2 por ciento del ahorro geográfico bruto. Hay signos de que en esta política no se habría producido la inconveniente composición que tuvo la inversión en el caso de la experiencia anterior, ya que en esta oportunidad el 59 por ciento de la acumulación se ha hecho en equipos.

La política contuvo diversas medidas de estímulo al ahorro privado, como el establecimiento de nuevas modalidades de cuentas de depósitos de ahorro, créditos y de emisión de bonos reajustables, además de una permanente persuasión en que lo más importante eran las expectativas de estabilización que reflejaban las menores tasas de inflación. Todo ello, además de las diversas exenciones tributarias que venían desde antes. Algunas formas de ahorro, como los depósitos a plazo en el Banco del Estado o los realizados en las asociaciones de ahorro y préstamo, se elevaron; sin embargo, el conjunto del sector privado no da muestras que haya cambiado su débil función de ahorros. En 1965, las cuentas nacionales dictaminaron un desahorro neto.

Cuadro 1

INDICADORES DE TENDENCIAS DECRECIENTES O RECESIVAS  
(Variaciones porcentuales cada 12 meses e coeficientes)

Indicadores	1965	1966	Meses de 1966			Meses de 1967		
			Junio	Sep- tiem- bre	Dic- ciem- bre	Enero	Fe- brero	Marzo
<b>Construcción</b>								
Superficie de construcción proyectada e iniciada en 60 comunas por los sectores privado y público, respectivamente a/	65.0	-36.3	-35.5	-42.2	-36.3	11.3	10.3	-11.7
<b>Industrias</b>								
Calzado, prendas de vestir y artículos confeccionados con productos textiles	55.5	-0.1	9.1	-35.5	-0.1	16.6	-0.3	-7.0
Substancias y productos químicos	6.3	-9.5	1.0	-0.6	-9.5	-16.0	-6.7	-7.9
Productos de minerales no metálicos	-25.0	3.1	-1.7	-1.3	3.1	-25.4	-21.7	-18.4
Industrias metálicas básicas	9.7	-5.4	22.6	-20.7	-5.4	-4.3	-8.3	-10.8
Metálicas, excepto maquinarias y equipo de transporte	4.7	1.2	-5.7	18.6	1.2	-0.8	-10.9	-13.0
Industrias manufactureras diversas	40.8	-19.3	-13.5	-38.3	-19.3	18.1	-8.8	-15.0
Acero: Despacho de productos terminados al mercado interno b/	-16.8	34.8	26.3	43.2	34.8	-5.2	-4.5	-10.2
<b>Agricultura</b>								
Superficie sembrada	-6.4	-3.9						
<b>Desocupación (porcentaje de la fuerza de trabajo)</b>								
	a/	a/						
En Gran Santiago	4.7/6.1	4.7/6.0	6.0	5.3	5.4	-	-	5.5
En la industria	3.9/5.7	4.1/5.2	5.2	4.5	4.1	-	-	5.4
En la construcción	10.3/18.3	8.1/17.4	10.3	17.4	15.6	-	-	16.2
Horas semanales de trabajo	46.0/50.3	48.9/50.0	49.0	49.8	48.9	-	-	40.0

Fuente: Los datos originales han sido tomados de la Dirección de Estadística y Censos e Instituto de Economía de la Universidad de Chile, publicados en Boletines mensuales del Banco Central.

- a/ Para los años 1965 y 1966 se considera la superficie acumulada de diciembre a diciembre; en los meses se considera la superficie acumulada hasta el mismo mes del año anterior.
- b/ Para los años 1965 y 1966 se consideran los despachos al mercado interno acumulados de diciembre a diciembre; para los meses se consideraron los despachos acumulados hasta el mismo mes del año anterior.
- a/ Mínimo y máximo, respectivamente.

También se tuvo el propósito, aunque no se aplicaron nuevos instrumentos, de atraer el ahorro externo vía el crédito y las inversiones, tal como lo habían ensayado las políticas anteriores. No obstante los diversos regímenes de ventajas en tributos, importaciones, retornos, etc., que se han venido creando a favor de las inversiones extranjeras y la promoción realizada durante la política que se analiza, los saldos netos dejados por el movimiento de créditos e inversiones externas, tienden a ser negativos, debido a los pagos de intereses, utilidades y otras compensaciones que se deben hacer anualmente, y a la desinversión de las compañías cupreras. El país, se transforma así en un exportador de capitales, más que en un beneficiado del ahorro externo.

En cuanto a los objetivos de redistribución, cabe aclarar que no existen adecuados antecedentes estadísticos que permitan hacer afirmaciones categóricas o ilustrar puntos de vista sobre el particular; los que se emplean a veces - como la distribución del ingreso geográfico entre asalariados y no asalariados - resultan insuficientes por ser cálculos muy globales o agregados y/o confeccionados de manera muy indirecta por lo que invalidan toda conclusión obtenida a partir de ellos. Las apreciaciones sobre esta materia no pueden ser más que conjeturales, derivadas de esas escasas relaciones estadísticas y del análisis de los probables efectos inmediatos y directos de los instrumentos de política económica.

La política contuvo un conjunto importante de instrumentos que pudieron generar cambios progresivos en la distribución de la renta. Un grupo de ellos fueron: los ajustes de remuneraciones, especialmente en el sector agropecuario y en los niveles de bajas rentas del sector público; el mayor margen admitido para la organización y presión laboral que ayudó a determinar ajustes de las remuneraciones mayores a los dados por ley, y los subsidios familiares. En presencia de una desaceleración del ritmo inflacionario, el sistema de ajuste en función de la tasa del costo de vida del año anterior - que fue el aplicado en esta ocasión - hace que el poder adquisitivo promedio de las remuneraciones en el período en que están en vigencia, sea mayor al del año anterior. Esto ocurrió en los dos años de esta política, lo mismo que en algún momento de las otras.

/Pero lo

Pero lo que efectivamente ocurre, si se considera el salario o sueldo total anual que percibe un trabajador, es que esa política de ajuste en presencia de una inflación, sólo reduce la pérdida del poder adquisitivo de esa masa del ingreso anual, con respecto al del año anterior. Con este criterio, el aumento de los precios redujo los salarios y sueldos urbanos reales anuales de 1965 y 1966 en un 13.4 y 11.4 por ciento, respectivamente; y el salario mínimo campesino en 7.5 y 8 por ciento. Estas proporciones son menores a las de los años de inflación creciente, como 1963 y 1964; pero más altas que los de 1961 y 1962.

Por otra parte, en términos del poder promedio de las remuneraciones mínimas de 1958, la política de ajustes y la tasa de inflación no permitieron a los sueldos y salarios mínimos urbanos recuperar el nivel real que tuvieron ese año. En 1965 sólo significaron el 94.6 en 1966 y el 98.8 por ciento. El salario mínimo agrícola es posible que lo haya recuperado e incluso sobrepasado, puesto que sus ajustes fueron más intensos. (Para mayor información véase cuadro 54 de la IV parte).

En resumen, la política de remuneraciones mínimas favoreció a los asalariados agrícolas; en el caso urbano, el beneficio es más notorio en los niveles más bajos de la administración pública. En cuanto al sueldo vital de empleados particulares y al salario industrial-urbano, lo que efectivamente ocurre es que decrece la pérdida que provoca la inflación.

Las remuneraciones mayores al mínimo del sector privado es muy posible que se hayan reajustado en mayor proporción que los mínimos legales, debido a la presión gremial y según podría inferirse del aumento más rápido que al del ingreso nacional de los gastos en sueldos, salarios, gratificaciones y aportes a las cajas de seguridad social. Esa diferencia, sin embargo, se tiende a acortar en 1966.

Estos dos instrumentos, ajustes de remuneraciones y margen para la organización social, generaron ciertamente un efecto redistributivo en el sector agropecuario, suponiendo que no se haya producido desocupación; y es probable que también lo hayan logrado en el sector urbano. Téngase en cuenta que la política de remuneraciones incide sólo en distribución al nivel de la formación del ingreso primario, de manera que sin apreciar

/otros instrumentos

otros instrumentos no pueden inferirse conclusiones categóricas sobre el efecto redistributivo que la política general tenga.

Los subsidios familiares pagados a los obreros en ambos años se elevaron más rápido que los otorgados a los empleados públicos, y en 1966 más que los de los empleados del sector privado, lo que efectivamente tiene un contenido de redistribución. Estos subsidios, junto al gasto público, a los ingresos tributarios y al financiamiento de la seguridad social constituyen otro grupo de instrumentos que se movilizaron en función de una redistribución, pero al nivel del ingreso disponible o de uso final.

El gasto público en transferencias y servicios sociales se elevó durante 1965 y también en 1966, pero ya en menor medida; lo mismo que el beneficio neto percibido por los imponentes de las cajas de previsión, además del número de personas favorecidas por éstas que pasaron del 62 al 64 por ciento de la población activa. Todo ello ha actuado en principio, en un primer plano, a favor de una redistribución progresiva,

En el aspecto tributario, se observa un aumento pero a ritmo decreciente del rendimiento (valor nominal) de los impuestos de más fácil transferibilidad, que determinó una menor participación de éstos en el total de ingresos impositivos. En efecto, en 1964 los impuestos a la compraventa, producción, servicios e importaciones constituían el 52.8 por ciento de las entradas impositivas totales; en 1965 y 1966, se redujeron a 47.6 y 46.7 por ciento respectivamente. Los impuestos de más difícil transferibilidad - renta y propiedad - elevaron su participación del 26.3 por ciento que tenían en 1964 a 28.4 por ciento en 1965, para bajar al 26.6 por ciento en 1966. Esto podría estar indicando que el sistema tributario tendió a tener menos regresividad y a operar a favor de una mayor redistribución positiva, especialmente transfiriendo ingresos de la gran minería, cuya participación se eleva del 12.6 al 14.5 por ciento.

En el financiamiento de la seguridad social también hay indicios que pudiera haber existido un principio de tendencia a la redistribución progresiva. El aporte de los patrones, debido a la mayor masa de remuneraciones controladas, se eleva del 20.6 al 28.1 por ciento de 1964 a 1965;

/y el

y el de los imponentes de 9.8 al 13.2 por ciento que es un incremento relativamente menor. Lo dudoso de la apreciación sobre los efectos redistributivos de los mayores aportes a las cajas de previsión, especialmente del sector patronal, proviene de que tales efectos netos - en el corto plazo - quedan sujetos a la proporción que de esos costos se pueden transferir a los precios. El control relativo de estos últimos pudo haber operado como un limitante para que las empresas hubieran recuperado el cien por ciento de sus mayores aportes, y que en alguna medida los tuvieran que absorber con el aumento de la productividad y probablemente en pequeña proporción con sus utilidades. Lo mismo es válido para las remuneraciones más altas que impuso la política.

Por último, cabe señalar que el control de precios aplicado a los artículos de mayor ponderación del índice del costo de vida y la política de abastecimientos de bienes esenciales, ha operado incrementando el poder adquisitivo de las familias cuyo ingreso es absorbido en alta proporción o totalmente por la adquisición de los artículos más indispensables. Con ello se ha beneficiado al campesinado y a los sectores urbanos marginales.

Los instrumentos mencionados han operado, entonces, a favor de la redistribución progresiva tanto al nivel de la formación del ingreso, como en la determinación de la renta disponible y de su uso. Se puede afirmar con cierta certeza que ello ha sido más efectivo en el sector agrario y en los grupos marginales urbanos que en el resto de los estratos sociales de ingresos bajos o medios. La proporción efectiva de redistribución, al nivel global, no puede apreciarse sin hacer una evaluación de la magnitud de desocupación existente.

Se vio más arriba cómo el desempleo es oscilante; pero, lo peor es que la política careció de criterios y medidas en favor de la ocupación. Por el contrario, a los instrumentos que significan encarecimiento del trabajo, se le agregaron otros para facilitar la adquisición de los bienes de capital, como reducción de derechos aduaneros, créditos, bajas tasas de interés, importaciones directas, etc..

/Por último,

Por último, cabe comentar que el movimiento instrumental realizado a favor de la redistribución progresiva se fue debilitando al pasar de 1965 a 1966, con excepción de los precios de los bienes de consumo más esencial. Por otra parte, se ha observado como se empieza a generar una tendencia al incremento de la desocupación durante el segundo semestre de 1966. Esta particularidad estaría revelando el agotamiento del margen que los autores de la política se dieron en materia de redistribución.

### Capítulo III

#### CONCLUSIONES

El análisis de las tres políticas de estabilización investigadas, ha permitido concluir que ellas han sido bastante diferentes unas de otras; pero que han poseído cualidades o atributos comunes, como los que se exponen en el punto dos del presente capítulo.

Las particularidades que las distinguen, provienen de las condiciones en que se desenvolvía el proceso económico y social en el momento de su aplicación, y por ende de las connotaciones que poseía la inflación que en cada oportunidad se trató de abatir; de la teoría sobre la cual se formularon y la forma concreta que tomaron en la práctica; y, del sector que de manera inmediata y directa hizo los mayores aportes a su realización.

Otros aspectos que las diferencian son el comportamiento que tuvo la economía y la propia inflación en el período en que rigieron tales políticas, lo mismo que los acontecimientos exógenos que les acompañaron. Esas circunstancias, además de lo expuesto en la síntesis del capítulo anterior, también se comentan más adelante.

#### 1. Aspectos que diferencian a las políticas

##### a) Situación económica e inflacionaria

Los antecedentes proporcionados en el capítulo anterior, permiten apreciar que las políticas enfrentaron procesos inflacionarios y económicos con connotaciones distintas, no obstante que en sus rasgos fundamentales eran determinados por las deficiencias estructurales de la economía.

En efecto, el ensayo de estabilización iniciado en 1956 se aplicó a un ritmo inflacionario creciente que había ya sobrepasado una tasa anual del 80 por ciento, velocidad que se había extendido a casi todas las áreas de precios. En cambio, el movimiento alcista al momento de iniciarse la experiencia de 1959, era del orden del 32 por ciento anual



en los precios al por menor y del 26 por ciento al por mayor.

La alta tasa inflacionaria de fines de 1955, tenía sus antecedentes más inmediatos en el serio deterioro que después de 1952 había sufrido la capacidad para importar, tanto por la caída del valor de las exportaciones como por la restricción de los créditos externos. A ello se agregaba la crisis del financiamiento fiscal a que aquella situación condujo, ya que los ingresos públicos dependían en una alta medida del intercambio con los otros países. En ese contexto las políticas de gasto público con financiamiento deficitario, la de remuneraciones en base a reajustes automáticos y la de créditos, operaban abiertamente como mecanismos de propagación. Esto, además de la falta de funcionalidad en que había caído el sistema de cambios múltiples, que prácticamente había sido desarticulado por la crisis de las exportaciones y el fuerte ritmo inflacionario.

La inestabilidad de los precios que debió abordar la política de 1956, adquiría en muchos aspectos las formas de una inflación de demanda, debido especialmente a la restricción para importar que reducía la oferta y también al gasto público deficitario; aunque por otro lado las devaluaciones y la política de remuneraciones incidían fuertemente en los costos.

A diferencia de lo anterior, la inflación que tuvo que atacar la segunda política, se caracterizaba por la acción más ponderada de los mecanismos de propagación, debido a la acción que realizó el ensayo de estabilización anterior en el sentido de modificar el instrumental de política económica. En efecto, una de las principales tareas de aquella primera experiencia fue la reorganización de las formas operativas del comercio exterior, que lo dejó funcionando a base de dos áreas de cambio fuertemente influenciadas por el Banco Central y de un sistema de regulación de las importaciones con depósitos previos y listas de importaciones que se podían manejar con bastante flexibilidad. Por otra parte, se habían logrado erradicar las diversas formas de reajuste automático de las remuneraciones; debilitar en cierta medida la fuerte dependencia que el sistema de ingresos públicos mantenía del comercio con el exterior, y mantener relativamente controlado el crédito. En suma, en esta época

/los instrumentos

los instrumentos de política económica no actuaban tan a favor de la extensión de la inflación.

Además, el intensivo control que se había ejercido en los años 1956-58 sobre cierta área de los precios al por menor, hacían que la inflación existente al empezar esta segunda experiencia, tuviera la singularidad de ser un ritmo contenido o frenado forzosamente, lo que explica en buena parte que el índice de precios al por mayor creciera más intensivamente que el de precios al consumidor. Por esta circunstancia, las primeras medidas aplicadas - devaluación, liberación de precios, etc., - produjeron un impacto inflacionario mayor y más prolongado que el creado por medidas de nivelación de los precios y tarifas similares que se aplicaron al iniciarse la experiencia de 1956.

Estas dos primeras políticas difieren también en las condiciones que presentaban en sus respectivos inicios la actividad económica. En los años 1954-55, la producción no lograba sobreponerse plenamente de la crisis en que cayó con motivo del descenso de la capacidad para importar en 1953; sin embargo, la recesión latente de aquellos años es menos profunda y amplia de la que se desarrolló durante la aplicación de la política de 1956-58, y que perduró hasta los primeros meses de 1959. La economía, en este caso, mantuvo un alto grado de desocupación, acompañado de un agudo debilitamiento de la inversión, bastante más intensivo que el de 1954-55.

Los aspectos comentados dejan en evidencia las condiciones tan diferentes en que se iniciaron las dos primeras políticas de estabilización, y que difieren también de las de la tercera. En esta última, la inflación había permanecido por dos años en ritmos promedios superiores al 40 por ciento anual, pero en los precios industriales había sobrepasado el 50 por ciento; lo que ocurrió sin que se hubiera tomado iniciativas sustantivas para reducirla.

Podría decirse que la inflación de fines de 1964 es relativamente libre, o escasamente comprimida; en que, al parecer, priman factores de costo como la tasa de depreciación - probablemente incrementada ante las expectativas inflacionarias debido al intensivo equipamiento de las

/empresas a

empresas a base de endeudamiento en dólares que se había producido en los años inmediatamente anteriores - ; la tasa de ganancias y la de salarios. Las presiones por el lado de la demanda, no eran tan intensivas, debido - entre otros factores - a la prudencia con que se manejó la política financiera fiscal. Una de las fuentes de demanda que, sin embargo, pudo tener ponderación es el gasto en inversión realizado por aquellos años, que en el caso del sector público se realizó con fuerte déficit y en el privado con libertad de crédito.

El bienio 1963-64, se caracterizó por un ritmo no destacado en las exportaciones, y en algunos instantes francamente desfavorable como en 1963; pero se contó con un permanente flujo de recursos externos vía endeudamiento. Al final de 1964 se empezó a configurar una de las más extraordinarias coyunturas del comercio exterior que ha tenido la economía chilena en estos últimos decenios y que sería decisiva para el desarrollo que tomó la tercera política antinflacionaria.

Otra característica de este período es la recesión parcial que afecta a las actividades económicas y que se traduce en un relativo descenso de la construcción, en desempleo y en una tasa de crecimiento global inferior a la poblacional. Sin embargo, este debilitamiento no es de la intensidad del de 1958; tal vez se asimile más a la situación recesiva con inflación que caracterizó a 1955, aunque con las notables diferencias que significan la intensidad del proceso inflacionario y el tipo de instrumentos utilizados por la política económica de entonces.

Por último, hay que destacar el hecho que este tercer ensayo de estabilización se aplica en una economía que ya había sido afectada por dos intentos antinflacionarios, cada uno de los cuales había dejado su huella en el sentido de fortalecer algunas de las fuentes de la inestabilidad de precios. La política de 1956-58 si bien reorganizó el instrumental de política económica neutralizando bastante su acción de mecanismo propagador, por otra parte retrasó la inversión y debilitó seriamente la actividad productiva, además de haber provocado un descenso en la tasa real de salarios. La política siguiente se preocupó de mantener ese

/nivel de

nivel de la tasa real de salarios - que la inflación de 1963-64 redujo aún más - a la vez que incorporó una considerable capitalización nacional en comparación con los años anteriores. Ambas políticas acentuaron el endeudamiento externo, con la diferencia que en la última en buena medida se utilizó para financiar la inversión. De otro lado, las medidas de precios que contenían, habían operado restringiendo los precios de los bienes que más influencia tenían en el costo de vida, con lo que habían comprometido la eficiencia de sus sectores productores, lo que se hizo más notorio en la agricultura.

b) Situación política y gremial

Los movimientos sociales que acompañaron cada política también fueron distintos. La primera estuvo precedida por la instalación en el poder en 1952 de un gobierno con caracteres de populista, que posteriormente los perdió. El apoyo electoral a dicho gobierno era bastante considerable como se aprecia en el cuadro 2; sin embargo, en los años de estabilización se redujo prácticamente a la mitad.

El movimiento gremial también venía en ascenso desde los primeros años cincuenta, lo que se extendió hasta 1955-56, bienio en que las grandes organizaciones laborales y la Central obrera, sufrieron un fuerte colapso que las llevó a una crisis organizativa, debilitando considerablemente la acción defensiva que los asalariados mantenían frente a la erosión del poder adquisitivo que la inflación les ocasionaba. Tal evento fue determinante para el desarrollo de esta primera política de estabilización, que de manera tan sustantiva se basó en la reducción de los sueldos y salarios tanto nominales como reales.

La segunda experiencia antinflacionaria, en cambio, estuvo precedida, por la elección de un gobierno con escasa ventaja electoral, y en que además se destacó el avance de los partidos marxistas, de reconocida y fuerte influencia en el movimiento gremial. En efecto, éstos en 1961, controlaban 29,1 por ciento de los votos emitidos en elecciones parlamentarias contra un 18,1 por ciento a que habían alcanzado en ese mismo tipo de elecciones en 1957.

## ANTECEDENTES ELECTORALES DE LAS POLITICAS DE ESTABILIZACION

Elecciones presidenciales y parlamentarias

Especificación	Relacionadas con la política de 1956-58		Relacionadas con la política de 1959-62		Relacionadas con la política de 1965-66	
	Presi- dencial 1952	Parlamentarias 1957	Presi- dencial 1958	Parla- mentaria 1961	Presi- dencial 1964	Parla- mentaria 1965
	Porcentaje de la población potencialmente electora a/	51.1	51.2	50.2	49.8	49.9
Porcentaje de la población inscrita b/	17.6	17.1	18.0	23.8	34.8	34.1
Porcentaje de la población que votó c/	15.2	12.2	12.3	17.8	30.2	27.4
Porcentaje de votos a favor del gobierno d/	46.6	40.0 e/	20.0 f/	30.5 g/	55.7	42.3 h/
Porcentaje de abstención i/	13.4	28.5	31.6	25.5	13.2	18.7

Fuente: Antecedentes cuantitativos referentes al desarrollo de América Latina; Investigación dirigida por Osvaldo Sunkel, versión mimeografiada - Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de Naciones Unidas - Noviembre de 1966.

- a/ Tanto por ciento de la población nacional que reune todos los requisitos formales para inscribirse en los registros electorales.  
 b/ Tanto por ciento de la población del país inscrita en los registros electorales.  
 c/ Tanto por ciento de la población del país.  
 d/ Tanto por ciento de los votos emitidos, que favorecieron al candidato presidencial triunfante, a la combinación de partidos de gobierno, en el caso de elecciones parlamentarias.  
 i/ Tanto por ciento de los inscritos que no votaron.  
 e/ Estimada en base de los partidos Agrario Laborista, Socialista, Independientes y parte de otros grupos no clasificados.  
 f/ Estimación general considerando al partido Agrario Laborista y a grupos independientes diversos.  
 g/ Estimada en base de los partidos Conservador y Liberal, principalmente.  
 h/ Votación obtenida por el Partido Demócrata Cristiano.

Cuadro 3.

SINDICATOS, CONFLICTOS ECONOMICOS Y HUELGAS

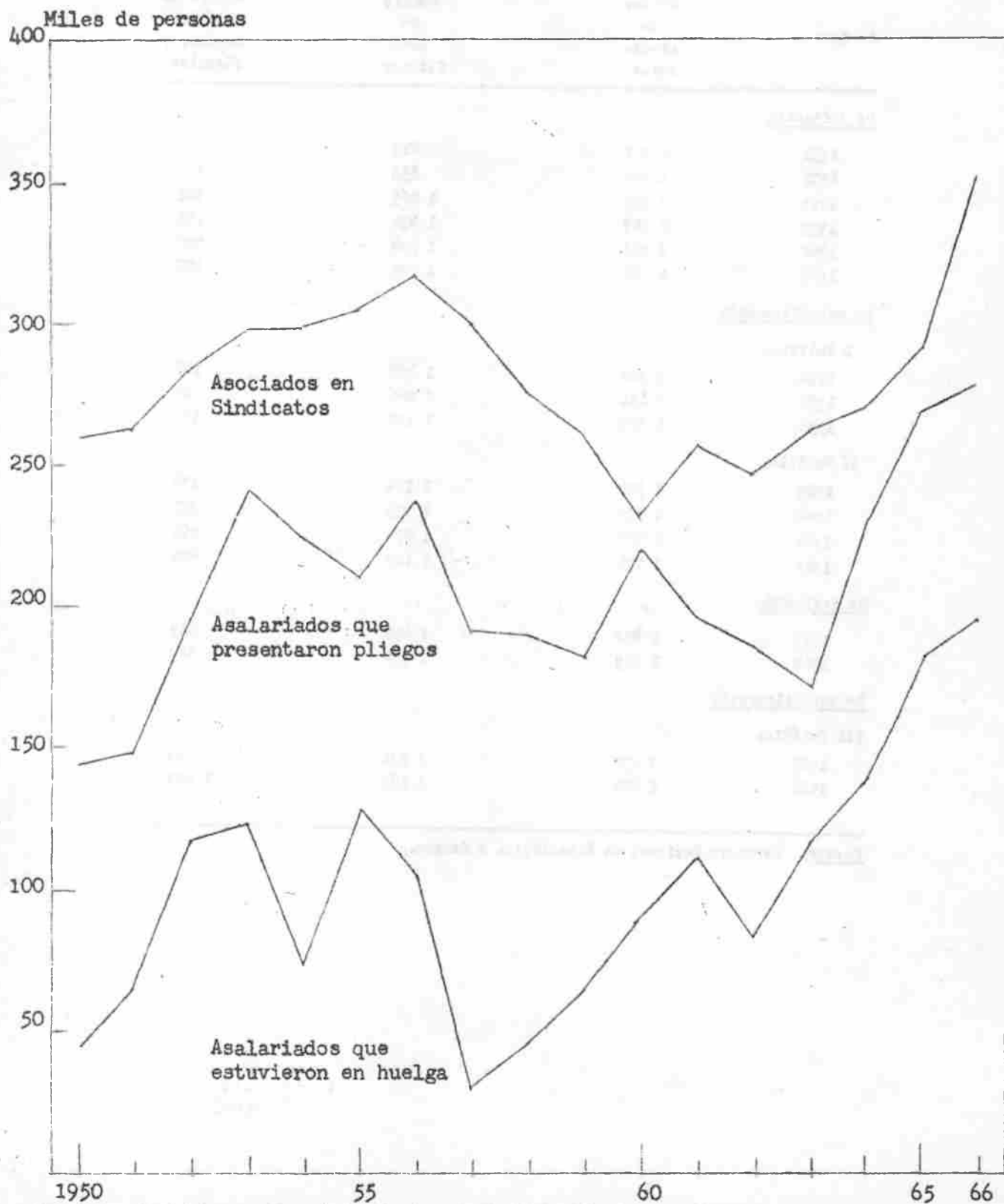
Período	Número de sindicatos	Número de conflictos	Número de huelgas legales e ilegales
<u>De inflación</u>			
1950	1 907	818	192
1951	1 930	858	185
1952	1 997	1 065	201
1953	2 067	1 431	208
1954	2 068	1 794	305
1955	2 177	1 781	275
<u>De estabilización</u>			
I Política			
1956	2 382	1 428	147
1957	2 121	1 066	80
1958	1 594	1 127	120
II Política			
1959	1 752	1 134	174
1960	1 770	1 899	257
1961	1 764	1 874	262
1962	1 774	1 669	401
<u>De inflación</u>			
1963	1 852	1 495	413
1964	1 863	1 939	564
<u>De estabilización</u>			
III Política			
1965	2 038	2 931	723
1966	2 870	3 181	1 073

Fuentes: Servicio Nacional de Estadística y Censos.

/Gráfico 1

Gráfico 1

PERSONAS ASOCIADAS A SINDICATOS, PARTICIPANTES EN PLIEGOS DE PETICIONES Y ASALARIADOS A HUELGAS



Fuente : Boletines, Servicio Nacional de Estadísticas y Censos

/Por otro

Por otro lado, el movimiento gremial, después de haber llegado a su punto más bajo en 1957-58 - como se ve en el gráfico 1 - reinició un ascenso que cubre todos los años de esta segunda experiencia, lo que hizo que la política de remuneraciones provocara tensas situaciones laborales.

Dados los antecedentes político-gremiales expuestos, es fácil comprender por qué en esta oportunidad se hacía difícil sustentar la política de desaceleración del nivel de precios en la disminución de las remuneraciones, además que sus autores pensaban que no era conveniente comprimir la demanda de los asalariados. En esas condiciones, la política de remuneraciones, se limitó a impedir que éstas subieran por la acción de los gremios y a tratar de mantener el poder adquisitivo promedio que los sueldos y salarios tuvieron en 1958, año de término de la primera experiencia de estabilización. (Véase gráfico 2).

La debilidad electoral del gobierno y la presión gremial, también ayudan a explicar los cambios políticos que se realizaron paralelamente a la alteración sustantiva de que fue objeto el modelo de estabilización, seguido en la política de 1959-62. En efecto, a mediados de 1961, después que se produjo la crisis del balance de pagos de fines de 1960, se incorporó al gobierno el Partido Radical, con lo que se amplió la base política de aquél, a la vez que la acción antinflacionaria se continuó con la reimplantación de medidas restrictivas o controles directos que se habían suspendido en la primera parte de la experiencia.

La tercera política, en cambio, se lleva a cabo en un contexto social dominado por el fuerte apoyo electoral recibido por el gobierno - que a posteriori, también se ha debilitado - y por una rapidísima expansión del movimiento gremial, que en esta oportunidad ha comprometido a los campesinos. El carácter populista del programa propiciado por el gobierno y su política inicial de redistribución de ingresos, especialmente en favor de los sectores marginales, han ayudado a crear expectativas en dichos estratos, con lo que se reforzó el movimiento gremial y la presión popular.



De otra parte, el gobierno ha deseado realizar esta tercera experiencia de estabilización, a igual que las reformas estructurales programadas, sin recurrir a la coersión de ningún sector social. Ha empleado si, intensivamente, la persuasión para comprometer a los empresarios industriales en sus objetivos antinflacionistas; lo que no ha hecho extensivo a los gremios, que es el otro importante sector generador de presiones alcistas. Dado el fuerte apoyo electoral aludido, el gobierno se ha abstenido de incorporar a otros partidos a las responsabilidades ministeriales, lo que ha ayudado a exacerbar la discusión política, que junto a las reacciones provocadas por la iniciación de las reformas agrarias, minera y educacional, además de la fuerza alcanzada por el movimiento gremial, han configurado frecuentes situaciones políticas con caracteres de crisis que de alguna manera han comprometido el desarrollo de la estabilización. Tales circunstancias no se presentaron tan agudamente en los ensayos anteriores.

c) Los sectores que más aportan a la desaceleración de la inflación

No hay adecuados antecedentes estadísticos que permitan evaluar con cierta certeza cuál ha sido el sector social y/o económico que en definitiva ha hecho los mayores aportes a la atenuación de la inflación en cada política.<sup>1/</sup> Sin embargo, apoyándose en algunos indicadores de remuneraciones, de precios y del financiamiento externo, se puede conjeturar sobre qué sector toleró los efectos más inmediatos y directos de estos procesos de estabilización. Naturalmente que esta evaluación es muy primaria, y se apoya - además de los datos que la ilustran - en el conocimiento general que de las políticas se ha acumulado, por lo que se reconoce desde ya su valor intuitivo.

La tendencia mostrada por el sueldo vital real en el cuadro 4, que es representativa de la seguida por los otros tipos de remuneraciones como puede verificarse en la Segunda Parte de esta investigación, revela que el sector de los asalariados fue el principal soporte de la primera política de estabilización, lo que no se vuelve a repetir en los

---

<sup>1/</sup> Desafortunadamente las cuentas nacionales tal como son confeccionadas no proporcionan informaciones para observar participación de los distintivos sectores sociales en el ingreso ni su modificación anual.

Quadro 4

SUELDO VITAL REAL Y PERDIDAS DEL INGRESO ANUAL POR EL RITMO INFLACIONARIO

Períodos	Indice sueldo vital real promedio base 1958 = 100	Pérdida anual del sueldo vital (no cubierta por los reajus- tes)	Ritmos de inflación Variaciones del índice de precios al por menor	
			De Diciem- bre a di- ciembre	Anual promedio
<u>De inflación</u>				
<u>relativamente lenta</u>				
1950	126.6	6.4	16.7	15.2
1951	128.5	10.4	23.2	22.3
1952	136.3	9.9	12.1	22.2
<u>De inflación acelerada</u>				
1953	137.2	17.9	56.1	25.3
1954	122.9	25.2	71.1	72.2
1955	118.8	26.6	83.8	75.2
<u>De estabilización</u>				
I Política				
1956	103.0	15.0	37.7	56.0
1957	100.4	12.5	17.3	33.2
1958	100.0	14.9	32.5	25.9
II Política				
1959	97.6	18.5	33.3	38.6
1960	99.9	3.3	5.4	11.6
1961	100.1	5.5	9.7	7.7
1962	99.8	8.6	27.7	13.9
<u>De inflación</u>				
1963	88.9	18.6	45.4	44.3
1964	88.4	19.0	38.4	46.0
<u>De estabilización</u>				
III Política				
1965	94.6	13.4	25.9	28.8
1966	96.8	11.4	17.0	22.9

Fuente: Los datos originales se tomaron de la Dirección General de Estadística y Censos, publicadas en los Boletines mensuales del Banco Central.

Nota: Los cálculos de los años 1950-1957 se hicieron con el antiguo índice de costo de vida con base en 1928, y para los años 1958-1966 con el índice de precios al por menor con base en 1958, por lo que no son estrictamente comparables.

/Gráfico 2

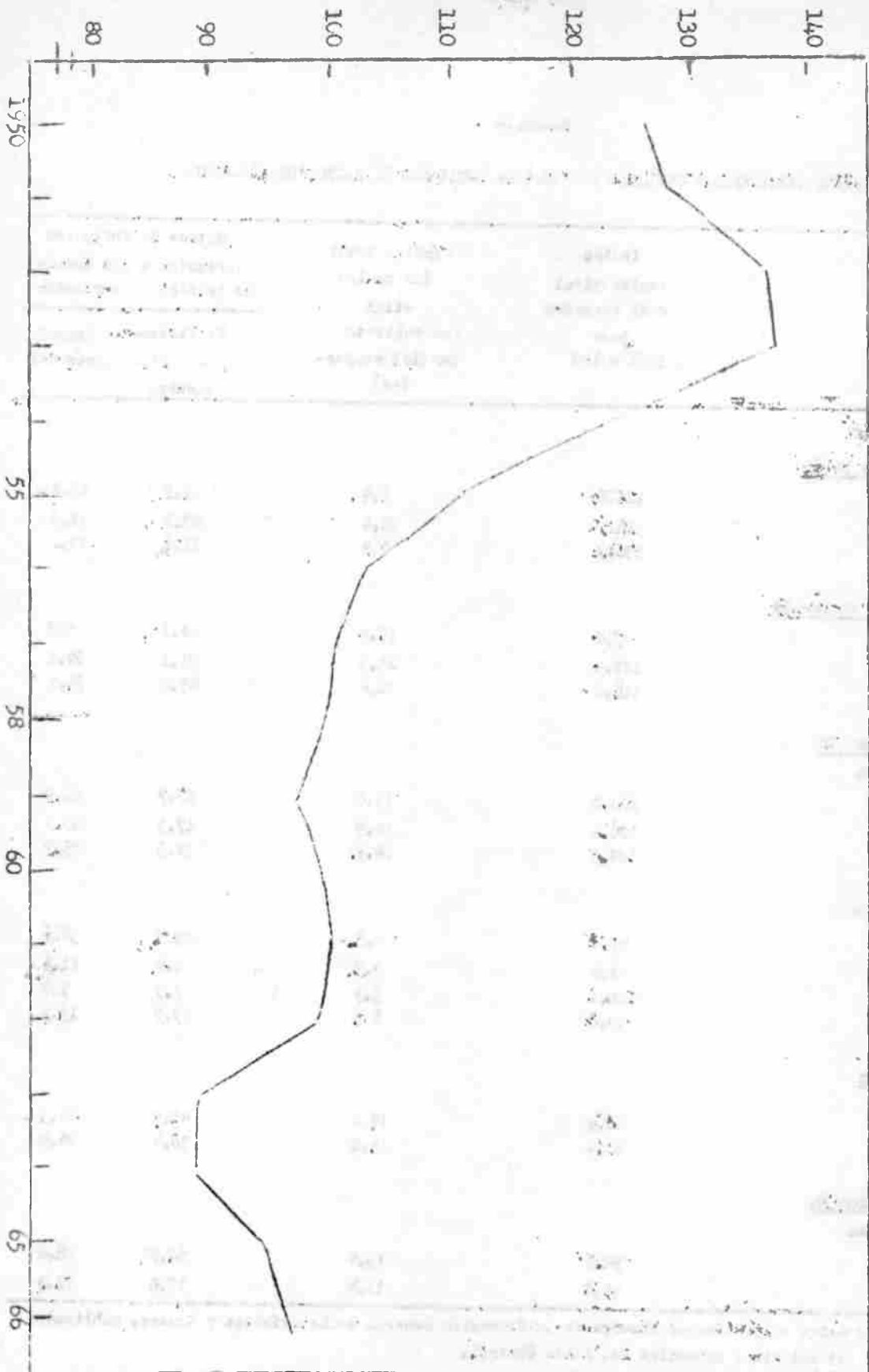


Gráfico 2  
SUELDO VITAL REAL  
(Índice, base 1958 = 100)

/ensayos siguientes

ensayos siguientes. La causa de esto último radica tanto en la fuerza que después de 1958 ha venido adquiriendo el sector laboral como por las ideas que sobre el particular han animado a los responsables de la política.

En las dos últimas experiencias de estabilización el sector que mayor aporte ha hecho a la desaceleración del ritmo de los precios, sin duda, ha sido el exterior. Durante la primera política, las inversiones y especialmente los créditos extranjeros, tuvieron también importancia, pero sin alcanzar el carácter crítico o decisivo que han tenido en estas dos últimas.

En efecto, el cuadro 5 destaca los aumentos sustantivos que han experimentado el valor de las exportaciones y el endeudamiento externo. La política de congelación o de mantención del tipo de cambio que primó en la estabilización de 1959-62, permitió incrementar en términos relativos, aunque no de manera sustantiva, el valor retornado por las grandes compañías cupreras, lo que tiene el mérito de haberse hecho en circunstancias que no existió ninguna coyuntura especialmente positiva de los precios internacionales de ese metal. De manera que esa fue una política que evitó un mayor deterioro en el balance de pagos.

En aquella segunda experiencia de estabilización, se combinaron un aumento de los créditos e inversiones directas externas con un mayor volumen de las exportaciones de cobre, y de los retornos por tonelada exportada (cuadros 5, 6 y 7 y anexo 2). Esto ocurrió preferentemente en los dos últimos años de la política, precisamente cuando tanto por la estabilidad nominal en que se mantenía el tipo de cambio, como por la situación económica general, mayores recursos externos se requerían.

La diferencia que en este aspecto presenta la política actualmente en desarrollo, es que esos recursos han provenido sustantivamente de la extraordinaria coyuntura del precio y de demanda que se ha presentado en los mercados cupreros, asociada a mayores costos de explotación por los aumentos de las remuneraciones, lo que ha inducido también a incrementar los retornos por tonelada. No ha existido en esta oportunidad una política de sobrevaluación del tipo de cambio, como en la experiencia anterior, por el contrario se ha seguido una línea de gradual y permanente devaluación.

/Como los

Como los precios, en cierta medida reflejan la posición de ganancia de los productores, una comparación de sus aumentos o ajustes - como la que se puede hacer a base del cuadro 8 - puede permitir avanzar hipótesis sobre qué sector empresarial ha tolerado de manera más inmediata el peso de la desaceleración de la inflación, en términos de haber alcanzado menores reajustes en sus precios. Según este criterio, en 1956-58 es el sector agropecuario el que mayor aporte hace a la política; y en 1959-62 lo es el sector industrial. En el primer caso, el aporte se habría logrado vía el control de precios y los convenios de excedentes agropecuarios con Estados Unidos que permitieron introducir oferta externa competitiva; mientras que en el segundo, se ha venido realizando a través de la incorporación al mercado interno de productos importados financiados con los mayores recursos externos.

Desde este punto de vista en la política actualmente en aplicación, se puede distinguir el año 1965 en que el sector que más aporta es el industrial, del año 1966 en que lo que sobresale es la menor aceleración de los precios al por menor.

Recapitulando estas apreciaciones, se puede afirmar que en la primera experiencia de estabilización los sectores que la hacen posible son los asalariados, los empresarios agropecuarios y en un lugar menos destacado los acreedores externos. En la segunda, nuevamente son los acreedores externos, además de los empresarios industriales y en un tercer lugar las empresas de la gran minería del cobre; y, por último, en la política actual, han sido los usuarios o compradores externos del cobre chileno, los acreedores del exterior, los industriales en 1965 y los productores de bienes esenciales en 1966.

La calificación hecha más arriba no significa que los empresarios o las compañías de la gran minería del cobre, hayan perdido ingresos en términos absolutos; lo que significa es que han deteriorado en esos años la posición relativa que mantenían las variables que les incumbe - precios, retornos, créditos, etc. - con respecto a la de otros años. Se habrá podido notar que en las dos últimas políticas no se mencionó a los sectores laborales entre los sectores que más aporte hacen a la estabilización.

/Ello se

Ello se debe a que, como se demuestra en el cuadro 4 y en los estudios particulares de cada política (parte III y IV); los asalariados prácticamente no han reducido su posición respecto a la que tenía el poder adquisitivo del sueldo vital en 1958; y aun más, ciertos grupos como los obreros agrícolas, se han beneficiado durante la última experiencia. Lo que ha ocurrido es que no han vuelto a tener la posición anterior a 1956, mucho más alta que la actual.

d) La estrategia de las políticas

Las tres políticas estudiadas difieren bastante en las teorías que las informaron (tema que se trata más detalladamente en el cuarto capítulo) y por ende en las estrategias sobre las que se organizaron. Además, en todas ellas hubo circunstancias o factores críticos, en el sentido que fueron determinantes para definir el curso que siguieron, y que también fueron distintos.

La experiencia de 1956-58 estuvo orientada directamente a lograr la estabilidad del nivel de precios; careció de otros objetivos - como el crecimiento, la ocupación, etc. - que se estimó conveniente postergar hasta que se hubiera erradicado la inflación, ya que se pensaba que esto era previo y que en una economía estabilizada dichos objetivos se lograrían, si no espontáneamente, de manera relativamente fácil.

Con ese criterio central, la política se organizó en función de un esquema que se proponía contener la expansión del gasto global, nivelar las tarifas de los servicios públicos y el tipo de cambio que habían quedado rezagados en el movimiento alcista de los precios, además de reorganizar las áreas instrumentales que regulaban el crédito, el comercio exterior y el mercado cambiario. Esto último se admitía como etapa previa a una total liberación de la economía una vez alcanzada la estabilidad.

De este esquema, lo que estaba destinado a producir inmediato efecto en el sentido de desacelerar la inflación, era la reducción relativa del gasto, lo que se hizo partiendo de la política de remuneraciones. En efecto, el ajuste de los sueldos y salarios nominales en una proporción

Cuadro 5

FINANCIAMIENTO EXTERNO

(Valores en millones de dólares)

Períodos	Inver- siones y prés- tamos externos netos	Exper- taciones	Déficit (-) o superavit de la ba- lanza de pagos	Reservas inter- nacio- nales netas
<u>De estabilización</u>				
I Política				
1956	5.5	497.9	-9.8	66.6
1957	91.1	396.8	-70.3	-4.7
1958	102.1	354.0	-29.7	-93.6
II Política				
1959	35.5	457.8	17.4	-14.5
1960	26.2	461.7	-44.1	-58.9
1961	125.1	454.5	-134.4	-191.0
1962	63.5	490.4	-73.7	-259.5
<u>De inflación</u>				
1963	164.3	494.4	-27.1	-288.8
1964	171.2	590.4	22.7	-263.7
<u>De estabilización</u>				
III Política				
1965	117.5	678.9	59.5	-207.9
1966	...	867.4	96.8	-

Fuentes: Años 1956-58 de cuadros N° 70 y 72 de la II parte.  
 Años 1959-63 " " " 57 y 82 " " III parte.  
 Años 1964-66 " " " 68 y 92 " " IV parte.

Cuadro 6

RETORNOS POR TONELADA EXPORTADA DE LA GRAN MINERÍA DEL COBRE

Índices tomando como base el promedio de los años

Períodos	1956/57=100			1956/57/58=100		
	Costo legal de producción	Tributación	Total retornos	Costo legal de producción	Tributación	Total retornos
<u>De inflación</u>						
1950	105.1	35.8	64.3	107.0	41.8	69.3
1951	87.2	62.5	81.9	88.8	72.8	88.2
1952	126.3	61.3	140.6	128.6	71.4	151.4
1953	109.1	12.9	90.7	111.0	15.1	97.7
1954	93.3	26.7	80.8	95.0	31.1	87.0
1955	67.0	120.0	116.2	68.2	139.9	125.1
<u>De estabilización</u>						
I Política						
1956	102.6	128.5	112.5	104.4	149.8	121.1
1957	97.4	71.5	87.5	99.1	83.4	94.2
1958	94.8	57.3	78.7	96.5	66.8	84.7
<u>De estabilización</u>						
II Política						
1959	107.3	77.5	94.0	109.2	90.4	101.2
1960	129.5	78.9	100.1	131.8	92.0	107.8
1961	126.3	63.2	86.7	128.5	73.7	93.3
1962	134.2	74.7	94.9	136.5	87.1	102.2
<u>De inflación</u>						
1963	122.8	72.2	90.1	125.0	84.1	97.0
1964	157.1	91.6	111.3	159.9	106.8	119.9
<u>De estabilización</u>						
III Política						
1965	191.0	107.6	134.4	194.4	125.5	144.7
1966	169.2	155.3	...	172.2	181.0	...

Fuente: Los datos originales han sido tomados del Banco Central, Balanzas de Pagos y Boletines mensuales.



Cuadro 7

RETORNOS DEL VALOR DE LAS VENTAS PERCIBIDAS POR LAS COMPAÑÍAS DE LA GRAN MINERÍA DEL COBRE

(Proporciones porcentuales)

Periodos	Proporción retornada			Proporción ne retornada
	Por costo legal de produc- ción	Per tribu- tación	Total de los retornos	
<u>De inflación</u>				
1950	36.6	18.6	68.9	31.1
1951	25.3	27.0	72.0	27.0
1952	24.5	17.8	64.0	16.0
1953	33.0	5.8	84.4	15.6
1954	29.1	12.4	77.4	22.6
1955	13.7	36.6	73.1	26.9
<u>De estabilización</u>				
I Política				
1956	20.7	38.6	69.8	30.2
1957	28.1	30.7	77.5	22.5
1958	30.2	27.2	77.0	23.0
<u>De estabilización</u>				
II Política				
1959	26.8	28.9	72.2	27.8
1960	31.6	28.7	75.2	24.8
1961	36.6	27.3	77.2	22.8
1962	35.8	29.7	77.9	22.1
<u>De inflación</u>				
1963	34.1	29.8	76.8	23.2
1964	34.5	30.0	75.1	24.9
<u>De estabilización</u>				
III Política				
1965	36.4	30.6	78.7	21.3
1966	...	...	...	...

Fuente: Los datos originales fueron tomados de Balanza de Pagos de 1965 editada por el Banco Central.

Cuadro 8

VARIACIONES ANUALES PROMEDIAS DE PRECIOS

Período	Del índice de precios al por menor	De componentes del índice de precios al por mayor		
		Productos nacionales	Productos industriales	Productos agropecuarios
<u>De inflación acelerada</u>				
1953	25.3	26.7	26.0	25.9
1954	72.2	58.0	54.0	65.4
1955	75.2	78.0	83.4	73.6
<u>De estabilización</u>				
I Política				
1956	56.0	56.6	61.4	42.2
1957	33.2	32.6	31.1	34.3
1958	25.9	23.5	31.6	9.6
II Política				
1959	38.6	37.9	39.0	39.4
1960	11.6	8.6	2.9	18.7
1961	7.7	0.5	0.9	0.6
1962	13.9	10.2	9.3	13.0
<u>De inflación</u>				
1963	44.3	47.0	52.9	43.9
1964	46.0	51.6	53.5	51.6
<u>De estabilización</u>				
III Política				
1965	28.8	33.1	28.0	37.3
1966	22.9	26.9	28.3	25.7

Fuente: Los datos originales han sido tomados de la dirección de Estadística y Censos publicados en Boletines mensuales del Banco Central.

/inferior al

inferior al alza del costo de vida (50 por ciento en 1956 y 80 por ciento en 1959 del aumento de ese índice), estaba orientado a provocar tres efectos inmediatos: a reducir en términos nominales y reales las remuneraciones, a disminuir la magnitud de capital de trabajo requerido por empresas para cubrir los pagos de éstas y a contraer los costos de mano de obra.

El menor presupuesto público y de capital de operaciones de las empresas, debía debilitar la demanda por crédito, que además se controló con cierto rigor. Por otra parte, para frenar las presiones alcistas de las remuneraciones se tomaron diversas medidas para contener el ritmo del costo de vida, y se redujo el gasto en inversiones tanto del sector público como del privado. En el primero, se efectuó postergando los proyectos programados y suspendiendo muchos de los que estaban en ejecución; y en el segundo, limitando y encareciendo los créditos.

En este conjunto de medidas es fácil apreciar el rol decisivo que jugaron los aumentos nominales de los sueldos y salarios, de ahí que haya sido determinante para la iniciación de la política y para su curso posterior el debilitamiento de la acción defensiva de los gremios a que se ha aludido varias veces y que fue tratado en el punto anterior.

La política de estabilización en 1959-62, como ya se expuso en el capítulo segundo, tuvo dos fases bien definidas; pero, lo singular es que en ambas aparece como constante el propósito de elevar la producción y dotar a las empresas de nuevos equipos. En la primera fase, además se persiguió liberar al sistema de precios de los instrumentos de regulación cuantitativa, para lo cual se procedió a desmontar los controles organizados por la política anterior y abrir la economía a las tendencias del mercado internacional. Los propósitos dominantes de ese momento fueron reactivar la producción a través del gasto público, del aumento de los sueldos y salarios y de un mercado crediticio libre, y atraer desde el exterior flujos de créditos, inversiones directas y de productos, que competirían con la oferta nacional. La estabilización se pretendía alcanzarla como efecto derivado del cumplimiento de esos dos objetivos principales.

/Al fracasar

Al fracasar estas medidas por agotamiento de las reservas de divisas y por la insuficiencia del comercio exterior, se retornó a los controles cuantitativos, que en algunas áreas - como los precios, por ejemplo - se llevó a cabo de manera más acentuada que en el caso de la primera política; pero, con la notable diferencia que se continuó con la libertad de crédito y se mantuvo estable el tipo de cambio, no obstante el alza de los precios internos, hecho que está en abierta contradicción con la política de estabilización convencional que fue el modelo seguido por la experiencia de 1956.

En esta segunda experiencia, la política de remuneraciones seguida se hizo de manera bastante funcional, en el sentido que se ajustó a los propósitos más inmediatos que se perseguían. Así cuando, lo principal era reactivar la producción y la ocupación 1959, se aumentaron los sueldos y salarios en igual proporción que los precios; en cambio cuando se acentuó el interés inmediato por la estabilización o se postergaron las fechas o períodos de los reajustes o estos fueron inferiores al alza del costo de vida (1960-62). Sin embargo, la orientación central que primó en esta política fue mantener el poder adquisitivo que las remuneraciones habían tenido en 1958, lo que a juzgar por el nivel de las remuneraciones mínimas se habría logrado.

En la política de 1959-62, el conjunto de medidas de estabilización - tanto en la primera fase como en la segunda - se aplicaron, como ya se dijo paralelamente a una intensificación de la capitalización, a base de inversiones públicas y de incentivos a las empresas para que renovaran y ampliaran su equipo productivo, lo que se hizo aprovechando la mayor oferta de recursos externos con que se contó.

Los resultados en el nivel de precios de esta segunda experiencia, estuvieron de esta manera sujetos más que a las variables y políticas internas, a las determinantes del comercio y flujos de recursos con el exterior, especialmente en su segunda parte. Después de la frustración de su primera fase, la política pudo continuar gracias a la concurrencia de tres factores exógenos, que fueron: la catástrofe sísmica de mediados de 1961 que creó la necesidad imperiosa de reconstruir la zona devastada

/y que

y que conmovió la opinión internacional; las nuevas condiciones de ayuda externa que significaron la puesta en ejecución de la Alianza para el Progreso, y el Programa Decenal confeccionado con anterioridad por la Corporación de Fomento de la Producción y que no había sido considerado hasta entonces. Con este plan el país pudo aprovechar las nuevas oportunidades de créditos externos que aparecieron y aplicar dichos recursos de manera inmediata a la reconstrucción y a los proyectos de inversión que contenía.

Respecto al tercer intento de estabilización, que está en curso, también los fines antinflacionistas se han perseguido de manera paralela a otros objetivos globales. En este caso, se ha pretendido alcanzarlos simultáneamente con los de redistribución y crecimiento, que en el primer año (1965) tuvieron una alta prioridad, pero que la perdieron en los siguientes (1966-67). Esta política de estabilización se ha armado a base de una expansión de la demanda, apoyada en el aumento real del gasto público y de las remuneraciones, con lo que a su vez se tendió a una distribución más equitativa del ingreso y a estimular el mejoramiento de la productividad y el volumen de la oferta. Como complemento de esto último y para fomentar la inversión se ha aplicado una política de reorientación del crédito.

Las medidas más directamente relacionadas con la estabilización, han sido las comprendidas en la política de ajuste de precios y de desaceleración del índice de precios al consumidor, que son las medidas que más han venido ganando importancia desde el segundo año de esta experiencia.

Los factores que han resultado determinantes para este esquema antinflacionario, han sido los relacionados con la extraordinaria coyuntura de las exportaciones y la política seguida en materia de precios del cobre, pues han permitido un holgado financiamiento fiscal, de abastecimiento externo y de arreglo de la deuda de corto plazo con el exterior, neutralizando de esa manera los efectos inflacionarios derivados del balance de pagos y del déficit fiscal que los otros ensayos soportaron. También han provenido del apoyo político-electoral recibido por el gobierno que le ayudó a crear un considerable campo de maniobra, y que no estuvo ausente de la aceptación que en principio recibió la

/estrategia de

estrategia de estabilización por parte de los empresarios, especialmente de los industriales; aun cuando hay que anotar la oposición mantenida por los empresarios agropecuarios, debido a la iniciación de la reforma agraria.

Respecto al tratamiento dado a estos dos sectores de empresarios, la política ha contenido un tratamiento distinto para cada uno. A los industriales se les amplió la demanda y el crédito a la vez que se le elevaron sus costos por los aumentos de salarios otorgados, por la ampliación de la organización sindical que se ha admitido, y por la práctica de devaluar mensualmente que se ha seguido; además de la fijación de topes en el ajuste de sus precios. Con este juego de instrumentos se les trató de inducir a producir más y a elevar sus rendimientos. A los agricultores tradicionales, en cambio, se les concedieron altos ajustes de precios, se les elevó el costo de mano de obra, se les introdujo la organización sindical junto con la reforma agraria y se les redujo proporcionalmente su cuota de crédito, pero se les dió facilidades para mecanizar sus faenas y se tomaron medidas para impedir el aumento exagerado en los precios de sus insumos.

En el grado en que los empresarios industriales aceptaron la política de reajuste de sus precios, la desaceleración de la inflación progresó; ello ocurrió en 1965. Pero en los años siguientes, hay claros indicios, que ese sector social no continuó participando de los criterios que regían tal política. Desde entonces el debilitamiento del ritmo inflacionario se hizo más lento hasta llegar a un punto muerto. Es en estos años en que la estrategia antinflacionaria se torna convencional, en el sentido que tiende a frenar el gasto público y de los aumentos de las remuneraciones nominales vía el control del índice de precios al consumidor.

A la luz de los esquemas de estrategia seguidos por las políticas, se puede observar cómo éstas difieren entre sí; la primera obedece a un modelo convencional de corte monetarista; la segunda es bastante ortodoxa, y sin un modelo definido dada la brusca alteración que sufrió en medio de su desarrollo, y la tercera empieza con un esquema estructuralista que a medida que encuentra resistencias sociales e ideológicas se va tornando progresivamente convencional, al estilo de la primera.

2. Cualidades comunes de las políticas

a) Diferencia entre las políticas formuladas y las realizadas

La primera singularidad común que muestran los tres ensayos investigados es la diferencia entre la política formulada y la que posteriormente se efectúa. El caso más ilustrativo en este sentido, es la experiencia de 1959-62 en que no obstante el fuerte propósito de realizar una liberación de las restricciones impuestas por la política económica a los movimientos del mercado, en los hechos se terminó haciendo lo inverso.

De esta particularidad no se excime la política de 1965-66, ya que el debilitamiento de las inversiones públicas en su segundo año de aplicación no es compatible con los fines de crecimiento, ni con el efecto que se ha producido en la actividad de la construcción y, durante el segundo semestre de 1966, también en la industria y en la ocupación.

La característica en cuestión se explica por la ausencia de un diagnóstico que permita detectar las formas específicas de acción de los mecanismos de resistencia; por el carácter de políticas de corto plazo que se deja adquirir a la acción antinflacionaria en el curso de su desarrollo; por la inadecuación ideológica de los esquemas que sirven de base a las formulaciones y los propósitos de alcanzar rápidos efectos en los precios; y - por último, entre otros más - por la orientación que las políticas toman en su realización al seguir las vías de menor resistencia social y de menores dificultades económicas inmediatas.

Estos aspectos - que constituyen el resto de las características expuestas - le dan a las políticas efectivas un carácter pragmático, revelando la insuficiencia teórica que contienen los modelos en que se basaron o la falta de valor político para enfrentar las dificultades que desatan.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Sobre el particular véase el primer punto del capítulo III desarrollado más adelante, páginas

b) El carácter de políticas de corto plazo

Las dos primeras experiencias fueron formuladas con claros propósitos de lograr rápidamente la desaceleración del ritmo alcista, aun cuando en ambas se argumentó que no se perseguía detener la inflación de golpe, razón que también se ha dado con motivo de la última. Efectivamente, en ningún caso se ha tratado de parar bruscamente la inflación, sino que de desacelerarla gradualmente en plazos de dos a tres años. El ensayo de 1965 se anunció para cuatro años, pero, dadas las connotaciones que empieza a tomar en 1966, bien se hace acreedora a los comentarios que siguen.

En la práctica, se observa que los fines de estabilización van ganando tal importancia y prioridad que la política económica es dominada por ellos, relegando a un segundo plano los otros objetivos que en un principio también se pensaron alcanzar. Naturalmente que cuando éstos existieron.

Llegado el momento en que los fines antinflacionarios se transforman en el centro de gravedad de toda la política económica, los conductores de ésta por razones de prestigio desean mostrar, lo más inmediatamente posible, resultados positivos; cuanto más, ya que se trata de una materia como los precios en que la población los está verificando de manera inmediata.

Lo anterior se explica a veces por ausencia de otros objetivos rectores de la política económica; y, por el supuesto de que otros fines como el crecimiento, la ocupación o la redistribución requieren previamente cierto grado de estabilidad. Se llega así a admitir la contracción de ciertas actividades, como la ocurrida en la industria y en la construcción en 1956-58, o en las exportaciones industriales en 1959-62 o en la construcción y en la industria más vinculada a ella en 1965-66. Todo con el fin de reducir el ritmo inflacionista.

El propósito de alcanzar éxitos antinflacionarios en forma rápida y por la vía del menor esfuerzo, induce también a que la política se organice en torno a una variable estratégica y de unos cuantos instrumentos básicos que conforman el eje o esquema central operativo de los cuales depende lo principal de los resultados. A esos esquemas se los exige en forma creciente en la medida que se acentúa el interés por la estabilización y en que - por otro lado - el descenso del ritmo inflacionario se torna más difícil, ya

/que el



que el alza de los precios va respondiendo más directamente a las presiones que emergen de los mecanismos de propagación más resistentes y de las deficiencias estructurales de la economía.

El eje central de la experiencia de 1956-58, como se recordará, fue la contracción de la demanda, implementada principalmente por una aguda desaceleración de los ajustes periódicos de salarios, del ritmo de la inversión y de la regulación del circulante. Dicho esquema se aplicó hasta que la contracción de la demanda estuvo próxima a tocar fondo, sin que los graves efectos que provocaba - como la caída de la producción industrial y de la inversión, o el aumento de la desocupación - fueran motivos para alterarlo en sus aspectos sustantivos. Cuando el conjunto de efectos llegó a un extremo que generaba conmociones entre los diversos sectores empresariales, en que se empieza a activar el movimiento laboral organizado, que coincide con un período preeleccionario en el campo político, los propósitos de estabilización se debilitan progresivamente hasta terminar por ser abandonados.

En 1959-62, el centro de la política lo constituyeron los recursos externos en combinación con una estabilidad nominal del tipo de cambio que, dada la inflación interna, en términos reales significaba una sobrevaluación progresiva de la moneda nacional. Dicho esquema se vio favorecido por una concurrencia de factores exógenos que permitieron contar con flujos de ahorro externos que le dieron factibilidad.

En esta oportunidad, como en la anterior, el esquema fue llevado también al extremo, sin que la crisis de divisas que generó en su primera etapa, o el uso excesivo de éstas en bienes de consumo, o la reducción de las exportaciones de origen no-minero condujeran a su revisión. Se mantuvo hasta que, siendo imposible continuar con un tipo de cambio en permanente sobreestimación, se precipitó la devaluación y con ello el abandono de los objetivos antinflacionarios, dando paso a un período en que el principal fin de la política económica fue la capitalización a base de financiamiento externo y en que la tasa inflacionaria llegó a ser del orden del 45 a 50 por ciento.

Los dos años ya transcurridos de la tercera experiencia configuran  
/una situación

una situación similar a las anteriores en cuanto se refiere al esquema central en que se ha apoyado. Este se ha conformado a base de un control o regulación de los ajustes de precios y de abastecimientos, posibilitados por la cobertura de entendimiento que se ha dado con el sector industrial y por la extraordinaria coyuntura del comercio exterior.

De este ensayo no se sabe aún cuál va a ser su desenlace: sin embargo y como se comentó anteriormente, en la medida que el sector industrial ha puesto resistencias a las medidas y criterios de ajuste de precios, la política de estabilización ha ido forzando la desaceleración del ritmo inflacionario sin que se evalúen suficientemente los síntomas de contracción que empiezan a surgir: desocupación, caída de la construcción, ritmo decreciente o lento de ciertos rubros industriales.

c) Desaceleración diferenciada de los precios

El carácter de política de corto plazo que adquieren los intentos de estabilización, en concurrencia con el hecho de que se centren en unas cuantas variables e instrumentos críticos, inducen a presionar para que la desaceleración se haga de manera más intensiva en ciertas áreas de precios que en el resto. En efecto, en los dos primeros años de la experiencia de 1956, la reducción del ritmo inflacionista fue bastante más rápida en los precios al consumidor que en los al por mayor, lo que no era el reflejo de un aumento de la oferta de bienes de consumo, pues la producción había bajado; ni de una reducción sustantiva en la demanda de ese tipo de bienes, que en los presupuestos familiares tiene alta prioridad; ni de aumento de la demanda de bienes de inversión, que hubiera sido la explicación de la resistencia al descenso más intensivo de los ajustes de precios al por mayor, ya que ésta había disminuido.

La explicación se encuentra en las diversas medidas destinadas a precipitar más rápidamente que en los otros precios la estabilización de los precios al consumidor, orientación que se ha seguido en las tres experiencias según puede verse en los cuadros 9 y 10.

Los estudios estratificados de los índices de los precios al por menor vigentes en los períodos de las experiencias de estabilización investigadas, revelan que los precios de los productos de ponderación alta crecen

Cuadro 9

ANÁLISIS ESTRATIFICADO DE LAS VARIACIONES PORCENTUALES  
DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR  
Años 1953-1957

Grupo según ponderación	Ponderación del grupo	Artículos del grupo		Períodos estudiados (diciembre a diciembre)	
		Número	Porcentaje de los comprendidos en el índice	De inflación 1953-1955	De estabilización 1955-1957
I. <u>Muy alta</u> de 4.17 a 10.17	31.04	5	11.1	166.85	52.32
II. <u>Alta</u> de 1.76 a 4.01	25.67	10	22.2	217.92	50.60
III. <u>Media</u> de 0.32 a 1.67	14.72	14	31.1	172.60	116.41
IV. <u>Muy baja</u> de 0.09 a 0.14	0.51	4	8.9	225.84	86.64

Análisis agregado de los tres primeros grupos

I, II y III	73.14	29	64.4	179.85	62.92
Porcentaje de diferencia respecto a variación de grupo IV				4.20	-45.95

Fuente: Los datos originales fueron tomados de la Dirección de Estadística y Censos y boletines Diciembre sinopsis de diversos años.

Cuadro 10

ANÁLISIS ESTRATIFICADO DE LAS VARIACIONES PORCENTUALES DEL ÍNDICE DE PRECIOS  
AL CONSUMIDOR

años 1959 - 66

Grupo según ponderación	Ponderación del grupo	No. de familias de los comprendidos en el índice	Períodos estudiados		De (de diciembre a diciembre de cada año)		
			1959-61	1961-62	1962-64	1964-66	
I "Muy alta"							
de 2.4 a 7.1	22.9024	5	4.0	12.9	17.9	132.4	39.8
II "Alta"							
de 1.1 a 2.1	21.7579	15	12.0	1.2	20.4	122.4	46.3
III "Media"							
de 0.4 a 1.1	18.1623	27	21.6	7.2	16.6	127.3	41.4
IV "Muy baja"							
de 0.01 a 0.1	0.5380	8	6.4	15.8	29.5	135.1	56.7
<u>Análisis agregado de los tres primeros grupos</u>							
I, II y III	62.8226	47	37.6	7.2	18.4	127.5	40.9
Porcentaje de diferencia respecto a variación de Grupo IV							
				- 54.4	- 37.6	- 5.6	- 38.9

Fuentes: Los datos originales fueron tomados de la Dirección de Estadística y Censos - Boletines "Diciembre sinopsis" de diversos años.  
/bastante más

bastante más lentamente en los años que se siguen políticas anti-inflacionarias que los precios de los bienes con ponderación baja. En cambio esas diferencias de ritmo no se presentan tan acentuadamente, y en algunos años es a la inversa, cuando se trata de períodos en que no hay propósitos deliberados de estabilización. (Véanse cuadros 9 y 10.)

Otras causas que inducen a este tipo de política están relacionadas con la idea implícita en todas las experiencias estudiadas, que frenando el aumento del costo de vida se alivia la presión al alza de las remuneraciones; y además con el prestigio de sus autores, con el éxito de las mismas, y con el uso que se hace del índice de precios al consumidor. En efecto, a dicho índice se le ha venido empleando más ampliamente. Ya no se la usa sólo para determinar el ajuste de sueldos y salarios como antes, sino también para reactualizar el valor de ciertos tipos de créditos, de depósitos, impuestos, del tipo de cambio, de precios de otros bienes no incluidos en ese índice, etc. Una desaceleración del costo de vida provoca, entonces, menores ajustes en otras variables financieras o precios con lo que se contiene el nivel de precios más de lo que podría permitir el juego de las fuerzas espontáneas de la economía y las otras medidas de política.

#### d). Liberación del mercado

En las dos primeras experiencias estudiadas ha sido propósito común liberar a la economía de medidas restrictivas del libre curso de las tendencias del mercado, como son la fijación de precios y salarios, la regulación del tipo de cambio, los controles cuantitativos y discriminatorios del crédito, de las importaciones, o la fijación de contingentes de exportaciones, o los convenios bilaterales, etc.

Tal propósito se apoya en la concepción liberal que se quiere dar a la política económica, con la que se argumenta que las restricciones cuantitativas como las mencionadas y el grado de intervencionismo alcanzado son causas de la inflación. En consecuencia, se supone que superando dichas restricciones se estaría abatiendo una fuente inflacionaria y mejorando el sistema de asignación de recursos y de decisiones de los empresarios.

La tercera y última política si bien es de corte intervencionista; en algunos aspectos importantes dicho criterio también ha sido empleado.

¿Acaso no significa otra cosa la decisión, por ejemplo, de remitir la política de remuneraciones en 1967 al ajuste de los sueldos y salarios mínimos, dejando el resto entregado a la negociación entre empresas y sindicatos; o, la pretensión de llegar a hacer del arancel el principal instrumento de regulación de las importaciones?

Pero en esta política se ha hecho evidente otro aspecto relacionado con el grado de intervencionismo que adquiere una trascendencia similar a lo que ha ocurrido con la liberación. Se tiene la intención de que el Estado no asuma mayores responsabilidades que las estrictamente necesarias para el cumplimiento de fines prioritarios. Este criterio general no siempre está explícito y, aún más, nunca se precisa el límite crítico, de ahí que se produzcan movimientos pendulares en algunos instrumentos.

El ejemplo más ilustrativo de este aspecto es la oscilación de la inversión pública. En 1965, ésta llegó a constituir el 78 por ciento de la acumulación bruta global, dando origen a una seria preocupación respecto al carácter que tomaba la conducción de la política y del tipo de sistema económico que se trataba de construir. La revisión consiguiente que se hizo del gasto público contrajo su ritmo al extremo de comprometer severamente el nivel de actividad de la construcción.

Las metas de construcción de habitaciones en el esquema programado de la política económica iniciada en 1965, eran de alta prioridad, lo que significa que la reducción de recursos destinados a ese fin es una medida determinada por objetivos aún superiores, sean ideológicos como el grado de intervencionismo, o financieros-económicos como la inexistencia de un ahorro genuino que para suplirlo se haría necesario intensificar las tendencias inflacionarias. En esencia, lo anterior significa que el lograr ciertos ritmos inflacionistas menores o preservar ciertos límites del gasto público y del grado de intervención es más prioritario que construir habitaciones a tasas más aceleradas.

Volviendo al aspecto general de las políticas de estabilización, se puede decir no obstante los criterios de liberación del mercado y de no intervención que primaron en las dos primeras, o los de un intervencionismo escasamente definido que ha orientado a la última, se ha producido la incorporación de nuevos instrumentos restrictivos, a la vez que la ampliación

Cuadro 11

EXPANSION DEL SECTOR PUBLICO

(Coeficientes de participación)

Año	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)-(3)+(4)	(6)	(7)
	Gasto público P.N.B.	Inversión pública Inversión total	Ingresos tributa- rios Ingreso nacional bruto	Aportes a la seguridad social Ingreso nacional bruto	Total ingre- sos	Crédito otorgado al sector público	
						Por el Banco Central	Por el sistema bancario consolida- do
1955	28.9a/	56.9	19.7	5.6	19.3	50.9e/	27.5e/
1956	28.4	45.6	14.5	5.6	20.1	45.9	25.8
1957	29.5	52.0	14.5	6.2	20.7	42.3	25.5
1958	...	...	14.3	6.4	20.7	51.6	27.5
1959	...	...	15.3	7.0	22.3	68.0	31.4
1960	30.8	69.4	17.1	7.6	24.7	77.8	40.6
1961	34.0	62.7	17.0	7.7	24.7	76.3	40.3
1962	35.4	79.1	16.4	7.7	24.1	83.9	52.2
1963	33.5	66.7	15.6	6.1	21.7	88.7	51.8
1964	31.1b/	62.5	15.4	7.0	22.4	87.6	52.8
1965	37.0g/	77.9	17.8	14.6d/	-	69.0	54.1
1966	...	...	...	...	...	86.5	55.5

Fuentes: Columna 1: Cuadros 12, 3 y cuadros 16 y 20 de la segunda, tercera y cuarta parte, respectivamente.  
 Columna 2: Calculado en base a cuadros 12 y 68 de la segunda parte, 3 y 80 de la tercera, y cuadro 90 de la cuarta parte.  
 Columna 3: Cuadros 20, 11 y 29 de la segunda, tercera y cuarta parte, respectivamente. Balance Consolidado del sector público de 1963, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.  
 Columna 4: Cuadros 41, 49 y 58 de la segunda, tercera y cuarta parte, respectivamente.  
 Columna 6: Cuadros 23, 16 y 30 de la segunda, tercera y cuarta parte, respectivamente.  
 Columna 7: Cuadros 31, 26 y 47 de la segunda, tercera y cuarta parte, respectivamente.

- a/ Cálculos sobre valores reales.
- b/ Calculado sobre valores nominales.
- c/ Estimación.
- d/ Este dato no es estrictamente comparable con los anteriores, por ser una estimación de los ingresos percibidos por todas las Cajas de Seguridad Social, sin haberse donsolidado cierto tipo de transferencias entre las cajas.
- e/ Tanto por ciento del crédito interno generado por el Banco Central y el Sistema Bancario Consolidado, respectivamente.

De nuevos instrumentos

del área cubierta por el sector público, según lo revelan los indicadores del cuadro 11 y la extensión de los servicios de utilidad colectiva de cargo del estado. (Véanse anexos 3 a 6). En el ensayo de 1956-58, por ejemplo, se instauró el salario mínimo industrial con lo que de hecho se cubrió a toda la población trabajadora con algún tipo de remuneración mínima, pues se sumó al salario mínimo agrícola y al sueldo vital para empleados de las empresas privadas que también sirve de referencia para las remuneraciones mínimas de la administración pública. Además, se instituyeron controles de tipo cuantitativo en las áreas monetarias y del comercio exterior.

Durante 1959-62, según se vio en el capítulo anterior, se produjo un flujo y reflujo sobre este particular por cuanto primero se abolieron las medidas de restricción directa o se sustituyeron por otras ortodoxas; para después volver a restituir las. En aquel período, la orientación teórica de la política económica era presidida por criterios liberales bastante ortodoxos, sin embargo, el gasto y la inversión públicas se elevaron a los porcentajes indicados en el cuadro mencionado, lo mismo que el crédito utilizado por el Estado.

A la luz de la evolución del sector público se concluye que no sólo ha existido una contradicción entre la ideología que informan las políticas y la realidad, sino que se vislumbra hasta un proceso de crecimiento natural del sector público, es decir, autogenerado por su propia dinámica. Si el aspecto ideológico de las políticas no enfrenta esta realidad y define con precisión lo que se desea hacer y la forma de realizarlo, se tiene que dar lugar a marchas y contra-marchas como las vistas, a medidas precipitadas y a incongruencias en la acción política que crean incertidumbre y desconcierto en el sector privado.

e) Supuestos de las políticas

Los ensayos de estabilización se han formulado y operado teniendo como trasfondo el supuesto que una vez lograda la estabilidad y en la medida que se fuera alcanzando, la economía se rehabilitaría y emprendería un movimiento ascendente, en que las funciones privadas de ahorro e inversión se mejorarían y reaccionarían positivamente a los estímulos que le ofrece la política



Cuadro 12

CREDITOS E INVERSIONES EXTERNAS EN RELACION CON LA  
IMPORTACION DE BIENES DE CAPITAL Y LA INVERSION GEOGR.FICA BRUTA

Años	Tanto por ciento de la	
	Importación de bienes de capital	Inversión geográfica bruta
1955	9.5	4.5
1956	4.2	2.5
1957	49.7	34.7
1958	65.7	47.2
1959	28.7	16.5
1960	13.3	6.7
1961	51.6	25.7
1962	28.4	13.9
1963	34.0	17.7
1964	25.2	13.0
1965	-0.1	-0.1

Fuente: 1955-59 cuadros 70 y 71 de la Segunda Parte.  
1960-62 cuadro 57 de la Tercera Parte.  
1963-65 cuadro 58 de la Cuarta Parte.

económica. Esto también se hace extensivo a las inversiones y créditos externos.

La experiencia de las dos primeras políticas deja en evidencia que tal reacción positiva no ocurre, según se puede ver en los cuadros 12 y 14; y en la tercera hay indicios que tampoco se logra despertar esa reactivación de las funciones de ahorro e inversión privada internas. En cuanto al crédito y a las inversiones externas, los antecedentes cuantificados reflejan fuertes variaciones en su significación como recursos para importar equipos, que invalida suponer un comportamiento positivo frente a los estímulos en vigencia y a la menor tasa inflacionaria.

Tales supuestos a menudo sustituyen un conocimiento y una conciencia más objetiva de como funciona la economía, y son parte de las ideas que rechazan o aceptan a medias al intervencionismo. El efecto desfavorable que esa posición trae consigo es que las políticas se definen e implementan divorciadas con la realidad. La cuestión en este caso no es ser más ni menos intervencionista, esto es materia de aspectos ideológicos más generales, sino en saber con relativa precisión como se comportan ciertos flujos y actividades tan importantes como los mencionados, para adecuar las medidas de política de manera consistente a los cambios que se desea introducir a la realidad económica.

f) El camino de la menor resistencia.

Las experiencias analizadas también se caracterizan por seguir la vía más expedita o de menores dificultades económicas, sociales y políticas, y que procuran resultados más inmediatos. En la formulación de las dos primeras experiencias, recuérdese como se coincidía en considerar a la inflación como un fenómeno derivado de la insuficiencia de oferta, o como un exceso de demanda, que es lo mismo. Pues bien, ninguna de las dos trató de llegar a la estabilidad superando los escollos que impiden el crecimiento acelerado de la producción. La primera, durante toda su vigencia, se centró en la contención de la demanda; que en un principio, cuando la inflación era del orden del 80 por ciento, naturalmente no tenía otra alternativa que atacar el gasto monetario; pero, lo grave es que posteriormente se continuó con ese predicamento. El evento que facilitó ese esquema fue la caída vertical de la organización laboral.

/La política

La política de 1959-62, si bien trató el problema por el lado de la oferta, lo hizo recurriendo al comercio exterior y al ahorro externo procurando el equipamiento de las empresas; pero, sin considerar otros aspectos sustantivos como la ampliación de los mercados internos, la formación de la mano de obra, el financiamiento, etc. que dicen a la problemática de la oferta.

En los dos años transcurridos de la tercera política se observa también la misma tendencia. Los instrumentos más intensivamente utilizados han sido los relacionados con las importaciones, el gasto público, el control de precios y los salarios; pero, no se ha iniciado aún la reestructuración que requiere el sistema previsional y tributario, y ni se logró llegar a cambios institucionales importantes en el área monetaria, además de no haber abordado el problema de la formulación sistemática y compatibilizada de los principales flujos financieros como los presupuestarios, monetarios y de divisas. Esto es sin nombrar la administración de los instrumentos de política económica.

La singularidad comentada se traduce a menudo en dos tendencias: una, es el reforzamiento de ciertos mecanismos de propagación y de las presiones básicas, como por ejemplo el déficit público, fruto de haber recurrido a la expansión del gasto público o a la mantención de éste sin modificar el sistema tributario; o al déficit del balance de pagos por endeudamiento externo sin ampliación de las fuentes de exportaciones.

La otra tendencia es que la vía de lo más fácil conduce a resultados reversibles. El propio recrudecimiento de la inflación después de un período de desaceleración como ha ocurrido en las dos primeras políticas es el ejemplo más conspicuo de este hecho. Lo mismo ocurre en otros aspectos como el déficit fiscal, o la adecuación de los flujos monetarios que después de haberlos calzado en un movimiento financiero más compatible con el desenvolvimiento relativamente normal de la economía, desbordan sus límites y entran a operar nuevamente como mecanismos intensivos de propagación inflacionaria.

Pero, lo más importante es que los resultados en el campo de la redistribución, del crecimiento del producto o del ingreso, de la

/ocupación y

ocupación y en otros de gran significación, están expuestos a la misma singularidad de hacerse reversibles. Obsérvese, por ejemplo en el cuadro 14, las tendencias oscilantes de la ocupación y del ingreso. El propio recrudecimiento de la inflación opera en ese sentido, especialmente en la redistribución. Ello ocurre porque los márgenes ganados se logran con los instrumentos más débiles de la política económica, - como los aumentos de salarios y del gasto público, o con las prácticas de comprimir forzosamente los precios - los que al volver las fuerzas inflacionarias y su cortejo de efectos tienden a anularse. No ocurriría lo mismo si esos márgenes fueran resultados de cambios sustantivos del sistema productivo y del instrumental de política económica (reformas tributaria, previsional, financiera, etc.).

### 3. Comportamiento de la economía y del nivel de precios

#### a) Las variables exógenas

Los factores exógenos más importantes, dada la estructura de la economía chilena, son los de carácter externo. Los internos también lo son, pero de una u otra manera ellos se reflejan o se compensan con las variables del balance de pagos; así ocurrió, por ejemplo, con el sismo que tuvo lugar durante la segunda política, y sucede en cada oportunidad en que la agricultura se ve afectada por causas naturales.

Este tipo de factores ayudan a determinar la capacidad para importar del país, de manera que al estudiar la práctica de la política económica no puede dejar de aludirse a dicha variable, pues sus oscilaciones trascienden fuertemente hasta el funcionamiento de la economía interna, especialmente como fuente inflacionaria.

De las tres experiencias de estabilización investigadas, las dos primeras se vieron afectadas por una reducción de la capacidad para importar. La iniciada en 1956, tuvo que enfrentar una aguda reducción de esta variable en sus dos últimos años; y la de 1959, si bien no tuvo esa dificultad con la misma intensidad, en 1960 debió tolerar un descenso del cuatro por ciento y en los años siguientes una lenta expansión. En cambio, el último ensayo se distingue - entre otros aspectos - por el aumento de la capacidad para importar.

En los años que los objetivos de estabilización no presiden la política económica, la reducción de la capacidad para importar se ve acompañada por aumentos en los ritmos de los precios. En cambio, en los períodos de estabilización ese ritmo continúa descendiendo, como se aprecia en el cuadro 13. Esto permite conjeturar que en los períodos de inflación sin control, los efectos de la reducción o estagnación de la capacidad para importar se transfieren al nivel de precios, en cambio en los de estabilización las políticas, por las características que poseen y que fueron comentadas en el punto anterior, los transfieren a la producción y ocupación. Comparando los cuadros 13 y 14, obsérvese como el bienio 1957-58 - de mayor deterioro de la importar - coincide con los años más desventajosos de la primera experiencia.

Cuadro 13

CAPACIDAD PARA IMPORTAR 1950-66

año base 1950 = 100

Periodos	Indice	Variación anual
<b>De inflación relativamente lenta</b>		
1950	100.0	
1951	117.7	17.7
1952	132.8	12.8
<b>De inflación acelerada</b>		
1953	97.1	-26.9
1954	146.6	51.0
1955	155.8	6.3
<b>De estabilización I Política</b>		
1956	170.2	9.2
1957	136.2	-19.9
1958	118.9	-12.7
<b>De estabilización II Política</b>		
1959	156.2	31.4
1960	149.5	- 4.3
1961	154.5	3.0
1962	166.3	7.9
<b>De inflación</b>		
1963	161.7	- 2.7
1964	198.2	22.6
<b>De estabilización III Política</b>		
1965	216.9	9.5
1966	s.d	s.d

**Fuente:** Los datos originales de los años 1950-53 se tomaron de Balanza de Pagos de 1958, publicada por el Banco Central. El resto de los años se tomaron de los cuadros 10 y 72 de la segunda parte y de los cuadros 84 y 72 de la tercera y cuarta parte.

/de estabilización

de estabilización en ocupación, inversión, producción industrial y en parte también del producto. En la segunda política, el bienio 1960-61 que es el peor en términos de expansión de la capacidad para importar, es el de las tasas más bajas en producción industrial que se dan con un margen de desocupación por encima del 5 por ciento de la fuerza de trabajo y con tasas fuertemente oscilantes en el producto global. En éste como en el caso anterior el ritmo de precios es menor.

Obsérvese también como la política de estabilización de 1956-57 fue incapaz, no obstante toda la contracción que provocó en la producción y la ocupación, de reducir la tasa inflacionaria al nivel por ejemplo de 1952, año anterior del período de alzas aceleradas que fueron del orden de 21-24 por ciento. Uno de los impedimentos fue la reducción de la capacidad para importar que disminuyó en aproximadamente un 35 por ciento. En cambio, la política de 1959-62 lleva la inflación a sus expresiones mínimas en el bienio en que se debilita un poco la capacidad para importar, lo que se hace con caída en el ritmo de producción industrial, con tasas de desocupación del 7 al 8 por ciento, aunque se eleva la inversión. Claro que la reducción de la capacidad para importar fue inferior al 5 por ciento y tiende a superarse en forma casi inmediata.

Los comentarios anteriores están dirigidos a llamar la atención al factor de diferenciación que para los tres ensayos analizados ha significado el comportamiento de la capacidad para importar, lo que explica en buena medida los resultados de la economía en sus períodos.

Además, las correlaciones que pudieran existir entre capacidad para importar y variables económicas internas, no sólo son rotas por la política económica, sino que también por el carácter autónomo que adquieren algunas variables financieras externas. Un ejemplo ilustrativo de esta situación ocurre en el bienio 1960-61, cuando se debilita la capacidad para importar sin que la inversión decayera y en que por el contrario experimentó un movimiento ascendente. La previsible contracción de la inversión no se produjo, porque el financiamiento a base de créditos externos dirigidos a fines específicos, no sólo mantuvo la importación de bienes de capital sino que en

/términos relativos.

términos relativos en 1960 la ayudó a elevarse al 35 por ciento del total de importaciones, y en 1961 al 38 por ciento, proporción que en 1959 era del 31,5 por ciento.

b) La actividad interna

Ha quedado claro que las políticas de estabilización, no obstante poseer en mayor o menor grado algunas cualidades generales comunes, desde el punto de vista del esquema conceptual e instrumental empleado han sido bastante distintas, a lo que se ha agregado el comportamiento desigual que ha tenido una de las variables estratégicas como es la capacidad para importar. Lo previsible obviamente es que la conducta de la economía y de la inflación sean también diferentes. Eso es lo que queda en evidencia en el cuadro 14.

Tales particularidades y resultados no admiten deducir leyes de comportamiento; sin embargo, hay aspectos generales que sobresalen. Uno de ellos es la permanente fluctuación del producto per capita dentro de un intervalo que va desde tasas negativas del dos por ciento hasta tasas positivas que se elevan sobre el cinco por ciento.

En los nueve años que cubren las políticas de estabilización experimentadas, en cinco de ellos se han obtenido ritmos inferiores al 1.5 por ciento, que son representativos de un lento crecimiento o de una situación crítica; mientras que los cuatro restantes han logrado sobreponerse a una tasa per capita del 2.5 por ciento, magnitud estimada adecuada a la luz de los propósitos de la Alianza para el Progreso y del Plan Decenal, cuyas metas anuales son de ese orden. Pero en el caso del período analizado esas tasas de 2.5 por ciento o más, carecen de significación en cuanto a un modelo que podría estimarse de crecimiento. Ello por estar precedidas de ritmos muy bajos e incluso a veces negativos. En base a estos antecedentes el comportamiento de la economía chilena en esta época es más propio de una situación de estagnamiento.

Lo anterior se confirma por lo que ocurre en el campo del empleo. En los años de las políticas, la tasa de desocupación puede clasificarse de alta y a veces de muy alta, según las menores marcas que ha alcanzado en períodos inmediatos y que son del orden del 4.5 al 4.8 por ciento de la fuerza de trabajo (Véase cuadro 14.)



Cuadro 14

COMPORTAMIENTO DE ALGUNAS VARIABLES ECONÓMICAS EN EL PERIODO 1956-66

Indicadores globales de la actividad interna	Política de 1956-58		Política de 1959-62		Período sin política de estabilización 1963-64		Política de 1965-66	
	Año	Tasas o coeficientes	Año	Tasas o coeficientes	Año	Tasas o coeficientes	Año	Tasas o coeficientes
Producto geográfico bruto per-cápita (tasa anual acumulativa)	1956	-1.5	1959	-2.1	1963	-0.1	1965	1.3
	1957	5.1	1960	4.8	1964	-0.1	1966	2.7
	1958	0.0	1961	0.7				
			1962	4.3				
Producción industrial (tasa anual acumulativa del índice de producción industrial)	1956	6.9	1959	14.2	1963	6.7	1965	4.8
	1957	-0.5	1960	-2.3	1964	4.9	1966	7.0
	1958	4.1	1961	7.0				
			1962	9.5				
Inversión bruta (coeficiente del producto geográfico bruto)	1956	11.4	1959	9.0	1963	12.5	1965	12.4
	1957	9.8	1960	10.8	1964	12.4	1966	13.0
	1958	9.8	1961	13.4				
			1962	12.9				
Desocupación (coeficiente de la fuerza de trabajo del área del Gran Santiago)	1956	7.0	1959	7.4/10.4 <sup>a/</sup>	1963	4.3/5.4 <sup>a/</sup>	1965	4.7/6.1 <sup>a/</sup>
	1957	6.4	1960	7.0/8.0	1964	4.8/6.1	1966	4.7/6.0
	1958	9.5	1961	5.0/7.6				
			1962	4.3/6.2				

Fuente: Los cuadros de Segunda Parte, Nos. 69, 59, 68 y 66; Tercera Parte, Nos. 81, 68, 80 y 75; Cuarta Parte, Nos. 89, 78, 88 y 83.

a/ Mínima y máxima del año, respectivamente.

/Por otra parte

Por otra parte, al suspenderse la política de estabilización en los años 1963-64, se observa un decremento del producto, que bien podría adjudicarse a la ausencia de una política de activación de la economía que se hubiera aplicado con la intensidad y decisión con que se habían venido realizando los esfuerzos de estabilización.

En resumen, las tendencias del producto y de la ocupación permiten opinar que la economía chilena en el período en que han primado los objetivos de estabilización, ha permanecido en un modelo de estagnación, que si bien en 1965-66 se observa la iniciación de una tendencia a ser superado, ello no constituye un signo definitivo, pues tal apariencia también se ha dado anteriormente, como ocurrió en 1960-62.

Otras dos variables económicas globales, sin embargo, conforman una imagen menos pesimista. Ellas son la producción industrial y la inversión. La industria manufacturera crece a veces a ritmos altos y en los últimos seis años (1960-66), en términos de valor agregado, ha mantenido un constante ascenso, ligeramente superior al ritmo general o global de la economía. Lo importante, sin embargo, es que el ritmo de incremento de su producción ha sido sostenido y permanentemente ha estado por sobre una tasa anual del 4.8 por ciento después de 1960, según se puede apreciar en el cuadro 14, y que la caída del producto en 1963-64 no logró afectarla mayormente.

La inversión, por otra parte, después del descenso a que la condujo la política de 1956 y que se prolongó hasta 1959 inclusive, se repuso en un coeficiente superior al 10 por ciento, pero que no ha superado el 13.5 nivel estimado todavía insuficiente. Cabe señalar que esta variable desde la política de 1959-62 ha sido afectada positivamente, por los propósitos de crecimiento y de acumulación que han acompañado los fines de estabilización y que estuvieron vigentes cuando en 1963-64 éstos se abandonaron transitoriamente.

La conclusión a que conduce el análisis anterior, es que la economía fue muy castigada cuando la política de estabilización no estuvo acompañada por otros propósitos que no fuera contener el ritmo de los precios, como sucedió en 1956-58; y que en las políticas siguientes los fines paralelos de crecimiento, inversión y redistribución han evitado que se repitiera la situación pasada,

/aunque hay

aunque hay que tener presente que fueron favorecidos por coyunturas financieras o comerciales externas que en aquel entonces fueron negativas.

c) El ritmo inflacionario

Una comparación de la intensidad del proceso inflacionario en diferentes períodos de la época comprendida entre 1950 y 1964, revela que éste tiende a un comportamiento más intensivo respecto a algún período tomado de referencia. De esta conclusión se exime la tercera política que aun está en desarrollo. En atención a esa observación la inflación adquiriría un comportamiento en forma de "escalada". Esto es que las políticas logran debilitar el ritmo inflacionista, pero que al abandonarse vuelve a recrudecer, como es posible apreciarlo en el cuadro 15.

En efecto, en el ritmo inflacionario es posible distinguir en el primer quinquenio de 1950, dos momentos. Uno de inflación que podría calificarse de relativamente lenta dadas las tasas que esta adquiere posteriormente, y que cubre los años 1950-52. A fines de ese período se tiene un ritmo de 22-24 por ciento anual que se tomará como testigo para evaluar los siguientes.

Posteriormente, entre 1953-55, se produjo la inflación acelerada con tasas que sobrepasaron al 80 por ciento y que condujo a la primera política de estabilización. Al término de ésta en 1958, el ritmo de los precios estaba en un tramo de 26-32 por ciento anual, que era más alto al del período que se ha denominado de inflación relativamente lenta. He ahí la primera "escalada". Después de la segunda política, en 1963 las alzas del nivel de precios eran del orden del 45-53 por ciento contra un ritmo del 25-33 por ciento anual que es el existente al empezar esa experiencia; lo que podría señalarse como la segunda "escalada".

El cuadro 15 muestra como al finalizar las dos primeras políticas, la inflación era más fuerte que en 1952.

Este comportamiento está revelando no sólo el fracaso de esas dos políticas, sino que el fortalecimiento de las presiones básicas y de algunos mecanismos de propagación que han venido operando con más intensidad que en los años 1950-52. La explicación en parte, radica en los efectos producidos por aquellas características comentadas más arriba, tales como la tendencia a recurrir al camino más fácil y de resultados más inmediatos, y de realizar las

Cuadro 15

RITMO DEL NIVEL DE PRECIOS EN EL PERIODO 1950-66

Períodos	Variaciones de los índices de precios			
	Al consumidor		Al por mayor	
	Promedio	Diciembre a diciembre	Promedio	Diciembre a diciembre
De inflación rela- tivamente lenta				
1950	15.2	16.7	17.4	26.7
1951	22.3	23.2	30.8	26.8
1952	22.2	12.1	24.0	20.9
De inflación acelerada				
1953	25.3	56.1	23.0	35.2
1954	72.2	71.1	56.9	65.3
1955	75.3	83.8	76.4	82.8
De estabilización I política				
1956	56.0	37.7	63.9	45.9
1957	33.2	17.3	42.4	34.5
1958	25.9	32.5	25.4	25.3
De estabilización II política				
1959	38.6	33.3	29.9	25.2
1960	11.6	5.4	5.3	1.6
1961	7.7	9.7	1.3	1.6
1962	13.9	27.7	7.6	26.8
De inflación				
1963	44.3	45.4	53.7	45.4
1964	46.0	38.4	50.6	43.7
De estabilización III política				
1965	28.8	25.9	24.4	24.5
1966	22.9	17.0	22.8	19.7

Fuente: Segunda parte, Cuadros N° 1 y 73.  
Tercera parte, Cuadro N° 83.  
Cuarta parte, Cuadros N° 17, 93, y 94.

/Políticas en base

políticas en base a un esquema central fuertemente exigido, lo que ha terminado creando nuevos mecanismos propagadores o fortaleciendo los existentes, lo que también ocurre con las presiones básicas.

Por otra parte, la rápida recuperación del ritmo de los precios revela la otra tendencia de estas políticas de comprimir forzosamente la inflación, o sea se le hace tomar el carácter de inflación comprimida.

#### 4. Las perspectivas de la política de 1965-66

##### a) Resumen de sus antecedentes

La política de estabilización iniciada en 1965, se singulariza por haber sido formulada a base de un diagnóstico que explica la inflación como resultante de las deficiencias estructurales de la economía y del comportamiento de los estratos sociales organizados; por haberse situado en un esquema programático orientado a superar esas fallas básicas, y por definir con precisión - por lo menos para el primer año y en parte para el segundo - el grado de desaceleración del ritmo de los precios que se proponía (Véase cuadros 16 y 17). Esto significa que se trata de una política basada en el enfoque estructuralista de la inflación, en un programa de objetivos reformistas y de desarrollo, y formulada con ayuda de métodos de sistematización cuantificada que permitieron dar concreción a sus objetivos.

La fijación de metas, tanto en precios como en otras variables económicas y financieras, dejan observar con precisión el comportamiento real de la inflación y de los flujos económicos a la luz de lo presupuestado. En efecto, en 1965 la política se proponía, como ha sido expuesto en el segundo capítulo, obtener una reducción de la tasa inflacionaria a través de un equilibrio de la oferta con la demanda, en que se trataría de elevar y reestructurar a la primera para equipararla a una demanda incrementada y modificada por los fines de redistribución y crecimiento que simultáneamente se perseguían. En los años siguientes se pretendía reducir gradualmente los factores de costos que inducían al alza de los precios.

A través de los antecedentes cuantificados y el análisis expuesto en la Cuarta Parte de esta investigación, se concluye que la reducción del ritmo inflacionario en 1965 se da más por la acción de la política sobre los precios y márgenes de ganancias de los productos industriales, que por el

Cuadro 16

METAS DE ESTABILIZACION PARA 1965-68  
(Tasas de variación anual acumulativo)

Año	Nivel de precios		Niveles sectoriales			Propósitos cualitativos
	Al consumidor	Al por mayor	Agrícolas	Ne-agrícolas	Importados	
1965	25.0	20.0	25.0	19.0	15.0	Abatir inflación de demanda.
1966	15.0	...	17.5	13.5	...	Abatir inflación de costos.
1967	10.0 - 12.0 a/	...	...	...	...	
1968	Menos del 10.0	...	...	...	...	Lograr estabilidad.

Fuente: Diversas Exposiciones Presidenciales del Ministro de Hacienda y de otras autoridades de Gobierno, entre noviembre de 1964 y marzo de 1967.

a/ Nueva meta fijada a fines de 1966.

Cuadro 17

METAS DE OFERTA Y DEMANDA PARA 1965  
Tasas de crecimiento anual sobre valores de 1964

Especificaciones	Tasas de crecimiento	Especificaciones	Tasas de crecimiento
Oferta global	5.5	Demanda global	5.5
Producto nacional bruto	5.0	Exportaciones	10.0
Importaciones	7.0	Demanda interna	5.0
Pagos netos de factores al exterior	2.0		
Crecimiento sectorial		Componentes internos	
Agricultura	3.0	Consumo público	10.0
Minería	4.0	Inversión pública	29.0
Construcción	20.0	Inversión privada	6.0
Industria manufacturera	7.0	Consumo privado	2.0
Transporte, electricidad, gas, agua, otros	5.0	Asalariado	4.0
Servicios	3.5	No asalariado	- 2.0

Fuente: Exposición del Director del Presupuesto en Jornadas sobre Estabilidad Económica organizadas por el Instituto Chileno de Administración Racional de Empresas (IGARE) en marzo de 1965. Versión publicada en revista Empresa No. 50 de septiembre de 1965.

Cuadro 18

CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE ESTABILIZACION  
(Porcentaje en que las tasas reales excedieron a las programadas)

Especificación	1965	1966
<u>Indices de precios</u>		
Al consumidor <sup>a/</sup>	3.6	13.3
Al por mayor <sup>a/</sup>	22.5	—
<u>Precios sectoriales</u>		
Agrícolas <sup>b/</sup>	49.2	46.8
No agrícolas <sup>c/</sup>	47.4	109.6

Fuente: Los datos originales han sido tomados de diversas exposiciones presidenciales, del Ministro de Hacienda y de otras autoridades de Gobierno, entre noviembre de 1964 y marzo de 1967; y, de la Dirección de Estadística y Censos, publicados por el Banco Central en Boletines mensuales.

<sup>a/</sup> Tasa de diciembre a diciembre.

<sup>b/</sup> Comparación hecha con el componente agropecuario del índice de precios al por mayor; tasa promedia anual.

<sup>c/</sup> Comparación hecha en el componente industrial del índice de precios al por mayor; tasa promedia anual.

## GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS MITAS DE OFERTA Y DEMANDA DADAS PARA 1965

Especificación	Tasas de crecimiento		Porcentaje en que se cumplieron
	Estimadas	Efectivas	
<u>Oferta global</u>	5.5	5.9	107.3
Producto nacional	5.0	7.1	142.0
Importaciones	7.0	4.8	68.6
Pagos netos de factores al exterior	2.0	18.3	915.0
<u>Crecimiento sectorial interno</u>			
Agricultura	3.0	6.9	228.3
Minería	4.0	23.8	595.0
Construcción	20.0	3.3	16.5
Industria manufacturera	7.0	3.1	44.3
Transporte, electricidad, gas, agua y otros	5.0	5.8	115.0
Servicios	3.5	4.8	137.1
<u>Demanda global</u>	5.5	5.9	107.3
Exportaciones	10.0	4.9	49.0
Demanda interna	5.0	6.0	120.0
<u>Componentes internos</u>			
Consumo público	10.0	16.6	166.0
Inversión pública	29.0	23.1	79.7
Inversión privada	6.0	-39.2	-653.3
Consumo privado	2.0	5.1	255.0
Asalariado	4.0	-	-
No asalariado	-2.0	-	-

Fuente: Exposición del Director del Presupuesto en Jornadas sobre Estabilidad Económica organizadas por el Instituto Chileno de Administración Racional de Empresas (ICARE) en marzo de 1965; versión publicada en revista Empresa N° 50 de septiembre de 1965. ODEPLAN, Cuentas Nacionales de Chile de julio de 1966. Dirección de Presupuestos, Exposición sobre el estado de la Hacienda Pública, folleto 110 de noviembre 1966. /Equilibrio de



equilibrio de oferta y demanda (ver cuadros 18 y 19); pues, efectivamente se produce una expansión de la segunda, mientras que renglones como la oferta industrial y de bienes importados quedaron por debajo de lo programado y el consumo público y privado se elevó a bastante mayor tasa que la presupuestada.

En 1966, en cambio, la oferta y la demanda parecen ser más equilibradas por el mayor incremento de los componentes de la primera y menor intensidad de expansión del gasto público y el debilitamiento de las medidas de redistribución. Pero las metas fijadas en el campo de los precios - especialmente en los productos industriales - fueron sobrepasadas en más del doble.

Estos resultados, ilustran las afirmaciones hechas en varias oportunidades de que esta política se ha basado fundamentalmente en la coyuntura comercial externa y en el grado en que los empresarios industriales - sobre los cuales se ejerció un intensivo proceso de persuasión - convinieron en aceptar la política de precios. Recuérdese que a este sector, además, se le creó una mayor cobertura de demanda con la política de remuneraciones y del gasto público, a la vez que se le amplió la cuota crediticia que utilizaba.

En el aspecto de su implementación, este tercer ensayo se caracteriza por no reestructurar o perfeccionar importantes instrumentos de política económica que si bien en lo inmediato no hubieran hecho aportes a la desaceleración del ritmo de los precios y tal vez hasta hubieran operado presionándolo al alza, habrían dotado a las autoridades de herramientas más eficientes para ir logrando los objetivos antinflacionarios y también los de redistribución, crecimiento, integración, etc. que se proponía.

Las omisiones aludidas se refieren, por ejemplo, a que en estos años no se reestructuró el sistema tributario para hacerlo más equitativo desde el punto de vista social, darle mayor elasticidad para hacerlo más eficiente en términos del financiamiento público, e incorporarle verdaderos incentivos. También se refieren a que ni siquiera se intentó superar las atomizaciones, alto costo y falta de equidad de que adolece el sistema de seguridad social; a que no se reformó la estructura institucional del Banco Central, ni se establecieron los bancos de fomento ni se modificó mayormente el mercado financiero. En lo administrativo, fuera de seguirse la línea tradicional de agregar al

aparato burocrático nuevas agencias, no se abordó el mejoramiento de la eficiencia de las reparticiones encargadas del manejo de políticas como las de remuneraciones, precios, abastecimientos, importaciones y exportaciones etc.

El ensayo iniciado en 1965, ha sido novedoso y audaz, y sus resultados en redistribución, crecimiento y estabilización pueden considerarse positivos, preferentemente en su primer año; pero ellos han venido siendo obtenidos - especialmente en el segundo año - con un desarrollo de las características comentadas en el primer punto de este capítulo. De ahí los elementos recesicnistas que empiezan a surgir a fines de 1966 y principios de 1967; además de la resistencia a la desaceleración que presenta la tasa inflacionaria (Véase cuadro 1 y anexo 1).

b) Sus perspectivas

Esta tercera experiencia de estabilización ha llegado o está muy próxima a un límite crítico. Su progreso en el área de los precios, de la producción y de sus otros objetivos, está muy sujeto a variables difíciles de influir, tales como la capacidad para importar; la actitud de los empresarios, especialmente de los industriales, frente a la reducción de sus expectativas de ganancias; las presiones que haga el sector laboral y otros grupos organizados por remuneraciones o mayores servicios públicos; y la propia tasa inflacionaria a que se ha llegado (cuadro 20).

La capacidad para importar - por los factores exógenos de los que en buena medida depende y por su trascendencia para la economía interna - en esta oportunidad como en otras juega un rol crítico. Sus expectativas no son positivas por las oscilaciones que se han venido observando en los precios del cobre y el debilitamiento que empiezan a mostrar, lo que ha dado pie para que se prevean precios, para el segundo semestre de 1967, de alrededor de 40 centavos la libra en circunstancias que en los años 1965-66 han sido del orden de 54-70 centavos la libra.

Las alternativas a la probable reducción, estagnación, o menor crecimiento del valor de las exportaciones son el crédito e inversión externa o la

/contracción de

contracción de los gastos en divisas que significan los intereses, comisiones, utilidades u otros ingresos pagados a factores externos. Sobre el particular, no es posible hacer previsiones, en especial de los dos primeros rubros, por el acentuado carácter autónomo que ellos poseen. Una actitud favorable de gobiernos y organismos financieros internacionales hacia los programas y políticas nacionales podría ayudar a incrementar tales recursos, compensando la pérdida o la insuficiencia del valor de las exportaciones.

Los empresarios industriales al parecer aceptaron la reducción de sus expectativas de ganancias que contenía la política de precios del primer año (1965); pero en el siguiente, dados los ajustes de precios más altos que los admitidos a los productos agropecuarios, mayores que la tasa de inflación global y bastante por encima de los porcentajes programados, se puede inferir que han presentado resistencia a la política seguida, la que ha venido quedando en evidencia a fines de 1966 y en los primeros meses de 1967 a través de la discusión pública y de la generación de conflictos con el sector laboral. Estos últimos son una muestra de la resistencia a conceder ajustes de salarios dentro de las restricciones impuestas por las políticas de precios e ingreso. Estas se refieren al criterio que los reajustes mayores al ciento por ciento del alza del costo de la vida del año 1966 que fue del 17 por ciento (diciembre a diciembre) se deben hacer con cargo a las utilidades de las empresas y que para los fines de la fijación de precios no se considerarán como costos.

La posición empresarial en 1965 fue una de las variables determinantes para el éxito de la política de aquel año, tal vez mayor al aporte del comercio externo; mientras las importaciones crecieron en menos del uno por ciento de su valor en dólares y la capacidad de pago en 9.5 por ciento, los precios al por mayor se desaceleraron de una tasa anual del 47-43 por ciento en noviembre-diciembre de 1964 a una del 38 por ciento en enero de 1965 y del 28 por ciento en el mes siguiente. Este rápido descenso naturalmente está vinculado a la actitud positiva asumida por los empresarios ante la política de estabilización.

**Cuadro 20**  
**VARIACIONES DE PRECIOS CADA 12 MESES**  
1964-67  
(Porcentajes)

Especificación	1964	1965	1966	1967					
	Diciembre	Diciembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Variación del índice de precios al por mayor	43.7	24.5	19.6	18.8	19.9	19.3	19.4	20.2	20.7
Variación del índice de precios al por menor	38.4	25.9	17.0	17.2	16.9	16.3	17.0	18.5	18.9
<b>Componentes del índice de precios al por mayor</b>									
Nacionales	44.0	32.7	29.6	20.5	21.2	20.3	20.4	21.0	21.3
Importados	43.1	7.8	9.6	13.3	16.7	16.7	15.7	17.8	19.2
<b>Detalle de nacionales</b>									
Agropecuaria	36.0	36.3	24.9	17.6	14.9	16.2	17.7	20.5	22.2
Vegetal	18.1	42.6	29.7	12.2	15.5	15.2	16.0	19.1	19.9
Animal	60.0	30.1	19.8	16.9	14.3	17.3	19.8	22.2	25.7
Industriales	50.8	28.9	24.0	24.3	27.5	23.8	25.1	22.4	21.7
Alimenticios	40.4	29.7	26.3	22.0	23.0	23.5	22.1	20.4	20.2
Textiles	45.2	14.0	21.3	35.0	34.9	24.8	22.5	22.5	22.4
Material de construcción	55.9	48.1	20.3	18.7	20.2	14.5	14.3	13.7	13.8
Varios	64.1	30.3	24.1	26.3	27.9	28.6	28.5	28.6	26.7
Mineros	41.3	40.8	16.7	14.8	10.6	15.8	15.9	15.8	15.7
<b>Detalle de los importados</b>									
Materias primas y combustibles	39.2	4.8	10.4	18.7	23.9	25.1	22.8	24.4	26.2
Alimentos	53.6	5.3	5.4	1.4	1.6	1.6	5.6	6.5	7.2
Varios	37.8	33.4	16.4	17.3	18.8	12.3	12.6	12.6	13.9
<b>Componentes del índice de precios al por menor</b>									
Alimentos	36.8	26.2	13.9	13.8	13.1	12.1	19.8	16.2	16.8
Vivienda	39.8	21.3	17.9	13.2	16.5	17.7	17.4	18.0	19.6
Vestuario	46.2	19.7	20.3	20.8	21.2	21.3	20.5	20.2	19.6
Varios	39.1	41.5	25.7	27.3	30.9	27.9	26.4	26.5	26.5
<b>Preparación de la tasa de los 12 meses anteriores</b>									
Índice de precios al por mayor	96.3	56.1	80.0	65.7	72.9	70.2	84.3	94.8	95.8
Índice de precios al por menor	84.6	67.4	65.6	62.5	59.3	60.6	83.3	94.9	87.1

Fuente: Los datos originales han sido tomados de la Dirección de Estadística y Censos, publicados por el Banco Central en Boletines mensuales.

/Los datos

Los datos anteriores sobre el comportamiento de los empresarios y de los precios del cobre, presentan un esquema de expectativas absolutamente distinto del que se tuvo al empezar la experiencia. Ambas variables están en vías de declinación, a lo que se agrega la intensidad con que viene operando el sector laboral y, en general, los grupos de presión de los estratos populares, a los cuales se les promovieron formas de organización y de intensificación de su función de consumo.

En el bienio de 1965-66, los conflictos del trabajo en forma de peticiones económicas y huelgas han alcanzado los más altos niveles de los últimos quince años investigados, y en 1967 están siendo superados en lo que a petitorios económicos se refieren, los que han estado acompañados de una intensiva actividad huelguista.

Frente a los grupos laborales más poderosos y tradicionales, la política asumió una actitud más bien hostil, a diferencia de los esfuerzos de persuasión desplegados ante el sector empresarial industrial, lo que sumado a la intensidad con que se ha desarrollado la presión gremial por remuneraciones, no facilitan en lo inmediato la atenuación de esta variable que compromete los costos, los presupuestos fiscales y de entidades autónomas y, por ende, el nivel de precios.

Finalmente, cabe señalar que la presión inflacionaria a medida que las políticas la van reduciendo a tasas relativamente bajas, va presentando una resistencia mayor a su desaceleración; de ahí que las medidas antinflacionarias deban ser más afinadas y consistentes con la situación que se va creando. Si no ha logrado modificar las rigideces del sistema productivo debilitando los mecanismos de propagación, el esfuerzo de continuar desacelerando los precios cuando su ritmo ha entrado en una fase crítica empieza a traducirse en desocupación, pozos o áreas depresivas o en una inflación comprimida que ante cualquiera circunstancia podría expandirse violentamente.

El avance de la política respecto a la inflación se puede apreciar en el cuadro 20, en donde se ve que la desaceleración ha sido progresiva, especialmente en los precios al por menor; pero que empieza a detenerse en los primeros meses de 1967. En el cuadro mencionado obsérvese como la

/inflación se

inflación se resiste a descender del 16.3 por ciento anual en el índice del costo de vida y del 18.8 por ciento de los precios al por mayor, y como tiende a recuperar tasas ya superadas.

Los antecedentes analizados configuran un cuadro crítico de las perspectivas de la experiencia en desarrollo. Bien se puede afirmar que ha llegado a un momento de expectativas pesimistas, en cuanto a las variables que han constituido su eje central, con asomos de efectos recesionistas y sin un nuevo instrumental conformado para operar en los diversos frentes de dificultades que se abren.

La alternativa que se presenta es la mantención de una tasa inflacionaria mayor a la programada mientras se realizan y maduran las reformas que permitirán elevar la oferta y dar más flexibilidad a todo el sistema, a la vez que se revise y perfeccione el instrumental de política económica; o continuar en un afán de desacelerar aún más la inflación al costo de una tasa más alta de desempleo, de la contracción de los sectores productivos, de la exacerbación del conflicto social, de un retraso en los proyectos de inversión y de los objetivos programáticos del gobierno. El otro camino podría ser el endeudamiento o la ayuda externa que según los argumentos del último punto tratado, actuarían acortando el plazo de realización y madurez de las transformaciones más bien que reduciendo la inflación.

## Capítulo IV

### LA POLÍTICA ANTINFLACIONARIA

#### 1. Elementos para una teoría de la inflación

##### a) La teoría de las políticas aplicadas

El desarrollo y resultados de las tres políticas de estabilización aplicadas entre 1956 y 1966, hacen plantearse como tema de alta prioridad la cuestión de la teoría de la inflación.

Las dos primeras experiencias del período estudiado - las de 1956-58 y de 1959-62 - se realizaron sobre esquemas teóricos que no lograban aprehender la naturaleza profunda del fenómeno, sino que más bien se referían a sus expresiones exteriores o síntomas. Sin embargo, proporcionaron ideas precisas sobre el instrumental que de acuerdo a su concepción debería aplicarse.

La política de 1956-58 se organizó sobre la base que la inflación provenía de un exceso de gasto, provocado por el aumento del gasto fiscal deficitario y por el aumento del circulante, a lo que se agregaba la práctica de reajustar automáticamente las remuneraciones según el ritmo de aumento de los precios. La otra parte importante de este diagnóstico, es la que se refería a los efectos contractivos que se suponían a las medidas cuantitativas como los controles de precios, de importaciones, de cambio, etc., que acondicionaban demasiado el juego de las fuerzas del mercado.

La experiencia de 1959-62, en cambio se apoyó en un diagnóstico en que se suponía que las presiones inflacionarias provenían de la insuficiencia de la oferta para satisfacer la demanda, lo que se atribuía a los desestímulos que las políticas tributaria, de salarios y seguridad social, y las restricciones que se imponían a los precios, a las importaciones y al crédito habían creado en las empresas.

De ambos enfoques se deducían fácilmente las medidas a aplicar. En el primer caso se centraron en desacelerar la demanda tratando de lograr el equilibrio fiscal a base de contraer el gasto público, regulando el crédito y susperdiendo el mecanismo automático de las remuneraciones; junto con lo que se intentó una liberación relativa del mercado. En el segundo caso la política se orientó a estimular la producción, a facilitar la capitalización de las empresas y a desmontar todos los controles intervencionistas, abriendo la economía a las tendencias del mercado internacional.

La aparente consistencia de las teorías aludidas y la concreción con que indicaban los instrumentos a emplear, indujeron a los responsables de tales políticas a iniciarlos con decisión y con entereza para enfrentar las presiones de los grupos afectados y las críticas que promovían su puesta en marcha. Pero cuando advierten que los resultados generados - como la contracción de la actividad industrial o el ahondamiento del desequilibrio del balance de pagos - son diferentes a los esperados empiezan a manejar las políticas cada vez con menos relación al modelo teórico que las inspiró, y por ende las van tornando progresivamente pragmáticas. Por último llega un momento en que ante la imposibilidad de continuar tolerando sus efectos negativos las abandonan sin ninguna perspectiva como ocurrió al término de la primera política en 1958<sup>1/</sup>, o en los hechos renuncian a seguir luchando contra la inflación como sucedió con la segunda experiencia en noviembre de 1962.

En el campo de la teoría, el ensayo iniciado en 1965, aporta otra experiencia digna de considerarse. Esta política se formuló en base a la escuela estructuralista, y dentro de ella concretamente sobre la versión de Ahumada (véase cuadro de esquemas de diversos planteamientos estructuralistas sobre la inflación chilena; Capítulo I). En esta oportunidad la explicación de la inflación comprendía una sistematización no sólo de sus síntomas sino que también de sus elementos causales primarios o básicos, ubicados en lo más recóndito del sistema social, económico y político del país.

<sup>1/</sup> Recuérdese que el final de esa política en 1958, coincidía con un cambio de gobierno, de ahí la falta de preocupación de ese gobierno por definir una política alternativa a la de estabilización.

/Además, por



Además, por tratarse de un ensayo que se sitúa en el inicio de un gobierno comprometido en realizar un programa reformista, con propósitos desarrollistas y con una elevada dosis de populismo, de hecho tenía que quedar dentro de un contexto de esa naturaleza. Se formuló así una política de estabilización sobre un diagnóstico más ajustado a la realidad y más integrada a otras políticas de reformas como las de reestructuración agraria, de la gran minería cuprera y de la educación, y a una política de redistribución.

Con la aplicación de algunos esquemas analíticos cuantificados se definieron metas específicas en cuanto al nivel de precios y de la actividad económica, dándose así una pauta de referencia sobre la intensidad con que se iba a tratar de alcanzar la desaceleración de la inflación. Esto ayudó a precisar los instrumentos a emplear y la fuerza con que convenía aplicarlos. En este sentido, la política de 1965 es un notable avance de sistematización en relación con los dos casos anteriores y de alto valor en la experiencia latinoamericana.

Sin embargo, el desarrollo empírico de la política se ha hecho casi con todas las características de los ensayos que le precedieron, según se ha demostrado en el capítulo segundo. Ello significa que el manejo del instrumental y las nuevas medidas que se agregan, después de un tiempo se hacen también cada vez más divorciadas del modelo teórico tomado de referencia. Con esa orientación, a los objetivos antinflacionarios, aproximadamente después del primer semestre de 1966 se les fuerza a progresar por las vías de las áreas depresivas y relegando a un segundo plano la implementación de las reformas y debilitando las acciones en favor de la redistribución del ingreso iniciadas en 1965.

Tal divorcio entre la teoría que inspiró la política y la realización de ésta, plantea dos interrogantes: una dice relación con la comprensión y convicción de los responsables de la política del esquema estructuralista y la otra con los aportes de dicha teoría para implementar en el corto plazo la política antinflacionista.

Sobre lo primero, podría sostenerse que los responsables de la política en el momento de aplicarla y ante las dificultades aparecidas

/-especialmente las

- especialmente las de orden político - dejan de compartir la teoría que les inspiró. Si así no fuera, deberían estar respondiendo con sentido creativo a tales escollos, en vez de dejarse deslizar por la estabilización convencional.

A propósito de las dificultades que se oponen a las políticas reformistas, de redistribución y de estabilización, recuérdese que es inherente al enfoque estructuralista el apareamiento de fuertes resistencias sociales y políticas cuando se intentan acciones positivas consecuentes con él; de manera que al formular y aplicar tales políticas deberían consultarse esos tipos de reacciones, aún cuando la teoría no las ha desarrollado mayormente. Sobre esto último hay que considerar también que es de la esencia de dicho planteamiento que cada situación y caso debe ser interpretado y analizado individualmente para encontrar las respuestas sobre los problemas político-sociales que aparezcan y para adecuar el instrumental que consecuentemente debe manejarse.

Respecto al aporte del modelo estructuralista a la implementación de las políticas en el corto plazo, cabe reconocer - no obstante las observaciones del párrafo anterior - que la teoría contiene ahí un vacío, debido entre otras causas a la falta de experiencias sobre políticas estructuralistas. Ello hace que el gran mérito del esquema radique preferentemente en permitir definiciones estratégicas, con lo que da fuentes de referencia de donde puedan extraer criterios para seleccionar y operar instrumentos o medidas de política inmediata.

En el caso chileno, la teoría estructuralista ha sido intensamente utilizada para explicar y analizar la inestabilidad de los precios, pero no se ha explorado en el campo de sus implicaciones en el corto plazo, especialmente en lo atinente a las modificaciones que se han experimentado en la economía y la sociedad debido, en buena medida, a los propios efectos dejados por las políticas aplicadas en el último decenio. La inflación de hoy, si bien continúa teniendo un origen estructural, no tiene las mismas particularidades ni sus factores generadores la misma ponderación que en la inflación que imperó en los años 1953-55, por ejemplo.

La necesidad de continuar aplicando políticas de estabilización consistentes con la realidad actual del fenómeno, hace conveniente ir a una formulación más detallada o acusiosa de su diagnóstico dentro de la concepción estructuralista, que sirva no sólo de base para idear una estrategia, sino que permita definir las diversas políticas específicas que deberían implementar una acción antinflacionaria consecuente con el origen estructural de la inestabilidad y con políticas desarrollistas y de reformas.

Sin tener el propósito de enunciar una teoría de la inflación - pues ello demandaría una acusiosa investigación que permitiera individualizar y ordenar sus categorías esenciales y verificar sus relaciones - a continuación se presentan algunos aspectos cuya relevancia y trascendencia ha quedado expuesta o se ha podido vislumbrar a través del análisis de las políticas de estabilización tratadas. Ellos podrían ser objetos de investigaciones especiales con el propósito de ir a la formulación de una teoría de la inflación chilena que posea las cualidades comentadas más arriba.

b) Algunos temas a investigar

Dentro de la idea que las políticas han ayudado a producir cambios en la economía, convendría estudiar las influencias que han tenido en las distintas actividades productivas; pues parece ser que aquellas se han proyectado con bastante mayor fuerza sobre la industria, la construcción y los servicios, que sobre los sectores primarios: agricultura y minería. Partiendo del supuesto que las experiencias de estabilización han producido efectos diferenciados para los distintos rubros de la oferta, el aspecto sustantivo a indagar es como los sectores productivos con sus nuevas connotaciones concurren a la inestabilidad de los precios.

En este sentido, llama fuertemente la atención la reducción de la superficie sembrada en la agricultura que viene observándose desde 1959, que en 1966 ha llegado a retornar a la extensión trabajada en 1957; esto significa una disminución aproximada de doscientos mil hectáreas.

Los renglones de producción del sector agropecuario que se han mostrado más críticos han sido cereales y carnes, que por constituir

importantes componentes de la dieta alimenticia y por tanto afectar directamente el costo de vida, han sido, también los rubros más sujetos a las políticas de precios y de abastecimientos, determinadas principalmente por los fines de estabilización y relativamente ajenas a la situación de estagnamiento que han mostrado frente al incremento del consumo. De otra parte, se ha venido presenciando un crecimiento sostenido y acelerado de productos agrícolas de uso industrial que de unos 755 mil quintales en 1954/55 se han elevado a unos 9 millones 240 mil quintales, con lo que se ha ampliado la influencia de la agricultura sobre la industria y las actividades urbanas. Ello ha sido posible gracias a la directa participación del sector público en la construcción y explotación de establecimientos industriales como las refinadoras de azúcar de betarraga.

No obstante la estagnación en relación con la población que se puede apreciar en la producción agropecuaria tomada en conjunto, ésta ha tenido participación en la expansión de la producción industrial en los últimos años, con lo que aparecen nuevas connotaciones en el comportamiento de ambos sectores.

En la minería también han aparecido aspectos que conviene explorar para analizar su significación inflacionaria. La producción de petróleo ha tendido a desacelerar su ritmo de expansión hasta un punto en que empieza a decrecer, dando lugar a un constante aumento de las importaciones necesarias para cubrir un consumo en permanente ascenso. El carbón, en cambio y no obstante los planes de modernización, desciende de unos dos millones trescientas mil toneladas al nivel de un millón seiscientos cuarenta mil. Si se considera el aumento de la energía eléctrica, se concluye que se ha acentuado la dependencia en el consumo de energía del binomio petróleo-electricidad en que uno de los abastecimientos nacionales empieza a dar muestras de agotamiento.

Los rubros mencionados así como los de exportación no han dado indicios de ser muy afectados por las políticas de estabilización, dado el tratamiento diferenciado que han tenido e por depender de decisiones

exógenas como la gran minería. En el período más crítico de las exportaciones debido a la política de cambio - experiencia de 1959 - para la pequeña minería se desarrollaron medidas especiales a través de la Empresa Nacional de Minería, que dicho sea de paso ha ampliado su participación en ese sector. Por esto último, las frecuentes crisis de la pequeña minería debido a su incapacidad para competir con éxito en los mercados internacionales, exigen del sector público una mayor disponibilidad de recursos y una acción más amplia, las que, como se ha probado, son variables que siempre afectan las políticas de estabilización.

De la agricultura y de la minería se puede decir que son sectores que concurren al proceso inflacionario como fuentes importantes de presiones alcistas, pero las políticas de estabilización aplicadas las han afectado mucho menos que a la industria. Además, han tenido algunos cambios y una participación estatal que conviene investigar para evaluar como operan en el proceso inflacionario y como reaccionarían a medidas de políticas.

La industria manufacturera y la construcción han sido los sectores más directa e intensivamente afectados por las políticas antinflacionarias seguidas, debido a las alteraciones que han producido en la demanda, en los créditos, en las importaciones y en el tipo de cambio, además de los efectos derivados de la presión salarial a que han dado lugar. He aquí otra singularidad de las experiencias de estabilización: mientras la inflación es la síntesis de la concurrencia de tensiones provenientes de las diversas actividades económicas, las políticas de estabilización al sector al que más influyen es al industrial. Esto hace pensar que una industria relativamente débil, altamente dependiente por el lado de los insumos de las importaciones, con un mercado estrecho y dominado por la concentración del ingreso, como es la nacional, que sin haber experimentado cambios ponderables en los últimos diez o quince años, ha podido mantener en los últimos cinco o seis un continuo aumento de su producción, siendo a la vez principal blanco de la política económica, tiene que haber adquirido estructuras y connotaciones que resultan esenciales para

el actual proceso inflacionario, que es necesario investigar más allá de las frecuentes proposiciones que se hacen sobre sus altos costos.

Las políticas de estabilización han demostrado como el comportamiento del sector industrial es determinante para desacelerar el ritmo de los precios, y como éstos al llegar a cierto punto se tornan resistentes a las medidas antinflacionarias y como se aceleran con facilidad al abandonarse o debilitarse tales medidas.

Por otra parte el sector de la construcción que se caracteriza por absorber una alta cuota de la inversión, por constituir un amplio demandante de productos industriales y por ser uno de los más favorecidos en cuanto a estímulos, es el más susceptible a las políticas de crédito y gasto público. De ahí sus frecuentes oscilaciones en las que arrastra a importantes renglones industriales. Los elevados costos de este sector, como las evidencias de una estructura monopólica, hacen conveniente un diagnóstico que informe el tratamiento más adecuado que debería dársele en una política antinflacionaria, tanto para evitar las crisis a que siempre queda expuesto como para eliminar los defectos derivados de la presencia de elementos monopólicos.

Por último, el constante aumento de los servicios generales (con excepción de insumos difundidos como electricidad, gas, agua y otros) que de un 54 por ciento del producto en 1955 han pasado a constituir más del 60 por ciento en 1966, se hace acreedor a una investigación que revele sus vinculaciones con la concentración del ingreso, ya que es probable que constituyan un mecanismo de redistribución al contener actividades de baja productividad y dar lugar a una desocupación disfrazada. Como la acción de redistribución se hace vía costos y precios, los servicios constituyen una fuente inflacionaria, a la que las políticas han prestado poca atención, no obstante su sostenida expansión.

Por el lado de la demanda, las dos principales funciones económicas internas - el consumo y la inversión - merecen diagnosticarse para conocer con mayor precisión su influencia en el proceso inflacionario. Se hace conveniente estudiar las variables críticas del consumo mediante

una desagregación de éste por estratos sociales según su ingreso. En efecto, en el comportamiento del consumo popular es muy posible que alcancen una ponderación elevada el aumento de la población urbana y la capacidad de presión de los grupos organizados, como sindicatos, juntas de vecinos, etc., que últimamente - además de ampliarse entre las capas urbanas de menor poder de contratación - también se ha extendido a los sectores campesinos. Esas formas de organización social y otras formas de agrupación operan induciendo las remuneraciones y el gasto público a niveles nominales más altos.

Los grupos de ingreso medio, que son los que mayor capacidad de presión han podido ejercer dado el dominio que han tenido en los partidos de centro y populares, cuentan además con organizaciones gremiales - sindicatos, colegios profesionales, etc. - y corresponden generalmente a los estratos más calificados que participan en el área minera, urbana e industrial. Tienen, como se ha podido detectar en encuestas últimas (ver cuadro 12 de Cuarta Parte) una acentuada propensión al consumo de bienes durables.

Es posible que estos estratos tengan escasa inclinación al ahorro; pero bastante al endeudamiento debido a aquella tendencia a consumir bienes duraderos y por la presencia de un sistema previsional que les favorece. La conducta de estos grupos medios es un buen patrón para evaluar las perspectivas del consumo popular, en la medida que se eleve el ingreso de esos estratos, y de la dinámica que pueda adquirir su capacidad de presión de continuar promoviéndosela.

De los grupos de altos ingresos, que han demostrado una alta propensión al consumo y al gasto de divisas, es conveniente saber con certeza cuales son los factores que no los estimulan al ahorro en el país. Se hace difícil admitir que estos grupos tengan una conducta exagerada de gasto irracional que es la primera impresión que deja el estudio del ahorro; es probable que ahorren y que inviertan pero que lo hagan en el exterior, impulsados por las dificultades y riesgos a que están sometidas la inversión en un mercado estrecho, monopolístico e inestable como es el nacional.

/Además, el

Además, el gasto interno que realizan en consumo, es probable que genere presiones inflacionarias, no tanto por el monto de la oferta que cubre sino por la inelasticidad-precio que el alto poder de compra le confiere a su demanda. De esta connotación se derivan importantes alcances para la política económica.

En síntesis, aun cuando es fácil prever la importancia que en la dinámica del consumo tienen factores como la concentración del ingreso y la escasa propensión a ahorrar e invertir en el país de los sectores de altas rentas, la tendencia a la adquisición de bienes durables y al endeudamiento de los estratos medios y la fuerza que va ganando la urbanización y la organización de los sectores populares, hacen cada vez más conveniente precisar como se relacionan estas categorías y qué intensidad van adquiriendo en el proceso inflacionario.

En los años estudiados, la función inversión presenta algunas particularidades cuyo conocimiento cabal podría colaborar a la comprensión del comportamiento de esta función. Las variaciones del coeficiente de acumulación presentan una alta correlación con la inversión pública, lo que ha determinado en su composición una elevada participación de la construcción de viviendas y otras obras de infraestructura. Las políticas, en especial las dos últimas, han dado particular énfasis al equipamiento de las empresas, que hacen congruente saber en qué sectores se ha concentrado y que efectos está produciendo.

En lo inmediato se ha podido observar que el sector industrial ha elevado notablemente su producción con escaso aumento del empleo, sin que sus precios hayan experimentado una inclinación a la baja. Como se dijo anteriormente, su ritmo se contrae con relativa facilidad en ciertos momentos de las políticas de estabilización para acelerarse en otros. Tal conducta, en parte, podría atribuirse a las dificultades para importar equipos que en el mercado interno fácilmente se encarecen, conduciendo a una elevación de los costos vía la tasa de depreciación y a ganancias especulativas que naturalmente terminan expresándose en el nivel de precios. Además, las tendencias al alza de precios probablemente obedecen a la estructura monopólica que predomina en las diferentes ramas industriales.

/Otro problema



Otro problema que presenta la inversión, es el incremento del capital de trabajo necesario a medida que aumenta el volumen de la actividad económica. El reducido coeficiente de ahorro de las empresas, les deja escaso margen para elevar su capital de trabajo por lo que dependen en alta medida del crédito bancario, de ahí la facilidad con que las restricciones en los flujos monetarios comprometen el normal funcionamiento de la economía y la fuerte presión de los empresarios en los organismos crediticios. Este hecho ha inducido en algunas circunstancias, como en la última política, a elevar los medios de pagos a tasas más altas que la inflación y la expansión económica, con lo que se ha mantenido vigente el medio de conducción de las fuerzas inflacionarias. En otras, cuando se ha reprimido intensamente el circulante, llega un instante en que ante la presión por crédito se rompe la política de contención, dando lugar a una brusca expansión que impacta fuertemente los precios.

En resumen, se podría conjeturar que la función inversión está fuertemente determinada por el módulo y estructura de la acumulación del sector público, la política de equipamiento de las empresas, los requerimientos del capital de trabajo, a lo que podría agregarse las tendencias a formar stock especulativos cuando se acelera la tasa inflacionaria. Una explicación de esta materia sería incompleta sin abordar el comportamiento que tiene el crédito en función de la inversión, elementos que influyen en el nivel de precios.

La demanda externa es una de las variables que más atención ha recibido de los tratadistas de la inflación; sin embargo, los aumentos de las exportaciones tradicionales que se persiguen así como el mayor énfasis que se está colocando en su diversificación, hacen oportuno analizar las nuevas connotaciones inflacionarias que ésta adquiriría. Aunque cuando la expansión programada de las exportaciones está orientada a dar estabilidad a la economía, esta - mientras al sistema se le hace ganar en integración - traerá otras particularidades inflacionarias que conviene prever.

En cuanto a la capacidad para importar, que es una de las variables más críticas de la estabilidad, las políticas han revelado como sus efectos se traducen en la esfera de los precios cuando no se persiguen objetivos de estabilización, y al nivel de la ocupación y del ritmo de la actividad económica cuando se persiguen objetivos antinflacionarios. Ello se debe, entre otros, al alto contenido de los insumos importados demandados por la industria y a los ingresos públicos obtenidos del comercio exterior.

Ante una ampliación del sector industrial como la que se prevé, de una merma de la producción de petróleo, y de un aumento en el equipamiento industrial y de las actividades primarias, los efectos de las variaciones de la capacidad para importar tienden a ser más amplios y profundos para la actividad económica. Por otro lado, el aumento de la participación de los tributos del comercio exterior que en estos dos últimos años ha tenido el financiamiento público, ha acentuado su potencialidad inflacionaria.

Otro grupo de factores, fuera de los de oferta y demanda, que reclaman un conocimiento más cabal son los relacionados con la conducta de los grupos sociales: empresarios y gremios.

Las políticas de estabilización estudiadas han actuado preferentemente sobre los precios al por menor tratando de desacelerarlos más intensivamente que al resto, con el propósito de frenar la tendencia al alza de las remuneraciones. Además, han perseguido contraer las remuneraciones o impedir que sus ajustes pasen determinados límites, especialmente los sueldos y salarios urbanos e industriales. Esta connotación ha diferenciado el tratamiento dado a los empresarios; pues, para algunos las políticas de precios han sido más severas que para otros, pero para todos la política de salarios ha sido conveniente.

En el afán de reducir el costo de vida se ha mantenido un permanente control de los precios agrícolas que en algunos instantes ha llegado a comprometer la producción y que ha exigido por otra parte la movilización de una serie de instrumentos estimuladores o compensadores como los subsidios, los créditos, la tributación, los precios de los insumos, con lo

/que se

que se ha hecho bastante engorrosa la política agrícola sin que sea fácil apreciar sus efectos y tendencias. A lo anterior se ha agregado en la última experiencia de estabilización una política de salarios y organización social que ha elevado fuertemente los costos de la mano de obra incorporando a los trabajadores campesinos a los regímenes de sindicalización y negociación colectiva.

Volviendo al sector industrial, las políticas seguidas han significado que las empresas productoras de bienes de consumo esencial han debido tolerar ajustes de precios más estrictos que los admitidos para el resto de la industria, preferentemente la de bienes durables, la vinculada a la construcción o a las exportaciones. Estas últimas han sido más afectadas en sus posibilidades de mercado que de precios.

Lo anterior habría dado lugar a algunas situaciones como la diversificación de artículos de la misma naturaleza pero de distinta calidad, que las empresas introducen en su producción en su afán de compensar la menor tasa de ganancia de los bienes sometidos a control de precios, o a menor margen de comercialización. En las empresas de productos no sometidos a control de precios o a criterios menos rigurosos, parece que los ajustes de salarios son también menos estrictos, y tenderían a superar los límites fijados por la política. De ahí que no se observen caídas bruscas de las remuneraciones globales.

Por la situación descrita, es fácil explicarse el apoyo que siempre el sector empresarial de la industria y de los servicios da a las políticas de estabilización; su oposición aparece cuando el control de créditos es muy estricto, o se genera una contracción muy fuerte de la demanda, o cuando la restricción de los ajustes de precios amenaza extenderse. En tales circunstancias, aprovechando el mecanismo de ajuste de sueldos y salarios, la presión gremial y la resistencia patronal generan huelgas que en el hecho apuntan a la política de precios y de créditos.

Esta mecánica, lo mismo que el funcionamiento de los precios, de las tasas de salarios y de ganancias, son otros aspectos que conviene conocer, con los fines de tener bases objetivas para implementar la política de ingresos. También sería muy útil poder tener un conocimiento de

de como participan como factores de la inflación las diversas políticas aplicadas al sector agropecuario especialmente las relacionadas con sus precios, salarios, de sindicalización y las destinadas a elevar su productividad y aumentar la producción.

La investigación ha demostrado que el sector público se ha desarrollado dando muestras de una dinámica propia, aun contra los propósitos anti-intervencionistas y de liberación que han regido en las dos primeras políticas de estabilización, y las limitaciones que acompañaban a la última. Se demuestra así la sensibilidad y la motivación del sector público a los problemas sociales y económicos que reclaman su atención.

Este tema que ha sido tratado por diferentes autores requiere todavía ser abordado de manera más sistemática y vinculado a las otras categorías, con el fin de evaluar la magnitud y la estructura del sector público y su peso en la conformación del sistema económico, a la vez que la dinámica con que se expande y las formas que va adquiriendo.

Junto a la participación del estado en la economía conviene estudiar el comportamiento de las empresas y capitales extranjeros. Todas las políticas - como se ha visto antes - han procurado atraer inversiones desde el exterior, para lo cual han establecido regímenes de excepción que dejan en situación relativa desmejorada a las inversiones nacionales y que además tienen un alto costo para el estado que renuncia a los ingresos que significan las ventajas tributarias otorgadas; sin embargo, tales flujos de capitales no vienen en la medida deseada. Estos resultados de la política de estímulos al capital extranjero y su continuación sin una seria evaluación de ella, hacen altamente aconsejable desarrollar una amplia investigación sobre el particular; cuanto más, dada la dependencia del exterior que singulariza a la economía nacional, hace que una estrategia de desarrollo y por ende de la política de estabilidad se plantee en torno de la alternativa expansión del sector público o admisión con fuertes incentivos del capital foráneo.

Por último, a través del análisis de las experiencias de estabilización y de la revisión de los diversos aspectos que podrían ser objeto de investigaciones especiales para arribar a una explicación más

/especificada de

especificada de la inflación, se deja ver que la inestabilidad de los precios por un lado y las políticas aplicadas por otro, se extienden con distinto grado de intensidad por las diferentes áreas de actividades económicas y que no son coincidentes, planteando la problemática de cual es el ámbito que debe tener una política antinflacionaria y con qué intensidad debe operar en cada región o fragmento; y donde están localizadas las fuentes inflacionarias.

3. La orientación de la política antinflacionaria

a) La experiencia de los ensayos de estabilización

Tomando como referencia la tesis estructuralista de la inflación, las características comentadas en el primer punto de este capítulo dicen ya bastante sobre cual debiera ser la orientación de una política de estabilización.

Esto es, que los fines antinflacionarios se concibieran y se trataran de alcanzar dentro de una política general que persiguiera la superación de de las deficiencias estructurales de la economía y la organización de una sociedad y sistema económico de un tipo dado. Ello significaría ir debilitando progresivamente las tensiones básicas e ir depurando a la política económica del rol de propagadora de dichas tensiones, papel que cumplen algunos de sus instrumentos.

Dentro de dicho enfoque, los objetivos de estabilización tendrían una prioridad tal que no deberían relegar a un segundo plano a aquellos otros objetivos reformistas, de expansión económica y de reorganización económica-social, y que pudieran atemperarse oportunamente cuando esos otros fines se vieran amagados por la persecución de la estabilidad. Tal condición exigiría un conocimiento cabal de como operan, en el corto plazo, los mecanismos de propagación y las tendencias que siguen los escollos estructurales, para prever sus efectos y evitar que la inflación se acelere e imponga políticas de contención forzada de los precios o desaceleraciones-intensivas sólo en ciertas áreas críticas.

Lo anterior no quiere decir que sea absolutamente inconveniente contener o restar velocidad de manera más acentuada a algunos grupos de precios. Una política así puede ser conveniente, siempre que se ajuste a una estrategia general suficientemente consistente y realista, en el sentido de no hacer depender de ese tipo de medida la estabilización del nivel de precios. El esquema de acción de la política de estabilización sería amplio, es decir, comprendería un conjunto armonizado de instrumentos que operarían con diversa intensidad sobre los flujos y actividades económicas más comprometidas por la inflación.

Los atributos indicados le dan a este tipo de política, la connotación de que sus metas son sometidas al plazo que demanden la superación de las fuentes inflacionarias básicas o estructurales. Se conviene, entonces, que la erradicación de la inflación no tiene vías cortas ni fáciles.

Tanto para tener conciencia de los plazos como para reducir las posibilidades que la inflación se desborde, como para la implementación de la política destinada a comprimirla gradualmente acorde con la superación de las fuentes básicas, se requiere un diagnóstico cabal que informe el real grado de dinamismo que tienen funciones económicas importantes como por ejemplo las de ahorro e inversión privadas, el comportamiento de los flujos financieros externos, el grado y la propensión a expandirse que ha alcanzado el intervencionismo, la respuesta del resto de la economía a la acción del sector público, etc.

A lo anterior debería agregarse una definición precisa sobre el tipo de instrumentos y de acción que el estado utilizaría, en función de su mayor o menor participación en la economía y del grado de libertad y los márgenes de oportunidad que se dejaría al sector privado en las diversas formas que adquiere la actividad económica: producción, inversión, consumo, ahorro, importación, exportación, etc. En consecuencia, las iniciativas para incorporar nuevos instrumentos restrictivos o para liberar al mercado de éstos, deberían ser objetivamente evaluadas.

Un adecuado diagnóstico y una definición del grado de intervención, harían que la política se formulara de acuerdo a la realidad, que fuera llevada a la práctica consciente de sus dificultades, evitando crear condiciones para que se genere una brecha demasiado amplia entre las intenciones o propósitos y los hechos.

b) Las funciones de la política antinflacionaria

En el punto anterior se plantearon de paso las funciones que asumiría la política de estabilización en un esquema estructuralista, que conviene aclarar. Para estos efectos es necesario distinguir entre la inflación acelerada generada por la combinación de las presiones básicas y de los mecanismos de propagación antes que éstos hayan sido alterados por políticas deliberadas y la inflación proveniente de dichas políticas, o sea, aquella

creada por la acción de las reformas y cambios del instrumental. Ambas se expresarían en las modalidades de inflación de costo y demanda, por lo que conviene distinguir el origen de ellas.

Una reforma agraria, en sus primeras etapas al comprometer la regularidad de la producción y al elevar el consumo del campesinado, puede provocar tendencias inflacionarias por escasez de productos agropecuarios; o si se han elevado los ingresos de los productores y trabajadores vía los precios y/o salarios, podría generar un movimiento alcista vía los costos. La reestructuración del sistema impositivo también podría crear las mismas situaciones; si reduce transitoriamente los ingresos generaría una inflación de gastos; pero, si eleva la carga tributaria real podría crear aumento en los costos y en los precios.

En ausencia de una política antinflacionaria, cambios como los mencionados podrían intensificar el ritmo secular de los precios; pues, los factores tradicionales de costo y oferta convivirían con otros o se transformarían en otros, más variables y de conducta desconocida que deberían ir siendo absorbidos a cierto ritmo por la economía. En este contexto la política de estabilización tiene una primera función, que es abatir aquellos elementos alcistas no estrictamente necesarios o inherentes al proceso de cambio, como serían la escasez por acaparamientos, excesos de liquidez, especulaciones financieras y en el tipo de cambio, inadecuación de los abastecimientos por estrangulamientos fácilmente superables, etc.

Una segunda función es ir desacelerando las tensiones inflacionistas derivadas de las reformas en la medida que éstas lo admitan. La maduración de tales cambios tendrían que ir dando lugar a la reducción del ritmo de los precios, pues se supone generarían una gradual integración de la economía, y la erradicación de rigideces. O sea, le darían mayor grado de flexibilidad al sistema.

Pero, como tales procesos están lejos de ser metódicos, de seguir un ritmo regular y de ajustarse a un patrón de conducta dado o conocido, contienen múltiples posibilidades de provocar tensiones transitorias. He aquí una tercera función de la política antinflacionista, o sea, aquella de contener o desviar convenientemente los impactos inflacionarios provenientes de los

/ajustes, retrasos



ajustes, retrasos o inadaptaciones fortuitas que sufran los procesos de reforma.

Esta nueva función se diferencia de la anterior en el sentido que las causas inflacionarias no son previsibles, mientras aquella otra obedecería a una prestimación de la tensión alcista que se desprendería de un programa de reformas; por tanto, su implementación también sería distinta. La primera función se cumpliría con un instrumental seleccionado acorde con el tipo de reforma a realizar y que en buena medida sería el que permanecería posteriormente; mientras que para esta última se tendría que recurrir a medidas de emergencia, transitorias, fáciles de manejar y de dirigir al punto necesario.

En la actual situación del caso chileno, tienen plena vigencia las dos últimas funciones, es decir, aquéllas relacionadas con la reducción gradual del ritmo inflacionario a medida que gane integración y flexibilidad la economía; y la que tendría que neutralizar los impactos inflacionarios no previsibles. Como hay reformas que no se han abordado aún, como la tributaria, o como se hace necesario profundizar los cambios en el sistema monetario y financiero, también tiene vigencia la función orientada a evitar el margen inflacionario secular derivado de la permanencia de estos status aún no afectados.

c) El límite relativo de la tasa inflacionaria

La argumentación anterior deja en claro dos cuestiones importantes: primero que cuando se hace una política deliberada de desarrollo y de reformas estructurales, necesariamente tiene que hacerse acompañada de una política de estabilización, por lo que - y este es el segundo aspecto - no tiene sentido fijar plazo y metas en forma aislada o unilateral a la política anti-inflacionaria. Esta es permanente mientras no se hayan superado los estrangulamientos económicos básicos, y sus objetivos o metas se encuentran estrictamente vinculadas a los de reforma y crecimiento; el éxito de éstos significa también los de la política de estabilización.

El sentido que de esta manera adquiere la política es la de contener las presiones inflacionarias e ir las reduciendo, lo que quiere decir que en el corto plazo habría siempre vigente una tasa inflacionaria. Lo importante es que ésta sea la menor posible dentro del criterio que no impida los procesos de reforma y crecimiento.

/Se presenta

Se presenta así un problema importante que es saber cuál es ese límite. Algunos factores que lo determinan son: la capacidad para importar, la profundidad de las reformas, la oposición que encuentren y el grado en que comprometan la producción o algunos flujos financieros críticos (ahorro, ingresos públicos, etc.) y la presión por consumo. De ahí su carácter eminentemente relativo.

El estudio de las experiencias de estabilización, dadas las distintas situaciones que presentan, no permite deducir criterios generales sobre el límite conveniente. Si se comparan los indicadores económicos del cuadro 6, se podrá apreciar que no hay armonía entre las variaciones del producto, de la producción industrial, inversión y desocupación, lo que impide inferir sólo en base a esas variables algún tramo de tasas inflacionarias como área crítica.

Sin embargo, el último ensayo revela un interesante proceso de ajuste de los indicadores económicos y de precios que permiten ilustrar - aunque a un *grosso modo* - la idea del límite inflacionario relativo; además porque es un caso que se da con iniciativas de reformas y con una coyuntura extraordinaria del comercio exterior.

El cuadro 21 en que se han reagrupado indicadores de precios y otros económicos, revela que la inflación ha descendido de una tasa promedio anual del 46,5 a una del 23 por ciento, es decir, su ritmo se ha desacelerado a la mitad, mientras que la ocupación y la inversión han aumentado levemente. El producto bruto y la actividad industrial, en cambio, lo han hecho intensivamente.

Relacionando estos datos con las funciones atribuidas a la política antinflacionaria de carácter estructuralista, podría decirse que la política aplicada en 1965-66 ha estado orientada a realizar la tarea de abatir parte de las presiones derivadas de los mecanismos tradicionales o seculares de propagación. La inflación que persiste, desde el punto de vista de su causalidad, correspondería a las fuentes estructurales aún no modificadas, y a las presiones derivadas de los cambios en realización, tales como la reforma agraria, la reducción del marginalismo, la reestructuración parcial de los instrumentos monetarios, la ampliación de la propiedad estatal, los intentos de

Cuadro 21

INFLACION Y ACTIVIDAD ECONOMICA EN EL TRIENIO  
1964-1966

(Variaciones porcentuales anuales y coeficientes)

<u>Indicadores</u>	<u>Años</u>		
	<u>1964</u>	<u>1965</u>	<u>1966</u>
<u>De precios:</u>			
Al consumidor			
Promedio anual	46.0	28.8	22.9
De diciembre a diciembre	38.4	25.9	17.0
Al por mayor			
Promedio anual	50.6	24.4	22.8
De diciembre a diciembre	43.7	24.5	19.7
<u>Económicos</u>			
Producto geográfico bruto per cápita	-0.1	1.3	2.7
Producción industrial	4.9	4.8	7.0
Inversión bruta <sup>a/</sup>	12.4	12.4	13.0
Desocupación <sup>b/</sup>	4.8/6.1	4.7/6.1	4.7/6.0
Capacidad para importar	22.6	9.5	c/

Fuente: Los cuadros 6 y 7.

a/ Coeficiente del producto.

b/ Coeficiente de la fuerza de trabajo, mínimos y máximos del año, respectivamente.

c/ Probablemente aumentó.

/incorporación de

incorporación de líneas productivas al comercio regional-internacional, y a la ampliación de la infraestructura.

De una u otra manera esas iniciativas de cambio han dado lugar a presiones alcistas, ya por los aumentos de salarios que han exigido, o por la activación del consumo o de la demanda de que han estado acompañadas, o por los mayores créditos que han tenido que accederse, o por el aumento del gasto público, etc. Estas presiones inflacionarias pudieron haber sido mayores a no contar con los recursos provenientes del comercio exterior y al no haberse tenido la actitud positiva asumida al principio por el sector industrial.

He aquí dos aspectos interesantes para el ritmo inflacionario: la posibilidad de recursos externos y el apoyo a la política de algún sector social importante. Ambos aspectos, sin embargo, llevan implícita la necesidad de una decisión sobre el grado y sentido de la política reformista y de crecimiento.

De existir una situación positiva en el comercio o flujos financieros externos, queda la alternativa de aplicar esos recursos en función de constreñir el ritmo inflacionista derivado de las fuentes tradicionales, esto es reducir el ritmo alcista sin tocar sus orígenes sustantivos, como ha sido la experiencia de 1959-62, o dedicarlos a neutralizar las presiones derivadas de los cambios como en parte ha ocurrido en los años 1965-66. En este último caso, en cuanto mayores son los recursos externos con que se cuente más amplio es el margen para profundizar y acelerar los cambios. Naturalmente que esto queda sujeto a la oposición política externa que encuentre tal política y que se exprese vía el comercio exterior, y al tipo de los productos de exportación. Si estos no son estratégicos o abundan en el mercado internacional el margen es menor.

En cuanto al apoyo social, el asunto radica en el grado en que los estratos que apoyan la política de estabilización también participan de la idea de las reformas. Si no son partidarios, o lo son en bajo grado, inducirán a una política antinflacionaria de tipo convencional, estrechándose el margen para realizar la política reformista. Los cambios con fuerte oposición social conllevan los elementos inflacionarios que emanan de las fricciones que dichos cambios generan entre los grupos en pugna.

/En este

En este sentido, podría conjeturarse que las tasas del 20-23 por ciento a que se redujo la inflación chilena en 1966, podrían estar en torno a un límite crítico, es decir, a uno que para continuarlo contrayendo se tendría que hacer a costa de los objetivos de reforma, redistribución y crecimiento, además de la ocupación y de la propia actividad productiva. Considerando los efectos recesionistas que la política empieza a provocar en el segundo semestre de 1966, el debilitamiento de los propósitos de redistribución y de contención de los fines de reforma del sistema financiero-bancario, no hay duda que las dos variables ejes de la política se inclinaron más hacia el mero objetivo de la estabilización que hacia el reformismo y el crecimiento. Esto es, que se intensificó el uso de recursos externos para abatir el ritmo de los precios y que el apoyo del sector industrial se debilitó por no estar dispuesto a poner en riesgo sus expectativas de ganancias en una política de estabilización con reformas.

Para ilustración del comentario anterior obsérvese cómo existe cierto paralelismo entre el desarrollo de una tendencia recesiva que demuestran los indicadores del cuadro 1 y el menor ritmo inflacionario que muestra el cuadro 20.

d) Los efectos negativos de la inflación controlada

Los más convincentes argumentos para combatir con energía la inflación y tender a lograr la estabilidad en el más corto plazo posible, provienen de los efectos negativos que se supone que provoca en aspectos tales como la asignación de recursos, el margen que da para actividades especulativas, el efecto regresivo que crea sobre la distribución de la renta, los desestímulos que genera sobre el ahorro y las inversiones privadas de larga maduración, además de la descapitalización de las empresas a que da lugar, etc.

Una política de reducción gradual de la inflación en función de reformas estructurales y del crecimiento de la economía, de hecho estaría manteniendo por un tiempo condiciones para que se continuaran desarrollando aquellos efectos negativos. He aquí otro de los importantes problemas que debe resolver la política anti-inflacionaria. Esta debe no sólo atender las funciones

/indicadas en

indicadas en el punto anterior con respecto a la desaceleración del ritmo de los precios de distinto origen, sino que también debe contener líneas de acción orientadas a reducir o evitar las consecuencias negativas que se deriven de la tasa inflacionaria vigente.

Para algunos de esos efectos la economía nacional contiene medios para reducirlos; el asunto es hacerlos actuar en ese sentido. Para otros, no es difícil encontrar instrumentos que los neutralicen, y para los que no pueden superarse con relativa facilidad sin comprometer otros fines importantes: de la política, el problema se reduce a evaluar las ventajas y la prioridad de esos otros objetivos frente a los de una estabilización del tipo que es factible alcanzar en las economías subdesarrolladas. Por otra parte, recuérdese que se trata de un ritmo inflacionario controlado y más bien reducido, no lleno de altibajos y a veces desorbitado como es la situación de una inflación "natural", es decir, sin estar enmarcada dentro de una política general.

En el caso de la asignación de recursos que la inflación tiende a desviar hacia actividades especulativas o inversiones que maduran rápidamente y que proporcionan una alta tasa de rentabilidad, tales efectos se producen en magnitud creciente si la asignación de los recursos queda plenamente entregada a las fuerzas del mercado.

Dada la magnitud del sector público y su acción directa e indirecta en la economía, una proporción importante de los recursos financieros y productivos se asigna bajo la influencia de los criterios que orientan la economía estatal que son independientes de lo que ocurre en el mercado. El sector público realiza un gasto equivalente a dos quintos del producto, controla más de las tres cuartas partes de la inversión bruta, realiza todo el ahorro neto y emplea el 86 por ciento del crédito otorgado por el Banco Central y el 55 por ciento del sistema bancario consolidado, además de percibir directamente una proporción importante de divisas.

En estas condiciones, los efectos en la asignación de los recursos se constriñen y se les puede hacer perder significación si la amplia gama y magnitud de los medios controlados por el Estado son manejados teniendo presente la necesidad de evitar o neutralizar tales consecuencias.

/Naturalmente que

Naturalmente que para ello se hace necesario tomar conciencia de las posibilidades que en este sentido ofrece el sector público y tener una clara posición sobre la cuestión del intervencionismo que de por sí significa tal proporción del área fiscal. Una actitud oscilante sobre el particular no sólo hace perder oportunidades de utilizar a la economía estatal como instrumento en la asignación de recursos, sino que asigna mal los que ésta maneja y abre el margen a los efectos negativos de la inflación.

El hecho que el sector público maneje tan alta proporción de recursos no significa de por sí que estén siendo bien distribuidos. A menudo ocurre que son utilizados teniendo presente los fines más inmediatos de las funciones estatales, sin considerar el equilibrio general que conviene. Así por ejemplo, en algunos períodos se ha hecho demasiadas inversiones en construcción e infraestructura, sin atender debidamente el equipamiento de los establecimientos productores de bienes. O sea, el problema de la mala asignación no sólo es cuestión de la inflación. De ahí que una conciencia y una política sobre el particular es saludable, la que se impone cuando aparece el desafío de evitar las consecuencias en este campo de una cuota controlada de inflación.

Otro efecto es el estímulo que reciben las actividades especulativas tales como el acaparamiento de bienes, las operaciones de divisas en función de posibilidades de devaluación, la obtención de créditos para financiar ambos tipos de actividades, las transacciones de bonos u otros valores por el afán de obtener ganancias de capital, etc.

Cuando la tasa inflacionaria es alta o está acelerándose, la inclinación hacia este tipo de operaciones se intensifica; no ocurre lo mismo cuando es relativamente baja y/o va en descenso. La especulación es una actividad que se propaga cuando el margen de ganancias que ofrece es bastante mayor que la rentabilidad de las actividades normales, dado que está acompañada de mayores riesgos.

De manera que en las condiciones de una inflación controlada, el margen especulativo es más bien reducido y, por tanto, más fácil de abolir mediante instrumentos tributarios u otros de carácter financiero, además de las prohibiciones y sanciones que sea factible aplicar.

Uno de los problemas más importantes que conlleva la inflación es su proyección en términos de la redistribución a favor de las ganancias y en contra de las remuneraciones y otras formas de ingresos modificables cada cierto período de tiempo. En este aspecto, por pequeña que sea la tasa inflacionaria sus efectos son grandes, como bien ilustra el cuadro 4.

Si los asalariados participan del 48 por ciento del ingreso, como se suponía que ocurriría en Chile en 1965, y la inflación anual fuera de un 10 por ciento, los trabajadores perderían más del 9 por ciento de su capacidad de compra y las ganancias se verían incrementadas en más de un 8 por ciento. Los progresos que en distribución se pudieran hacer con instrumentos como los fiscales, o con la previsión social, o con el control de algunos precios, el grado de inflación admitido se encargaría de reducirlos o anularlos.

El problema tiene varios aspectos que la política debe oportunamente aclarar. Uno es el resultado neto que dejan los diversos instrumentos puestos en acción para realizar las reformas, intensificar el crecimiento, controlar o desacelerar la inflación y provocar un cambio positivo en la distribución del ingreso. Todos o casi todos los instrumentos provocan cambios en la distribución del ingreso en el momento de generarse o emplearse. Si éstos se han seleccionado y organizado de tal manera que colaboren a una redistribución progresiva, pudiera suceder que la cuota de inflación existente anule sus efectos.

En tal circunstancia, lo importante es que se haya reestructurado y consolidado el instrumental de política - como los sistemas tributario, impositivos o formas del gasto público, etc. - que esté permanentemente provocando una redistribución progresiva, aun cuando por algún período sus resultados netos pudieran ser nulos o escasos por la acción del ritmo de los precios. Este tal vez sea el precio de haber instalado aquel mecanismo. En la medida que se supera la inflación, el funcionamiento de dicho instrumental irá dando sus frutos.

La concentración del ingreso en las economías subdesarrolladas, es una de las causas básicas o estructurales de la inflación y de la asignación escasamente significativa de los recursos, desde el punto de vista social económico. La

/y económico.



y económico. La escasez de ahorro e inversión del sector privado chileno así lo está confirmando. De manera que entre los objetivos de redistribución y estabilización la prioridad es obvia, si se desea conducir al sistema económico a que dé oportunidades de mayores ingresos a los estratos más castigados.

La cuestión se remite, entonces, a definir el carácter de permanencia o irreversibilidad con que se emplean instrumentos con las subvenciones o subsidios, las importaciones baratas de bienes de consumo esencial, las asignaciones familiares, o los aumentos de remuneraciones. Sin embargo, los efectos que provocan estos tipos de instrumentos son fácilmente reversibles si no están acompañados por otros como el sistema tributario, previsional, y de ampliación de oportunidades ocupacionales, de aumento de la productividad y de la oferta de bienes y servicios.

Lo importante es provocar los cambios institucionales en la organización y composición de la producción para crear condiciones que hagan irreversibles los resultados de los instrumentos de redistribución. Esos cambios son los que precisamente generan, en el intento, corrientes inflacionarias.

En síntesis, las políticas de redistribución y de estabilización no pueden evaluarse tanto por el efecto neto que dejan a favor de la primera, aunque obviamente cuanto mayor sea es mejor, como por el comportamiento en los diversos aspectos económicos de los estratos de altos ingresos y de la estructura y funcionamiento de la economía.

Otro argumento en torno de este tema es que en los países subdesarrollados la concentración del ingreso no conduce a la formación de un ahorro nacional y de mayor inversión, como en los países industrializados. Primero, porque para los que poseen una alta renta el valor relativo de ciertos bienes de consumo que dan status social y bienestar es mayor que los fondos ahorrados en el país, y segundo porque la concreción de la inversión es más difícil que en los países del centro y por tanto de mayores riesgos.

De manera que ante cualquier dificultad adicional derivada de mercados, escasez de equipos, abastecimientos de insumos, de liquidez o de política económica, etc. se prefiere el consumo o la reversión de ahorros al exterior, a las áreas desarrolladas.

/Por último,

Por último, el problema de los desestímulos especialmente con respecto al ahorro también pueden, si no eliminarse por completo, reducirse mediante la oposición de incentivos y especialmente de formas de reajustes de los depósitos, deudas y valores nominales fijos, tal como se ha venido haciendo desde la segunda política de estabilización. El sistema de reajuste se ha ampliado a diversos aspectos, incluyendo los tributarios donde los estímulos son numerosísimos.

Sin embargo, la función de ahorro privado no ha mejorado sustancialmente. Pero, ello no se debe tanto a la inflación - aunque ésta históricamente ha venido colaborando - como a la actitud y al excesivo número de franquicias que terminan por generalizarse y no constituyen, entonces, ninguna ventaja relativa, además como la carga impositiva es baja (15 por ciento) no pueden hacerse muy atractivas. Esto sin considerar la forma como están organizadas, como se conceden y controlan.

En este aspecto como en el de la redistribución, la política no es fácil; sin embargo, el reordenamiento de las medidas de estímulo y la ampliación de los sistemas de reajustes es imperativo, por la misma razón que es inevitable la inflación. La concepción de la inestabilidad monetaria y de los precios como fenómeno coyuntural y el beneficio que obtenían de la inflación algunos grupos, hicieron que la política económica permaneciera enajenada a la necesidad de introducir el reajuste de los valores o magnitudes fijas.

e) La implementación de la política antinflacionaria

Hasta aquí se ha expuesto una proposición de lo que podría ser el contenido y la orientación de una política de estabilización en el contexto de una concepción estructuralista. En esencia, se trata primero de desacelerar la inflación secular hasta el límite en que ésta obedece más netamente a las causas estructurales y a los mecanismos de propagación más difíciles de alterar, por formar parte de las reformas. En un segundo momento, la política se orientaría a contener las presiones inflacionarias derivadas de la realización de reformas básicas y propósitos de crecimiento y redistribución, reduciendo

/gradualmente el

gradualmente el ritmo alcista en la medida que la economía gana en integración y flexibilidad.

Este tipo de política debe contener criterios y medidas para anular o reducir los efectos negativos que conlleva la inflación controlada que existiría, cuya tasa depende de la oposición social que encuentren las reformas y de la disponibilidad de la capacidad para importar. El uso de ésta estrategia orientado más a financiar y acelerar los cambios y los planes de crecimiento, que a ayudar a contener el nivel de precios.

Por lo tanto, se trata de una política anti-inflacionaria permanente, cuyos plazos quedan sujetos a la realización y maduración de los objetivos reformistas, de crecimiento y redistribución. Lo interesante es que se va ya progresando en la instalación de un instrumental de política económica capaz de orientar adecuadamente la asignación de recursos y su aprovechamiento, de generar una redistribución del ingreso y de estimular el ahorro y la inversión del sector privado, haciendo que los resultados en estos campos sean irreversibles.

El conjunto de funciones y de condiciones que se imponen al tipo de política de estabilización propuesta, la presentan como una de las más difíciles de desarrollar. Tal singularidad proviene, además, porque se trata de influir - regulando y orientando - al propio sistema de precios, esfera económica en que repercuten de manera inmediata o con algún grado de retraso, todas las manifestaciones de la política económica, todos los acontecimientos económicos y muchos otros de diferente índole.

La estabilización es una política que para garantizar un éxito relativo (pues difícilmente se logrará un éxito absoluto en términos de alcanzar plenamente sus metas en las condiciones deseadas) no admite ser abordada parcialmente, o centrándola en ciertas variables, como bien podría desarrollarse una política de ocupación, o de redistribución. Se trata de una política general, que en países subdesarrollados como Chile, requiere ser analizada e implementada de manera bastante desagregada; pues, tal como se ha discutido más arriba sus variables críticas debe ser abordadas con

/criterios diferentes,

criterios diferentes, dados los objetivos desarrollistas y de reformas a que tienen que sujetarse.

Esta condición de política general que requiere ser sistematizada de manera desagregada, obedece al hecho que se aplicaría en una economía con escaso grado de integración, basada en un sistema productivo de compartimentos estancos. Tal circunstancia es lo que en esencia distingue la política de estabilización que debería aplicarse en los países subdesarrollados de la política convencional, propia de países capitalistas avanzados.

Una política de objetivos generales múltiples como la implícita en los planteamientos de reforma, crecimiento y estabilización, el medio socio-político en que debe desarrollar, además de las razones anteriores, hacen altamente conveniente que la política económica - tanto en lo que se refiere a la toma de decisiones sobre objetivos (o metas) e instrumentos y la aplicación concreta de estos últimos - se realice en base a un sistema de planificación que confiera a esos procesos de decisión y ejecución un mayor grado de racionalidad y eficiencia.

El sistema de planificación daría pautas para que las decisiones sobre los grandes objetivos fueran seleccionados y especificados de manera consistente entre sí, y para que se tomara conciencia de la cobertura política - social que les daría factibilidad. Una definición precisa de los objetivos de la política económica debe estar acompañada de especificaciones que permitan implementarlos consecuentemente en el momento de buscar su cumplimiento.

He ahí otra colaboración de la planificación, la de proporcionar criterios para seleccionar, organizar y operar el conjunto instrumental con que se perseguirían aquellos objetivos. Así las agencias de la administración pública tendrían no sólo un norte común, sino orientaciones concretas para su actuación y referencias específicas para la evaluación de sus funciones. En este contexto la política anti-inflacionaria así como la de crecimiento y de reformas, no sólo son metas del mediano plazo - cinco, ocho o diez años - sino que son pautas de referencia para la acción práctica inmediata.

Los requisitos o condiciones impuestas a la política de estabilización en este planteamiento, hacen de ella una función bastante más difícil que la orientada a comprimir el ritmo inflacionario por los caminos seguidos tradicionalmente. Afortunadamente hoy existen y están en proceso de perfeccionamiento técnicas que permiten conocer la realidad, el funcionamiento de la economía, evaluar sus perspectivas y tener una idea más acertada de cuáles son los instrumentos más adecuados a los fines que se persiguen. Pero por encima de esas ventajas técnicas - que son medios de complementación - se requiere la decisión y el valor de seguir una línea anti-inflacionaria de este tipo.

ANEXOS  
y  
BIBLIOGRAFIA

Anexo 1

PRODUCCION INDUSTRIAL MANUFACTURERA

(Variaciones porcentuales anuales y trimestrales)

Producto	Primer trimestre de 1967 respecto al primero de			Trimestres								
	1964	1965	1966	1965				1966				1967
				I	II	III	IV	I	II	III	IV	I
Todo el sector	12.1	5.4	-1.4	-7.9	3.9	2.1	6.2	-5.2	5.7	-0.3	6.4	-12.1
Alimenticios	10.9	8.8	4.2	-1.4	2.3	-4.7	9.3	-2.0	12.7	-7.1	9.3	-8.0
Bebidas	42.6	15.7	12.3	15.7	-34.3	37.1	30.2	-12.0	-26.3	21.0	35.1	-13.9
Tabaco	41.1	29.0	5.9	-11.2	1.8	17.8	-14.5	18.8	1.3	13.1	-13.9	7.3
Textiles	7.3	5.3	1.7	-12.4	7.5	18.7	-4.9	-15.5	7.2	8.4	9.0	-19.8
Calzado, prendas de vestir y artículos confeccionados con productos textiles	11.4	29.8	0.6	-29.8	48.9	9.2	3.6	-23.4	24.7	-12.6	21.7	-24.2
Muebles y accesorios	2.3	-12.5	-20.9	-5.2	11.3	12.6	-10.0	-2.0	27.6	-12.4	-1.6	-28.1
Papel y productos del papel	15.5	9.9	-1.8	1.9	3.0	-3.8	18.7	-4.8	-3.9	5.3	6.1	-8.6
Imprentas y editoriales	23.5	7.9	9.6	9.1	-0.6	8.8	-2.9	-6.2	3.1	8.8	-1.9	-0.4
Cuero y productos del cuero excepto calzado	3.2	-1.9	5.1	-24.9	23.7	12.8	-3.2	-31.2	51.0	-1.2	0.2	-29.4
Gauche	14.2	7.4	-7.2	-24.6	27.1	6.2	-1.4	-13.1	19.9	7.0	0.1	-27.8
Substancias y productos químicos	-8.8	-10.0	-10.3	2.4	-7.2	5.6	8.2	-5.4	-10.9	7.2	1.7	-7.7
Derivados del petróleo y del carbón	45.5	43.8	28.5	-6.2	-18.5	38.3	-10.3	10.6	-4.3	5.3	11.6	14.3
Minerales no metálicos	-23.6	-14.5	-21.8	-10.2	-0.4	1.6	-8.3	17.8	-6.0	1.5	-4.2	-14.5
Industrias metálicas básicas	22.7	-10.8	-8.0	-4.8	-4.8	-17.7	-17.7	5.1	7.0	-15.2	4.3	-2.8
Metálicos, excepto maquinaria y equipo de transporte	12.3	-0.8	-8.2	-12.3	12.3	-3.3	4.2	-4.5	8.8	2.0	-4.8	-13.2
Maquinarios, aparatos, accesorios y artículos eléctricos	51.9	41.9	30.9	-13.4	13.5	-2.2	10.7	-11.8	44.6	-2.5	13.9	-18.5
Industrias manufactureras diversas	19.2	0.1	-3.2	-53.3	20.9	19.5	96.1	-63.5	14.7	2.2	95.3	-57.7

Fuente: Los datos originales han sido tomados de la Dirección de Estadísticas y Censos publicados por el Banco Central en Boletines mensuales.

Cuadro 2

RETORNOS DE LA GRAN MINERÍA DEL COBRE

Período	Valores retornados (en millones de dólares)			Expur- taciones (miles de tone- ladas)	Dólares retornados por tonelada exportada		
	Costo legal de producción	Tribu- tación	Total retor- nos a/		Costo legal de producción (A)/(D)	Tribu- tación (B) / (D)	Total retor- nos a/ (C)/(D)
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)
<u>De inflación</u>							
1950	55.7	28.3	104.8	322.1	172.9	07.9	325.4
1951	44.3	47.3	127.9	308.8	143.5	153.2	414.2
1952	61.1	44.2	209.2	294.1	207.8	150.3	711.3
1953	63.3	11.2	161.9	352.9	179.4	31.7	458.8
1954	53.9	23.0	143.5	351.2	153.5	65.5	408.6
1955	42.5	113.5	226.7	385.7	110.2	294.3	587.8
<u>De estabilización</u>							
I Política							
1956	67.8	126.6	228.6	401.6	168.8	315.2	569.0
1957	69.4	76.0	191.7	433.2	160.2	175.4	442.5
1958	60.1	54.2	153.4	385.5	155.9	140.6	397.9
<u>De estabilización</u>							
II Política							
1959	80.6	86.8	217.1	456.6	176.5	190.1	475.5
1960	98.0	89.0	233.0	460.0	213.0	193.5	506.5
1961	99.1	74.0	209.1	477.1	207.7	155.1	438.3
1962	107.5	89.3	233.9	487.1	220.7	183.3	480.2
<u>De inflación</u>							
1963	99.4	87.1	224.3	492.0	202.0	177.0	455.9
1964	119.8	104.2	261.0	463.5	258.5	224.8	563.1
<u>De estabilización</u>							
III Política							
1965	135.4	113.8	293.0	431.0	314.2	264.0	679.8
1966	143.6	196.5	...	515.9	278.3	380.9	...

Fuente: Banco Central - Balanza de Pagos para 1950-1965 y Boletín de febrero 1967 para 1966.

a/ Esta columna es el valor de A + B, más otros renglones que se contabilizan como retornos, tales como derechos de aduana, interacción con cambios propios, sobreprecios a beneficio fiscal y varios, que se originan por importaciones de equipos e insumos u otras operaciones realizadas por las empresas de la gran minería cuprera.



Cuadro 3

CAMAS EN RELACION CON EL TOTAL DE  
POBLACION DEL PAIS

Años	Total de camas en el país	Población (en miles)	Camas por cada (1.000 habitantes)
1955	26 347	6 761	3.9
1956	27 333	6 944	3.9
1957	27 672	7 121	3.9
1958	28 074	7 298	3.8
1959			
1960			
1961			
1962	28 434	8 029	3.5
1963	29 682	8 222	3.6
1964	30 493	8 450	3.6
1965	31 146	8 661	3.6

Fuente: Servicio Nacional de Salud.

Cuadro 4

ATENCIÓN EN CONSULTORIOS MEDICOS DEL SERVICIO  
NACIONAL DE SALUD

(en miles)

Años	Atención en Consultorios SNS	Población	Atención por cada 100 habitantes
1950	3 355 a/	6 073	55
51	3 374 a/	6 185	55
52	3 475 a/	6 295	55
53	3 779 a/	6 437	59
54	3 479	6 597	83
55	5 700	6 761	84
56	5 927	6 944	85
57	6 095	7 121	86
58	6 425	7 298	88
59	6 683	7 465	90
60	7 797	7 628	102
61	7 308	7 858	93
62	7 766	8 029	97
63	7 276	8 222	88
64	7 872	8 450	93
65	8 520	8 661 b/	98
66	8 393	8 878 b/	95

Fuente: Los datos originales han sido tomados de la Dirección de Estadística y Censos, publicación Finanzas, Bancos y Cajas Sociales.

a/ Atención prestada por Seguro Obrero.

b/ Suponiendo una tasa de crecimiento constante de un 2.5 por ciento.

Cuadro 5

## EDUCACION FISCAL

Año	Educación primaria media y universitaria		Educación especial		Total		Relación		Educación primaria fiscal	
	Matrícula (en miles)	Tasa de variación	Matrícula (en miles)	Tasa de variación	Matrícula (en miles)	Tasa de variación	Matrícula fiscal	Matrícula particular	Índice de matrícula	Índice asig. tendida media
1950	668.5		39.4		701.8		2.73		100.0	100.0
1951	661.6	-1.0	39.3	-0.3	694.9	-1.0	2.53		98.9	100.6
1952	684.6	3.5	35.8	7.5	720.3	3.7	2.38		102.4	103.4
1953	715.6	4.5	36.5	2.1	752.1	4.4	2.22		106.6	106.5
1954	741.1	3.6	37.1	1.7	778.3	3.5	2.09		109.6	111.5
1955	772.8	4.3	34.1	-8.1	806.9	3.7	2.07		113.3	118.9
1956	819.7	6.1	34.9	2.2	854.6	5.9	2.19		119.8	127.1
1957	855.4	4.3	38.5	10.3	893.9	4.6	2.18		127.0	132.1
1958	962.5	12.5	48.3	25.5	1 010.7	13.1	2.21		140.9	147.4
1959	995.0	3.4	50.6	4.8	1 045.6	3.4	2.09		144.9	151.8
1960	1 017.8	2.3	54.1	6.9	1 071.9	2.5	2.21		148.7	152.5
1961	1 040.7	2.2	61.6	13.9	1 102.2	2.8	2.15		155.5	167.5
1962	1 084.3	4.2	65.4	6.1	1 149.6	4.3	2.22		165.8	180.4
1963	1 136.8	4.8	69.5	6.3	1 206.3	4.9	2.22		174.3	184.0
1964	1 188.5	4.6	66.3	-4.5	1 254.9	4.0	2.19		179.1	192.3
1965 a/	1 404.0	18.1	80.8	21.8	1 484.8	18.2	2.62		212.2	251.4

Fuentes: Los datos originales fueron tomados de la Dirección de Estadística y Censos; Publicaciones Educación, Justicia, Política y Administración Pública.

a/ Cifras del año sujetas a revisión.

Cuadro 6

MOVIMIENTO JUDICIAL  
CAUSAS (CIVILES Y CRIMINALES)

	Ingresadas (a)	Terminadas (b)	parte determinada sobre ingresados $\frac{b}{a} \cdot 100$
1950	282.1	151.9	53.8
51	269.8	141.9	52.6
52	263.4	121.7	46.2
53	258.8	120.4	46.5
54	266.3	136.6	51.3
55	285.8	135.5	47.4
56	301.4	138.4	45.9
57	320.9	131.4	40.9
58	346.5	156.8	45.3
59	361.1	189.2	52.4
60	349.2	161.2	46.2
61	196.4 <u>a/</u>	129.1 <u>a/</u>	65.7 <u>a/</u>
62	198.7 <u>a/</u>	126.9 <u>a/</u>	64.0 <u>a/</u>
63	211.4 <u>a/</u>	143.6 <u>a/</u>	67.9 <u>a/</u>
64	150.2 <u>a/</u> 256.0	105.5 <u>a/</u> 157.3	70.2 <u>a/</u> 61.4
65			
66			

Fuente: Dirección de Estadística y Censos. Publicación "Estadística Chilena", Policía y Justicia.

a/ Dirección de Estadística y Censos. Publicación "Estadística Chilena", Policía y Justicia.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Artículos y libros

- Ahumada, Jorge
- Una tesis sobre el estancamiento de la economía chilena (artículo Revista Economía 60-61; III y IV trimestre de 1958).
  - En vez de la miseria (Editorial Pacífico)
  - Teoría y programación del desarrollo económico (Versión mimeografiada del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social).
  - La crisis integral de Chile (Ed. Universitaria, 1966).
- Balogh, Thomas
- La política económica y el sistema de precios (Revista de Economía N° 71, II trimestre de 1961, Universidad de Chile).
- Constanzo, C.A.
- Programas de estabilización económica en América Latina (Ediciones CEMTA).
- Del Canto, Jorge
- América Latina: Desarrollo económico y estabilización económica (Trimestre Económico N° 119, julio-septiembre de 1958).
- Felix, David
- Otro enfoque de la controversia "monetarista" (ensayos publicados en controversia sobre Latinoamérica, dirigidas por A. Hirschman).
- Grunwald, Joseph
- La escuela estructuralista, estabilización de precios y desarrollo económico: el caso chileno (Trimestre Económico N° 111).
- Kaldor, Nicolas
- La inflación chilena y la estructura de la producción (Panorama Económico N° 180, noviembre de 1957).
- Marshall, Jorge
- La estabilización monetaria en Chile 1959-60 (Revista de economía Latinoamericana N° 10 de 1963, Banco Central, Venezuela).

- Matus, Carlos
- Algunos pensamientos acerca de la inflación, política antiinflacionaria y desarrollo económico (Trabajo presentado a las jornadas de desarrollo económico de julio 1958).
  - Análisis e instrumentos de política económica (Versión mimeografiada del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas).
- Martner, Gonzalo
- La inflación chilena en el pensamiento y en la acción (Panoramas económicos 192 y 193, de julio-1958).
- Noyola, Juan
- La inflación y el desarrollo económico en México y Chile. (Conferencia publicada por Panorama Económico - julio 1957, N° 170).
- Oliveira Campos, Roberto de-
- Dos opiniones sobre la inflación en América Latina.
- Pinto, Aníbal
- La intervención del Estado y la empresa privada. ¿Es posible detener la inflación? (folleto Editorial Universitaria).
  - Chile, una economía difícil (Fondo de Cultura).
  - Ni estabilidad ni desarrollo (Editorial Universitaria).
  - Chile, un caso de desarrollo frustrado (Editorial Universitaria).
- Prebisch, Raúl
- El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria (Boletín Económico de América Latina, marzo de 1961).
- Seers, Dudley
- La teoría de la inflación y el crecimiento en las economías subdesarrolladas: la experiencia latinoamericana (Trimestre Económico N° 119, julio-septiembre 1963).
- Sunkel, Osvaldo
- Un esquema general para el análisis de la inflación (Trimestre Económico N° 62, 1959).
  - La inflación chilena, un enfoque heterodoxo (Trimestre Económico, octubre-diciembre de 1958).
  - El fracaso de las políticas de estabilización en el contexto del proceso de desarrollo Latinoamericano (artículo mimeografiado).
- Varios autores chilenos
- La inflación, naturaleza y problemas (Editorial Pacífico).

Documentos

BANCO CENTRAL

- Memorias de diversos años
- Boletines mensuales de los años 1950-67
- Balanzas de pago de diversos años

CENTRO DE ESTUDIOS MONETARIOS LATINOAMERICANOS

- Aspectos Financieros de las Economías Latinoamericanas (publicaciones anuales)

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

- Estudios económicos de los años 1948, 1955, 1957, 1963, 1964, 1965 y 1966
- Antecedentes sobre el Desarrollo de la Economía Chilena 1925-52
- Inflación y crecimiento. Resumen de la experiencia en América Latina.
- Las fluctuaciones económicas de corto plazo en América Latina durante 1948-59, Boletín Vol. VII N° 2, octubre 1962.
- Algunos factores de la aceleración del proceso inflacionario en Chile - Boletín económico Vol. I N° 1, enero de 1956

CORPORACION DE FOMENTO A LA PRODUCCION

- Geografía Económica de Chile y compendio
- Cuentas Nacionales (diversas publicaciones)
- Programa Nacional de Desarrollo Económico

DIRECCION DE AGRICULTURA Y PESCA

- La agricultura chilena en el quinquenio 1956-60
- Sinopsis de la agricultura chilena 1961-63

DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS

- Boletines mensuales y anuales de los años 1949-65
- Finanzas, Bancos y Cajas Sociales, publicaciones de los años 1949-65

EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO

- Memorias de diversos años

INSTITUTO DE ECONOMIA DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

- El desarrollo económico de Chile 1940-56
- La economía de Chile en el período 1950-63

INSTITUTO CHILENO DE ADMINISTRACION RACIONAL DE EMPRESAS (ICARE)

- Jornadas de estabilidad económicas, (versiones de las conferencias publicadas en revista "Empresa", N° 50 de septiembre de 1965).

MINISTERIO DE HACIENDA Y OFICINA DEL PRESUPUESTO

- Exposición sobre estado de la hacienda pública de los años 1949-66
- Cálculo de entradas, de diferentes años
- Apéndices técnicos del presupuesto de la nación, de diferentes años
- Balances consolidados del sector público, de diferentes años

MISION KLEIN-SAKS

- El programa de estabilización de la economía chilena y el trabajo de la misión (Editorial Universitaria - mayo de 1958)

OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL

- Cuentas Nacionales 1965-66

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- Mensajes presidenciales al Congreso Nacional de los años 1949-67

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

- Anuario de estadísticas de los años 1949-65

SOCIEDAD DE FOMENTO FABRIL

- Poletines estadísticos
- Informes mensuales

/SUPERINTENDENCIA DE



SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL

- Previsión social (Revista mensual), diferentes números

- Boletín de estadísticas de seguridad social, de varios años

UNION SOCIAL DE EMPRESARIOS CRISTIANOS

- Jornadas de mayo de 1965; (diversos folletos publicados por esta institución).