

EL SECTOR EXTERNO EN EL DESARROLLO ECONOMICO: CHILE 1850-1955 *

MATS LUNDAHL**

Un tema que se repite continuamente, en la discusión sobre el desarrollo económico, se refiere al rol que puede jugar el comercio internacional. ¿Es el sector externo un *motor de crecimiento y desarrollo* o hay que concentrar esfuerzos en la substitución de importaciones y la producción para el mercado interno?¹. A continuación ilustraremos este tema con un ejemplo concreto: Chile, desde la mitad del siglo XIX hasta la mitad del siglo XX. Durante esos 100 años la economía chilena atravesó, primero, una fase caracterizada por una gran apertura, desde alrededor de 1850 hasta la Depresión a comienzos de la década de 1930 y después, un período donde el elemento principal de la estrategia de desarrollo fue la industrialización para un mercado interno protegido, hasta el año 1955.

* Este artículo resume una parte del resultado de una investigación mayor, financiada por el Consejo de Investigaciones Humanísticas y de Ciencias Sociales y SAREC.

Todas las cifras son tomadas de este proyecto, el cual posteriormente va a publicarse en forma de libro.

Una versión anterior de este artículo se presentó al Seminario de SAREC en Aspenaes, 17-19 junio 1982.

** Instituto de Economía, Universidad de Lund.

¹ Ver por ej. Innis (1933), North (1955), Baldwin (1956), (1966), Kindleberger (1963), pp. 196-205 y Roemer (1970)

Vamos a discutir estos dos períodos por orden. Antes de comenzar con el período de desarrollo hacia afuera, sería interesante dar una mirada a la teoría sobre el comercio exterior y el desarrollo económico que acostumbra denominarse teoría del desarrollo primario exportador y que es la que mejor se corresponde con el tipo de desarrollo que Chile tuvo entre 1850 y 1930.

Una materia prima de exportación puede definirse como un producto no elaborado cuya demanda en el mercado internacional es creciente, que no requiere gran elaboración y cuyo valor, en relación al peso o el volumen, suficientemente alta para que sea remunerativo transportarla desde el productor al consumidor ². Tales materias primas son bienes de exportación rentables. Su producción requiere, a modo de definición, un aporte intensivo de recursos naturales y a menudo, también, de capital.

El elemento fundamental en la teoría del desarrollo primario exportador es la utilización de algún tipo de recurso natural, tierra o algún mineral, para la producción exportadora. Esto ocurre, a menudo, a través del descubrimiento de nuevas fuentes o nuevos métodos de tratamiento. Se considera, por esto, que la producción de la materia prima de exportación impulsa el desarrollo del resto de la economía. Esto ocurre mediante eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante del tipo Hirschman. ³ Lo primero ocurre cuando la materia prima en cuestión necesita, eventualmente, elaborarse antes de ser exportada o cuando significa un aporte importante para otras ramas de la producción interna. Lo segundo ocurre cuando la producción de exportación requiere aportes de otras actividades nacionales: infraestructura, red de transporte, electricidad, agua, son especialmente importantes en este caso.

Cuando la producción de la materia prima de exportación crece, puede producirse una expansión del mercado de bienes de consumo, a través del aumento de los ingresos. Un crecimiento suficiente del mercado, conduce a la producción local de aquellos bienes de consumo que antes se importaban. Finalmente, el desarrollo primario exportador puede tener un efecto positivo sobre el nivel educativo del país, en parte, por ejemplo a través de que la explotación de minerales requiere trabajadores con un cierto nivel de conocimiento, dado que hay un uso intensivo de capital y en parte, porque una sociedad donde los sectores más vitales de la economía requieren una fuerza de trabajo calificada, estimula de diferentes modos la expansión del sistema escolar.

La teoría del desarrollo primario exportador se ha usado para explicar el crecimiento económico en una serie de países: los EEUU durante la época anterior a la guerra civil, el Canadá a la entrada del siglo, Dinamarca durante los últimos 25 años del siglo XIX, Sudáfrica después de los descubrimientos de minerales hacia fines del siglo 19, Zambia (Rodesia del Norte) durante los primeros decenios después de la Segunda Guerra Mundial, Perú entre 1955 y 1965, etc. ⁴. Veamos, ahora, en que medida esta teoría es aplicable a Chile entre 1850 y 1955.

² Roemer (1970), pp. 6

³ Hirschman (1958), cap. 6

⁴ North (1961), Innis (1933), Caves & Holton (1966), cap. 22, Youngson (1959), cap. 10, Farnie (1956), Baldwin (1966), Roemer (1970)

LA ECONOMIA ABIERTA

Durante el siglo XIX se suprimieron gradualmente una serie de trabas al comercio en Chile. Hacia mediados de la década de 1860 se eliminaron, en principio, todas las restricciones al comercio externo y con excepción del período de la Guerra del Pacífico 1879-83, Chile continuó teniendo una economía abierta hasta el comienzo de la depresión a principios de la década de 1930. Más importante aún que la liberalización del comercio fue, sin embargo, una fuerte y creciente demanda de productos agrícolas chilenos. Los grandes descubrimientos de oro en California y Australia alrededor de 1850, tuvieron como efecto que la demanda de cereales y de harina crecieran rápidamente en estos lugares y Chile logró, durante los cinco años siguientes, conquistar una parte importante de esos mercados.

Tanto el mercado californiano como el australiano se perdieron, después, en unos pocos años. Chile logró, entretanto exportar con éxito cereales a países también más cercanos, Argentina y Brasil, durante toda la década de 1860. Al mismo tiempo también, alrededor de 1865, se abrió el mercado inglés. Trigo, cebada y harina se vendieron en este mercado hasta fines de 1870, cuando la competencia de EEUU, Australia y Rusia fue superior. Poco tiempo después ingresó, también, Argentina al mercado internacional.

La exportación chilena de trigo era, en cierto modo, artificial. La época de los grandes productores de cereales no había llegado aún. Los chilenos pudieron aprovechar una súbita oportunidad, debido a que existía capacidad ociosa en la economía, tanto en tierras como en fuerza de trabajo. La exportación chilena de cereales se explica, por lo tanto, mejor a través de la llamada teoría del desahogo de excedentes (*vent for surplus*)⁵. Los recursos libres pudieron ser utilizados, gracias a un aumento en la demanda que condujo a un crecimiento en el precio de los bienes de exportación en relación con otros bienes. Cuando países mejor dotados, tanto en tierras como en tecnología empezaron a competir, Chile tuvo que retirarse.

Las consecuencias de la caída de las exportaciones de cereales no fueron especialmente graves, pues un nuevo producto de exportación - una genuina materia prima de exportación estaba lista para el reemplazo: el salitre. La *Epoca del Salitre*, que duró desde 1880 hasta 1919, fue el resultado de conquistas territoriales durante la Guerra del Pacífico. Chile no había con anterioridad sido dueño de salitreras, pero con la incautación de las ex-provincias peruanas y bolivianas en el extremo Norte, pudo empezar la exportación. Los chilenos no descubrieron su materia prima de exportación, la conquistaron. Chile obtuvo así, prácticamente, el monopolio mundial del salitre, lo que hizo que las exportaciones chilenas recibieran un fuerte impulso. Los impuestos al combinado salitrero de producción y venta, que en su mayoría era de propiedad extranjera, fue la principal fuente de ingresos estatales.

El salitre fue el principal producto de exportación chileno hasta 1913, pero después disminuyó la importancia del mercado del salitre. Durante la Primera Guerra Mundial, los alemanes tuvieron éxito en sintetizar nitrato, a través del *proceso Haber-*

⁵ Ver Myint (1958)

Bosch, al mismo tiempo que los yacimientos chilenos de salitre empezaban a agotarse. Cuando la década de los años 20 comenzaba, la Época del salitre estaba casi agotada.

En cambio, creció la producción de cobre. El cobre fue el más importante producto chileno de exportación de este decenio, y continuó como tal hasta la Gran Depresión. Ya durante el siglo XIX el cobre había sido, ocasionalmente, un importante producto de exportación, pero la producción se efectuaba en pequeña escala. Durante los primeros decenios del siglo XX, la tecnología del cobre sufrió una revolución. Bajo el supuesto que la producción podía realizarse a gran escala, el cobre fue una materia prima de exportación en el sentido que anteriormente le hemos dado a la palabra y hacia la mitad de los años 20 las tres grandes empresas de propiedad americana Andes, Braden y Chilex se habían establecido en Chile. Al iniciarse la Gran Depresión estas tres grandes compañías producían juntas no menos del 90% del cobre chileno,

La exportación de salitre y de cobre produjo profundos efectos en la economía chilena, efectos que, al menos, en parte están de acuerdo con el modelo que la teoría del desarrollo primario exportador señala. Durante el período 1930-55, el promedio de crecimiento del Producto Geográfico Bruto per cápita alcanzó alrededor de un 2% por año, cifra que subió al 4,5% entre 1915 y 1930. Este crecimiento fue aparejado con un cambio estructural de la economía chilena. La participación del sector agrícola en el PGB descendió al 14% entre 1907 y 1930. La industria minera alcanzó al 20% y la industria manufacturera al 15%. El más importante de todos era el sector de servicios, con no menos de un 50%. La economía chilena estaba, por tanto, bien diversificada hacia 1930.

El sector agrícola recibió un fuerte impulso de crecimiento de la minería de exportación. El auge de la explotación del salitre y del cobre requirieron un crecimiento de la producción de alimentos para la venta en los distritos mineros. A partir de esto se creó un nuevo mercado para los productos agrícolas, que compensó la caída de las exportaciones agrícolas. Al mismo tiempo que la industria se desarrollaba y la sociedad chilena se urbanizaba prosiguió esta expansión, en relación con el crecimiento de la población y de los ingresos reales. Desde comienzos del siglo hasta 1930 creció notoriamente el área cultivada la cual casi se duplicó. El dinamismo del sector exportador y su influencia sobre la agricultura creó una pauta que recuerda, fuertemente un crecimiento equilibrado como Ragnar Nurkse lo define, ⁶ en la cual la expansión de cada sector se define por la elasticidad ingreso de la demanda de los consumidores.

Para el sector industrial la situación era algo diferente. El crecimiento industrial comienza en la época de la Guerra del Pacífico. Los productos industriales se necesitaban en la economía de guerra. Además, se produjo una creciente protección aduanera (un paso en dirección contraria a la economía abierta) que vino a jugar un rol no poco importante. Durante el período de expansión, entre 1880 y 1930, se aumentaron las tarifas aduaneras para los productos de importación en varias ocasiones. Tanto el sector minero como el agrícola tenían una clara necesidad de insumos de origen industrial. La economía chilena era fuertemente dependiente tanto de materias primas como de otros insumos desde el exterior. La exportación del salitre generaba los ingresos en

⁶ Nurkse (1961), pp. 251

divisas que podían utilizarse para comprar esos bienes. El resultado de la interacción de estos factores fue que la producción industrial casi se triplicó entre 1880 y 1930. Cuando la Depresión comenzó, la industria chilena, con excepción del sector de bienes de capital, que apenas existía, estaba bien desarrollada.

Incluso el sector de servicios se expandió rápidamente cuando la economía se diversificó y cada sector se especializó como consecuencia del crecimiento dirigido por las exportaciones. Esto condujo a una creciente demanda de aquellos servicios que transformaban los bienes en tiempo y espacio y desde mayor a menor cantidad, o al revés, y de servicios que contribuían a mantener y mejorar la calidad de diferentes bienes y factores de producción de diferente tipo, así como de la transmisión de informaciones.

El Estado chileno se hizo fuertemente dependiente de la exportación y de la importación para la recaudación de sus impuestos. Durante la Era del Salitre, se incrementó la parte de los impuestos a la exportación e importación en los ingresos permanentes del Estado hasta casi un 80% (1895) para luego, cuando las exportaciones de salitre bajaron, descender al 41% en 1930 lo cual era, todavía, una cifra bastante alta.

Unir de esta manera los ingresos del Estado con el comercio exterior fue menos exitoso. El error que se cometió fue que los impuestos al comercio exterior y, sobretudo, a las exportaciones de salitre no se usaron como un complemento para otros impuestos sino como un sustituto de ellos. Los impuestos al sector agrícola eran mínimos y los impuestos sobre la renta no se introdujeron antes de mediados de los años 20. Esto hizo inestable al sistema. Cuando el comercio exterior creció, crecieron los impuestos, pero tan pronto como el comercio se debilitaba, descendían. Estas fluctuaciones no afectaban sólo los ingresos permanentes del Estado sino, también, los extraordinarios. Durante la década de los años 20 Chile obtuvo grandes préstamos en los EEUU. Tales préstamos no se habrían obtenido sin que los ingresos provenientes de las exportaciones (y por lo tanto la solvencia) fueran suficientes. Tampoco se podría, con el correr del tiempo, cancelar los pagos de interés y las amortizaciones si esta condición no se hubiese cumplido.

De esta forma es probable que la acumulación de capital en la economía chilena, se mantuviera a un nivel que era innecesariamente bajo, en relación con lo que podría haberse logrado si los impuestos hubieran comprendido, también, p.ej. impuestos a la tierra y a la renta. La mayor parte de los ingresos del Estado iban al pago de salarios mientras menos de la tercera parte iba a inversiones, las cuales, a su vez, se dividían en forma semejante entre capital físico, por una parte y educación y otras inversiones en capital humano, por la otra.

De esta forma se tuvo éxito en aumentar el porcentaje de alfabetos de un 14 a un 56% entre 1854 y 1930. Esto concuerda bien con la teoría del desarrollo primario exportador, pero debe recordarse que, al mismo tiempo, se creaba un fuerte dualismo en el sistema escolar, ya que la mayoría de los niños hacia 1930 no podían asistir más de un par de años a la escuela, mientras una minoría - las clases media y alta - podían asistir a escuelas privadas de alta calidad, lo cual no sólo les daba los necesarios conocimientos básicos sino que hacía también posible la continuación de estudios superiores, más a menudo en materias humanísticas que en ciencias naturales o técnicas que pudieran haber sido más útiles a las necesidades de la minería y de la industria.

Aquí, por lo tanto, el modelo concuerda mal con lo que la teoría del desarrollo primario exportador señala.

El crecimiento dirigido por las exportaciones influyó sobre la distribución de los ingresos. La carencia de datos hace difícil cuantificar con cierta precisión. Es difícil, por lo tanto, formular conclusiones generales. Pero es posible, al menos, hacer un par de observaciones referentes a la agricultura y a las actividades mineras, que eran los sectores más afectados por el aumento de las exportaciones.

En el sector agrícola pareciera haber ocurrido una nivelación de los ingresos y de las fortunas al interior de la clase terrateniente. Cuando la demanda de productos agrícolas creció, primero, en el mercado mundial y luego, como resultado de la expansión de la industria salitrera, y la demanda se hizo, al mismo tiempo, más diversificada que antes, las grandes haciendas - a causa de problemas de administración y de control - no pudieron enfrentar la mayor intensidad de trabajo que se requería, sino que se dividieron en varios fundos cuya extensión era la mitad o la tercera parte de las haciendas.

Los grupos más pobres dentro de la agricultura - trabajadores agrícolas y arrendatarios - no lograron, sin embargo, mejorar su posición relativa o ni siquiera absoluta. La fuerza de expansión que la agricultura mostró desde mediados del siglo XIX hasta 1930, hizo posible para un propietario agrícola, recibir con el cultivo de un área menor los mismos ingresos que antes cuando cultivaba áreas dos o tres veces superior. El crecimiento de las exportaciones generó, por lo tanto, un indudable bienestar dentro de la agricultura, pero este bienestar no logró llegar a aquellos que estaban en peores condiciones. Después de 1865, los salarios de los trabajadores agrícolas crecieron más lentamente que el precio de los alimentos y, al mismo tiempo, se empeoraron las condiciones de trabajo para aquellos inquilinos que habitaban en los fundos y que trabajaban a jornal a cambio del derecho a utilizar un pequeño pedazo de tierra. La razón de esto no fue el tratar de hacer exportable la economía, sino el hecho de que la tierra estaba monopolizada por un pequeño grupo de latifundistas mientras, al mismo tiempo, crecía la población. De este modo los latifundistas mejoraron su poder de negociación frente a los trabajadores agrícolas y arrendatarios.

El sector minero, por su parte, no fue nunca un sector intensivo en trabajo. A pesar de la violenta expansión de la explotación del salitre, este sector no consiguió nunca ocupar más de un 4% de la mano de obra chilena entre 1907 y 1930. La explotación del cobre contribuyó menos aún. En términos amplios, ayudó muy poco que los salarios en este sector estuvieran claramente por sobre las ganancias en la agricultura, especialmente, cuando las relaciones de trabajo en la industria salitrera eran reconocidamente malas. Incluso en la industria el nivel de los salarios era más alto que el de los trabajadores campesinos. En la década de los 20, correspondió a la industria (inclusiva la construcción) un 15% del total de la ocupación. Esto representaba un mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores, pero, es necesario recordar que la protección aduanera de los productos industriales puede haber jugado un rol, tan grande o posiblemente más grande, que la expansión de las exportaciones en sí misma dentro del crecimiento industrial.

Gran parte, tanto de los yacimientos de salitre como los de los de cobre, estaban en manos extranjeras. Alrededor del 30% del valor de las exportaciones de salitre (entre 1880 y 1924) y 60% del valor de las exportaciones de cobre (durante la segunda

mitad de los años 20) salieron del país. La pregunta es si Chile al llevar a cabo una política diferente hacia las compañías mineras extranjeras hubiera podido lograr un desarrollo más rápido de la economía nacional.

Dentro del sector salitrero la repatriación de utilidades era muy alta. Especialmente si se piensa que el capital del cual las ganancias significaban rendimiento, en su mayor parte, había sido tomado prestado dentro de Chile. Por supuesto, esto se podría haber compensado con el aporte de conocimientos de organización y tecnología por los intereses extranjeros (especialmente británicos) contribuyeron, pero este no parece haber sido el caso. La brecha tecnológica no era muy grande. Los chilenos pudieron haber nacionalizado las pampas salitreras y quedarse con las utilidades sin mayor problema. Que no se hiciera esto fue el resultado de una política conscientemente elegida. La nacionalización no estaba unida a la filosofía económica que se profesaba, la que permitía una entrada y salida relativamente libre, no sólo de bienes sino también de capitales y personas

Dentro del sector cuprífero la situación era diferente. Los impuestos a las compañías del cobre eran más bien bajos, pero aquí, en cambio, la brecha tecnológica era considerablemente mayor. Los productores chilenos de cobre habían tenido el problema de ir a la par con el desarrollo tecnológico ya durante el siglo XIX y después de la revolución industrial, a fines del siglo, estos problemas se agudizaron. Chile no logró desarrollar, por sí mismo, una tecnología del cobre competitiva. Ni tampoco se pudo movilizar el capital necesario para explotaciones en gran escala, ni dentro ni fuera del país. La nacionalización estaba excluida. Por el contrario se podía, como el período siguiente muestra, haber usado los impuestos en mucho mayor escala de lo que en realidad se hizo. Nuevamente la falta de voluntad política puso obstáculos en el camino.

SUBSTITUCION DE IMPORTACIONES Y AUTOSUFICIENCIA ⁷

Cuando la depresión se expandió, a inicios de la década de 1930, en muchos países en desarrollo productores de materias primas, nació el deseo de autosuficiencia en la economía. La razón fue que cuando el precio de las materias primas cayó, la importación de bienes industriales debió disminuirse y se produjeron problemas para cumplir con los pagos de rentas y amortizaciones de los préstamos extranjeros. Diez años después, cuando comenzó la Segunda Guerra Mundial, se produjeron de nuevo dificultades para importar productos industriales, pero esta vez porque los países industrializados debido a la guerra submarina y el bloqueo no podían entregar los bienes terminados.

Argumentos teóricos para la substitución de importaciones no faltaban. El razonamiento de la industria incipiente según el cual la protección aduanera, durante un período limitado, permitiría a la industria crecer y ser competitiva en el mercado mundial, después de lo cual la protección aduanera se podría quitar. Otros argumen-

⁷ La literatura en esta materia es considerable. Ver por ej. lista de literatura en Lundahl y Södersten (1979), pp. 311-315. Una buena síntesis se da en Morton y Tullock (1977), cap. 1. Dos proyectos grandes en esta área se resumen en: Little, Scitovsky and Scott (1970), en Bhagwati (1978) y Krueger (1978).

tos se basaban en distorsiones y problemas de mercado, de diferente tipo. Con excepción del argumento sobre la tarifa óptima todos tenían en común que es posible encontrar mejores soluciones que tarifas y cuotas cuando se trata de resolver esos problemas.

Con excepción del razonamiento industrial incipiente, los argumentos que preceden se basaban en el análisis estático comparativo. Además de esto, se presentaban críticas *dinámicas* en contra de la teoría de las ventajas comparativas. En una perspectiva dinámica, se afirmaba que la substitución de importaciones podría conducir a un mayor crecimiento que el comercio y la especialización según las ventajas comparativas y, de este modo, compensar más que bien las pérdidas de efectividad que una estrategia de autosuficiencia acarrearía. Se suponía que los cambios tecnológicos acompañan a la industrialización y esos cambios podrían contribuir de un modo activo a darle a la economía un alto ritmo de crecimiento.

Se han dado una serie de argumentos de base más empírica en favor de la substitución de importaciones. Uno de ellos sostiene que la exportación de materias primas conduce, a la larga, al estancamiento, porque la elasticidad ingreso en el mercado mundial para este tipo de bienes es baja. Otra, se basa en el hecho de que, al menos durante ciertos periodos, el precio de las materias primas tiende a caer en relación con el precio de los productos industriales. A corto plazo, los ingresos de la exportación de materias primas pueden fluctuar fuertemente, especialmente si la exportación está centrada en uno o en un número reducido de productos. Un cuarto argumento señala que las exportaciones tienen la tendencia a constituir enclaves en un país subdesarrollado, que pudiendo funcionar bien en su interior, no tiene capacidad para impulsar el desarrollo del resto de la economía. Finalmente, hay una serie de teorías, que tienen en común el acentuar que el comercio exterior puede ocasionar una dependencia de otro país más desarrollado, tanto para las exportaciones y las importaciones como en un sentido más general, y esta dependencia puede ser para un país en desarrollo muy difícil de romper por sí mismo.

Este no es el lugar adecuado para discutir que relevancia pueden tener estos argumentos. Por el contrario, proseguiremos analizando las experiencias de la política de substitución de importaciones que se siguió en Chile entre 1930 y 1955.

LA ECONOMIA HACIA ADENTRO.

La depresión de los años 30 afectó a la economía chilena tremendamente. Cuando la depresión comenzó, Chile exportaba entre el 30 y el 40% de su producción total y casi el 90% de las exportaciones provenían del cobre y del salitre. El desarrollo del sector industrial era dependiente de estas exportaciones para obtener materias primas y bienes de capital. La explotación minera había generado una fuerte demanda de productos agrícolas. Las posibilidades de recibir préstamos extranjeros y poder pagar los intereses y amortizaciones, dependía totalmente de los ingresos provenientes de las exportaciones. Los ingresos presupuestarios estaban fuertemente vinculados al comercio exterior. Se había formado un gran sector de servicios para apoyar a los otros sectores como consecuencia de la diversificación de la economía, que las exportaciones habían generado. Toda la economía chilena descansaba sobre las exportaciones.

El año 1933 la Sociedad de las Naciones informó que de 39 países de los cuales ha-

bía información y que en conjunto respondían por alrededor del 90% del comercio mundial, Chile fue el que sufrió el peor descenso entre 1929 y 1932. Tanto el valor de las exportaciones como la producción de cobre cayeron, aproximadamente, en un 90% en tres años. Debido a que las importaciones no cayeron con la misma rapidez, pronto se produjo una crisis en la balanza de pagos y Chile no pudo continuar respondiendo al pago de sus deudas. La tasa de desempleo subió rápidamente. La fuerte concentración del comercio exterior en un par de productos, había generado una economía altamente vulnerable.

Esto produjo un cambio radical en la política de desarrollo. Se establecieron severas reglamentaciones para las divisas extranjeras basada en un complicado sistema de tipos de cambio múltiples. No menos de 11 tipos diferentes de cambio coexistieron entre 1930 y 1955. Se agregó a esto aranceles, restricciones cuantitativas de las importaciones, tipos diferentes de presupuesto para divisas extranjeras, listas de productos de importación preferencial, sistemas especiales de tipo de cambio para ciertas ramas de la producción, convenios comerciales bilaterales, convenios de compensación, convenios de intercambio y organismos estatales cuya actividad disfrutaba de privilegios especiales de importación.

Al mismo tiempo, aumentó considerablemente la intervención estatal en la economía. En 1938 el Frente Popular llegó al poder, una alianza entre los intereses de la clase media y los sectores obreros, con predominancia de los primeros. El Gobierno del Frente Popular creó un órgano especial para estimular el desarrollo económico chileno, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Este organismo llegó a ser el instrumento principal de la política de industrialización, tras las barreras arancelarias, que se llevó a cabo hasta 1955. CORFO funcionaba, principalmente, como un banco de inversiones y se financiaba, directa o indirectamente, a través de créditos del Banco Central.

Las exportaciones se redujeron, en parte, como resultado de un desarrollo desfavorable de los precios en el mercado mundial y también como consecuencia de la política de sustitución de importaciones, que discriminaba contra la exportación de productos, al menos, durante todo el período en el cual hay datos apropiados para consultar (1946-55) mientras, al mismo tiempo, se otorgaban ventajas a la producción que competía con la importación. La parte de las exportaciones, dentro del PGB, cayó desde un promedio de 44% en 1928-30 a un 12% en 1952-55. También las importaciones descendieron y no alcanzaron el nivel de 1929 antes de 1952, y entonces solamente en términos totales y no per cápita. La cuota de las importaciones dentro del PGB bajó de 38% a 9%, desde el inicio de la depresión, hasta la primera mitad de la década de los años 50.

Durante este período cambió, también, la actitud chilena frente a la actividad de las grandes empresas cupríferas. Tanto los impuestos directos como los indirectos crecieron considerablemente, de manera que, la parte del valor de la producción de cobre que permaneció en Chile en forma de impuesto, salarios y otros gastos locales creció desde un 30% en 1929 hasta más de un 90% a principios de la década de los 50, calculado en dólares americanos. Agréguese a esto, que la subvaloración del peso chileno que las empresas mineras aprovechaban en sus transacciones de cambio, desapareció en 1942 y se reemplazó por una sobrevaloración, es decir, por un impuesto implícito.

De esta manera se mantuvo bajo el nivel de ganancias de las empresas cupríferas como así, también, la producción y la exportación. La parte chilena de la producción de cobre mundial cayó de un 20% en 1934 hasta un 11% veinte años después.

La estrategia funcionaba, como era de esperar, mejor para la industria. Las cifras de crecimiento para el período desde 1930 hasta 1954, estaban claramente sobre las cifras de la época de la Primera Guerra mundial hasta el inicio de la Depresión, pero no tan altas como para que se pudiera hablar de un éxito decisivo para la industria. Parece, sin embargo, que el rol de la sustitución de importaciones disminuyó rápidamente. El aporte mayor al crecimiento industrial de la sustitución de importaciones fue de 73% hacia 1937-38; es decir, hasta la creación de CORFO, mientras la cifra bajó después a un promedio de 15% desde esos años hasta 1952-53.

La política de sustitución de importaciones no creó una industria eficiente. Los costos estaban, muy a menudo, por sobre el nivel que hubiera hecho a la industria competitiva con los precios del mercado mundial. Sobrecapacidad y cuellos de botella coexistían. Ni capital ni mano de obra se usaron de la mejor manera. Sin la competencia de los bienes importados la presión a las empresas con altos costos no fue lo suficientemente fuerte para que bajaran.

La intensidad de capital creció durante este período. Esto dependió, entre otras causas, de que el precio relativo del capital cayó. En parte, esta caída fue consecuencia de la política de sustitución de importaciones; ya que la fijación de los tipos de cambio para las importaciones de capital en términos nominales resultó en un nivel cada vez más bajo, cuando la inflación continuó.

Chile fracasó, por último, en crear un sector de bienes de capital debido a que el mercado nacional era demasiado pequeño. El país continuó, a pesar de la política de sustitución de importaciones, siendo dependiente de las exportaciones para obtener bienes de capital.

La agricultura chilena se estancó entre 1930 y 1955. Las cifras que existen sobre la producción agrícola per cápita son poco confiables, pero indican que la producción no era mayor en 1955 que en 1940 y posiblemente que en 1930. Tanto la productividad de la mano de obra como el rendimiento por hectárea mostraban bajos ritmos de crecimiento.

Este desarrollo fue, en parte, una consecuencia directa de los esfuerzos para la industrialización a través de la sustitución de importaciones. Si se observa las medidas de la política comercial aparece que, al menos durante todo el primer decenio después de la Segunda Guerra mundial, la política comercial contribuyó a distorsionar los precios relativos entre los productos agrícolas y los industriales, en beneficio de estos últimos. Cuando la importancia política de la clase media y de la clase trabajador, creció, durante la década de los años 30, se introdujo el control de precios para los alimentos. Este control aumentó durante la Segunda Guerra Mundial y hacia 1950, prácticamente todos los productos agrícolas tenían su precio controlado, a un nivel que era inferior al que se hubiera regido en un mercado libre. Al mismo tiempo creció la demanda de alimentos. Debido a que no se permitió subir el precio de los alimentos y la demanda creció más rápido que la producción interna, se recurrió a la importación a precios subvencionados, lo cual contribuyó, a su vez, aún más a mantener baja la capacidad competitiva de la agricultura nacional. Finalmente, durante la Segunda Guerra Mun-

dial y la mayor parte del decenio siguiente la mayoría de los desembolsos de CORFO fueron a la industria y no a la agricultura

Un buen indicador de que medida el sector agrícola aparecía como menos atractivo que la industria, lo da el desarrollo de las ganancias en ambos sectores. Entre 1940 y 1952, las utilidades de la industria fueron positivas todo el tiempo, mientras la agricultura en no menos de 5 ocasiones mostró pérdidas. El resultado fue que los consumidores chilenos vieron bajar la oferta de la mayoría de los alimentos básicos (inclusive importados) desde principios de la década de los 40 hasta principios de la década de los 50.

Uno de los principales problemas de la economía chilena, desde fines de los años 30 hasta mitad de la década de los 50, fue su alta tasa inflacionaria; un promedio de casi 20% anual, con una aceleración de más de 70% en 1954-55. Esta alta inflación no carecía de relación con la política de sustitución de importaciones. Los esfuerzos de industrialización se financiaron con créditos del Banco Central, pero éste no usó el tipo de interés para regular la oferta de créditos, sino que el nivel de interés que tuvieron que pagar los institutos de desarrollo estuvo por debajo de la inflación, al mismo tiempo que los bancos comerciales subieron sus tasas de interés lentamente. Además, se permitió que las emisiones de los institutos de desarrollo sirvieran de base para la expansión del crédito. A causa de esto, el Banco Central perdió, en parte, el control sobre la emisión monetaria. Al mismo tiempo que se crearon más fondos de este tipo, aumentó la inflación.

A esos factores monetarios se agregaron un cierto número de *factores estructurales*. Había un cuello de botella en el sector externo. Ya que la producción agrícola creció lentamente, debió recurrirse a las importaciones. Estas, a su vez, tuvieron que ser financiadas, principalmente, a través de las exportaciones de cobre. Como sabemos, las exportaciones de cobre tenían problemas, lo que condujo, a su vez, a una tendencia deficitaria en la balanza comercial. Cuando luego se produjeron las devaluaciones, el nivel de precios tendió a subir.

La política sustitutiva de importaciones estaba destinada a solucionar este tipo de problemas, pero, en realidad, los empeoró. Las exportaciones se frenaron, la industria dependía de la importación de bienes de capital y la importación de éstos se subvencionaba. Dentro de la industria existía, como sabemos, una situación con producción ineficiente, lo cual a su vez, aumentó la inflación a través de ejercer una presión hacia arriba de los precios industriales. También es posible que la política de sustitución de importaciones haya aumentado el grado de concentración dentro de la industria y, por consiguiente, fortalecido la tendencia a la fijación de precios monopólicos.

Más aún, el Gobierno no tuvo éxito en crear un sistema de impuestos suficientemente flexible. Los impuestos siguieron dependiendo de los ingresos de las exportaciones y de los derechos de importación. Los impuestos directos, por ejemplo, a los ingresos se restringían mientras los gastos estatales en salarios y seguro social aumentaron. Para compensar las fluctuaciones en los ingresos de las exportaciones, sólo se podían aumentar los impuestos indirectos y esto tendió a hacer subir el nivel de precios aún más.

Finalmente, la subvención a las importaciones contribuyó a la inflación. El sistema funcionaba bastante bien cuando el valor de las exportaciones creció, pero cuando éstas se estancaron, a fines de la década de los años 40 y principios de la del 50, el precio

en el mercado mundial de los bienes de importación subió al mismo tiempo y la importación de máquinas para la industria aumentó, etc.; hubo así menos medios financieros para subvencionar las importaciones, lo que, a su vez, fue uno de los factores que condujeron a la devaluación a principios de los años 50.

La política de sustitución de importaciones y la inflación afectaron, a su vez, el nivel y la distribución de los ingresos. Los bienes de inversión fueron más baratos en relación con los bienes de consumo durante todo el decenio de postguerra, entre otras causas, como resultado de la política comercial. Esta fomentó un aumento de la intensidad del capital en la economía. En el sector cuprífero se notó esto en más alto grado que en ningún otro sector. Si se hubiera sostenido una política cambiaria no discriminatoria el empleo podría haber sido, por lo menos, un 45% más alto. La política cambiaria funcionaba como un impuesto implícito a la fuerza de trabajo, ya que las empresas del cobre estaban obligadas a pagar la fuerza de trabajo a un tipo de cambio que sobrevaloraba la moneda chilena. Cuando los salarios subían en moneda chilena, subía todavía más, el costo en dólares para las empresas. La política monetaria mantuvo bajos el empleo y los salarios dentro del sector cuprífero.

Incluso la inflación jugó un rol importante aquí. Cuando los precios subieron los trabajadores pidieron compensación. Los obreros mineros estaban relativamente bien organizados y tenían generalmente éxito por ello. Así se desarrolló una presión sobre las empresas mineras para aumentar la productividad de la mano de obra. Nuevos y mejores métodos se desarrollaron y esto mantuvo estancado el nivel del empleo, por ejemplo, de un modo acumulativo, ya que el incremento de la productividad del trabajo causaba un aumento también de las exigencias salariales.

La distribución de los ingresos dentro de las categorías de trabajadores y empleados cambió. Los últimos tuvieron más éxito que aquellos, en general, en mantener su posición absoluta y relativa. Los verdaderos perdedores en la espiral de la inflación fueron los trabajadores agrícolas, que vieron disminuir su poder de compra en no menos de un 20%, desde 1940 a 1952. Los empleados dentro de la industria se las arreglaron mejor que los del sector minero. Los verdaderos vencedores fueron los empleados públicos.

La restricción del sector agrícola y el estímulo a la industria vía la política comercial y la política de industrialización, explican el desequilibrio entre los que trabajaba en la agricultura y los empleados industriales pero no pasa de allí. Mucho más importante era la organización de los grupos en el mercado del trabajo. Los empleados fueron un importante grupo de apoyo del Frente Popular y por eso les era fácil satisfacer sus peticiones. Los trabajadores agrícolas estaban mal organizados, primero, porque la Constitución contenía grandes trabas y porque los trabajadores agrícolas eran un grupo no interesante para los partidos de izquierda. El Frente Popular era una alianza entre la clase media y los trabajadores de las ciudades. Los trabajadores dentro de la industria y la minería estaban mucho mejor organizados que los trabajadores agrícolas, pero no tan bien como los empleados y no disfrutaban del mismo apoyo político.

Durante el período 1930-55 los intereses norteamericanos eran dueños de las tres grandes compañías del cobre. Ya hemos constatado que los impuestos a aquellas empresas aumentaron drásticamente durante el período. No parece, sin embargo, que las compañías cupríferas fueran sometidas a impuestos excesivos, en el sentido de que habría sido posible obtener un ingreso total de impuestos más altos a través de mantener una

tasa de impuestos más baja.

Desde el punto de vista de los impuestos estatales, esto significa que los impuestos al cobre desde un nivel de 5-6% a fines de los años 30 se triplicaron a mediados de los años 50. Una razón importante para ello fue que era difícil conseguir divisas de otra forma y se necesitaba moneda extranjera para construir la industria. Además se continuó, en gran medida, omitiendo expandir la base impositiva a través del alza de los impuestos directos.

Igual que anteriormente, se usaron los impuestos al sector cuprífero preferentemente para financiar los gastos corrientes estatales, en vez de inversiones. El sector educacional continuó siendo importante, pero, aún entre 1930 y 1955 la mayor parte fue a gastos corrientes, especialmente, a salarios. El sistema escolar prosiguió, por lo tanto, siendo dual igual que durante el período precedente.

CONCLUSIONES

El crecimiento de la economía chilena, durante los dos últimos decenios del siglo XIX hasta 1930, muestra una serie de rasgos que están de acuerdo con lo que la teoría del desarrollo primario exportador deja entrever. El crecimiento fue *dirigido* por dos materias primas de exportación: el salitre y el cobre y desde esos sectores se difundieron fuertes impulsos de crecimiento a los sectores agrícolas y de servicios. Aún la industria fue afectada, pero este sector gozó, además, de una creciente protección aduanera. La economía chilena no fue completamente abierta, ni siquiera, durante el período anterior a 1930.

Las exportaciones pusieron su sello aún a los ingresos estatales, que se basaban, en alto grado, en impuestos a las exportaciones y a las importaciones. Si se hubieran extendido los impuestos a otras categorías y a otros sectores, hubiera podido crecer la formación de capitales. Las inversiones existentes fueron en un 50% para mejoramiento del capital humano, primeramente, en forma de educación, lo que concuerda bien con la teoría del desarrollo primario exportador, aunque no con el contenido educacional.

La falta de datos hace difícil extraer conclusiones sobre como afectaron las exportaciones la distribución de ingresos, pero parece estar claro que, al menos, un importante grupo - los trabajadores agrícolas - no experimentaron alzas en su nivel de vida, más que nada debido a que la tierra estaba concentrada en un número reducido de personas. Finalmente, es posible que los sectores salitrero y cuprífero estuvieran tributando menos de lo pensado, con un gran flujo de repatriación de utilidades como consecuencia. Más hubiera podido retenerse en Chile y usado para fines del desarrollo.

Los esfuerzos puestos en las exportaciones contribuyeron, por tanto, de un modo positivo al desarrollo chileno entre 1850 y 1930. La parte negativa del asunto parece haber provenido, en gran parte, de condiciones políticas e institucionales internas.

Cuando la depresión surgió, a principios de la década de 1930, cambió la política chilena de desarrollo. Los esfuerzos se concentraron en una industrialización protegida por barreras arancelarias y otras trabas comerciales. Luego aumentaron los impuestos a las compañías cupríferas en forma drástica.

Como consecuencia de esta política descendieron tanto las exportaciones como las importaciones. La parte que corresponde a Chile de las exportaciones mundiales de

cobre disminuyó, prácticamente, a la mitad en 20 años. Dentro del sector industrial funcionó relativamente bien la política de sustitución de importaciones, pero sólo durante la década de los años 30. Después, la contribución de la sustitución de importaciones al desarrollo industrial, bajó rápidamente. La industria, entretanto, no fue eficiente sino que producía a costos relativamente altos. No se tuvo éxito en crear un sector de bienes de capital, debido a que el mercado interno era tan pequeño.

La política de sustitución de importaciones fue desfavorable para la agricultura. Los precios relativos se distorsionaron en favor de la industria y en desventaja de la agricultura. La agricultura no lograba producir alimentos de acuerdo con el ritmo de crecimiento de la demanda. Para poner término a esto se utilizó la importación subvencionada de alimentos, lo cual disminuyó aún más la capacidad competitiva de la agricultura nacional. En resumen, disminuyó la oferta de alimentos básicos per cápita.

La política de sustitución de importaciones contribuyó, de diferentes maneras, al alto nivel inflacionario que regía en Chile, desde fines de la década de los años 30 hasta la mitad de los 50. La inflación y la política de sustitución de importaciones afectaron la formación y distribución de los ingresos. Dentro del sector cuprífero por ejemplo, la política de cambios mantuvo bajas tanto la ocupación como el nivel de los salarios. Con la discriminatoria política agraria se perjudicaron, fuertemente, los trabajadores agrícolas. Pareciera, sin embargo, que la distribución de los ingresos pudiera ser mejor explicada a través de la fuerza política y de la organización de los diferentes grupos.

Los ingresos del Estado prosiguieron, pese a la política de sustitución de importaciones, siendo preferentemente dependientes de los impuestos a la producción de cobre. Esos ingresos fueron usados, en su mayor parte, de la misma manera que antes, más para gastos corrientes que para inversiones. La educación era aún un sector prioritario, pero las tendencias al dualismo dentro del sistema educativo que habían, no desaparecieron totalmente.

La política sustitutiva de importaciones funcionaba, por lo tanto, regularmente. Es dudoso en que medida Chile tuvo éxito en romper su dependencia del exterior. Todavía había que confiar en las exportaciones para obtener bienes tan importantes como los alimentos y los bienes de capital y la industria que se creó no fue especialmente eficiente. Un importante grupo con bajos ingresos - los trabajadores agrícolas - que, además, estaban mal organizados, fueron directamente afectados por la política y vieron bajar sus ingresos reales. Había una clara relación entre la sustitución de importaciones y la alta tasa inflacionaria. A esto se agrega, que aún se usaban los impuestos estatales del sector exportador de una forma que no contribuía a fortalecer el aparato productivo.

BIBLIOGRAFIA

- Baldwin, R. E. (1956), *"Patterns of Development in Newly Settled Regions"*, Manchester School of Economics and Social Studies. vol.24
- Baldwin, R. E. (1966), *Economic Development and Export Growth: A Study of Northern Rhodesia, 1920-1960*, Los Angeles
- Bhagwati, J. (1978), *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, New York
- Caves, R. E. & Holton, R.H (1959) *The Canadian Economy*, Cambridge, Mass.
- Farnie, D.A. (1956), *"The Mineral Revolution in South Africa"*, South African Journal of Economics, vol. 24
- Hirschman, A. O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven and London
- Innis, H.R. (1933), *Problems of Staple Production in Canada*, Toronto.
- Kindleberger, C. (1962), *Foreign Trade and the National Economy*, New Haven and London
- Krueger, A. (1978), *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*, London
- Little, I., Scitovsky, T. & Scott, M. (1970), *Industry and Trade in Some Developing Countries. A Comparative Study*, London
- Lundahl, M. & Södersten, B. (1979), *Utvecklingsekonomi*, andra uppl., Stockholm
- Morton, K. & Tulloch, P. (1977), *Trade and Developing Countries*, London
- Myint, H. (1958), *"The Classical Theory" of International Trade and the Underdeveloped Countries*, Economic Journal, vol. 68
- North, D. C. (1955), *"Location Theory and Regional Economic Growth"*, Journal of Political Economy, vol. 63
- North, D.C. (1961), *The Economic Growth of United States, 1790 to 1860*, Englewood Cliffs
- Nurkse, R. (1961), *Equilibrium and Growth in the World Economy*. Cambridge, Mass.
- Roemer, M. (1970), *Fishing for Growth. Export-led Development in Peru. 1950-1967*, Cambridge, Mass.
- Youngson, A.J. (1959), *Possibilities of Economic Progress*, Cambridge