

LA INFLACIÓN CHILENA: UN ENFOQUE HETERODOXO *

Oswaldo Sunkel

(Chile)

No importan las equivocaciones ni las exageraciones. Lo que vale es el valor de pensar en voz alta, decir las cosas tal como se sienten en el momento en que se dicen. Ser lo suficientemente temerario para proclamar lo que uno cree que es la verdad... Si fuera uno a esperar a tener la verdad absoluta en la mano, o sería uno un necio o se volvería uno mudo para siempre...

JOSÉ CLEMENTE OROZCO ¹

I. INTRODUCCIÓN

El prolongado proceso inflacionario que ha venido experimentando la economía chilena ha sido siempre objeto de una gran curiosidad e interés internacional. Recientemente, con el agravamiento del ritmo de la inflación hasta tasas insospechadas, y luego, con la política de estabilización iniciada en los primeros meses del año 1956, esa curiosidad y ese interés se han acentuado de manera notable.

Por desgracia, los observadores internacionales han debido contentarse casi siempre con informaciones esporádicas y parciales, y —desde que se inició el programa de estabilización— hasta tendenciosas e interesadas. Por cierto que ello no ha contribuido a que el observador extranjero se forme un juicio adecuado del problema que aqueja a la economía chilena. Tal vez por esta misma causa las opiniones que se repiten con más insistencia pecan de un simplismo y una superficialidad inaceptables, lo cual no se justifica aun cuando en el propio país se emiten con demasiada frecuencia opiniones de similar categoría.

Tan lamentable situación no es fácil de explicar. Una somera familiaridad con las características de la inflación chilena —que no es

* Ésta es una versión corregida y ampliada especialmente para el número de aniversario de EL TRIMESTRE ECONÓMICO, de un trabajo presentado a las Primeras Jornadas de Desarrollo Económico, organizadas por la Asociación de Ingenieros Comerciales y el Círculo de Economía, con el auspicio del Departamento de Extensión Cultural y el Instituto de Economía de la Universidad de Chile, y realizadas en Santiago de Chile durante el mes de julio de 1958.

Las opiniones expresadas en este artículo son estrictamente personales y no deben ser asociadas en forma alguna con la institución en que el autor presta sus servicios. El autor desea dejar constancia expresa, asimismo, de su profunda gratitud al licenciado Juan F. Noyola por el privilegio de haber podido someter las ideas que se exponen en este artículo a su excepcional capacidad crítica y por el estímulo que durante años le brindaron sus propios estudios y pensamientos relativos al tema de este ensayo. No obstante, lo que este trabajo tenga de objetable debe ser atribuido íntegramente al autor.

¹ Fragmento de una carta de Orozco, citada por Justino Fernández: *Orozco, forma e idea*, Ed. Porrúa, México, 1956, segunda edición.

mucho exigir de quien pretende opinar— debería ser suficiente para evitar tales desastrosos. Téngase presente, en efecto, que la inflación en Chile tiene una persistencia ya casi secular, que su ritmo ha sido muy elevado y aun creciente durante la posguerra, que a pesar de ello no se ha producido —como es frecuente— una hecatombe financiera y un completo desbarajuste del sistema productivo, y que sólo recientemente se han apreciado algunos de los efectos que tradicionalmente se esperan de la inflación: la redistribución del ingreso en perjuicio de los sectores de rentas contractuales, el abandono del dinero como medio de cambio, la acumulación desmesurada de existencias, etcétera.

Estos pocos rasgos fundamentales del proceso inflacionario chileno acusan suficientemente la naturaleza un tanto peculiar del fenómeno. Parecería lógico entonces —para quienes no tengan obstruida la percepción por el “velo monetario-doctrinario”— que su diagnóstico y terapéutica no podrán realizarse a base del análisis y política prescritos tradicionalmente para estos casos. La verdad escueta —no por elemental menos desdeñada— es que la inflación no ocurre *in vacuo*, sino dentro del marco histórico, social, político e institucional del país. No parece desacertado suponer entonces que la inflación chilena —como la de otros países de similar grado de desarrollo, parecida estructura económica y comparable evolución histórica— debe ser analizada a la luz de una interpretación propia, condicionada por la realidad a la que pretende ser aplicada.

Descansa esta nueva interpretación del fenómeno inflacionario sobre un hecho que comienza a ser aceptado en forma cada vez más amplia: *las fuentes subyacentes de la inflación en los países poco desarrollados se encuentran en los problemas básicos del desarrollo económico, en las características estructurales que presenta el sistema productivo de dichos países.*² Es necesario, pues, comenzar a superar los tradicionales enfoques de corto plazo con que se acostumbra analizar la inflación en nuestros países, enfoques que consisten en exhibir acusadoramente las ya clásicas estadísticas monetarias y atribuir los calificativos de “manirroto”, “débil” e “irresponsable” al gobierno, el Banco Central y los sindicatos, respectivamente. Este tipo de “análisis”, que en el mejor de los casos apenas si permite delinear la trayectoria de la inflación en la esfera financiera, jamás logró explicar sus causas, su persistencia ni mucho menos sus características locales.

Partiendo en cambio del principio de la interdependencia entre el proceso de crecimiento y el fenómeno inflacionario es posible des-

² United Nations, *World economic report*, 1956, New York, 1957, pp. 7-8; CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1957, segunda parte, capítulo vi, Santiago, Chile, 1958 (Edición mimeografiada).

arrollar un esquema analítico que permite organizar coherente y jerárquicamente los factores fundamentales y secundarios de la inflación, como también sus mecanismos característicos, todo ello dentro del marco de las condiciones económicas estructurales del país. Ésta es, nada menos, la tal vez desmesurada pretensión del trabajo que aquí se presenta.

En los últimos años, a medida que la interpretación apriorística del fenómeno chileno ha venido siendo desplazada por la investigación seria y objetiva de los diversos factores de la inflación, se ha podido observar la naturaleza extremadamente compleja de los diversos elementos y mecanismos que intervienen en ella. Se han apreciado también las interrelaciones entre los fenómenos del crecimiento y la inflación, como asimismo las ligazones entre las circunstancias puramente económicas, las políticas, las institucionales y las sociales.³ Se ha hecho evidente entonces la necesidad de un marco analítico que permita desentrañar de entre todos los elementos causales los que son primordiales y los que desempeñan un papel secundario, y luego organizarlos todos de tal manera que se pueda llegar a una comprensión íntima del "funcionamiento" de la inflación. Las observaciones que siguen no constituyen sino un modesto primer paso en esa dirección. Se ha tratado apenas de bosquejar un esquema metodológico muy simple, pero que parece apropiado para el caso concreto de Chile, y tal vez para otros países similares. La presentación metodológica y formal de dicho esquema analítico —muy somera por cierto— se encuentra en la primera parte del artículo.

En la segunda parte se utiliza ese esquema en el análisis de la inflación chilena durante el período que va aproximadamente desde fines de la década de los años treinta hasta 1955. Luego se aplica el mismo enfoque al análisis del experimento de estabilización realizado durante 1956 y 1957 y, finalmente, se le utiliza como marco de referencia para plantear en términos muy generales los objetivos que debería perseguir una política de estabilización.

Dada la pretensión de presentar en este trabajo un enfoque integral del fenómeno inflacionario chileno, y la preocupación de mantenerlo dentro de límites razonables, la exposición ha tenido que ser necesariamente muy sucinta. En espera de poder presentar un estudio más amplio y completo, debidamente desarrollado y documentado, se ofrece por ahora este artículo a modo de tesis y únicamente con la intención de demostrar la viabilidad y posibilidades del enfoque pro-

³ Una síntesis bastante completa de los diversos estudios de la inflación chilena publicados en los últimos años, clasificados por tipo de enfoque o análisis, ha sido realizada por Gonzalo Martner: *La inflación chilena en el pensamiento y en la acción*, Panorama Económico, N° 192, julio de 1958, Santiago, Chile.

puesto. Solamente se ha tratado de exponer una hipótesis de trabajo, cuya propiedad —aunque no su demostración— parece quedar asegurada por los hechos mencionados, las estadísticas citadas y las investigaciones previas en que se basa.

El autor de estas notas desearía que economistas más capacitados y con mayor experiencia que él estuvieran dispuestos, en esta hora crucial para el país, a “pensar en voz alta”. Una apreciación desprejuiciada y franca de la situación económica de Chile, y sus perspectivas, es cada vez más necesaria. La desastrosa política de estabilización reciente, que no sólo ha limitado seriamente la actividad económica a corto plazo sino incluso comprometido las posibilidades de desarrollo a largo plazo, hace absolutamente indispensable la formulación de políticas debidamente condicionadas a la realidad chilena.

II. EL MÉTODO DE ANÁLISIS DE LA INFLACIÓN

El análisis de la inflación puede reducirse a dos aspectos fundamentales: *a)* la identificación y clasificación de los diversos elementos y categorías que intervienen en el proceso inflacionario, y *b)* el análisis de sus interrelaciones. Se podría comenzar entonces por distinguir entre las diversas *presiones inflacionarias* para analizar después *los mecanismos de propagación*.⁴ Es ésta una distinción fundamental, porque ambos tipos de factores constituyen categorías lógicas diferentes. Los mecanismos de propagación no pueden, por ejemplo, constituir una causa de la inflación, pero bien pueden mantenerla y aun contribuir a darle su carácter acumulativo. Sobre todo, son generalmente el aspecto más visible del mecanismo inflacionario, lo 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 cuando menos en tres categorías lógicas independientes: *a)* las presiones inflacionarias básicas o estructurales; *b)* las presiones inflacionarias circunstanciales, y *c)* las presiones inflacionarias inducidas por el propio proceso inflacionario o acumulativas.

a) Las presiones inflacionarias básicas

Obedecen fundamentalmente a limitaciones, rigideces o inflexibilidades estructurales del sistema económico. En efecto, la incapacidad de determinados sectores productivos para atender las modificaciones de la demanda —o sea, en definitiva, la escasa movilidad de los recursos productivos y el deficiente funcionamiento del sistema de precios— sería

⁴ Juan F. Noyola, “El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos”, *Investigación Económica*, vol. XVI, Nº 4, cuarto trimestre, 1956, México, pp. 604-605.

el principal generador de los desequilibrios inflacionarios estructurales.⁵ Como se verá más adelante, se trataría básicamente: *a)* del estancamiento de las disponibilidades de alimentos frente al desarrollo de la demanda, *b)* de la incapacidad de la economía chilena para ampliar, diversificándolas, el poder de compra de las exportaciones, *c)* de una deficiente tasa de formación de capital, y *d)* de deficiencias estructurales en el sistema tributario.

En estos fenómenos —y otros que se mencionarán más adelante— residiría entonces lo que se podría llamar “las causas últimas” de la inflación. Por consiguiente, sin su eliminación sería imposible recuperar la estabilidad.

b) Las presiones inflacionarias circunstanciales

Cabría citar entre ellas, por ejemplo, el aumento de los precios de las importaciones y los aumentos masivos en los gastos públicos determinados por una catástrofe nacional o por razones de índole política. Es evidente que este tipo de presiones inflacionarias está siempre latente y que lo más que la política económica puede pretender es amortiguar dichas presiones e impedir en lo posible su propagación.

c) Las presiones inflacionarias acumulativas

Trátase en este caso de las presiones inflacionarias que son inducidas por la propia inflación, y que tienden a acentuar la intensidad del mismo fenómeno al que deben su existencia. Dado su carácter, la magnitud de estas presiones es una función creciente de la extensión y ritmo de la propia inflación.

Son estas presiones —junto a los mecanismos de propagación— las que en los últimos años tuvieron un papel protagónico en el escenario inflacionista chileno.

Casi no hace falta citar ejemplos de este tipo de presiones, pues no hay análisis de la inflación chilena que no subraye —entre otros factores— las deplorables distorsiones del sistema de precios, la ineficiente orientación de la inversión por actividades, los efectos del control de precios y la deformación de las expectativas económicas.⁶

⁵ United Nations, *World economic report*, 1956, pp. 7-8, New York, 1957; M. Kalecki, “El problema del financiamiento del desarrollo económico”, *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, vol. XXI, Nº 4, octubre-diciembre, México, 1955; Samuel Lurié, *Estabilidad y desarrollo económico*, CEMLA, México, 1955, pp. 139 ss; Horacio Flores de la Peña, *Los obstáculos al desarrollo económico*, Escuela de Economía U.N.A.M., México, 1955; Osvaldo Sunkel, “¿Cuál es la utilidad práctica de la teoría del multiplicador?” *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, vol. XXIV, Nº 3, julio-septiembre, México, 1957, pp. 271-274.

⁶ El análisis teórico de los efectos de la “inflación reprimida” puede verse en: Bent Hansen, *The theory of inflation*, London, 1951, capítulos iv-vi; y H. K. Charlesworth, *The economics of repressed inflation*, London, 1956.

d) *Los mecanismos de propagación*

Todos los tipos de presiones inflacionarias citados no se materializan, sin embargo, en un proceso violento y permanente de expansión monetaria y ascenso del nivel general de precios, si no fuera por la presencia de un “eficiente” mecanismo de propagación de tales presiones. Dicho mecanismo es fundamentalmente el resultado de la incapacidad política de la sociedad chilena para dar un fallo definitivo en dos grandes pugnas o choques de intereses económicos.

La primera de esas pugnas concierne a la distribución del ingreso entre los distintos grupos sociales que intervienen en el proceso económico. La segunda se refiere a la distribución de los recursos de la comunidad entre los sectores público y privado de la economía. La pugna de ingresos es una situación paradójica en que cada grupo definido de la comunidad pretende favorecerse a expensas de los grupos restantes, sin lograr nunca una ventaja permanente. La pugna por los recursos se manifiesta en la intención fiscal de aumentar o siquiera mantener su participación real en el gasto nacional, frente a su incapacidad para obtener la consiguiente transferencia de ingresos reales (recursos) de parte del sector privado.

En resumidas cuentas, el mecanismo de propagación viene a ser la capacidad de los diferentes sectores o grupos económicos y sociales para reajustar su ingreso o gasto real relativo: los asalariados vía los reajustes de sueldos, salarios y otros beneficios; los empresarios privados vía las alzas de precios; y el sector público vía el aumento del gasto fiscal nominal.⁷

III. EL DIAGNÓSTICO DEL CASO CHILENO

a) *La inflación chilena antes de 1956*

1. Las presiones inflacionarias estructurales

a) *La inflexibilidad de la oferta.* Uno de los elementos esenciales que intervienen en la generación de presiones inflacionarias estructurales en las economías poco desarrolladas reside en la escasa movilidad de los recursos productivos que caracteriza a dichas economías. Esta circunstancia impide que la estructura de la producción se ajuste con la debida prontitud a las modificaciones en el patrón de la demanda y así —dada la limitación a las importaciones impuesta por la capacidad para importar— permite la generación de presiones inflacionarias bá-

⁷ Henri Aujac, “Inflation as the Monetary Consequence of the Behaviour of Social Groups”, *International Economic Papers*, Nº 4, London, 1954. Para un análisis histórico del “empate político” en Chile y sus consecuencias inflacionarias, véase: Aníbal Pinto Santa Cruz, “Perspectivas del proceso inflacionario en Chile”, *Comercio Exterior*, tomo VI, Nos. 11 y 12, México, 1956.

sicas. En el caso de Chile, dichas presiones se pueden agrupar de la siguiente manera:

i) *La rigidez de la oferta de alimentos.* Según puede apreciarse en el cuadro 1, entre 1940 y 1952 el volumen de la ocupación, el ingreso real total y por persona, y los gastos de consumo en alimentación crecieron considerablemente, mientras que la producción agropecuaria prácticamente no se modificó. Si las cifras correspondientes se dividen por el crecimiento de la población, de hecho se redujeron en alrededor de 16 %. Esta evolución determinó necesariamente una presión sobre los precios de los artículos alimenticios que —no obstante la importación subsidiada de los mismos y los controles de precios— acabó siempre por materializarse.⁸

Cuadro 1. PRODUCCIÓN AGROPECUARIA, OCUPACIÓN E INGRESO NACIONAL, 1940-1952
(1940 = 100)

	1952
Producción agropecuaria	104
Población remunerada	127
Población en empleos no agrícolas	151
Ingreso nacional real	167
Ingreso nacional real por habitante remunerado	132
Gastos reales de consumo en alimentación	157
Capacidad para importar	115

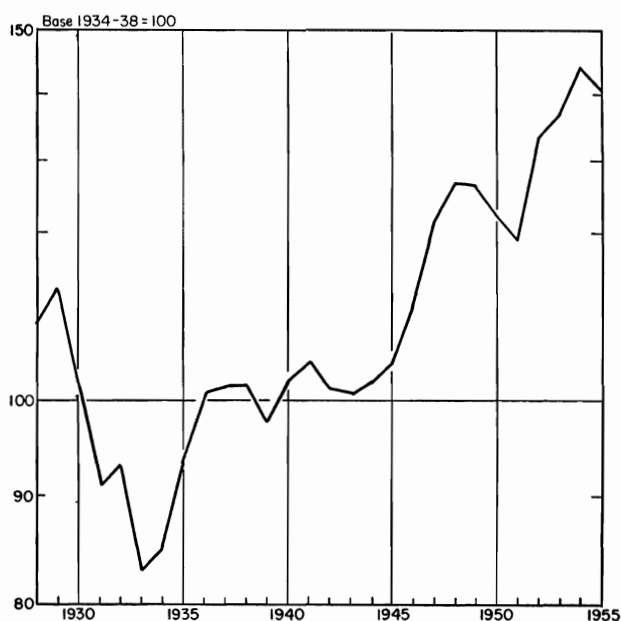
FUENTE: Naciones Unidas, *Informe económico mundial*, 1955, Nueva York, 1956, p. 97; Corporación de Fomento de la Producción, Departamento de Planificación y Estudios, *Cuentas nacionales de Chile, 1940-1954*, Santiago de Chile, 1957; Instituto de Economía de la Universidad de Chile: *Desarrollo económico de Chile, 1940-56*, Santiago, 1956.

Para los propósitos del presente análisis no interesa investigar los factores que han frenado el crecimiento de la actividad agropecuaria, pero como frecuentemente se afirma que no se trata sino de un problema de precios agrícolas, conviene demostrar muy brevemente que tales afirmaciones carecen de base y que el problema es de naturaleza estructural. Véase antes que nada lo que ha venido ocurriendo con el poder de compra del sector agropecuario, tanto en términos de los productos finales que adquieren los agricultores como en términos de los insumos de esa actividad. La gráfica 1 no deja lugar a dudas en lo que al pri-

⁸ Naciones Unidas, *Informe económico mundial*, 1955, Nueva York, 1956, pp. 94-107; Nicholas Kaldor, "Informe sobre la inflación chilena", *Panorama Económico*, N° 180, Santiago de Chile, 1957; David Félix, *Desequilibrios estructurales y crecimiento industrial: el caso chileno*, Instituto de Economía de la Universidad de Chile, Santiago, 1958 (trabajo preparado para las Primeras Jornadas de Desarrollo Económico).

GRÁFICA 1

Relación entre el índice de precios agropecuarios al por mayor y el índice general de precios al por mayor (base 1934-38 = 100) escala semilogarítmica



FUENTE: Ministerio de Agricultura: *La agricultura chilena en el quinquenio 1951-55*, Santiago, 1957, cuadro 123.

Cuadro 2. RELACIÓN DE PRECIOS ENTRE PRODUCTOS E INSUMOS AGROPECUARIOS
(Índices base 1951-55 = 100)

	Índice de precios de los insumos agropecuarios (A)	Índice de precios de productos agropecuarios (B)	Relación $\frac{(A)}{(B)} \cdot 100$
1946	24.3	18.1	74.5
1947	29.6	23.9	80.7
1948	34.4	27.4	79.6
1949	37.4	31.3	83.7
1950	40.8	37.2	91.2
1951	50.3	47.7	94.8
1952	65.5	63.3	96.6
1953	89.8	76.2	84.2
1954	113.9	117.6	103.2
1955	180.6	195.2	108.1

FUENTE: Ministerio de Agricultura: *La agricultura chilena en el quinquenio 1951-55*, Santiago, 1957.

mer punto se refiere. Desde 1937, una vez recuperados los desfavorables efectos de la depresión, la relación entre el índice de precios agropecuarios al por mayor y el índice general de precios al por mayor ha mostrado una persistente tendencia en favor de los precios de los productos agrarios. A partir de 1946, cuando se recuperó el elevado nivel relativo de los años 1928-29, la relación de precios continuó mejorando hasta superar en 1955 en alrededor de 24 % la cifra del año 1946.

En cuanto al poder de compra real del sector agrícola en términos de insumos, la evolución de posguerra ha sido aún más favorable. En

Cuadro 3. INSUMOS PARA LA AGRICULTURA

		Promedios quinquenales	
		1946-50	1951-55
A. Maquinaria y equipo importado			
	(unidades)		
Tractores	890	2 274	
Arados y rastras	940	2 983	
Automotrices	110	230	
Enfardadoras	103	177	
Trilladoras	84	44	
Cosechadoras	146	78	
Sembradoras	305	838	
Segadoras	670	548	
Abonadoras	108	234	
	(dólares)		
Varios y repuestos	818 388	1 604 970	
TOTAL A.	4 644 287	11 599 897	
B. Fertilizantes nacionales e importados			
	(toneladas métricas)		
Fosfatados ^a	20 779	29 169	
Nitrogenados ^a	7 450	13 108	
Potásicos ^a	4 969	6 841	
	(dólares)		
Valor de la importación	456 561	1 879 409	
C. Importación de semillas			
Valor de la importación	346 826	491 922	
D. TOTAL			
	5 447 674	13 971 228	

FUENTE: Ministerio de Agricultura: *La agricultura chilena en el quinquenio 1951-55*, Santiago, 1957, cuadros 59, 60 y 61.

^a Unidades de P₂O₅, de N y de K₂O, respectivamente.

efecto, el cuadro 2 señala que la relación de precios entre los productos agropecuarios y los insumos de dicha actividad ha mejorado nada menos que un 45 % entre 1946 y 1955. Hay aún otras estadísticas fácilmente asequibles, que demuestran fuera de toda duda que la agricultura en Chile no es tan mal negocio como algunos pretenden. El cuadro 3 permite, precisamente, apreciar el extraordinario incremento ocurrido en la posguerra en los insumos importados de la agricultura. ¡Una actividad económica poco lucrativa difícilmente aumentaría sus insumos importados —tractores y otras maquinarias, fertilizantes, semillas, etc.— de un promedio anual de 5.5 millones de dólares en el quinquenio 1946-50 a un promedio de 14.0 millones de dólares en el quinquenio 1950-55! Y finalmente, por si la evidencia señalada no fuera convincente, véase lo que ha ocurrido con la producción de tri-

Cuadro 4. CULTIVO DE TRIGO EN LAS PROVINCIAS DE VALDIVIA, OSORNO Y LLANQUIHUE

<i>Promedios quinquenales</i>	Área sembrada		Producción	
	<i>(Miles de hectáreas)</i>	<i>(Por ciento del total del país)</i>	<i>(Miles de toneladas métricas)</i>	<i>(Por ciento del total del país)</i>
1915-19	42.4	8.5	630.1	11.0
1925-29	78.8	12.2	1 156.7	15.8
1935-39	103.8	13.0	1 391.0	16.4
1945-49	146.0	18.4	2 526.6	25.8

FUENTE: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1949, Nueva York, 1951, Cap. VIII.

go, producto que —se asegura— ha sido el más afectado por la política de precios. Según el cuadro 4, la región del país comprendida en las provincias de Valdivia, Osorno y Llanquihue ha venido aumentando rápidamente el área sembrada y aun más la producción de trigo, hasta llegar a representar en el quinquenio 1945-49 más de un cuarto de la producción nacional, proporción que en años recientes ya se acerca al tercio. Esta región, que es de las menos favorecidas desde el punto de vista meteorológico y del transporte y cuya asequibilidad al crédito y a las instituciones de fomento agrario no es muy fácil, ha crecido estu-pendamente durante las últimas décadas *dentro del mismo mercado nacional* que el resto de la agricultura chilena. En consecuencia, el estancamiento de la producción agraria no se puede atribuir a las condiciones del mercado, de la demanda y de los precios, sino a factores que se encuentran en la propia estructura de la actividad agropecuaria.

ii) *La inelasticidad e inestabilidad de la capacidad para importar.* El escaso desarrollo del poder de compra de las exportaciones chilenas frente

al crecimiento de la población y del ingreso (véase nuevamente el cuadro 1) ha determinado una persistente presión de la demanda de importaciones sobre los recursos disponibles para importar. Este fenómeno de largo plazo ha sido acentuado periódicamente por violentas contracciones de corto plazo en el comercio exterior, a las que el país es cada vez más vulnerable. Ambos factores presionan constantemente sobre el tipo de cambio provocando la devaluación crónica del peso. Las devaluaciones inducen a su vez al reajuste de los niveles de costos e ingresos en el país. Esta última reacción es particularmente sensible en Chile debido a los siguientes factores: *a)* la producción industrial depende en gran medida de los insumos importados, *b)* hasta fecha reciente se importaban íntegramente los combustibles y lubricantes consumidos en el país, y *c)* la exagerada ampliación de la importación de alimentos (alrededor de 60 millones de dólares anuales en 1955 y 1956).⁹

iii) Los estrangulamientos específicos en la oferta de bienes y servicios. Aparte de los casos generalizados de rigidez de oferta citados en los párrafos anteriores, el proceso de crecimiento de la economía chilena se ha caracterizado también por numerosos casos de estrangulamientos específicos en las disponibilidades de servicios básicos como el transporte y la energía, en la oferta de ciertos tipos de mano de obra calificada, en los suministros de determinadas materias primas o bienes intermedios y en general en todos los casos en que se conjuga una oferta rígida y una demanda inelástica.

Mención especial merecen las rigideces de oferta debidas a las situaciones monopólicas. Como es de conocimiento general, el subdesarrollo tiende a generar condiciones monopolísticas, particularmente en el comercio exterior —tanto importador como exportador— y en los sectores industrial y agrícola. Desgraciadamente, Chile es un caso que confirma con creces esta observación general.¹⁰

b) La reducida tasa de formación de capital. En los países poco desarrollados la creación de nuevas fuentes de ocupación depende fundamentalmente de la ampliación de la capacidad productiva. En Chile, la creación de nuevas fuentes de empleo en cantidad suficiente para absorber no sólo el crecimiento vegetativo de la población activa, sino

⁹ Los problemas básicos del comercio exterior de Chile han sido tratados en numerosas publicaciones. En esta oportunidad sólo se citarán los siguientes: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1949, cap. VIII y *Estudio Económico de América Latina*, 1954, pp. 28 ss.; Juan F. Noyola, *op. cit.*, pp. 606-608; Albán Lataste, "Tendencias del desarrollo económico chileno desde 1930", *Panorama Económico*, N° 148, Santiago, 1956; Jorge Ahumada, *Una tesis sobre el estancamiento de la economía chilena*, Santiago, 1958; y Jaime Barrios, *La inflación chilena como consecuencia de la agudización de la lucha de clases derivada de desequilibrios estructurales*, Santiago, 1958 (ambos trabajos presentados a las Primeras Jornadas de Desarrollo Económico).

¹⁰ Algunas informaciones cuantitativas y cualitativas acerca de los puntos mencionados en este párrafo pueden encontrarse en: Instituto de Economía de la Universidad de Chile, *Desarrollo Económico de Chile, 1940-1956*, Santiago, 1956. Véanse principalmente los capítulos V, VII, IX y X.

también el desplazamiento de la mano de obra agrícola y minera, exigiría sin duda una elevación sustancial de la tasa de formación de capital, ya que durante la última década ésta no ha alcanzado en promedio al 10 %. Esta notoria insuficiencia dinámica de la economía chilena para absorber los recursos humanos adicionales en la producción de bienes, y emplearlos en cambio en la producción de servicios (ver cuadro 5), ha contribuido poderosamente a la ampliación de la demanda de bienes mientras aumentaba sólo marginalmente la producción u oferta de dichos bienes.¹¹

Cuadro 5. POBLACIÓN REMUNERADA^a POR SECTORES
(Porcientos)

	1940	1948	1953
Sectores "productivos"			
Agricultura, silvicultura y pesca	51.8	44.6	40.6
Minería	4.2	3.5	2.9
Industria y construcción	15.1	19.0	20.5
Electricidad, gas, agua, transportes y comunicaciones	4.2	4.7	4.7
Sub-total	75.3	71.8	68.7
Sectores de "servicios"			
Comercio, finanzas y seguros	6.9	7.3	7.7
Gobierno	5.1	5.8	6.7
Servicios personales	12.8	15.1	16.9
Sub-total	24.8	28.2	31.3
TOTAL	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Corporación de Fomento de la Producción, Departamento de Planificación y Estudios: *Cuentas nacionales de Chile, 1940-1954*, Santiago de Chile, 1957.

^a La población remunerada incluye a todas las personas que trabajan por una remuneración, tantas veces como ocupaciones pagadas tengan.

c) *La tendencia al deterioro de la productividad media de la economía.* La economía chilena se caracteriza por la existencia de un sector exportador —la gran minería del cobre— cuya productividad media por persona ocupada, como puede verse en el cuadro 6, es más de diez veces superior a la de la economía en su conjunto. Ahora bien, la población ocupada en dicho sector se redujo de 86 mil personas en 1929 a 42 mil personas en 1940. Posteriormente, como puede verse en el cuadro 5 ya citado, siguió disminuyendo con bastante rapidez. Se ha producido, pues, un fuerte desplazamiento de mano de obra de una actividad extraordinariamente productiva a otras de niveles de productividad media

¹¹ Véase sobre todo: Nicholas Kaldor, *op. cit.*

muy inferiores, lo que implica necesariamente una presión negativa sobre el nivel general de productividad. Como este fenómeno va acompañado además de una relativa rigidez en los salarios de la mano de obra desplazada —o sea que la productividad baja en mayor proporción que la remuneración— se produce también un aumento de los costos reales de producción.¹²

d) *Inestabilidad, inflexibilidad y regresividad del sistema tributario.* El sistema tributario chileno ha sido tradicionalmente incapaz de reajustar su rendimiento a las necesidades de la política de gastos públicos. Por lo que se refiere a los ingresos derivados del sector externo —que en el período 1950-54 constituían todavía el 52% del total—¹³ su importancia relativa ha ido decayendo secularmente debido a los siguientes factores: a) el estancamiento de las exportaciones, b) la menor importancia relativa de las importaciones con respecto al producto bruto, c)

Cuadro 6. PRODUCTO BRUTO POR PERSONA ACTIVA, TOTAL Y SECTORIAL
(Miles de pesos de 1950)

Años	Total economía	Gran minería del cobre	Industria	Agricultura
1950	69	771	60	40
1951	70	826	60	40
1952	71	853	63	40
1953	67	692	66	43
1954	67	837	—	—

FUENTE: CEPAL, Boletín Económico de América Latina, vol. 1, Nº 1: Algunos aspectos de la aceleración del proceso inflacionario en Chile, cuadro 1.

la reducción en el margen de ingresos que percibía el fisco al comprar divisas a tipos de cambio considerablemente sobrevaluados a la gran minería y venderlos a tipos de cambio más normales a los importadores y d) al cambio en la estructura de las importaciones en favor de bienes esenciales cuyos derechos son menores.

El estancamiento secular de los ingresos tributarios derivados del sector externo se ve agravado por la inestabilidad de dichos ingresos, que fluctúan en forma violenta de acuerdo con la evolución del comercio exterior y particularmente de la gran minería del cobre.

La contracción estructural de los ingresos tributarios de origen externo no ha podido ser compensada —ni a largo ni mucho menos a corto plazo— por un aumento de la carga tributaria interna. Los prin-

¹² Este problema ha sido estudiado detenidamente en un trabajo inédito de Juan F. Noyola. Véase también: CEPAL, Boletín Económico de América Latina, Algunos aspectos de la aceleración del proceso inflacionario en Chile, vol. I, Nº 1, Santiago de Chile, 1956.

¹³ Incluye el impuesto implícito a la gran minería del cobre. Véase: Instituto de Economía, op. cit., p. 180, cuadro 153.

cipales factores de la ineficacia del sistema tributario interno residen: a) en su inflexibilidad, característica que impide un aumento del rendimiento tributario que corresponda al aumento del ingreso nominal y del nivel general de los precios, b) en su regresividad, que permite por una parte —gracias a la transferencia del impuesto— que una elevada proporción de la recaudación sea pagada directamente por el consumidor contribuyendo así al aumento de los precios y, por la otra, anular las posibilidades de que el gobierno capte los mayores tributos potenciales derivados de la redistribución regresiva del ingreso, y c) en su complejidad legal y administrativa, que lo han transformado en “un sistema impositivo de manipulación casi imposible”.¹⁴

2. Las presiones inflacionarias circunstanciales

a) *Aumento general de remuneraciones.* En 1939, el gobierno del Frente Popular decretó un aumento masivo de salarios del 20 %. Al destacar este hecho no se sugiere de ninguna manera que ésta haya sido la causa primera de la inflación, porque en los años inmediatamente anteriores ya se habían observado incrementos sustanciales de los precios y el aumento de salarios de 1939 no vendría a ser sino una respuesta a aquellos aumentos de precios. Sin embargo, debe mencionarse este hecho porque señala el comienzo de una nueva etapa en la inflación chilena: la aceptación oficial de la política de reajuste de sueldos y salarios.¹⁵

b) *Catástrofes nacionales.* El violento sismo que devastó dos importantes provincias de la zona central en 1939 llevó a la creación de dos instituciones semifiscales —la Corporación de Fomento de la Producción y la Corporación de Reconstrucción y Auxilio— cuya capitalización se realizó mediante préstamos del Banco Central que llegaron a representar casi un 20 % de la oferta total de dinero.¹⁶

c) *El aumento de los precios de las importaciones.* El índice de precios de las importaciones se eleva año tras año entre 1940 y 1949, llegando casi a triplicarse. Posteriormente entre los años 1951 y 1953 hay nuevamente un alza considerable. El extraordinario paralelismo que existe entre las variaciones anuales relativas del índice de precios de importa-

¹⁴ Herrik K. Lidstone, *Legislación y administración de impuestos en Chile*, Administración de Asistencia Técnica, Naciones Unidas, Nueva York, 1956, p. 3. Dos excelentes exposiciones de los problemas tributarios de Chile son: Instituto de Economía, *op. cit.*, cap. xi; y A. Pinto S. C., C. Matus R. y G. Martner G., *Política fiscal y desarrollo económico*, Santiago, 1958 (trabajo presentado a las Primeras Jornadas de Desarrollo Económico). Véanse también los diferentes estudios publicados por el Departamento de Estudios Financieros y la Oficina de Estudios Tributarios del Ministerio de Hacienda.

¹⁵ Una explicación del trasfondo político-social de este hecho trascendental puede encontrarse en: A. Pinto S. C., “Perspectivas del proceso inflacionario en Chile”, *Comercio Exterior*, tomo VI, Nos. 11 y 12, México, 1956.

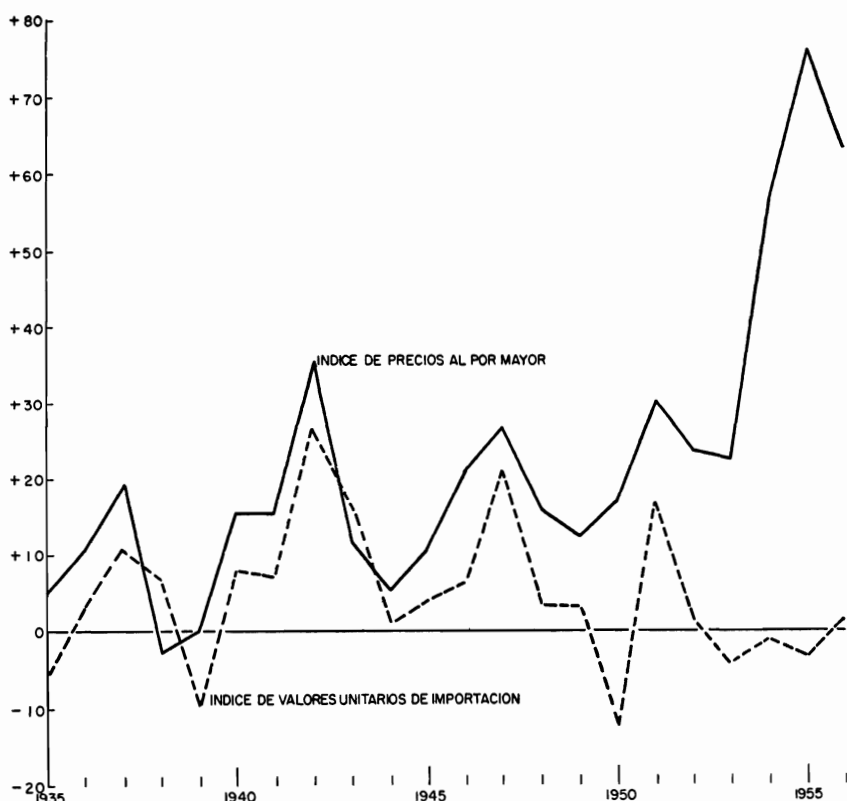
¹⁶ Banco Central de Chile, *Memoria Anual de 1955*, Santiago, 1956, p. 48.

ción y del índice de precios al por mayor señala claramente la destacada participación de este factor exógeno en el proceso inflacionario chileno (véase gráfica 2)

d) *El período bélico.* Se caracterizó, en la esfera monetaria, por una considerable expansión del circulante, que correspondía a la acumulación de un monto importante de reservas monetarias internacionales. Simultáneamente a esta expansión del ingreso monetario, la oferta de

GRÁFICA 2

Variaciones anuales de los índices de precios al por mayor y de valores unitarios de importación



FUENTES: (CEPAL) Estudios económicos de América Latina, 1949 y 1954, y Banco Central de Chile: Boletín Mensual, Núm. 356.

bienes importados se restringía en forma severa y la escasez de combustibles, materias primas y bienes de capital agudizaba los problemas de estrangulamiento en el flujo de la producción.¹⁷

e) *Inestabilidad de la economía internacional.* Superados los problemas

¹⁷ Op. cit., pp. 50-54.

creados por la segunda Guerra Mundial, el sector externo de la economía chilena se enfrenta en una sola década con tres crisis del comercio exterior: 1949, 1953 y 1957, que someten a severas presiones el extremadamente sensible mecanismo de financiamiento fiscal y de las importaciones.¹⁸

3. Las presiones inflacionarias acumulativas

a) *La orientación de las inversiones.* El prolongado proceso inflacionario ha provocado a lo largo de su desarrollo notorias anormalidades en el sistema de precios, particularmente en el caso de algunos artículos cuyos precios estaban controlados, como también en el caso de ciertas importaciones, de las tarifas de determinados servicios públicos básicos, de los arriendos y del precio de los bienes raíces. Las desviaciones consiguientes en el sistema de incentivos para la inversión han determinado, por una parte, que los fondos para formación de capital se hayan destinado muchas veces a la realización de inversiones financieras y, por la otra, que la formación de capital propiamente tal haya tendido a desviarse de la producción de ciertos artículos y ampliación de muchos servicios básicos —cuyos precios y tarifas estaban controlados— hacia actividades que contribuyen escasamente a la producción de bienes y servicios, como es el caso de la edificación.¹⁹ En consecuencia, la propia inflación ha determinado, a través de la deformación de los incentivos a invertir, una reducción en la acumulación real de capital y un empeoramiento en la productividad del mismo. Ambas tendencias contribuyen a limitar la oferta de bienes y servicios básicos —sobre todo en los casos en que la inversión neta ha sido negativa— reforzando así las presiones inflacionarias estructurales.

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. En las unidades económicas privadas se ha producido así una tendencia a gastar la mayor cantidad de dinero posible en el plazo más breve, incurriendo en un endeudamiento exagerado. Esta situación tiende a reducir los ahorros, a aumentar la liquidez del sistema financiero y a ampliar los márgenes de crédito no bancario.

En el sector público las expectativas de alzas de remuneraciones y de precios determina el consiguiente aumento en el presupuesto de gastos, incluso si sólo se pretende mantener la participación real del sector público en el gasto nacional. Se produce simultáneamente una

¹⁸ Los efectos de la crisis de 1949, y sobre todo de la de 1953, se analizan ampliamente en: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1957, op. cit.

¹⁹ En 1954 y 1955 la edificación llegó a constituir el 45 % de la inversión bruta. Véase: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1957, op. cit.

presión para la reducción de las inversiones públicas, que es la parte menos rígida del gasto público. El efecto de esta última situación —tal como en el caso de la reducción de las inversiones privadas— contribuye a acentuar los estrangulamientos de los sectores de capital social básico, y con ello las presiones inflacionarias estructurales.

c) *La productividad.* La inflación ha dado lugar a numerosos efectos negativos sobre la productividad de la economía chilena. Entre ellos cabe citar los siguientes:

i) La permanente lucha por mantener el ingreso real de los diversos sectores ha determinado, en el sector asalariado, la proliferación de las huelgas y paros (véase el cuadro 7); en el sector empresario, la pérdida de capacidad directiva y técnica por el tiempo absorbido en la tramitación administrativa y financiera, y en el sector público la deformación de los sistemas de remuneraciones y estímulos y la postergación de toda

Cuadro 7. HUELGAS LEGALES E ILEGALES

Promedio anual	Número de huelgas	Trabajadores afectados	Días-hombre perdidos
1947-50	121	44 603	1 194 885
1951-54	231	109 539	1 427 726
1955	274	127 626	^a

FUENTE: Instituto de Economía de la Universidad de Chile, *El desarrollo económico de Chile, 1940-1956*, Santiago, 1956, cuadro 4.

^a No hay datos disponibles.

consideración de largo plazo ante el peso abrumador de los problemas que requieren solución inmediata. Todo ello ha llevado a la consiguiente desorientación y desorganización de las actividades nacionales públicas y privadas;

ii) La inflación ha permitido la existencia y la proliferación de numerosas empresas y actividades antieconómicas e ineficientes;

iii) La inflación ha dado lugar a diversos sistemas de control directo de sus manifestaciones monetarias. El control de precios ha producido una serie de distorsiones en el sistema de precios, según ya se indicó, y dado su mecanismo, ha protegido la permanencia de 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;

iv) La inflación ha desorganizado seriamente el funcionamiento del sistema de seguridad social, llevando al aprovechamiento ineficiente del capital invertido en este sector (incluso el capital humano) y a una deficiente atención social de los recursos humanos de la comunidad.

d) *El desaliento de las exportaciones (excluida la gran minería del co-*

bre y salitre). El continuo aumento de los costos internos de producción frente a la existencia de tipos de cambio rígidos, obligaba cada cierto tiempo a un reajuste de los tipos de cambio de retorno. Gradualmente la obtención de tipos de cambio privilegiados fue transformándose en la preocupación principal de una parte de los exportadores, quienes, más que preocupados por su mercado externo se interesaban por la importación de artículos suntuarios mediante la libre disponibilidad del producto de las exportaciones.²⁰ Si en estas condiciones era difícil que aumentara, o siquiera se mantuviera el nivel de las exportaciones, tanto más difícil era que el sector exportador se diversificara.

4. Los mecanismos de propagación de las presiones inflacionarias

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 ya citadas que caracterizan al sistema tributario, a saber: su inflexibilidad, su regresividad y su gran inestabilidad.

La rigidez de los gastos fiscales está determinada principalmente por los siguientes factores: *a)* la insuficiencia en la creación de oportunidades de ocupación en el sector productor de bienes que obliga al sector público y demás sectores de servicios a absorber el excedente de mano de obra derivado del crecimiento vegetativo y del desplazamiento sectorial de la población activa (véase de nuevo el cuadro 5); *b)* desde 1939, la política de gastos públicos ha sido expansionista, porque el dinamismo de dichos gastos ha constituido el principal estímulo al desarrollo económico del país; *c)* la insuficiencia creciente del sector público para atender los problemas fundamentales de administración general, educación, salubridad, obras públicas, vivienda, etc., cuya solución es exigida al gobierno por la comunidad, y *d)* la incapacidad del sector público para limitar, ya sea por razones de empleo, políticas, o de tradición, los elevados gastos que representan las transferencias y subsidios y las fuerzas armadas (véase el cuadro 8).

Dada la rigidez del gasto público inducida por los factores ya mencionados y los problemas estructurales que impiden el correspondiente reajuste de los ingresos tributarios, el sector público presenta una tendencia estructural al déficit, agravada cada vez que se manifiesta la sensibilidad de los ingresos fiscales frente a las contracciones del comercio exterior.

²⁰ Con el nuevo sistema cambiario establecido en 1956, aquellas presiones se materializaron en la concesión del status de "puerto libre" a Arica y otros puertos chilenos.

En consecuencia, 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 los préstamos del sistema bancario, la colocación de bonos en las instituciones de previsión, la revaluación de las reservas monetarias y otros expedientes para la emisión monetaria, por una parte, junto con las alzas de tarifas de las empresas públicas, los recargos tributarios, los aumentos en las imposiciones del seguro social y otros expedientes para aumentar los ingresos fiscales —todos transferibles directamente a los precios— por la otra, constituyen el mecanismo de propagación de las presiones inflacionarias a que está sometido el sector público.

Cuadro 8. GASTOS PÚBLICOS EN TRANSFERENCIAS Y DEFENSA NACIONAL
(Porcientos del total de gastos públicos)

	<i>Transferencias</i>	<i>Defensa Nacional</i> ^a
1940	34.3	14.1
1947	27.8	19.7
1954	30.2	15.9

FUENTE: Instituto de Economía, Universidad de Chile, *Desarrollo económico de Chile, 1940-56*, Santiago, Chile, 1956, cuadro 158.

^a No incluye gastos en moneda extranjera.

b) Los reajustes de sueldos y salarios. Ya se ha indicado anteriormente que el ingreso real de los sectores asalariados sufre diversas presiones que tratan de reducirlo. Entre ellas conviene recordar principalmente la limitada disponibilidad de alimentos, que provoca el alza de precios correspondiente. Pero un aumento en los precios de tales productos significa automáticamente una reducción del ingreso real de los asalariados debido a la elevada proporción de su gasto que se destina a la adquisición de artículos alimenticios.

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 a los precios de los insumos importados.

Algo similar ha ocurrido con el sistema tributario, cuya regresividad constituye otra de las presiones a que está sometido el ingreso real de los asalariados. En efecto, una fuerte proporción de los ingresos tributarios está constituida por impuestos indirectos, que como es bien sabido se transfieren directamente al consumidor. Además, en las con-

diciones inflacionarias imperantes incluso se transfiere una buena parte de los impuestos directos.

Para resarcirse de las pérdidas de ingreso real que se derivan de estas y otras presiones inflacionarias, el sector asalariado ejerce en forma efectiva su poder de negociación y —ya sea mediante los reajustes automáticos que le han sido concedidos o por intermedio de reajustes y compensaciones especiales— 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. Los mayores costos pueden deberse: a) a los incrementos en las remuneraciones pagadas, b) a los mayores precios de las materias primas, la energía, los combustibles y los bienes de capital, c) al alza de los impuestos, d) a la elevación de la tasa de interés, y e) a una menor productividad.

Para que los ingresos netos de los empresarios se recuperen de los efectos de un aumento en los costos este sector debe reajustar los precios de venta de sus productos. Pero mientras los mayores ingresos consiguientes se rezagan durante un cierto período, el aumento en los costos es inmediato. Esta situación tiende a drenar el capital circulante que las empresas requieren para el normal desenvolvimiento de sus actividades, lo que obliga a los empresarios a recurrir al crédito bancario. En consecuencia, los aumentos de precios apoyados por la reacción pasiva del sistema monetario y crediticio constituyen el mecanismo de propagación de las presiones inflacionarias a que se encuentra sometido el sector de las empresas.

d) *El sistema de subsidios a la importación.* Uno de los mecanismos de propagación de las presiones inflacionarias más importante —y muy característico de la economía chilena— ha sido el sistema de subsidios a la importación. Este sistema fue creado con la intención de mantener subsidiados —es decir, bajos y también estables— los precios de los alimentos, los bienes de capital, los combustibles y ciertas materias primas estratégicas de origen importado. De hecho, permitió atenuar los efectos de las diversas presiones inflacionarias mientras el comercio exterior se expandía, el gobierno aumentaba su participación en las divisas retornadas por la gran minería y la inflación interna no se agravaba demasiado. Pero a medida que los compromisos en dólares del propio sector público aumentaban (o sea, quedaba una menor disponibilidad de divisas para subsidiar las importaciones), que se ampliaba el volumen de la importación subsidiada (el caso ya citado de los alimentos, por ejemplo), que crecían los precios externos de las importaciones, y que se estancaba el poder de compra de las exportaciones, el financiamiento disponible para los subsidios cambiarios se limitaba progresivamente y obligaba a un continuo proceso de devaluación. Esta situación

hizo crisis en 1953, cuando después de un año muy favorable, lo que permitió ampliar sustancialmente los subsidios, vino un año crítico que obligó a una devaluación tan severa que llegó a constituir el principal factor de la aceleración de la inflación a partir de 1953.²¹

En resumen, el sistema de subsidios a la importación permitió, durante su vigencia, absorber las presiones inflacionarias sobre el tipo de cambio en tanto las condiciones básicas del comercio exterior eran favorables, pero en cuanto éstas desmejoraban devolvía dichas presiones en forma acumulada, a través de fuertes devaluaciones. Ya se ha indicado cuán sensible es el nivel de precios y de costos internos a esa influencia. Se apreciará entonces que dichas alzas de costos y de precios afectaban severamente el ingreso real del sector asalariado, los gastos reales del sector empresas e incluso los del sector público. En esta forma, pues, el sistema de subsidios a la importación ha contribuido activamente a agudizar la reacción de dichos sectores —vía sus mecanismos de reajuste— para mantener su ingreso real relativo.

b) *El experimento de estabilización económica de 1956 y 1957*

1. Las principales medidas de estabilización

El proceso inflacionario chileno se agudizó violentamente a partir del segundo semestre de 1953, por lo que el gobierno estimó necesario implantar una drástica política de estabilización. Durante los años 1956 y 1957 entraron en vigor una serie de medidas de orden económico para contener el alza del nivel general de los precios. Entre las más importantes cabe destacar las siguientes: *a)* una política monetaria restrictiva, *b)* la concesión de reajustes de sueldos y salarios en proporción inferior que el alza del costo de la vida, *c)* una cierta contención en el aumento del gasto público y, particularmente en la inversión estatal, *d)* una reforma cambiaria que significó una fuerte devaluación y un nuevo sistema de control de las importaciones, *e)* un aumento importante en las tarifas de los servicios públicos con el propósito de autofinanciar a las empresas estatales, y *f)* una gran liberalidad en la fijación de los precios de los productos agropecuarios.²²

2. Los resultados de las medidas de estabilización (véase el cuadro 9)

Si las medidas de estabilización especificadas en el párrafo anterior se ordenan en virtud del esquema de análisis expuesto en este trabajo se podrá observar que la política de estabilización seguida es inadecua-

²¹ Este caso se analiza ampliamente en: CEPAL, *Boletín Económico de América Latina*, op. cit.

²² CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1957, op. cit.

da para el tratamiento de la inflación chilena. Mientras la restricción crediticia está dirigida a atenuar la propagación de las presiones inflacionarias que se transmiten vía el aumento de los precios, el reajuste parcial de los sueldos y salarios procura limitar la presión que los aumentos de las remuneraciones ejercen sobre los costos de la producción. Por otra parte, la contención en el aumento del gasto público y las medidas tendientes a autofinanciar a las empresas estatales, estaban destinadas a eliminar o reducir el déficit fiscal e impedir así la propagación de las presiones inflacionarias que soporta este sector. Como se ve, se trata de un ataque frontal a lo que se ha denominado los mecanismos de propagación de las presiones inflacionarias, siendo particularmente efectiva la política de reajuste parcial de los sueldos y salarios frente al alza del costo de la vida.

CUADRO 9. LA SITUACIÓN ECONÓMICA EN 1957, EN RELACIÓN AL PROMEDIO ANUAL DEL PERÍODO 1953-55
(Variaciones reales en porcentos)

1. Producto bruto por habitante	— 8.8	8. Índice de producción de industrias varias ²	— 4.1
2. Ingreso real por asalariado	—19.8	9. Carga transportada por ferrocarriles	—13.5
3. Proporción del sector asalariado en los gastos de consumo	—10.5	10. Cabotaje (carga) ¹	— 8.1
4. Inversión bruta ¹	—24.2	11. Beneficios de cesantía autorizados por el seguro social	+427.9
5. Edificación ²	—55.2	12. Cheques protestados	+169.1
6. Índice de producción de vestuario ²	— 9.4	13. Letras protestadas	+ 5.8
7. Índice de producción de azúcar refinada ²	—23.8	14. Proporción del sector empresario en los gastos de consumo	+ 10.0

FUENTES: Banco Central de Chile, *Boletín Mensual* N° 362, Santiago, abril de 1958; United Nations, *Monthly Bulletin of Statistics*, vol. XII, N° 8, Nueva York, 1958; CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1957*, ed. mimeografiada, Santiago, 1958.

¹ El período base de comparación es el promedio de los años 1954 y 1955.

² Estos cuatro índices parciales representan dos tercios del índice general de producción manufacturera.

Limitando de esta manera la capacidad de defensa de los diversos sectores, y particularmente la del sector asalariado, el ingreso real relativo de este último se contrajo severamente (cuadro 9, líneas 2 y 3). Como es natural, las manifestaciones monetarias de la inflación también se atenuaron. No obstante, las presiones inflacionarias estructurales, exógenas y acumuladas continuaron latentes, ya que las restantes medidas de estabilización —la devaluación y la reforma cambiaria, el mejoramiento en los precios agrícolas y aun el alza de tarifas ya men-

cionado— no atacaban en realidad las presiones inflacionarias sino que significaban más bien dar libre expresión en el sistema de precios a dichas presiones.

En consecuencia, si persistían las presiones inflacionarias de todo tipo, también tenía que persistir la inflación. Sólo que en estas nuevas condiciones, privada del funcionamiento eficiente de los mecanismos de propagación, la inflación se comienza a materializar en una fuerte redistribución regresiva del ingreso (cuadro 9, líneas 2, 3 y 14) y en una limitada expansión del gasto público, en vez de provocar solamente el aumento general de los precios.²³ Podría argumentarse que esos efectos no constituyen un precio demasiado elevado para conseguir la estabilidad. Pero quien pensara así estaría incurriendo en un error lógico, porque la alternativa no es ésta. En un país poco desarrollado se trata, casi por definición, de procurar el desarrollo económico, y la manera como se está tratando de estabilizar la economía chilena pone en peligro las posibilidades de crecimiento económico del país a largo plazo.

En efecto, dados el papel dinámico que corresponde en un país poco desarrollado al sector público y la incapacidad de dichos países para reorientar su producción industrial hacia el mercado externo, la política de redistribución del ingreso y de limitación del gasto público provoca necesariamente la contracción de la actividad económica (véase a ver el cuadro 9). Tanto es así que en el año 1956, cuando las condiciones externas alcanzaban niveles extremadamente favorables, la actividad económica interna cayó en más del 2 %; hazaña sin duda tan espectacular como sería lograr lo contrario: que aumente el producto bruto real cuando la capacidad para importar se contrae violentamente. No se trata tampoco, como podría pensarse, de un período de “saneamiento” después del cual se volvería a reflotar la demanda efectiva reiniciándose el proceso de desarrollo, esta vez con estabilidad monetaria. Desde luego no ha habido tal saneamiento, puesto que persisten las presiones inflacionarias básicas y también las circunstanciales y las acumulativas.

En cambio, gracias a la redistribución del ingreso, los desajustes entre la estructura de la producción y la composición de la demanda han sido agravados considerablemente. En efecto, la redistribución regresiva del ingreso —si es lo suficientemente intensa— logrará ajustar la demanda de alimentos a las disponibilidades, pero simultáneamente producirá el desajuste entre la demanda restante y la capacidad instalada en los demás sectores productivos —la industria, los transportes y la energía, la construcción, el comercio y los servicios— de acuerdo

²³ Con todo, el índice de costo de la vida aumentó 56 % en 1956 y 33 % en 1957, correspondiendo al subíndice de alimentación aumentos del 56 y 41 %, respectivamente. Véase: Banco Central de Chile, *Boletín Mensual*, N° 362, abril de 1958, Santiago de Chile.

con las respectivas elasticidades-ingreso de la demanda. A esta situación corresponde naturalmente la creación de un excedente estructural de mano de obra, que se agudizaría en virtud del crecimiento vegetativo de la población activa y de la caída en la tasa de formación de capital, que es el resultado lógico de la situación depresiva lograda y de la intención de limitar el gasto público (cuadro 9, líneas 11 y 14). Además, la reducción de la inversión pública es particularmente grave en las circunstancias actuales. La falta de reposición del capital social básico de la comunidad está permitiendo la creación de estrangulamientos que dificultarán en el futuro la realización de cualquier programa de desarrollo económico con estabilidad, mientras que la acumulación de los déficit de necesidades educacionales y habitacionales torna cada vez más difícil su solución.²⁴

3. Las grandes alternativas de la política económica

En los últimos años se han dado en Chile dos de las tres políticas alternativas que se podrían adoptar si el país no está dispuesto a eliminar los problemas estructurales de su desarrollo económico y en los que residen también las presiones inflacionarias básicas. Desde 1953 o incluso desde 1947 hasta 1955, el país estaba viviendo una de dichas alternativas: *la inflación sin desarrollo económico*. La continuación de la política iniciada en 1956 podría llevar al país a la otra alternativa: *relativa estabilidad monetaria sin desarrollo económico y en condiciones depresionarias*.

Quedaría, dentro del marco de las condiciones estructurales actuales, una tercera alternativa: *un flujo abundante y persistente de capital extranjero de largo plazo*.²⁵ Sólo en este caso podría ser posible el desarrollo económico con estabilidad, aunque los problemas futuros serían seguramente abrumadores. Pero no es necesario entrar a considerar si esta posibilidad significa sólo una postergación de los problemas actuales, y lo que implicaría en términos de endeudamiento del país. Los recursos externos que se requerirían en esta alternativa son tan cuantiosos y deberían mantenerse por tanto tiempo, que sería absurdo considerar esta posibilidad como una alternativa factible.

En consecuencia, si la enorme mayoría de la comunidad exige alimentarse más y mejor, vestirse más y mejor, vivir por más tiempo y con mejor salud, habitar una casa decente, dar buena educación y oportunidades a las nuevas generaciones, y tener ocio para su desarrollo cultural

²⁴ Instituto de Economía, *op. cit.*, p. 193 (déficit educacional) y p. 196 (déficit habitacional).

²⁵ Se trataría de una entrada de capital que tendría que ser sustancialmente más abundante, más persistente y a mayor plazo que la que acompañó al experimento de estabilización de 1956-57, la cual ya significó un notable incremento en la deuda externa sin contribuir a resolver ningún problema básico o estructural de la economía chilena.

y espiritual, y *todo esto con estabilidad monetaria*, debería ser obvio que no existe más que una alternativa: la supresión de los obstáculos estructurales al desarrollo económico, o lo que es idéntico, la eliminación de las presiones inflacionarias básicas.

c) *Los planteamientos básicos de un programa de estabilización*

Si el método de análisis propuesto en este trabajo es correcto y la interpretación del fenómeno inflacionario y del experimento de estabilización adecuada, el mismo método debería ser utilizado como base para el planteamiento de una política de estabilización más acertada. No es éste, evidentemente, el lugar más apropiado para tamaña tarea. Sin embargo, parecería útil tratar de aprovechar esta ocasión para esbozar en forma muy general los principales objetivos y la estrategia de un programa de estabilización, ya que ello permitiría apreciar la utilidad del enfoque sugerido en la formulación u orientación básica de la política antiinflacionista.

1. El frente de los problemas estructurales

De acuerdo con el análisis de los factores que generan las presiones inflacionarias básicas un programa de estabilización realista debería concentrar sus esfuerzos en dos frentes principales: la rigidez de la oferta de bienes y la inflexibilidad y regresividad del sistema tributario. Los dos problemas estructurales restantes —las tendencias al deterioro de la productividad media de la economía y la reducida tasa de formación de capital— quedarán incluidos en la discusión de los aspectos citados más arriba.

a) *La rigidez de la oferta de bienes.* El problema fundamental de una política de estabilización consiste en lograr a corto plazo un aumento sustancial en la disponibilidad de artículos alimenticios, tanto por aumento de la producción interna como de las importaciones. Sería preciso, por consiguiente, elaborar sendos planes de emergencia para el aumento de la producción de alimentos destinada al mercado interno y para el incremento general de las exportaciones. Estos planes significarían evidentemente un aumento y reorientación de las inversiones públicas, sin perjuicio de la necesidad de medidas monetarias, fiscales, institucionales y de otro tipo, que persigan objetivos similares en el sector privado.

El aumento de la ocupación derivado de las mayores inversiones determinaría por sí mismo un aumento de la demanda de alimentos —que se agregaría al déficit existente— y significaría también un aumento en la demanda de bienes importados. Es por eso que el esfuerzo

inicial de inversión debe realizarse en los sectores agropecuarios y de exportación, para que así, además de tenderse a solucionar los problemas fundamentales de rigidez de la oferta, sea posible atender a corto plazo la mayor parte de la demanda generada por la propia inversión adicional.

El aumento de las exportaciones es de excepcional importancia por otras razones todavía: *a)* porque permite superar a corto plazo algunos de los problemas de estrangulamiento específicos existentes, como también parte de los que se irían creando a medida que se recupere la actividad económica y *b)* porque, al tratarse fundamentalmente de un esfuerzo de diversificación de las exportaciones, contribuiría indirectamente a atenuar los problemas derivados de la inestabilidad y vulnerabilidad externa del sector público, la balanza de pagos y el sector industrial.

En la medida en que el aumento de las inversiones y su reorientación tiendan a aumentar la producción de bienes y a eliminar los estrangulamientos, la productividad media de la economía chilena tenderá a subir. Esto es especialmente cierto si los esfuerzos para aumentar la producción agrícola van acompañados —como debe ser— de un aumento sustancial en la productividad de dicho sector. Ello traería además como consecuencia un mayor desplazamiento de mano de obra de la agricultura a los sectores exportador e industrial, que pasarían seguramente a ser los más dinámicos. Así, el aumento de productividad en la agricultura se reforzaría en virtud del desplazamiento de la población ocupada en una actividad de baja productividad a otras de productividad más elevada. Todo ello tendería a contrarrestar las tendencias depresivas sobre la productividad derivadas del desplazamiento de mano de obra del sector más productivo del país (gran minería del cobre) al resto de la economía.

b) Los problemas del sistema tributario. Una reforma tributaria decisiva, que elimine la inflexibilidad y regresividad del sistema de ingresos fiscales y haga expedita e implacable su aplicación y administración, es una condición *sine qua non* del programa de estabilización. Esta reforma debería tener muy en cuenta las necesidades de reorientación de las inversiones privadas, reduciendo los incentivos para la inversión en bienes raíces y edificación de lujo, por ejemplo, y canalizándola hacia la agricultura, las exportaciones y otros sectores básicos para el programa. Como es evidente, el sistema de control de cambios debe utilizarse también en la consecución de los fines indicados.

2. El frente de los problemas acumulativos

Simultáneamente con la aplicación de medidas para contener las pre-

siones estructurales de la inflación, debería actuarse también sobre las presiones acumulativas, particularmente aquellas que agravan los problemas básicos de la inflación y el desarrollo.

a) *Las distorsiones del sistema de precios.* Las anomalías en los precios relativos constituyen una de las consecuencias acumulativas más perjudiciales de la inflación, puesto que afectan la orientación de las inversiones. Se trata frecuentemente de situaciones creadas por los controles de precios u otros sistemas de control directo de las manifestaciones monetarias de la inflación. Un programa de estabilización que enfrente las presiones inflacionarias básicas y pretenda implantar simultáneamente una política de desarrollo económico, debería eliminar los controles directos en la medida en que los problemas de rigidez de la oferta vayan desapareciendo. Únicamente deberían subsistir cuando correspondan a una política positiva de reorientación de los recursos productivos. Pero aun en estos casos deberían preferirse las medidas indirectas de estímulo y castigo, como las medidas tributarias, monetarias, crediticias, el subsidio explícito o incluso la inversión pública.

Evidentemente, la política de liberalización de controles directos debería ir acompañada de una estricta vigilancia sobre el funcionamiento del mercado de bienes. Se procuraría solucionar con rapidez los problemas circunstanciales de rigidez de oferta creados por la variabilidad y estacionalidad de la producción agropecuaria y por las condiciones del transporte y mercadeo, así como se trataría también de controlar de cerca las situaciones monopólicas.

b) *La productividad.* La eliminación de los controles directos, en las circunstancias indicadas, debería ayudar a normalizar el sistema de precios. Ello serviría para orientar en forma más apropiada la asignación de los recursos productivos privados —dentro de los objetivos del programa de desarrollo naturalmente— y contribuiría a eliminar las empresas marginales, la mala calidad de la producción, y otros resultados de la inflación y los controles directos. Éste es un aspecto de la cuestión que no debe descuidarse en virtud de las posibilidades de un mercado común latinoamericano.

La mayor tranquilidad social creada por un programa de estabilización de este tipo y el aumento de la ocupación y del ingreso real por persona, probablemente reducirían al mínimo las huelgas y paros en el sector asalariado. Ello debería ir acompañado de medidas para la organización más racional y eficiente de la empresa privada, y sobre todo, de una drástica reorganización y modernización del sector público. Se trataría, fundamentalmente, de que la administración del estado se convierta en un eficaz servidor del público, facilitando sus actividades en vez de entorpecerlas; de crear un servicio civil en que los únicos criterios de incorporación, estabilidad y promoción sean la capacidad, el mérito

y la antigüedad; y finalmente, orientar todas las actividades del sector público en función de un programa de largo aliento para el desarrollo económico, social y político del país, de acuerdo con las aspiraciones de la comunidad y las posibilidades de sus recursos productivos.

c) *Otros problemas acumulativos.* Se trataría particularmente de las expectativas alcistas y el desaliento de las exportaciones. Las expectativas alcistas, por definición, irían desapareciendo a medida que el programa de estabilización vaya dando resultado, y con ello se eliminarían sus efectos negativos sobre el ahorro, el exceso de endeudamiento, etc. Algo muy similar ocurriría con el desaliento de las exportaciones provocado por la inflación y un deficiente control cambiario, sobre todo porque éste sería precisamente uno de los sectores en que se concentrarían los esfuerzos de fomento y estímulo.

3. El frente de los mecanismos de propagación

a) *El déficit fiscal.* Este problema debería quedar eliminado en gran medida si la reforma tributaria logra un sistema de ingresos flexible y progresivo. Por otra parte, la rigidez del gasto público podría ser atenuada por la mayor absorción de población activa en el sector productor de bienes y una actitud decidida en el caso de los gastos verdaderamente superfluos, lo que además daría al estado la posibilidad de aumentar su inversión.

Quedaría pendiente el problema de la inestabilidad externa, que sólo se iría solucionando en la medida en que aumenten la base y la recaudación tributaria interna, que se diversifiquen las exportaciones, que se negocie un sistema tributario más adecuado para la gran minería, y que la política internacional del país consiga influir en la ampliación y estabilización de los mercados de las materias primas.

b) *Los reajustes de sueldos y salarios.* Los aumentos de precios y tarifas que resulten de la liberación de precios y de la política de autofinanciamiento de las empresas públicas no afectarán seriamente el ingreso real del sector asalariado si esas presiones sobre su ingreso real se compensan con un aumento suficiente en la disponibilidad de alimentos y de otros bienes y servicios esenciales. Esto es particularmente cierto si la reforma tributaria es efectiva y si el proceso de desarrollo económico es acentuado y va acompañado por un fuerte incremento en la productividad.

En cualquier caso, como la estabilidad del sistema de precios nunca será absoluta en una economía tan abierta como la chilena, y dada además la tendencia a la concentración del ingreso que la caracteriza, el sistema de reajuste automático de remuneraciones debe seguir existiendo, aunque se modifique su funcionamiento para atenuar su efec-

tividad como mecanismo de propagación. Desde luego, podría pensarse en realizar reajustes solamente cuando los niveles de precios excedan ciertos límites, los que se irían reduciendo a medida que se va controlando la inflación. Además, cuando corresponda realizar un reajuste, no se concedería de una sola vez, sino que se repartiría a través de un período de varios meses, para que la oferta tenga oportunidad de reaccionar.

c) *Los reajustes de precios.* Como se ha dicho anteriormente, la inflación hizo proliferar una multitud de empresas ineficientes, sobre todo en los sectores comercial y de servicios. Ante la política restrictiva actual, estas empresas están desapareciendo y quedan ociosos los recursos que empleaban, mientras que las más eficientes han debido recondicionar su estructura financiera. Algo similar ocurriría con el programa de estabilización aquí bosquejado, pero como en este caso la economía no estaría estancada sino en proceso de expansión, los recursos empleados en las empresas ineficientes podrán ser reabsorbidos en la actividad económica.

En todo caso, al sistema monetario y crediticio corresponde un importante papel en la reorientación de las actividades nacionales, en el fomento del ahorro y de un mercado financiero propiamente tal, en la movilización de los recursos financieros ociosos y en el control del mercado de bienes raíces y la edificación de lujo.

4. El frente de las presiones circunstanciales

La única defensa que el país tiene contra las presiones inflacionarias circunstanciales es que haya conciencia de dichos fenómenos. En otras palabras, la defensa contra estas presiones consiste fundamentalmente en la existencia, al más alto nivel, de un organismo económico que siga paso a paso el desarrollo del programa de estabilización, del programa de desarrollo y de las condiciones económicas nacionales e internacionales que pudieran afectar la situación del país. Solamente en esta forma se podrá estar preparado para reducir al mínimo la creación de presiones inflacionarias internas y atenuar en lo posible las que provengan de factores externos. De cualquier manera, el control de los mecanismos de propagación reduciría la posibilidad de que una presión inflacionaria circunstancial se convierta en un fenómeno acumulativo.

5. Los requisitos de una política de estabilización y desarrollo económico

No escapa al autor de estos comentarios el hecho de que un programa basado en los planteamientos expuestos requiere una serie de condi-

ciones de diverso tipo para poder ser llevado a la práctica. Dichas condiciones pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- a)* la existencia de una base política para la ejecución del programa (tal como la ejecución de la política de estabilización reciente descansaba sobre una determinada combinación de gobierno);
- b)* la existencia de un numeroso equipo de técnicos y el acopio de investigaciones que permitan diagnosticar los problemas específicos que deben enfrentarse y elaborar de inmediato un programa de medidas concretas;
- c)* la voluntad de la mayoría de los sectores de la comunidad para contribuir positivamente al reacondicionamiento de la economía nacional; y,
- d)* la existencia de condiciones externas más o menos normales, o en su defecto, una contribución externa encuadrada dentro de los objetivos y requisitos del programa de estabilización y desarrollo económico.