

DANIEL BITRÁN

RASGOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA CHILENA Y SU DESARROLLO RECIENTE *

HE JUZGADO conveniente dividir en dos partes mi exposición sobre la economía chilena. La primera, de la cual me ocuparé hoy, versa sobre los rasgos estructurales más salientes de la misma y la forma en que éstos han condicionado su crecimiento económico. La segunda, a la cual me referiré mañana, se refiere a la evolución reciente de la economía chilena y a los problemas con que se enfrenta en la actualidad, con especial referencia al proceso inflacionario.

Me parece útil iniciar mi intervención de hoy dando algunos elementos de juicio que permitan apreciar la posición relativa que ocupa Chile dentro de América Latina desde el punto de vista de su desarrollo económico. Aunque existen diversos elementos que ilustran acerca del nivel de progreso logrado por un país, tales como la dotación de capital invertido en las principales actividades productivas, el nivel tecnológico que prevalece en las mismas, el porcentaje de analfabetismo, etc., utilizaremos para estos efectos como indicador el nivel del ingreso por habitante por ser ésta la magnitud más ilustrativa del nivel estándar medio de vida alcanzado por la población de un país. El ingreso real por habitante mide, como ustedes saben, la cantidad de bienes y servicios de que en un año dado dispone cada uno de los habitantes de un país para la satisfacción de sus necesidades.

En Chile, hacia 1958 éste alcanzaba unos 320 dólares. La cifra comparable para América Latina, considerada como un todo era de 295 dólares, es decir, Chile la superaba en un 8%. Su nivel es en la actualidad muy si-

* Conferencias sustentadas en los Cursos de Invierno de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.A.M, los días 25 y 26 de febrero de 1960.

milar al que existe en Cuba y Costa Rica y en América Latina sólo es inferior al de Argentina, Uruguay y Venezuela y, en cambio supera en un 20% al de México y en un 30% al de Brasil y aventaja en mayor medida al resto de los países latinoamericanos.

Sin embargo, el tono algo optimista que emana de la comparación anterior se desvanece al comparar el ingreso per cápita chileno con el que existe en otros países fuera del área latinoamericana. Cito, a vía de ejemplo, el que existe en la actualidad en los Estados Unidos: 2 200 dólares, es decir, alrededor de siete veces mayor que el chileno.

No obstante, como tendremos ocasión de comprobarlo en mi exposición de mañana, más importante que la simple constatación del estándar de vida del habitante chileno con respecto al que existe en otros países del mundo es el hecho que preocupa con justa razón a todo chileno. Nos referimos al lento ritmo de crecimiento que ha venido revelando la economía chilena durante los últimos treinta años, que se ha convertido en un virtual estancamiento en el último lustro.

Son múltiples los factores estructurales que han determinado el nivel medio de vida alcanzado por la población chilena y la falta de dinamismo de la economía. Iniciaremos el estudio de dichos factores haciendo una exposición muy esquemática acerca de los recursos naturales, humanos e institucionales que caracterizan al país, para analizar luego la estructura productiva que existe en la actualidad y que no es otra cosa que la resultante de la acción combinada de estos mismos factores.

Los recursos naturales

Como ustedes saben, Chile es un país alargado, angosto y montañoso que se extiende desde el límite con el Perú por el norte, hasta el Cabo de Hornos. Su territorio continúa en la Antártica en donde recorta un triángulo que llega hasta el mismo Polo Sur. La línea de su costa mide alrededor de 4 200 kilómetros y su superficie total es, en el primero de los casos, de 742 000 kilómetros cuadrados y de 1 250 000 kilómetros cuadrados en el segundo. Si se excluye el territorio antártico la superficie de Chile es, aproximadamente, igual a un 40% de la de México, menos de una décima parte de la del Brasil y algo más que una cuarta parte de la de Argentina.

El país cuenta en la actualidad con una población de aproximadamente 7.5 millones de personas, la que comparada con la superficie, arroja una densidad media de 10 habitantes por kilómetro cuadrado; ésta es bastante

alta para Suramérica, pero inferior a la que existe en cualquier país de Centro o Norteamérica, excepto Canadá.

Debido a la considerable longitud del país existen en él gran diversidad de panoramas y climas y, desde el punto de vista de la dotación de recursos naturales, se distinguen en él tres zonas. La primera que va desde el límite con el Perú hasta Santiago, se caracteriza por hallarse ubicados en ella la gran mayoría de los yacimientos mineros; en efecto, allí se encuentran las pampas salitreras y los principales depósitos de cobre, hierro, oro y plata. La segunda zona, que comprende la región central del país, se caracteriza por ser rica en recursos agropecuarios y, la tercera, que comprende el extremo sur del país, principalmente la región de los lagos, es rica en recursos forestales y ganaderos y es todavía en parte, inaccesible.

La superficie agrícola total abarca actualmente el 18% de la superficie del país y los principales rubros producidos son trigo, papas, arroz, cebada, maíz, frijol y frutas, productos de la ganadería y de la industria vitivinícola.

En cuanto al sistema de tenencia de la tierra, sorprende el contraste entre el gran número de predios de pequeñas dimensiones que abarcan una insignificante proporción de la superficie total, y el reducido número de predios de grandes dimensiones que ciñen fuerte proporción de dicha superficie. Es así como casi la mitad de los 179 mil predios existentes poseen dimensiones de menos de cinco hectáreas, y en conjunto representan el 0.6% de la superficie total, mientras que los predios de más de 1 000 hectáreas constituyen el 75% de esa superficie que no obstante representa apenas el 1.5% del número de predios. Esta desigual distribución de la tierra ha opuesto obstáculos a la expansión y progreso técnico de la agricultura chilena.

Las extensiones de bosques naturales cubren alrededor del 22% de la superficie total del país y encierran enormes riquezas madereras.

La costa de Chile es rica en pescado y mariscos y la extracción ha venido aumentando notablemente en años recientes. En la actualidad existen en el país 4 000 barcos pesqueros y 60 establecimientos que envasan productos del mar, dando ocupación a 11 000 obreros.

Como ya se dijo, el país es rico en yacimientos mineros. Los principales minerales que se producen y exportan en la actualidad son el cobre, hierro, oro, plata, cobalto, zinc, molibdeno, tungsteno y manganeso; entre las sustancias no metálicas figuran, principalmente, el salitre, la mica, los fosfatos, la sal, el azufre y el guano.

Las reservas cupríferas representan el 37% de las reservas mundiales y las de mineral de hierro, que se caracterizan por su elevada ley, son superiores a un mil millones de toneladas.

Existen también en el país considerables reservas carboníferas, aunque de mediana calidad, y en la provincia de Magallanes se encuentran actualmente en explotación pozos petrolíferos que abastecen cerca del 70% del consumo nacional de petróleo y sus derivados.

Dada la abundancia de ríos y la especial orografía del país existe un enorme potencial de generación de energía hidroeléctrica, del cual se utiliza en la actualidad una pequeña proporción.

Los recursos humanos

Ya hemos mencionado que la población del país asciende en la actualidad a una cifra cercana a los siete y medio millones. Su ritmo de crecimiento vegetativo anual ha sido en años recientes de 2.5%. Puede afirmarse que en general, su distribución geográfica es deficiente, pues más de un setenta por ciento de la población vive en la zona central del país, el sesenta por ciento vive en ciudades de más de 5 000 habitantes y en la capital habita el veintitrés por ciento de la población total.

La población económicamente activa representa en Chile alrededor del 37% de la población total. Esto quiere decir que en Chile viven, 2.3 personas a expensas de cada habitante que trabaja. En Estados Unidos, por ejemplo, la cifra comparable es de 1.5.

La agricultura absorbe cerca del 40% de la población activa, y genera sólo el 15% del producto nacional; este hecho es revelador del atraso que prevalece en esta actividad y de la consiguiente escasa productividad de la mano de obra en ella ocupada. En la minería, en cambio, se encuentra ocupada sólo el 3% de la mano de obra total del país, en tanto que esta actividad genera el 6% del producto nacional, lo que indica, por su parte, el alto grado de mecanización que prevalece en aquella actividad y, por consiguiente, la elevada productividad del obrero minero. La industria manufacturera y edificación absorben, en conjunto, el 20% de la fuerza de trabajo y aportan igual proporción al producto nacional; el gobierno da ocupación al 7% de la población activa y el 30% restante se dedica a la producción de servicios de diversa índole.

En Chile no ha existido desempleo crónico y sólo en muy contadas ocasiones ha excedido al 5% de la población activa; en general éste no pasa de un 3.5% de aquélla. De lo anterior puede afirmarse que en Chile existe una situación cercana a la ocupación plena. Sin embargo, ésta dista mucho de ser óptima; por el contrario, la proporción de la población activa ocu-

pada en servicios de escasa productividad, además de ser muy elevada ha presentado una tendencia creciente en los últimos 30 años. En efecto, en 1930 esta proporción representaba el 35.5% de la población activa y total y en 1956, después de haber transcurrido 26 años, ésta ascendía al 40%, mientras que el 60% restante estaba ocupada en la producción de bienes.

Otro de los aspectos que caracterizan la población de un país es su nivel educacional. En Chile la educación es gratuita y obligatoria entre los 7 y 15 años de edad. A pesar de lo anterior, en 1952 existía en el país todavía un 20% de analfabetos. Sin embargo, esto constituye uno de los promedios más bajos que a este respecto existen en América Latina. De acuerdo con los censos más recientes solamente Argentina, Cuba y Uruguay tendrían una proporción menor de analfabetos.

Características institucionales

En Chile la intervención del Estado en la economía se ha venido acen- tuando desde el final de la crisis de los años treinta. En términos generales la intervención mencionada se ha materializado en la forma siguiente:

- 1) Reglamentación de la industria y del comercio,
- 2) Mejoramiento de las condiciones sociales; y
- 3) Estímulo al desarrollo económico del país.

Dicha intervención se ha efectuado a través de diversos organismos que han venido surgiendo a partir de aquel entonces. Es así como nacieron institutos de crédito y fomento para la agricultura, minería e industria ma- nufacturera.

La más importante iniciativa a este respecto ha estado constituida, sin duda, por la creación en 1939 de la Corporación de Fomento de la Pro- ducción, (CORFO). Entre los objetivos que contemplaba la ley orgánica que le dio nacimiento figuraban el de realizar los estudios necesarios para propender a la creación de nuevas fuentes productivas e incrementar la producción de las ya existentes.

Entre las múltiples iniciativas que ha acometido con éxito la Corpora- ción figuran:

- a) Electrificación del país, para lo cual creó una empresa semiautónoma (ENDESA) que ha orientado sus actividades hacia la utilización de

los abundantes recursos de energía hidroeléctrica existentes. Con la ayuda de esta empresa, Chile cuenta en la actualidad con 75 k.w.h. de potencia instalada por habitante, cifra superior a la de todos los demás países de América Latina excepto Uruguay y Argentina.

- b) *Petróleo*. Con el objeto de realizar prospecciones petrolíferas se creó una entidad semiautónoma (ENAP). Hasta el momento se han descubierto y se explotan importantes yacimientos en la Provincia de Magallanes, en el extremo sur del país. Posteriormente la Corporación creó además una industria de refinación del petróleo y en la actualidad, Chile produce el 70% del petróleo que consume y refina la totalidad del mismo.
- c) En materia de minería la CORFO ha impulsado la industrialización de la misma con el objeto de que se realice en el país una buena parte de la refinación de los metales anteriormente exportados en forma de mineral. Con este fin se creó la Empresa Nacional de Fundiciones y la Fundición de Cobre de Paipoté que refina gran parte del cobre producido por la pequeña y mediana minería, además de otros metales.
- d) En el campo industrial la CORFO ha creado y dado impulso a industrias de primordial importancia para el país. Se citan entre otras la Compañía de Aceros del Pacífico que, transcurridos 10 años desde su fundación, produce actualmente todo el hierro y acero que se consume en el país y realiza exportaciones de magnitud apreciable. La IANSA (Industria Azucarera Nacional), que abastece en la actualidad una buena parte del consumo nacional de azúcar a partir de la industrialización de la remolacha azucarera.
- e) La CORFO previó desde un comienzo la importancia que podría tener para el futuro de Chile la explotación racional de los recursos forestales otorgando gran prioridad a todos los estudios relacionados con esta materia y en el plan de prioridades industriales que realizó recientemente otorga la primera a la industria del papel y celulosa que ya en la actualidad deja apreciable saldos exportables.
- f) En agricultura la labor de la Corporación ha consistido, principalmente, en desarrollar una política destinada a la aplicación de métodos modernos, poniendo al alcance de los agricultores los medios económicos y los equipos que perfeccionen los sistemas de cultivo y explotación, a fin de que logren mayores rendimientos. Otro tanto se ha hecho en el campo de la ganadería y silvicultura, como asimismo con respecto a los problemas de riego en la zona central y norte

del país. La CORFO ha construido un buen número de frigoríficos repartidos en diversas partes del país para asistir a los agricultores en el almacenaje de los productos perecederos.

- g) Ella ha tomado también a su cargo el fomento de la industria turística y administra una vasta red hotelera a lo largo del país.

Sería interminable la enumeración de todos los campos de la actividad económica en los que la CORFO ha ejercido su labor de estímulo proporcionando ayuda técnica en algunos casos y financiera en otros.

Un buen índice de la importante magnitud de la actividad del sector público y del rol esencialmente dinámico que ha venido jugando dentro de la economía chilena es la proporción elevada de la inversión total de capitales que se realiza por medio de este sector. En efecto, durante el último quinquenio, para el cual se dispone de cifras, el sector público financió, en promedio, un 50% de la inversión bruta total de la economía.

Estructura productiva presente

Para el último año de que se dispuso de estadísticas revisadas del producto bruto por ramas de actividad (1957), la estructura productiva nacional era la siguiente: en la agricultura se generaba el 15.2% del producto nacional, en la minería el 6.2%, en la industria el 19.1%, en la actividad constructora el 1.2%, en el sector gobierno el 10.9%, en los transportes el 5.4% y en los demás servicios —servicios domésticos, profesionales, comercio y finanzas, etc.— se generaba el 42%.

Un análisis somero de las tendencias de cada una de estas actividades productivas durante los últimos quince años indica que los sectores que menor dinamismo revistieron fueron la agricultura y la minería, en tanto que, por el contrario, los más dinámicos fueron la industria manufacturera y el sector público.

Otra de las características estructurales de la economía chilena es la desigual distribución del ingreso nacional. Un estudio realizado por la Corporación de Fomento para el año de 1948 indica que en ese año los dos tercios de la población activa sólo percibían un quinto del ingreso nacional total. No cabe duda que esta desigual distribución del ingreso afecta seriamente la capacidad de ahorro del país, pues la gran masa de la población vive en un nivel cercano al de subsistencia siendo, por consiguiente, su capacidad de ahorro nula. En cambio la clase que percibe ingresos de

propiedad posee una elevada propensión a los consumos suntuarios y desvía hacia ellos gran parte de sus ahorros potenciales. La situación anterior ha sido la causa de que la cantidad de ahorros que invierte anualmente el sector privado con relación al ingreso que percibe, sea en Chile una de las más bajas de América Latina. Un cálculo realizado por el economista inglés Nicolás Kaldor que estuvo en Chile en 1957 demostró que la clase capitalista chilena gasta en consumo personal las tres cuartas partes de sus ingresos. Si por medio de una política tributaria o de cualquiera otra medida se logra reducir el consumo suntuario de esta clase en un 20% por ejemplo, canalizándolo hacia fines de inversión, este solo hecho haría que se duplicara la tasa de inversión del sector privado de la economía.

El sector externo de la economía chilena

Uno de los rasgos más salientes de la economía chilena es su elevado grado de dependencia a las variaciones de su sector externo. En efecto, a largo plazo, esta ha sido la variable que más influencia ha ejercido en su ritmo de crecimiento.

Es así como entre fines del siglo pasado y el año 1929, es decir, el año anterior a la gran crisis mundial, la economía chilena se expandió a un ritmo bastante acelerado, alcanzando un nivel de ingreso por habitante que figuraba entre los más elevados del área latinoamericana. La alta tasa de crecimiento registrada durante este período fue la consecuencia inequívoca de las condiciones excepcionalmente favorables en que se desarrolló el sector exportador chileno. Efectivamente, después de terminada la contienda entre Chile y el Perú en 1879, que dio al país el dominio de las provincias norteañas de Tarapacá y Antofagasta en las cuales se encontraban importantes yacimientos de salitre, Chile adquirió el monopolio mundial de la producción de este nitrato. El Estado procuró por este concepto ingresos de tal magnitud que puede decirse que el país vivió y prosperó durante muchos años a expensas de esos derechos que representaban en 1890 más del 60% de las entradas ordinarias de la nación. La gravitación de la bonanza del salitre rebasó las esferas gubernamentales y se extendió por todo el ámbito de la nación.

En la actualidad la excesiva dependencia externa continúa y, en el período que siguió a la gran crisis mundial, el dinamismo que antes de ella imprimió el sector externo en la economía se ha trocado en períodos subsecuentes en un elemento negativo que ha limitado el crecimiento económico

en muchos aspectos. Pasamos a explicar cuáles han sido las causas de este cambio en el rol del sector externo en la economía chilena.

En Chile, al igual que en la mayoría de los países de América la posibilidad de acelerar la tasa de desarrollo depende, en gran medida, de las cantidades de divisas que se destinen anualmente a la importación de bienes de capital, pues la producción interna de los mismos, aunque ha venido creciendo, se limita casi exclusivamente a la previsión de materiales de construcción y a la reparación de maquinarias y vehículos.

¿Qué requisitos deben darse para que esto ocurra? Se pueden seguir dos caminos: o se restringen las importaciones de consumo y materias primas para poder destinar una proporción creciente de los limitados ingresos de divisas a la importación de bienes de capital, o se aumenta la capacidad para importar.

¿Qué posibilidades existen para que siga alguno de ellos?

Con respecto al primero, es decir, el que se refiere a un cambio en la composición de las importaciones en favor de las de bienes de capital sólo sería factible a un plazo relativamente largo, pues la situación es actualmente la siguiente:

Si se analiza la composición de las importaciones chilenas que existe en el presente se observa que en ellas figuran por una parte una diversidad de rubros que constituyen parte esencial del consumo de la población tales como carne, azúcar, trigo, café, té, etc., y por la otra, materias primas y combustibles que son indispensables para el funcionamiento de las industrias actualmente existentes, como por ejemplo: algodón, caucho, productos químicos diversos, etc. En la mayoría de estos rubros, y en muchos otros, el país ha hecho avances considerables en el proceso de sustitución y ha llegado un momento en que la continuación de este proceso implica la creación de industrias cada vez más complejas y, en algunos casos, debido a limitaciones en la oferta de determinadas materias primas, ni siquiera existe esa posibilidad. En resumen, las importaciones actuales de estos bienes no parecen susceptibles de comprimir mucho más a corto plazo para permitir que se destinen sumas crecientes a las importaciones de bienes de capital.

La solución parece estar más bien en el segundo de los caminos mencionados, es decir, en el aumento de la capacidad para importar que podría derivarse incorporando nuevos rubros a las exportaciones o ampliando el número de países a los cuales exportamos especialmente dentro del área latinoamericana. El nivel y crecimiento de la capacidad para importar depende de los tres factores que se indican: 1) el volumen físico de las exportaciones; 2) los términos del intercambio, es decir, la capacidad adqui-

sitiva de las exportaciones chilenas en el exterior y 3) de la entrada neta de capitales.

Veremos brevemente a continuación cuál ha sido la evolución con respecto a cada uno de estos rubros en los últimos tres decenios.

1. *Volumen físico de las exportaciones.* El volumen total de las exportaciones chilenas ha crecido con un ritmo extremadamente lento. Su tasa de crecimiento en los últimos 35 años ha sido de sólo $\frac{1}{2}\%$ anual, es decir, mucho menor que la del crecimiento demográfico; su falta de crecimiento ha sido uno de los factores que más han influido en el desequilibrio estructural existente en Chile entre la capacidad para importar y las crecientes necesidades de importación. Además de su estancamiento, las exportaciones chilenas se caracterizan por el avance extraordinariamente lento en el proceso de diversificación que, en realidad, sólo se ha manifestado muy recientemente. Algunas cifras para ilustrar lo ya expresado: en el quinquenio 1925/29 las exportaciones mineras representaban el 86% del total y, después de haber transcurrido 30 años, éstas ascienden en la actualidad a un 80%.

Sin embargo, dentro de esta escasa diversificación ha habido un cambio importante: la sustitución del salitre por el cobre como principal producto de exportación, a partir de la crisis de los años treinta. En efecto, la aparición del nitrato sintético hizo que se desplazara la demanda por salitre chileno en los mercados internacionales, pasando desde aquel entonces el cobre a ocupar el papel principal entre las exportaciones chilenas. En el período 1925/29 el salitre representaba, en promedio, el 40% de las exportaciones chilenas en tanto que el cobre el 38%; en la actualidad el primero de estos productos sólo representa el 15% en tanto que el segundo asciende al 53%. Es curioso observar que, en conjunto, representan en la actualidad casi la misma proporción del total de las exportaciones que atentaban en aquel quinquenio, es decir, alrededor de las tres cuartas partes.

2. *Los términos del intercambio.* Éste es un segundo factor que ha influido en el lento ritmo de crecimiento de la capacidad chilena para importar.

El primer hecho que se observa a este respecto es su empeoramiento a largo plazo. En efecto, si se miden con base 100 en el año 1950 de un nivel de 212 puntos, en promedio, para el quinquenio 1925/29 se redujeron a sólo 114 puntos en el quinquenio 1950/55; esto quiere decir que el poder adquisitivo de las exportaciones chilenas se redujo casi a la mitad en el transcurso de veinticinco años. La causa básica de lo anterior se en-

cuentra en el diferente comportamiento que presentan a largo plazo los precios de las materias primas con relación a los productos industriales. Este fenómeno ha afectado, aunque con intensidad diferente, a la totalidad de las economías latinoamericanas.

En el caso de Chile, a los efectos desastrosos de la crisis de los años treinta en los precios de los productos de exportación, se agrega la caída ya mencionada de los precios del salitre natural a consecuencia del salitre sintético.

Los precios del cobre, por su parte, si bien han seguido una tendencia ascendente a largo plazo, no exenta de violentas fluctuaciones, su crecimiento no ha sido de la magnitud suficiente como para compensar el alza de los precios de los productos que el país ha debido importar.

3. *La entrada neta de capitales.* En Chile durante los tres últimos decenios la salida de capitales por concepto de servicio de deuda externa y de remesas de utilidades e intereses ha superado a la entrada bruta de capitales, tanto público como privado.

En el período 1925/29 se registró una subida afluencia de capitales privados destinados a inversiones en la producción de salitres y cobre. Después de la crisis de los años 30 el flujo de capitales públicos provenientes de Instituciones Internacionales ha venido jugando en Chile un papel cada vez más preponderante con relación a la entrada de capitales privados. No obstante la entrada de capitales registrada en el quinquenio más reciente, no alcanza ni a la mitad de la cifra registrada en el quinquenio anterior a la crisis mundial.

En síntesis, este tercer elemento de la capacidad para importar ha mostrado también una tendencia a deteriorarse a largo plazo.

Resumiendo, los tres rubros que componen la capacidad para importar ha evolucionado de tal manera que han determinado un deterioro a largo plazo de la misma. En efecto, ésta representaba el 40.2% del ingreso nacional en el período 1925/29 y después de haber transcurrido veinticinco años su participación sólo ascendía a un 20% en el período 1950/55, es decir, se había contraído a la mitad.

Tal vez sea útil finalizar mi exposición de hoy con una breve recapitulación de algunos de los rasgos estructurales de la economía a que ya he hecho referencia:

a) Su excesiva dependencia de las fluctuaciones del sector externo, que repercute en la economía a través de las variaciones de la capacidad para

importar, en la estabilidad del sistema fiscal y que tiene repercusiones en casi todos los sectores de la economía.

b) Crecimiento de la capacidad para importar a un ritmo muy inferior a las necesidades de importaciones derivadas de la demanda generada por el aumento del ingreso nacional.

c) Estancamiento de la producción agropecuaria, especialmente en la de alimentos; baja productividad de la mano de obra ocupada en este sector y defectuoso sistema de tenencia de la tierra.

d) Deficiente distribución del ingreso nacional y su efecto en la tasa de ahorro, en una de las más bajas de América Latina.

e) Notables diferencias en la productividad de la mano de obra en las distintas actividades. Este hecho hace difícil el traslado de mano de obra, especialmente desde la gran minería hacia otras actividades cuyo grado de mecanización es menor.

f) Importante rol que juega el sector público dentro de la economía como elemento dinámico, especialmente en la formación de capital y fomento de nuevas actividades productivas.

LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA ECONOMÍA CHILENA

EL PROCESO INFLACIONARIO

La exposición de hoy es, en buena medida, una continuación de la anterior, pues diversos elementos de la estructura económica chilena a la que aludimos en aquella oportunidad han sido los determinantes de que a partir de 1950 se hayan presentado dos fenómenos que constituyen, con justa razón, motivo de preocupación para todos los chilenos. De una parte la aceleración del proceso inflacionario y, de la otra, el estancamiento del ingreso real por habitante. En efecto, el índice del costo de la vida subió 15 veces entre 1950 y 1958, y casi no hubo crecimiento del ingreso real por habitante en igual lapso y, aún más, sufrió un deterioro del orden del 10% entre 1955 y 1958.

Nos ocuparemos en primer término del análisis del proceso inflacionario chileno tratando de determinar cuáles han sido los factores más importan-

tes en su generación y aceleración en años recientes para referirnos luego a las características de la evolución económica chilena en los últimos 4 años.

I. LA INFLACIÓN CHILENA ¹

Es indispensable trazar una clara línea divisoria entre dos aspectos bien definidos de la inflación chilena que a menudo se confunden: nos referimos, de una parte, a las *presiones inflacionarias* y, de la otra, a los *mecanismos de propagación* de la inflación. Es muy necesario, repito, separar ambos elementos, pues los primeros, es decir, las presiones inflacionarias constituyen la causa misma de la inflación, en tanto que los segundos sólo contribuyen a mantenerla y, aun en algunos casos, a imprimírle un carácter acumulativo. Estos últimos se caracterizan, además por ser el elemento más visible del mecanismo inflacionario, hecho que conduce corrientemente a que sean confundidos con las verdaderas causas de la inflación.

Las presiones inflacionarias, por su parte, podrían a su vez clasificarse en tres categorías: a) las presiones inflacionarias básicas o estructurales; ellas constituyen lo que se podría llamar las causas últimas de la inflación y, por consiguiente sin su remoción sería imposible recuperar la estabilidad monetaria; b) las presiones inflacionarias circunstanciales, que como su nombre lo indica se presentan esporádicamente y contribuyen a acelerar el proceso inflacionario y; c) las presiones inflacionarias acumulativas o presiones inducidas por el propio proceso inflacionario.

Nos referiremos brevemente a cada una de ellas en el mismo orden que se indican.

A. *Presiones inflacionarias*

1. *Presiones inflacionarias estructurales*

a) *La inflexibilidad de la oferta de bienes y servicios*

Ello es, a su vez una consecuencia de la escasa movilidad de los recursos productivos que existe en el país. Lo anterior impide, por ejemplo, que

¹ La mayor parte de los conceptos expresados en esta Sección I han sido extractados del estudio del señor Oswaldo Sunkel "Un análisis de la inflación chilena".

dada la limitación a las importaciones impuesta por la capacidad para importar, la estructura de la producción interna se ajuste con la debida prontitud a las modificaciones de la demanda. La inflexibilidad anotada se presenta en diversos sectores de la economía. Los principales son los siguientes:

i) *Rigidez de la oferta de alimentos.* La oferta interna de alimentos ha crecido en Chile a un ritmo menor que el ingreso real durante las últimas décadas. El estancamiento de la producción interna de alimentos ha debido suplirse con importaciones crecientes. Ambos fenómenos han dado origen a un aumento constante de los precios relativos de los alimentos constituyendo una de las presiones básicas de la inflación chilena por la gran ponderación que tiene este rubro dentro de los gastos de consumo de la población.

ii) *La inelasticidad y poca estabilidad de las importaciones.* Como veíamos ayer las importaciones no han podido aumentar al ritmo requerido por el crecimiento de la demanda interna y la causa fundamental de ese fenómeno reside en el escaso crecimiento del poder de compra externo de las exportaciones chilenas. Este proceso de largo plazo ha sido acentuado por violentas contracciones de corto plazo en el comercio exterior, a las que el país es cada vez más vulnerable. Ambos factores han presionado constantemente sobre el tipo de cambio, provocando la devaluación crónica del peso chileno. Las devaluaciones, por su parte, han inducido al reajuste de los niveles de costos e ingresos en el país, dando origen a fuertes presiones inflacionarias.

iii) *Algunos estrangulamientos en la oferta interna de bienes y servicios.* El proceso de crecimiento de la economía chilena se ha caracterizado también por diversas limitaciones en las disponibilidades de servicios básicos, como el transporte, la energía o limitaciones en la oferta de ciertos tipos de mano de obra calificada, o en el suministro de determinadas materias primas o bienes intermedios. En todos estos casos se ha enfrentado una demanda creciente ante una oferta rígida, dando lugar a presiones inflacionarias.

b) *La reducida tasa de formación de capital*

Otra de las presiones inflacionarias estructurales está dada por la escasa tasa de acumulación de capital que existe en el país. En efecto, la tasa de inversión registrada durante el período 1956/1958 varió entre el 7 u 8% del gasto total, es decir, alcanzó apenas a cubrir la inversión necesaria para

reponer el equipo desgastado casi no registrándose inversión neta alguna. Ahora bien, es sabido que la creación de nuevas fuentes de ocupación depende de la ampliación de la capacidad productiva del país, o sea, de la proporción del ingreso nacional que se destina a invertir. Debido a lo exiguo de la proporción que la economía chilena destina a este fin, el crecimiento vegetativo de la población no ha podido orientarse a la producción de bienes sino que cada vez es mayor la proporción de ésta, que debe buscar ocupación en la producción de servicios más o menos improductivos para los cuales casi no es necesaria la inversión de capitales. Este aspecto es de suma gravedad en la economía chilena y es la causa de serias presiones inflacionarias que operan del siguiente modo: la demanda generada en los sectores que producen servicios recae, haciendo presión, sobre una oferta de bienes que no se expande en la misma magnitud.

c) *Tendencia al deterioro de la productividad media de la economía chilena*

En la economía chilena el proceso de diversificación trae aparejado efectos diferentes a los que se observan en la mayoría de las economías poco desarrolladas. En nuestro país el sector exportador, la minería, se caracteriza por una elevada productividad de la mano de obra, consecuencia, a su vez, del alto grado de mecanización de la misma. Pues bien, si el proceso de diversificación persigue trasladar recursos humanos desde esta actividad hacia otra con el objeto de disminuir la vulnerabilidad de la economía a las fluctuaciones de uno o dos productos mineros, sería necesario que las nuevas actividades hacia las cuales se orienta la población desplazada revistieran un grado de mecanización similar al de la minería, pues, de otro modo ocurriría un descenso de la productividad media de la economía. Es evidente que esto último resultaría un absurdo en un país en el que la mano de obra es el factor productivo que más abunda y, por consiguiente, en la práctica el proceso de diversificación ha traído aparejada la disminución de la productividad de la mano de obra mencionada. Como en la práctica es difícil atraer mano de obra hacia otras actividades si no se les paga por lo menos el mismo salario que ganaban, ha resultado de este proceso un aumento efectivo de los costos reales, que ha constituido una evidente presión inflacionaria.

d) *Inestabilidad, inflexibilidad y regresividad del sistema tributario*

En Chile los ingresos tributarios han crecido tradicionalmente a un ritmo menor que los gastos del Gobierno. ¿Cuál ha sido la causa de que esto ocurriera?

Por una parte los ingresos derivados del sector externo, es decir, los que gravan a las importaciones y exportaciones, que constituyen más de un tercio del total, han venido decayendo secularmente en su importancia relativa. A ello han contribuido múltiples factores entre los que se destacan el estancamiento de las exportaciones y el cambio de estructura de las importaciones en favor de bienes esenciales cuyos derechos son menores. El estancamiento de los tributos externos se agrava por la inestabilidad de dichos ingresos. Los impuestos internos no han aumentado en la medida suficiente para compensar la caída de los tributos externos. La ineficacia del sistema tributario interno reside en su inflexibilidad ante los aumentos del ingreso de las personas y en su regresividad, característica esta que ha hecho que el impuesto sea transferido al consumidor contribuyendo así al aumento de los precios.

2. *Presiones inflacionarias circunstanciales*

En Chile se han presentado diversas presiones inflacionarias que cabrían dentro de esta categoría. Citamos sólo algunas.

En 1939 con la ascensión al gobierno del Frente Popular se decretó un aumento masivo de los salarios del orden del 20%. En ningún caso este aumento puede citarse, como se ha hecho, como causa primera de la inflación puesto que con anterioridad se habían realizado aumentos de magnitud parecida. Sin embargo su consideración es de interés, pues marca una nueva etapa en la inflación chilena: la aceptación por parte del gobierno de la política de reajustes de sueldos y salarios.

Otra presión circunstancial de la inflación chilena ha estado constituida por los fuertes desembolsos por concepto de gastos de reconstrucción que debió realizar el gobierno a raíz del terremoto que devastó la zona central del país en 1939.

Un tercer factor de este tipo ha estado constituido por la elevación del precio que registraron las importaciones de Chile. En efecto, entre el año 1940 y el presente el índice de valor unitario de las mismas se ha cua-

druplicado. De más está insistir en las repercusiones que este proceso ha tenido en el nivel general de precios.

Un último factor circunstancial que juzgamos de interés citar es la relación con la importante acumulación de reservas monetarias internacionales que tuvo lugar en Chile durante la segunda Guerra Mundial. Ésta dio origen a una notable expansión del medio circulante durante este mismo lapso que recayó sobre una oferta decreciente de bienes importados debido a los problemas de abastecimiento y de falta de transporte que caracterizaron el mercado internacional durante el período bélico. El factor anterior dio origen a una violenta presión inflacionaria.

3. *Presiones inflacionarias acumulativas*

Nos queda por referirnos al tercer grupo de presiones inflacionarias y lo haremos brevemente. Ellas distinguen por su carácter de inducidas por la propia inflación y tienden a acentuar la intensidad del mismo fenómeno a que deben su existencia.

a) *La orientación de las inversiones*

El proceso inflacionario ha provocado a lo largo de su desarrollo notorias distorsiones en el sistema de precios, particularmente en el caso de aquellos artículos cuyos precios estaban controlados; las desviaciones consiguientes en el sistema de incentivos para la inversión han determinado que los fondos para formación de capital se hayan destinado muchas veces a inversiones especulativas y por la otra a que la formación de capital propiamente tal haya tendido a desviarse de la producción de artículos básicos, cuyos precios estaban controlados, hacia actividades que contribuyen escasamente a la producción de bienes tales como la edificación, por ejemplo.

b) *Las expectativas*

Como consecuencia de la persistencia de la inflación, las perspectivas alcistas de los precios y de los ingresos han pasado a formar parte permanente de las expectativas o planes de las diversas unidades económicas. La expectativa de un alza de precios induce a las unidades familiares a gastar

la mayor cantidad de dinero posible en un breve plazo, incurriendo en endeudamiento exagerado. Esta situación tiende a aumentar los márgenes de crédito bancario.

c) *Caída de la productividad*

La persistencia del proceso inflacionario ha dado lugar a numerosos efectos negativos sobre la productividad de la economía chilena. Se citan entre otros, los siguientes:

i) la permanente lucha por la mantención del ingreso real de los diversos sectores ha determinado, en el sector asalariado, la proliferación de una serie de huelgas y paros, con la consiguiente disminución de la producción;

ii) el control de precios aplicado en repetidas ocasiones ha producido una serie de perversiones en el sistema de precios protegiendo en muchos casos a empresas marginales junto a la existencia de capacidad ociosa en empresas eficientes del mismo ramo industrial. Ha obligado, además, a la burla del control de precios a través del deterioro de la calidad de los bienes producidos.

B. *Mecanismos de propagación de las presiones inflacionarias*

Después de analizadas las causas de la inflación nos referiremos ahora a los mecanismos mediante los cuales se propaga la misma. A menudo se confunden éstos con aquéllos. Ya veremos luego cómo el plan de estabilización iniciado en 1956 adolece, en parte de este mismo error.

a) *El déficit del sector público*

Uno de los principales agentes de propagación de las presiones inflacionarias de todo tipo reside en el sistema de financiamiento del sector público, que lleva inevitablemente a la emisión monetaria. El problema surge fundamentalmente de la existencia de una gran rigidez en los gastos fiscales reales frente a las deficiencias estructurales que caracterizan el sistema de ingresos a las cuales ya nos hemos referido.

El déficit del sector público viene a ser la expresión de todo un conjunto de problemas de estructura que impiden la realización de una política de

equilibrio presupuestario. El financiamiento de este déficit mediante préstamos del sistema bancario, principalmente, constituye el mecanismo de las presiones inflacionarias a que está sometido el sector público.

b) *Los reajustes de sueldos y salarios*

Ya se ha indicado anteriormente que el ingreso real de los sectores asalariados sufre diversas presiones que tienden a reducirlo. Entre ellas figura el aumento que constantemente han experimentado los precios de los productos alimenticios cuyo efecto en detrimento del ingreso real de este grupo es tan importante debido a la elevada proporción del mismo que deben destinar a este rubro. Las devaluaciones del tipo de cambio han contribuido también a presionar los ingresos reales del sector asalariado, no sólo por su efecto directo sobre los precios de los alimentos importados sino también por el reajuste consiguiente en la estructura de costos de la industria y el transporte, sectores que son muy sensibles en Chile a los precios de los insumos importados.

Para resarcirse de las pérdidas de ingreso real que se derivan de estas presiones inflacionarias, el sector asalariado ejerce en forma efectiva su poder de negociación y consigue mantener su posición relativa o cuando menos evitar que se deteriore en forma exagerada.

c) *Los reajustes de precios*

El sector de los empresarios percibe las presiones inflacionarias por la vía de los aumentos de costos. Estos pueden deberse a incrementos en las remuneraciones, a mayores precios de las materias primas, al alza de los impuestos y a la elevación de la tasa de interés. Para mantener sus ingresos netos este sector debe reajustar los precios de venta de sus productos. Este constituye el mecanismo de propagación a que se encuentra sometido el sector de las empresas.

II. SITUACIÓN DE LA ECONOMÍA DURANTE LOS AÑOS 1956-57

Las presiones inflacionarias, acentuadas a través de los mecanismos de propagación, hicieron crisis durante los años 1954-1955 en los que el costo de

la vida se elevó en un 72 y 75%, respectivamente. El gobierno decidió entonces seguir una drástica política de estabilización, implantándose, a partir de 1956, una serie de medidas de orden económico para contener el alza del nivel general de precios.

Las principales medidas impuestas fueron las siguientes: a) política monetaria y crediticia restrictiva; b) concesión de reajustes de sueldos y salarios en proporción menor que el alza del costo de la vida; c) contención del gasto público, especialmente el de inversión; d) una reforma cambiaria que significó una fuerte devaluación; e) un aumento importante en las tarifas de los servicios públicos con el propósito de autofinanciar las empresas estatales y; f) una cierta liberalidad en la fijación de los precios de los productos agropecuarios.

Si se tiene en cuenta lo ya expresado con respecto a las verdaderas causas de la inflación se concluye que la política de estabilización seguida fue inadecuada para el tratamiento de la inflación chilena pues, como se ve, se trató de un ataque a lo que se ha denominado mecanismos de propagación de las presiones inflacionarias. En consecuencia, al no influirse sobre las presiones inflacionarias el fenómeno inflacionario persistió; como éste no pudo manifestarse debido al atajo que se le puso a los mecanismos de propagación, se materializó en una fuerte redistribución regresiva del ingreso y en una fuerte contracción de la inversión pública.

Dado el papel dinámico que ha venido jugando en Chile el sector público desde mediados de los años treinta, la limitación del gasto público propiciado por las medidas de estabilización, junto a la caída de la demanda efectiva determinada por el proceso de redistribución regresivo del ingreso a que hemos aludido, provocó necesariamente la contracción de la actividad económica del país.

En 1957 las tendencias depresivas que surgieron durante el año 1956 se agudizaron contrayéndose el ingreso por habitante a razón de un 3% anual. Es cierto que se agregó un nuevo factor desfavorable: la drástica caída de los precios del cobre que del precio récord de 46 centavos de dólar la libra alcanzado en 1956 cayó a un nivel inferior a la mitad de aquél (22 centavos a mediados de 1957).

Entre las medidas adoptadas la que más contribuyó a deprimir el nivel de actividad fue aquella destinada a reducir el déficit fiscal, mediante una contracción de los fondos destinados a instituciones de fomento e inversiones públicas. Éstas tuvieron un impacto directo sobre el nivel general de ocupación del país. En efecto, según un Estudio del Instituto de Economía de la Universidad de Chile la desocupación en Santiago y sus alrededores

pasó de 15 200 a 30 300 personas entre 1952 y 1957, cifras que representan un ascenso en la proporción de desocupados, que pasó de un 4% a un 6% del total de fuerza de trabajo del área.

La contracción del ritmo de actividad fue especialmente violenta en el rubro de las construcciones públicas. Mientras en 1956 se construyeron 5 000 viviendas, en 1957 sólo se hicieron 2 600 y en 1958 su número se redujo aún más, hasta representar solamente 2 300.

La reducción de las inversiones del sector público y la caída de la construcción privada determinó una caída drástica de la inversión bruta total del país, es decir, de la parte del gasto nacional que se destina a ampliar la capacidad productiva nacional. En efecto, ésta, que en 1954-55 representaba, en promedio, una cifra cercana a 10% del producto bruto, una de las más bajas de América Latina, se contrajo en los años 1956, 1957 y 1958, llegando a representar sólo un 8%, es decir, a un nivel casi exactamente igual al estimado para reponer el desgaste del capital existente.

Por su parte, la industria manufacturera, que había constituido junto a la construcción el sector más dinámico de la economía durante el quinquenio anterior a 1956, creciendo a razón de 4.3% anual, perdió impulso a partir de ese último año y no ha dejado de contraerse hasta mediados de 1959, fecha en que se observa una leve recuperación.

III. SITUACIÓN DE LA ECONOMÍA EN 1958

En 1958 las tendencias de la economía chilena no presentaron cambio fundamental alguno con respecto a lo ocurrido en los dos años anteriores. Se mantuvieron las medidas antinflacionarias de tipo monetario y al mismo tiempo, por no haber sido posible equilibrar el presupuesto del gobierno ni cubrir totalmente el déficit con empréstitos externos, se recurrió nuevamente al Banco Central. De esta manera se desvirtuaban, en parte, los efectos favorables que se esperaba obtener de la política de estabilización.

Las medidas adoptadas en 1956 seguían recayendo sobre el sector privado y, en especial sobre el comercio, la industria y los asalariados; acentuando los síntomas ya observados en los dos años anteriores: insolvencia, cesantía, baja de remuneraciones reales y, en general, una tendencia acumulativa al debilitamiento de la economía.

Las tendencias anteriores determinaron un virtual estancamiento del producto interno real, agravado por un deterioro apreciable de la relación de

precios del intercambio y, por consiguiente, una reducción de la capacidad para importar y las importaciones, con lo que se redujo la oferta global de bienes. Por otro lado la demanda monetaria se vio incrementada por la persistencia de déficits fiscales resultando, en definitiva, una intensificación de los mecanismos de propagación de las presiones inflacionarias atenuadas durante el bienio anterior.

La contradicción aparente entre la continuada inflación monetaria y la decadencia de importantes sectores de la producción demuestra que no ha sido posible alcanzar la estabilidad a través de una política de carácter pasivo, es decir, orientada hacia la reducción del gasto privado, en tanto que una política estabilizadora activa habría tratado de restablecer el equilibrio con el aumento de la producción y el empleo.

Es cierto que una nueva reducción de los precios del cobre que llegaron ese año a su nivel más bajo en 8 años, tendió a agravar más aún los problemas a que hacía frente la economía chilena. Sin embargo, ese factor no revistió excesiva importancia, pues Chile consiguió en 1958 préstamos a corto plazo que compensaron plenamente los menores ingresos del cobre, tanto en el presupuesto fiscal como en el balance de pagos.

Existió durante ese año un factor favorable: el aumento de la producción agropecuaria; gracias a un aumento considerable de la superficie sembrada y, sobre todo, a condiciones meteorológicas especialmente favorables; el volumen físico de las cosechas superó en un 18% a la del año anterior. Con ello pudo reducirse el volumen de algunas importaciones imprescindibles y se frenó en notable medida el aumento de los precios internos de ciertos alimentos esenciales.

El índice global de producción industrial volvió a bajar en 1958, llevando el retroceso a un 10% en 3 años. Esto ocurrió a pesar de los notables adelantos conseguidos en algunos sectores tales como la producción de papel y celulosa, azúcar y refinación de petróleo.

La desocupación obrera en la industria también aumentó. El índice de ésta, con base 100 en 1956 se redujo a 88.4% en 1958, es decir, se había contraído en un 12%. Esto plantea graves problemas de carácter social en un país en que existía ya considerable subempleo y donde la tasa de inversión bruta no parece tener perspectivas de mejoramiento frente a un continuo aumento vegetativo de la oferta de trabajo.

La causa principal de la contracción de la producción industrial durante el período 1955/58 reside en la reducción del poder adquisitivo de la clase asalariada, que fue, a su vez, una consecuencia de la considerable reducción de las remuneraciones reales del trabajo y de la merma en más de un

50% ocurrida durante este mismo período en la edificación pública y privada ocurrida a raíz de las disminuciones de las inversiones públicas y de la contracción de los préstamos bancarios para este fin.

Todos estos factores determinaron una depresión de la economía chilena durante el año 1958.

IV. SITUACIÓN ACTUAL

La situación económica chilena mostró signos de recuperación durante el año 1959. A ello contribuyeron diversos factores, se citan entre otros:

El aflojamiento de los controles crediticios impuesto por los planes de estabilización anteriores, que permitieron una recuperación de la actividad constructora privada.

Los planes de desarrollo de la industria del papel y celulosa diseñados por la Corporación de Fomento desde su creación, empezaron a dar sus frutos ya en 1958. En 1959 la producción de estos productos creció considerablemente alcanzando sus exportaciones a otros países de América Latina la suma de 3 millones de dólares.

La producción industrial y la ocupación en la industria se recuperaron durante la segunda mitad del año, aunque sin lograr el nivel que registra con anterioridad a la imposición de las medidas de estabilización.

Los precios del cobre se recuperaron levemente.

Se obtuvieron importantes créditos del exterior que cumplieron el triple objetivo de reducir el déficit fiscal, lograr la estabilidad del tipo de cambio a lo largo de todo el año e incrementar las reservas monetarias internacionales.

Sin embargo, el proceso inflacionario no se atenuó con respecto al ritmo que tenía durante el año anterior e incluso se incrementó. En efecto el índice del costo de la vida que aumentara en un 20% durante el año 1958 se expandió en casi un 32% en 1959.

A partir del 1.º de enero de 1960 se practicó en Chile una reforma monetaria que introduce un nuevo signo monetario: el escudo, cuyo valor es de 1 000 pesos chilenos: su valor actual es, por consiguiente muy cercano al del dólar cuya cotización era en el momento en que se practicó la reforma de 1 053 pesos chilenos.

Las perspectivas futuras de la economía chilena son algo más brillantes

de lo que podría deducirse de la evolución de ésta durante el último quinquenio.

En efecto, la puesta en operación del plan de desarrollo industrial de 10 años diseñado por la CORFO, el incremento del intercambio con Argentina y otros países de latinoamérica y la diversificación de las exportaciones que se prevé con el aumento de la producción de minerales de hierro, productos de la industria siderúrgica, papel y celulosa, conservas de frutas al natural, industria vitivinícola, etc., son síntomas que permiten pronosticar una reactivación de la economía durante el presente año.