

LA ESCUELA "ESTRUCTURALISTA", ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS Y DESARROLLO ECONÓMICO; EL CASO CHILENO¹

Joseph Grunwald

(Chile)

I. EL DEBATE PÚBLICO

Desde hace no menos cinco años, América Latina ha sido escenario de un enconado debate respecto de la naturaleza de la inflación entre las llamadas escuelas "monetarista" y "estructuralista". Puede considerársele corolario de la ya gastada polémica sobre "inflación de la demanda" e "inflación de los costos" sostenida en Estados Unidos de América en los años recientes, pese a que, al parecer, los argumentos "estructuralistas" tienen poco en común con los de la "inflación de costos". Sin embargo, tanto los "estructuralistas" en América Latina como los adeptos de la escuela estadounidense de "inflación de costos" ponen en tela de juicio el pensamiento ortodoxo en materia del problema de la inflación.²

En ambos debates la cuestión rectora de fondo es saber si las políticas de estabilidad monetaria son o no compatibles con el crecimiento económico. No se discute la capacidad de alcanzar la estabilidad de precios mediante políticas monetarias, pero el punto es determinar si ella se consigue sólo por la subutilización de recursos, con costos sociales mucho más elevados que aquéllos de la inflación que se trata de rectificar.³ Es obvia la enorme diferencia en el énfasis puesto entre los dos debates por la sencilla razón de que el desarrollo económico como meta es más importante en América Latina que en Estados Unidos.

El propósito de este trabajo es examinar el pensamiento de la escuela "estructuralista" en materia de inflación en América Latina, con especial

¹ Este trabajo fue escrito originalmente en inglés y será incluido en un *symposium* sobre problemas económicos de América Latina que publicará el Profesor Albert O. Hirschmann bajo el patrocinio del Twentieth Century Fund bajo el título *Latin American Issues - Essays and Comments*. La traducción al español fue hecha por Samuel B. Mardones, editor del Instituto de Economía de la Universidad de Chile.

Debo reconocimiento a los "estructuralistas", "monetaristas" y observadores desinteresados que tuvieron a bien leer el primer borrador de este trabajo e hicieron comentarios útiles sobre su contenido, señores Thomas Balogh, Robert T. Brown, Tom Davis, Luis Escobar, Arnold Harberger, Carlos Massad, Aníbal Pinto y John Strasma.

² Así como la polémica sobre "inflación de costos" no se confina a Estados Unidos sino que se extiende a otros países altamente industrializados (especialmente Inglaterra), también los argumentos "estructuralistas" se formulan en territorios menos desarrollados fuera de América Latina.

³ Por supuesto, los argumentos nunca se refieren a una inflación desbocada. Sin embargo, los conceptos de "inflación severa" e "inflación leve" varían notablemente de Estados Unidos a América Latina. Así en Estados Unidos una inflación leve podría llegar hasta el 3 al 5 % al año, mientras que en Chile, por ejemplo, una inflación del 10 o 12 % anual podría considerarse como "leve". (Véase más adelante la exposición histórica de la inflación chilena.)

referencia al caso chileno. El objetivo principal es una presentación imparcial de estas ideas. Aunque el trabajo contiene comentarios aclaratorios y críticos, queda fuera de su órbita una crítica del pensamiento “estructuralista”.

No obstante que en América Latina no faltan sostenedores del punto de vista de la necesidad de algo de inflación para los fines del desarrollo económico, a la escuela “estructuralista” no le interesa el problema de la estabilidad o el desarrollo económico sino más bien el problema de cómo hacer que la estabilidad sea compatible con el desarrollo económico.⁴

La esencia del argumento “estructuralista” es que se puede obtener estabilidad de precios sólo a través del crecimiento económico. La naturaleza de las fuerzas básicas en la inflación son estructurales. Los factores monetarios pueden ser importantes, pero nada más que como fuerzas que propagan la inflación pero no la originan. Se admite que es fácil manejar la política monetaria y que tiene efectos relativamente rápidos, pero ataca sólo los síntomas y, por lo tanto, no puede parar la inflación.

Por otro lado se rechaza la idea de *primero* poner orden en la casa monetaria antes de aplicar políticas dirigidas ex profeso al desarrollo económico. Esto significa que los “estructuralistas” no niegan que la inflación no puede continuar indefinidamente salvo con expansión monetaria; pero ellos estiman que esto no viene al caso. Lo que les preocupa son las fuerzas subyacentes que ejercen tal presión sobre las autoridades monetarias que hacen casi inevitable la expansión de la oferta de dinero. Sostienen que, aun cuando la política monetaria tenga éxito en hacer disminuir la demanda total, siempre persistirán las presiones inflacionarias subyacentes y que aún podrán intensificarse. En el mejor de los casos se alcanzará la estabilidad a expensas del crecimiento económico.

Argentina, Brasil, Chile y México son los países donde el debate ha sido más claro y completo, pero los problemas del desarrollo económico de estos países varían grandemente entre sí. Aquí se tratará sumariamente el caso chileno, no sólo porque el autor está familiarizado con él, sino también porque, desde su punto de vista, el debate en este país tiene más actualidad que en cualquier otro de América Latina.

II. LA INFLACIÓN EN CHILE⁵

A) *Crecimiento económico reciente*

Informaciones fragmentarias e incompletas dan indicios de que el producto nacional bruto *per capita* ha aumentado a un ritmo anual promedio

⁴ No hay duda, sin embargo, de que enfrentado a estas alternativas, el desarrollo económico decididamente tendría prioridad. Véase Celso Furtado, *Da Objetividade do Economista*. Instituto de Ciencias Económicas, Políticas e Sociais de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil, 1959.

⁵ Para una visión de conjunto de la economía chilena, véase:

de alrededor del 1 % desde el comienzo del siglo.⁶ Desde 1940, el primer año respecto del cual se disponen de estadísticas del ingreso nacional razonablemente fidedignas, y hasta 1953, el producto nacional bruto (PNB) creció a un promedio de 5 % anual, pero sólo a cerca del 1 % al año entre 1953 y 1959. Dado que, en los últimos años, la población de Chile ha estado aumentando anualmente a razón de 2.5 %, esto quiere decir que el ingreso *per capita* de 1959 fue inferior al de 1953.⁷

Entre 1953 y 1959 los niveles de consumo *per capita* pudieron mantenerse sólo a expensas de la inversión. A partir de 1940, la inversión bruta rara vez ha pasado del 12 % del PNB en Chile, pero en el último trienio incluso ha bajado del 10 %. Si bien esto ha permitido que el consumo promedio por persona se mantenga frente a una población en rápido crecimiento y a un PNB que asciende sólo lentamente, es probable que el consumo de los grupos de ingresos más bajos haya descendido con motivo de los efectos adversos de la inflación sobre la distribución del ingreso.⁸

Instituto de Economía, *Desarrollo económico de Chile, 1940-1956*. Santiago, Editorial Universitaria, 1956.

Corporación de Fomento de la Producción, *Cuentas nacionales de Chile, 1940-1957*. Santiago. Editorial del Pacífico, S. A. 1957.

Además:

Ahumada Jorge, *En vez de la miseria*. Santiago. Editorial del Pacífico, S. A. 1958.

Ellsworth, Paul T., *Chile an Economy in Transition*. Nueva York, N. Y. The Macmillan Company. 1945.

Grunwald, Joseph, *Outlook for Chile's Foreign Trade and Economic Growth, 1959-1965*. Santiago. Instituto de Economía. 1958.

Pinto S-C., Aníbal, *Chile un caso de desarrollo frustrado*. Santiago. Editorial Universitaria, S. A. 1959.

Respecto de inflación y desarrollo económico, véase:

Comisión Económica para América Latina, NU. CEPAL. "Algunos aspectos del proceso inflacionario en Chile". *Boletín Económico de América Latina*, Vol. 1, núm. 1, enero 1956.

Deaver, John, *La inflación chilena como un impuesto*. Santiago. Universidad Católica de Chile. 1957.

Escobar, Luis, "Desocupación con inflación — El caso chileno". Santiago. *Panorama Económico*, núm. 205, agosto de 1959.

Félix, David, *Desequilibrios estructurales y crecimiento industrial — El caso chileno*. Santiago. Instituto de Economía. 1958.

Félix, David, "Structural Imbalances, Social Conflict, and Inflation". *Economic Development and Cultural Change*. V. viii, núm. 2, Jan. 1960. Chicago, Ill.

Kaldor, Nicholas, "Problemas económicos de Chile", México, D. F. *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, núm. 102, abril-junio de 1959, pp. 170-221.

Klein & Saks Mission, *El programa de estabilización de la economía chilena y el trabajo de la Misión Klein & Saks*. Santiago. Editorial Universitaria. 1958.

Pinto S-C., Aníbal. *Ni estabilidad ni desarrollo — La política del Fondo Monetario Internacional*. Santiago, Chile. 1960.

Sunkel, Osvaldo. "La inflación chilena — Un enfoque heterodoxo. México, D. F. *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, núm. 100, octubre-diciembre de 1958.

Ver también los capítulos pertinentes en los Estudios Económicos de América Latina de la CEPAL para 1954, 1957 y 1958.

⁶ Tom Davis y Marto Ballesteros, *The Growth of Output in Basic Sectors of the Chilean Economy, 1908-1957*. Santiago, Chile. (Mimeografiado) 1959.

⁷ Según el Servicio Nacional de Estadística de Chile, la población del país a fines de 1959 era de 7 ¼ millones de personas.

⁸ Entre 1953 y 1959 los reajustes legales de los salarios de los obreros fueron menores que los aumentos en el índice oficial de los precios al consumidor.

En los últimos cuatro lustros la estructura de la economía ha cambiado profundamente. El ingreso generado por la agricultura desciende del 20 al 15 % del ingreso nacional total a partir de 1940, a la vez que la participación de la industria manufacturera sube del 12 % hasta alrededor del 20 % del total. Más o menos un 28 % de la fuerza de trabajo está empleada en la agricultura en comparación con un 36 % en 1940. La industria manufacturera ocupa ahora cerca de un quinto de la fuerza de trabajo en comparación con el 16 % en 1940. También hay un aumento en la proporción de la población que trabaja en comercio y servicios cuya contribución relativa al ingreso nacional permanece inalterada. Por otra parte baja el empleo en la minería a medida que aumenta la productividad.

Lo que sobresale en el cuadro general es el crecimiento lento de la producción agrícola que apenas ha podido seguir el paso del crecimiento de la población. Chile no sólo era casi autosuficiente desde el punto de vista de la agricultura hace veinte años sino que tenía excedentes exportables de ciertos productos. No obstante el país ahora gasta en materias alimenticias cerca de un quinto de su presupuesto de importaciones.⁹

B) Historia de la inflación

Hay cierta evidencia de que la inflación de precios ya había comenzado en Chile a fines del decenio iniciado en 1870. Desde que se implantó el índice oficial de precios al consumidor, en 1928, sólo en cuatro años y éstos no consecutivos puede decirse que ha existido relativa estabilidad de precios.

La extremadamente severa depresión de los años treinta y la influencia de los años de la guerra en el decenio siguiente causaron movimientos de precios erráticos en esos cuatro lustros. Si se sacara un promedio, el aumento anual de los precios sería *grosso modo* de 10 % durante los años treinta y de 20 % durante los años cuarenta.

La tasa de la inflación aumentó aún durante los primeros años después de 1950, pero a mediados de 1953 se produjo una explosión de precios que la llevó a más del 80 % en 1955. El programa antiinflacionista de 1956 hizo caer la tasa de la inflación a 38 % en ese año y a 17 % en 1957. Los aumentos de precios fueron más altos en 1958 y 1959 y llegaron a cerca del 35 % anual, pero desde fines de 1959 se ha alcanzado una relativa estabilidad.

La inflación pasó a ser parte de la vida del país y se transformó en una

⁹ Cifras del Instituto de Economía de la Universidad de Chile indican que las importaciones de alimentos constituyeron 6 % del valor total de las importaciones en 1940, en comparación con un promedio de 19 % en los años 1954-1958. Sin embargo, hay que hacer notar que parte importante de este aumento se debe al crecimiento de las importaciones "no competitivas" como café, té, azúcar, etcétera.

institución dentro de su estructura legal y socioeconómica en la que cada sector de la economía construía su propio aparato defensivo.¹⁰

Los sectores asalariados adquirieron el derecho a reajustes legales en cierta relación al índice del costo de la vida. Estos reajustes de los ingresos no sólo rigieron respecto de los sueldos y salarios sino también de las jubilaciones, pensiones y otros ingresos de la seguridad social. Los otros mecanismos para las clases asalariadas fueron el control de precios y las importaciones subsidiadas de ciertos ítem de consumo básico.¹¹

Los grupos de empresarios y de trabajadores por cuenta propia se defendieron, primero, anticipándose a la inflación mediante alzas de sus precios aun antes de que se produjeran los reajustes de los salarios y alzándolos nuevamente con posterioridad a tales reajustes. Segundo, el mecanismo del crédito también sirvió a los negocios de mayor envergadura como defensa contra la inflación. Los aumentos en los costos provenientes de los reajustes de salarios y alzas de precios de las materias primas fueron rápidamente absorbidos a través del crédito fácil de que disponían los grupos privilegiados, crédito que estaba racionado o era inexistente para otros sectores.

El sector gobierno se defendió contra la inflación recurriendo a la creación de dinero. Es lógico que fuera inevitable el gasto deficitario ya que las entradas del gobierno estaban basadas en estimaciones del periodo anterior y sus gastos efectivos se hacían a los precios corrientes.¹²

Casi todos los sectores del país se apercebían mediante la acumulación de existencias. Esto también era cierto respecto de los grupos consumidores que adquirirían bienes de consumo más bien para guardarlos que para usarlos.

No es de sorprenderse que este espíritu de inflación originase en todos los sectores un arte y una maestría para encarar las presiones de las alzas de precios. Si bien es cierto que los mecanismos de defensa en su

¹⁰ Lo curioso de la historia de cerca de un siglo de inflación chilena es que el país nunca experimentó una inflación desbocada. Se diría que una vez que un país alcanza ritmos de alzas de precios tan altos como se alcanzaron en Chile, la hiperinflación sigue casi automáticamente. No hay una explicación satisfactoria para el fenómeno. Lo cierto es que no se imprimió suficiente papel dinero como para que hubiera hiperinflación. Con todo, si las fuerzas que obligaron a las autoridades a echar a andar las prensas eran tan fuertes como para mantener durante años una inflación del 20 % anual, ¿qué fue lo que detuvo a estas fuerzas antes de impulsar una expansión monetaria desmedida? Es posible que las presiones sociales no fueran lo suficientemente fuertes y tal vez que la confianza pública fuese mayor de lo que se pensaba generalmente. Pero si entre los factores de la hiperinflación se halla el pánico público, quiere decir que los mecanismos defensivos contruidos por la sociedad chilena a lo largo de los años han ayudado a evitarlo, pese a lo inflacionarios que pudieran ser los mecanismos en sí mismos.

¹¹ Mientras que aun con controles de precios los precios máximos aumentan en una inflación continuada, en un momento dado el precio máximo queda por debajo del nivel de lo que sería un precio sin control.

¹² Como curiosidad cabe observar que los déficit gubernamentales son contrarios a la ley chilena. El gobierno ha orillado las disposiciones pertinentes presentando al Congreso Nacional presupuestos equilibrados al iniciarse el año fiscal y enviándole en seguida proyectos de leyes especiales destinados a financiar los costos adicionales.

mayoría eran en sí inflacionarios, también lo es, y al respecto hay muy pocas dudas, que daban a la comunidad cierta sensación de confianza en sí misma, ayudando a alejar el pánico.

C) *Los esfuerzos estabilizadores*

Sin embargo, el país no estaba satisfecho de vivir en una continua alza de precios. Casi todos los años se intentaba controlar la inflación. La mayor parte de los esfuerzos estabilizadores consistía en alguna forma de controles monetarios y varios de ellos tuvieron éxito durante algunos meses hasta que sucumbieron ante las presiones irresistibles de la demanda de crédito. La restricción del crédito, que fue el elemento principal de la política antiinflacionista,¹³ no pudo mantenerse dadas las alzas a saltos en los costos de producción cada vez que llegaba la época de los reajustes anuales de sueldos y salarios para compensar el alza del costo de la vida.¹⁴ Tales alzas masivas de costos no podían ser absorbidas por las empresas con cargo a su capital de trabajo. Estos renovados reajustes y las periódicas oleadas de demanda de crédito durante las épocas de la cosecha y del pago de los impuestos causaban prácticamente una quiebra estacional de la política de estabilización.

Por lo tanto es comprensible que estos esfuerzos estabilizadores no modificaran las expectativas de los negocios ni de la comunidad consumidora y que, por el contrario, cada fracaso reforzara el espíritu inflacionista de la nación. Los ministros de hacienda y de economía llegaban y se iban ya porque no estuvieran de acuerdo con el ejecutivo, o al ver que sus esfuerzos eran frustrados por los intereses creados, o por incompetencia. Esta rotativa de ministros a quienes se confiaba la responsabilidad de estabilizar la economía acentuaba, como era lógico, la creencia de que la inflación era algo inevitable.

No obstante, la ola gigantesca de alzas de precios de 1954 y 1955 alarmó a la opinión pública haciendo propicio el momento para traer al país una misión extranjera que hiciera las veces de catalítico político en este problema. Con gran sorpresa de todos, las recomendaciones de la Misión Klein-Saks, una firma particular de consultores estadounidenses contratada en el segundo semestre de 1955,¹⁵ obtuvieron apoyo político relativamente amplio. Así, a principios de 1956 el gobierno pudo establecer un programa antiinflacionista más bien severo. Cabe hacer notar aquí que

¹³ Por supuesto no todas las tentativas antiinflacionistas se basaban exclusivamente sobre restricciones del crédito; también descansaban en medidas tales como aquella fracasada de 1953 para eliminar la inflación reprimida mediante la supresión de los controles de precios.

¹⁴ No todos los reajustes de sueldos y salarios se hacían simultáneamente, pero es indudable que la mayor parte de éstos coincidían en el tiempo.

¹⁵ Uno de los factores más importantes en la contratación de la Misión Klein-Saks fue su aparente éxito en ayudar a que el Perú detuviera su inflación a principios del decenio de 1950.

este programa consistía de medidas que desde hacía largo tiempo habían sido recomendadas por algunos economistas chilenos aunque sin éxito debido a un ambiente político preñado de mutuas sospechas. Cada economista era identificado con un partido o con una escuela y la oposición política manifestaba dudas sobre su honradez intelectual.

En 1956 el Parlamento convino en limitar los reajustes de salarios a la mitad del alza del índice del costo de la vida durante los doce y medio meses anteriores (un alza de sueldos y salarios del 45 % frente a un alza del costo de la vida superior al 90 %). También se instituyeron restricciones de crédito y, lo que fue aún más importante, se redujo radicalmente la multiplicidad fantástica de tasas de cambio y controles de importación. Se aumentó la eficiencia de toda la maquinaria del comercio exterior mediante una notable simplificación.

Que tales medidas fuesen factibles políticamente constituyó el primer remezón significativo que recibió el espíritu inflacionista del país. Esto no quiere decir que las expectativas de los hombres de negocios y de los consumidores sufrieran un vuelco de 180 grados, pero es indudable que las expectativas inflacionistas habían sido remecidas y esto bastó para alterar en parte los hábitos compradores. Declinó la tendencia a comprar para almacenamiento y ello, agregado a la pérdida del poder comprador como consecuencia de la reducción del reajuste de los salarios, desalentó las adquisiciones. Los productores se vieron oprimidos entre la pérdida de ventas, por un lado, y la escasez de dinero, por otro.

Como podía esperarse, la primera víctima fue la industria de la construcción cuya actividad febril cumbre de 1955 se redujo a la mitad en 1956. A medida que se eliminaban los tipos de cambio preferenciales quedaban en descubierto las industrias ineficientes y desapareció en parte la pantalla de una demanda estimulada por la inflación. Incapaces de hacer reajustes para reducir los costos en forma que les permitiera mantener la producción, muchas firmas cayeron en quiebra o tuvieron que trabajar a mucho menos de su capacidad.¹⁶ A ello siguió un desempleo apreciable. El Instituto de Economía de la Universidad de Chile, que ha realizado encuestas de ocupación y desocupación a partir de 1956 en los centros urbanos de la nación, estableció que el desempleo a fines de 1956 era del 7 % de la fuerza de trabajo, un nivel del cual Chile no ha salido.¹⁷

La política de la misión Klein-Saks tuvo algunos resultados en el frente de la estabilización. En 1956 el alza de precios declinó a un 38 %, y a un 17 % en 1957, como ya se ha dicho. Aunque, atendidas experien-

¹⁶ La Corporación de Fomento de la Producción estimó, sobre la base de una amplia encuesta, que la industria manufacturera trabajó en 1957 a un promedio del 47 % de su capacidad.

¹⁷ Puede haber existido desempleo antes de 1956. El censo de 1952 indicaba un desempleo del 5 % en el territorio del Gran Santiago. El desempleo era del 7 % de la fuerza de trabajo en el Gran Santiago a fines de 1960. (Véanse los informes periódicos sobre "Ocupación y Desocupación", Instituto de Economía, Universidad de Chile, Santiago.)

cias anteriores, estas cifras representan progresos significativos, éstas no pueden calificarse de éxito absoluto especialmente si se toma en cuenta el sacrificio de las clases asalariadas en términos de poder adquisitivo, de desempleo y de una disminución general de la actividad productora. En todo caso los resultados positivos de la quiebra de la inflación fueron de corta duración. El ritmo de las alzas de precios se aceleró una vez más en 1958 para llegar al 35 % y se mantuvo a este alto nivel durante el primer año del nuevo gobierno en 1959.¹⁸

El fracaso a la larga de la misión Klein-Saks se debió a varios factores. En primer término el problema político saltó nuevamente a la arena ante la imposibilidad de que el programa completo de la misión fuese aceptado totalmente por el ejecutivo o por el congreso. Los aspectos políticos difíciles del programa, tales como la reforma tributaria, la política presupuestaria y otros, fueron desestimados o postergados. Es de notar que justamente fueron los aspectos "estructuralistas" del programa los que la misión no pudo hacer que el gobierno de Chile aceptara.¹⁹

La caída del precio del cobre en 1957 contribuyó al fracaso del programa de estabilización. Si bien es cierto que el precio del cobre se elevó mucho durante el primer semestre de 1956, ayudando así indudablemente al esfuerzo antiinflacionista del gobierno, también lo es que la caída que le siguió no sólo fue mayor que la ganancia previa sino que, como su severidad tampoco había sido prevista, provocó en consecuencia un apreciable déficit gubernamental y tuvo efectos adversos para las expectativas del mundo de los negocios.²⁰

Otro factor subyacente del fracaso eventual de la misión Klein-Saks fue el estancamiento en la actividad económica y el desempleo, que desencadenaron presiones para aflojar las restricciones sobre el crédito y los salarios. Así, en 1958 y hasta cierto punto ya en 1957, los reajustes de salarios correspondieron prácticamente al total del aumento de los precios al consumidor. Es interesante notar que una parte significativa del mun-

¹⁸ La misión Klein-Saks actuó durante la administración del presidente Ibáñez, desde agosto de 1955 a julio de 1958. Se puso fin a su contrato con anterioridad a las elecciones de septiembre, en las que fue elegido Presidente de la República el Excmo. señor don Jorge Alessandri Rodríguez.

¹⁹ Sin embargo, se culpó del fracaso a la misión, como si las recomendaciones que le fueron aceptadas hubieran constituido todo su programa. Aún muchas de las personas que simpatizaban con la misión esperaban que esta entidad extranjera actuara cual un verdadero ministro de finanzas: que renunciara si los puntos esenciales de sus recomendaciones sobre los esfuerzos estabilizadores no eran aceptados. Estas personas creían que el ejecutivo no dejaría renunciar a la misión y que cedería a la exigencia de que incorporara a la política del gobierno todos los puntos esenciales del programa. La misión, por su parte, explicó su permanencia a pesar del rechazo de algunas de sus recomendaciones argumentando que, al proceder así, podía dar alguna orientación y que su presencia prevenía al gobierno contra posible vuelta a políticas incoherentes.

²⁰ Aquí cabe notar que un fuerte factor negativo en este cuadro fue la falta de apoyo financiero exterior suficientemente grande. A pesar de que el esfuerzo estabilizador del gobierno fue unánimemente aplaudido en el extranjero, no se obtuvieron suficientes recursos del Fondo Monetario Internacional y, por otra parte, el Banco Internacional de Desarrollo y Reconstrucción no prestó ninguna colaboración.

do de los negocios desestimó las restricciones impuestas por el gobierno sobre las remuneraciones, por lo menos en cuanto concernía a los empleados, y dio aumentos de sueldos que excedían el porcentaje establecido por la ley.

No puede omitirse un último punto. La composición anterior del directorio del Banco Central de Chile explica en gran parte la dificultad que existió para hacer efectivas las restricciones del crédito. En el directorio predominaban los intereses bancarios privados que a menudo descuidaban el interés público para favorecer los propios y los de los clientes privilegiados.

La administración del presidente Alessandri, que asumió el poder a fines de 1958, estableció su propio programa antiinflacionista, que se asemejaba bastante a la política Klein-Saks en sus aspectos básicos pero que no fue identificado como tal por el gobierno. Las restricciones del crédito fueron acentuadas hasta llegar finalmente al punto de eliminación completa del privilegio de redescuento de los bancos particulares en el Banco Central de Chile.²¹ Por razones políticas obvias no se impusieron restricciones sobre los salarios durante el primer año de la nueva administración. Los reajustes legales de salarios tanto para 1958 como para 1959 en algunos sectores fueron fijados en un porcentaje más alto que el del alza del costo de la vida en el año anterior.²²

La nueva política estabilizadora se basó sobre todo en una renovación de la confianza de los negocios y del público en el gobierno y en la economía. Se estableció una tasa de cambios única y, por primera vez en muchos años, ha sido posible mantenerla a un nivel constante por un periodo prolongado.²³ Se autorizó a los bancos para aceptar depósitos en dólares a una tasa de interés apreciable (hasta 8 % anual) y el gobierno emitió pagarés y bonos en dólares a alto interés.

La idea tras estas medidas fue la de conseguir la repatriación de algunos de los capitales privados que habían emigrado durante el periodo de inflación aguda. Por otra parte, en el nuevo régimen el sistema bancario fue alentado a otorgar préstamos en dólares. Hasta cierto punto éstos fueron usados como sustitución del dinero y así operaron para aumentar la oferta de dinero en la economía. De esta manera se generaron nuevas presiones inflacionarias. Además los rendimientos extremadamente atractivos de los depósitos y de los bonos en dólares desviaron los fondos del camino de las inversiones productivas,²⁴ si se considera que en muchos

²¹ Las exigencias de encaje también fueron alzadas drásticamente respecto de los depósitos en pesos y en dólares.

²² El nuevo gobierno trató de nivelar los diferenciales de salarios dando ajustes más altos a los trabajadores peor pagados.

²³ El tipo de cambio se ha mantenido a 1.050 pesos por un dólar estadounidense desde enero de 1959.

²⁴ Los nuevos reglamentos chilenos sobre importación exigían depósitos previos de magnitud variable antes de que se efectuaran las importaciones. Estos depósitos podían ser hechos en bonos

casos los bancos emplearon los depósitos en dólares y el gobierno el dinero de los bonos en usos relativamente estériles.²⁵

Otro aspecto esencial y del todo nuevo en el último esfuerzo estabilizador ha sido el de "persuasión moral". El gobierno, a través de un comité especial, emprendió una vigorosa campaña de educación del consumidor en una tentativa para despertar la resistencia de éste a las alzas de precios.²⁶

Se ha tratado de eliminar la mayoría de los factores que reprimen la inflación de manera que quedan muy pocos controles de precios en Chile. El éxito en la contratación de créditos en el exterior ha inspirado confianza al mundo de los negocios y estos préstamos también han contribuido a equilibrar el presupuesto.

Aunque durante el primer año de la nueva administración persistió la veloz inflación, elevándose el índice de precios al consumidor en cerca del 35 %, a partir de fines de 1959 se afirmó una estabilidad de precios desconocida. El índice del costo de la vida entre noviembre de 1959 y fines de 1960 permaneció estacionario para todos los propósitos prácticos. No hay duda de que, pese a lo ridiculizada, la campaña de persuasión "moral" ha surtido efectos positivos, pero ha ayudado a ello el hecho de que el gobierno pudiese sortear la aprobación del reajuste legal de salarios a principios de 1960.²⁷ Además, la circunstancia de que fuera posible mantener a rienda corta la expansión del crédito ha contribuido a alcanzar la estabilidad. Si bien el desastre causado por los terremotos del sur de Chile en mayo de 1960 sirvió para despertar momentáneamente un espíritu de solidaridad que impidió que las demandas de reajustes de salarios se tornasen irresistibles, también, por otra parte, someterá a dura prueba el esfuerzo estabilizador del gobierno una vez que el programa de reconstrucción sea puesto en marcha.

en dólares emitidos por el gobierno. Así, fue posible comprar bonos gubernamentales en dólares a un interés anual de alrededor del 8 % y prestarlos a un banco o a un importador a fin de satisfacer sus exigencias de depósito de importación. Por estos préstamos el tenedor del bono podía percibir hasta un 3 % mensual de manera que el interés efectivo para él alcanzaba al 45 % en el año. Según reglamentos recientes ya no son posibles tan altos rendimientos.

²⁵ Cantidades apreciables de los préstamos en dólares concedidos por los bancos fueron destinados a importaciones de bienes suntuarios.

²⁶ Además de las campañas de prensa y de radio, se han utilizado medios tales como el de altoparlantes en aviones en vuelo bajo y una propaganda para inducir a los consumidores a denunciar los negocios que alzan los precios, aunque, excepto en el caso de algunos artículos de primera necesidad, no hay restricción legal para las alzas de precios. Los diarios adictos al gobierno no sólo han dado publicidad a estas denuncias sino que también han publicado listas de los negocios que se han unido a la campaña de precios estabilizados.

²⁷ En efecto, se dejaron librados al regateo individual y colectivo los sueldos y salarios, pero el gobierno del Excmo. señor Alessandri ha tratado de mantener los aumentos a no más del 10 % declarando públicamente que cualquier porcentaje superior es del todo inflacionario. En el primer semestre de 1960 los aumentos de salarios obtenidos en regateo colectivo representaron alrededor del 17 % (en comparación con el 10 % pedido por el Presidente de la República y el 35 % de aumento del índice de precios al consumidor en el año anterior). Sin embargo, hasta entonces gran parte de la economía aún no había llegado a nuevos acuerdos sobre salarios. Sólo a fines de 1960 fue decretado un reajuste legal de 15 %.

Casi simultáneamente con la detención de las alzas de precios a fines de 1959, la economía perdió el impulso que había adquirido durante el primer semestre de ese año.²⁸ A mediados de 1960 se podía una vez más decir que la economía se hallaba semiestancada como lo ha estado casi permanentemente durante el último quinquenio. Si bien la catástrofe sísmica de mayo de 1960, ya aludida, tuvo algunos efectos sobre las actividades económicas, éstos fueron relativamente pequeños y, en todo caso, la declinación de la producción se había hecho sentir varios meses antes.

Es interesante detenerse un momento a reflexionar sobre las complejidades de la formulación de políticas. Sin entrar al examen de las razones de la reciente pérdida de impulso de la economía chilena, parece que un factor importante ha sido la restricción monetaria del esfuerzo estabilizador. No obstante, a mediados de 1960 el sistema bancario gozaba de liquidez y todo parecía indicar que los préstamos de esa fuente tendrían que salir a rogar a los clientes. Los "monetaristas" lo interpretaron como una victoria de la política de estabilización; los "estructuralistas" lo vieron como una demostración de una demanda débil de una economía en general declinante o "floja". Lo cierto es que, pese a una estabilidad de precios casi total, todavía un préstamo bancario legítimo costaba al solicitante más del 25 % anual. Sólo pocos meses antes, cuando el ritmo de la inflación era del 35 % por año, esto significaba una tasa de interés real negativa y cualquiera que tuviese la suerte de conseguir préstamos bancarios podía hacer utilidades de especulación. Sin embargo, aun después de medio año de un nivel de precios constante, las tasas de interés bancario no cedían y es obvio que el 25 % anual en términos reales constituye una carga de costos imposible de soportar por la mayoría de las empresas. La resistencia a la reducción de la tasa de interés llegó como una sorpresa²⁹ y resulta difícil de explicar (excepto en términos de prácticas monopolísticas bancarias, de las que hay alguna evidencia en Chile).

Hubo indicios de que la demanda de préstamos bancarios era relativamente elástica y que tasas menores de interés estimularían la expansión del crédito y con ello la actividad económica. Las autoridades, contando con los efectos del libre juego del mercado, vacilaron en forzar la baja de la tasa ya fuese mediante decreto u otros artificios, y cuando se sintieron en situación de intervenir y de haber tenido éxito en hacerla bajar, ya el impacto del programa de reconstrucción de las zonas devastadas del país había comenzado a hacerse sentir sobre el nivel de precios. No era momento propicio para bajar el costo del dinero el de una posible reiniciación de la inflación y así la oportunidad para estimular ciertas actividades económicas, por este medio se había perdido.

²⁸ Esto no es forzosamente una consecuencia sino un hecho histórico.

²⁹ Durante muchos años las autoridades chilenas han impuesto un techo a las tasas de interés que pueden cobrar los bancos, pero, por supuesto, nunca ha existido un límite mínimo.

Este episodio se cita meramente para mostrar que aun las herramientas monetarias, consideradas entre los mecanismos políticos "más sencillos", son tan complicadas y delicadas que para usarlas con éxito se necesitan administradores no sólo inteligentes sino, además, de gran destreza, sensibilidad y rapidez para adoptar decisiones.

III. LA ESCUELA "ESTRUCTURALISTA"³⁰

No es de sorprenderse que los sucesivos y repetidos fracasos de las políticas estabilizadoras provocaran una profunda división en el pensamiento sobre las formas de encarar los problemas económicos del país. Fue manifiesta la impaciencia de la comunidad intelectual joven, cada vez más numerosa, ante la falta de dinamismo que ha caracterizado a la economía chilena durante los años recientes y que se agravó por las políticas del programa estabilizador. La ineficacia de las mismas como medio para alcanzar la estabilidad de precios acentuó, por supuesto, el disenso.

Ya en 1940 eran puestas en tela de juicio las políticas monetarias tradicionales³¹ pero no fue hasta el decenio de 1950 y sobre todo con el advenimiento de la misión Klein-Saks que en Chile se definieron seriamente los planteamientos sobre la forma de combatir la inflación. El papel mayor del Fondo Monetario Internacional en las políticas de préstamos de los organismos internacionales y del gobierno de Estados Unidos a partir de 1957 también ha puesto el asunto sobre el tapete en los otros países latinoamericanos.³² Ciertamente quienes dudan de la eficacia de las medidas ortodoxas para combatir la inflación constituyen un grupo cada vez mayor.

En justicia hay que declarar que la línea divisoria entre los "monetaristas" y los "estructuralistas" tal vez no sea tan nítida como se traza aquí.³³

³⁰ Entre las exposiciones mejor planteadas de los puntos de vista "estructuralistas", especialmente en lo que concierne a Chile, están *La inflación chilena—Un enfoque heterodoxo*, por Osvaldo Sunkel, en EL TRIMESTRE ECONÓMICO, núm. 100, octubre-diciembre, 1958, y *Ni estabilidad ni desarrollo—La política del Fondo Monetario Internacional*, por Aníbal Pinto. Véanse también, Jorge Ahumada, op. cit., y Luis Escobar, op. cit.

³¹ El varias veces Ministro de Hacienda, Guillermo del Pedregal (1941-1942, 1942-1943 y 1953), fue uno de los primeros y también uno de los detractores más consecuentes de la política monetaria ortodoxa frente a una orientación total hacia la aceleración del desarrollo. El notable economista chileno, Flavio Levine, también fue uno de los primeros críticos de la política monetaria standard, como instrumento antiinflacionista exclusivo. Sin embargo, no puede considerarse un precursor de la escuela "estructuralista" porque puso el énfasis sobre los reajustes automáticos de salarios en exceso del crecimiento de la productividad como un factor subyacente de la inflación. En esta forma se halla muy cercano a la escuela de "inflación de costos" de Estados Unidos e Inglaterra. Véanse sus *Cuentas nacionales*, 1954 publicadas por el Instituto de Economía de la Universidad de Chile en 1954, sus artículos en *Panorama Económico*, y sus varios memoranda entre 1951 y 1955.

³² El Fondo Monetario Internacional es el exponente máximo en América Latina y en otras partes de la política monetaria tradicional y el país que solicita préstamos debe ceñirse a ciertas normas claves del FMI, si ha de ser considerado apto para recibir préstamos no sólo de él sino también, a menudo, de otros organismos internacionales y estadounidenses.

³³ Sobre este punto véanse los artículos de Felipe Herrera Lane, actual Presidente del Banco Interamericano, ex Ministro de Finanzas y ex Gerente General del Banco Central de Chile: *¿Desarrollo económico o estabilidad monetaria?*, Santiago. Editorial Jurídica de Chile, 1958; "Bases de la política eco-

Algunos "estructuralistas", atendiendo a razones políticas o de otro orden, han exagerado sus diferencias con los "monetaristas". Es obvio que los "monetaristas" convienen en mucho con lo que sostienen los "estructuralistas" y viceversa. Si se examina el programa completo de la misión Klein-Saks,³⁴ que fue duramente combatido por los "estructuralistas", se hallará probablemente uno de los programas más "estructurales" jamás propuestos en Chile sobre bases prácticas. Fue el Fondo Monetario Internacional el que contribuyó a definir la línea de batalla.

A) Los factores "básicos"

La objeción al planteamiento estrictamente monetario se basa en la teoría de que las políticas monetarias sólo atacan los síntomas de la enfermedad pero no la curan. Se tienen como subyacentes de la inflación los factores estructurales básicos y se los distingue claramente de los factores circunstanciales, acumulativos o propagadores. Fuerzas causales de la inflación son los factores "básicos". Los factores "propagadores" también podrían tener importancia una vez que la inflación estuviera en marcha, pero según este punto de vista, dirigir la política sólo con miras a ello no elimina las presiones inflacionistas porque persisten los desajustes fundamentales.

Esencialmente se relacionan los factores "básicos" o "estructurales" subyacentes de la inflación con la pretendida inelasticidad de la oferta y con la rigidez del aparato financiero público. En otras palabras, los factores estructurales están relacionados estrechamente al estado de "subdesarrollo" de la economía.

1. Oferta "inelástica"

El concepto de oferta "inelástica" abarca mucho.³⁵ En líneas generales significa que la oferta de bienes o de servicios no se expande y que su composición no se modifica con la suficiente rapidez para encarar no sólo una demanda creciente sino también un cambio en el patrón de la demanda, salvo a costa de serias presiones de precios. Es especialmente pronunciada la rigidez en la infraestructura de la economía, la que a su vez causa una falta de flexibilidad de la producción, sobre todo en la agricultura, donde de todos modos ésta se debe a las condiciones institucionales existentes. Por supuesto, forman parte integral del cuadro los mercados inefi-

nómica del Gobierno", Santiago, *Panorama Económico*, núm. 82, julio 31, 1953, pp. 449 ss.; "La inflación chilena y la política fiscal, Santiago, *Panorama Económico*, núm. 117, marzo 4, 1955, pp. 80 ss.; "Política económica y política monetaria", Santiago, *Panorama Económico*, núm. 180, noviembre 22, 1957, pp. 751 ss.

³⁴ Véase el informe de la misión Klein-Saks, *op. cit.*

³⁵ Rara vez los "estructuralistas" definen de qué concepto de elasticidad se trata. En algunos casos, cuando se usa la expresión "elasticidad", se quiere decir "elasticidad de precios" y, a menudo, "elasticidad de ingresos".

cientes de mano de obra y de capitales o, dicho de otra manera, la baja movilidad de los recursos.

La inelasticidad de la capacidad para importar o sus violentas fluctuaciones en el corto plazo constituyen capítulo aparte de la misma historia como asimismo lo constituyen la baja tasa de ahorros y la consiguiente lenta formación de capital. Otro factor es un desarrollo monopólico de la industria y del sistema de distribución, impuesto principalmente por el reducido tamaño del mercado interno. Y no hay que olvidar la distribución de los ingresos personales que, debido a su alta desigualdad en los territorios menos desarrollados, desempeña papel importante en el concepto de la "inelasticidad", según los "estructuralistas".

a) *Agricultura*. Una de las explicaciones que se dan es la siguiente: el aumento de la urbanización que tiene aparejado al crecimiento económico significa que una proporción creciente de la población depende de la producción agrícola distribuida comercialmente. Mucha de la gente que ahora está en la ciudad satisfacía gran parte de sus necesidades de alimentos en la propia hacienda donde trabajaba antes de emigrar para la urbe. Esta demanda adicional de productos alimenticios comerciales más el cambio en la composición de la demanda debido a la urbanización y más la demanda generada por el rápido aumento de la población, sólo puede ser satisfecho si el sistema de producción agrícola tiene la suficiente elasticidad como para responder con rapidez a los aumentos de esa demanda. Sin embargo, éste no es el caso por varias razones entre las cuales las condiciones institucionales retrógradas son las más importantes.

Según esta escuela de pensamiento, el latifundio y el actual sistema de tenencia de la tierra constituyen una pesada rémora para el crecimiento de la producción agrícola. Si existen varios intermediarios entre los que poseen la tierra y aquellos que la trabajan, forzosamente tienen que ser débiles los incentivos para mejorar los medios de trabajo y de conservación y para emplear insumos modernos. Debe reconocerse también que la propiedad de la tierra constituye una defensa eficaz contra la inflación. No es de sorprenderse que extensiones considerables de tierras agrícolas de buena calidad y alto precio (especialmente en la periferia de las grandes ciudades) estén en manos de comerciantes y profesionales, y no en las de agricultores.

Además la distribución de ingresos altamente desigual reduce en mucho la posibilidad de un estímulo de precios efectivos para la producción agrícola. Grandes sectores de la comunidad cuyos ingresos se aproximan al nivel de subsistencia deben ser protegidos mediante la represión de la inflación en bienes y servicios esenciales. Esto significa controles de precios de algunos productos agrícolas, entre otros, y con ello un desaliento para la producción del agro.³⁶

³⁶ Véase Jorge Ahumada, op. cit. En el caso de Chile la evidencia señala un alza relativa de pre-

b) *Capacidad para importar*. En esta categoría de factores "básicos" o estructurales, los otros ítem importantes son, primero, el bajo nivel de la capacidad para importar y, segundo, su inestabilidad. Se dan varias razones para ello. En cuanto a las exportaciones, el culpable es el sistema de exportaciones basado en uno o en pocos productos (cobre, en el caso de Chile). Generalmente se trata de exportaciones de materias primas que están sujetas a grandes fluctuaciones de precios. La dependencia de uno o de pocos productos de exportación causa gran inestabilidad de los ingresos de divisas y también de las finanzas públicas cuyas entradas se basan en gran parte sobre tales exportaciones.

Por otra parte, los métodos monetarios ortodoxos estorban la diversificación de exportaciones debido a la notable dispar productividad de las exportaciones principales y la del resto de la economía; por ejemplo, si los niveles de productividad del cobre son un múltiplo de aquéllos existentes en otras actividades productoras, se sostiene que, aun con un *mínimum* de restricción de importaciones, una tasa de cambio libre uniforme para todas las exportaciones no sería lo suficientemente alta como para dar el incentivo necesario para el desarrollo de otras industrias de exportación.³⁷

En cuanto a las importaciones, la escuela "estructuralista" sostiene que el desarrollo económico por sí mismo envuelve el desequilibrio de la balanza de pagos porque la elasticidad-ingreso de las importaciones es más alta en los países menos adelantados que en las naciones más desarrolladas. En el siglo XIX los países que entonces estaban en desarrollo tenían una elasticidad de importación para los productos primarios relativamente alta que permitió a los territorios menos desarrollados participar del crecimiento económico de los países que se industrializaban. Esto ya no es cierto hoy. En efecto, los actuales países adelantados muestran una elasticidad de importación de materias primas relativamente baja, mientras que la elasticidad de importación en general de las regiones menos desarrolladas es hoy muy alta. Esta presión puede causar un desequilibrio crónico en el comercio exterior de los países en desarrollo, por lo menos hasta el punto de limitar su capacidad para importar los necesarios bienes de capi-

cios agrícolas durante la inflación. Pero sin controles de precios, los precios relativos habrían subido mucho más rápidamente. (Los precios relativos de algunos insumos para la producción agrícola también subieron.)

³⁷ Este argumento significa, primero, que por ciertas razones la comunidad prefiere la diversificación de exportaciones aunque signifique un ingreso nacional menor en comparación con el que se produciría mediante la expansión de las exportaciones tradicionales de materias primas. Aunque esta preferencia forzosamente no tendría que ser perjudicial para el cobre, cabe preguntarse si ésta persistiría en Chile si las grandes empresas cupríferas no estuvieran en manos de extranjeros sino en poder del gobierno de Chile.

Otro supuesto implícito podría ser que la demanda de exportaciones de materias primas es altamente inelástica. (Pero si esto fuese así entonces la cuestión de la diferencia de productividad no sería muy importante.) En el caso de Chile la demanda por cobre parece haber sido más elástica de lo que se pensaba, considerando el hecho de que el país perdió una parte importante del mercado mundial por no alentar las exportaciones de cobre entre 1946 y 1954.

tal.³⁸ Esto añade a la rigidez de la estructura de la oferta del país y por ende constituye uno de los factores “básicos” subyacentes de las presiones inflacionarias.

Frente a estas rigideces de la balanza de pagos es natural que se desarrolle la tendencia hacia la sustitución de importaciones. Esta política ha sido justificada de dos maneras: primero, mediante ella puede disponerse de bienes que de otro modo serían inexistentes debido a la escasez de divisas (o de oferta durante tiempos de guerra); segundo, la inversión en sustitución de importaciones acarrea consigo economías externas que no podrían conseguirse mediante importaciones. La premisa fundamental de esta posición es que los fondos de inversiones que son usados para la sustitución de importaciones no están disponibles para inversión en otros rubros. El objetivo es alcanzar un crecimiento del producto nacional bruto con mayor rapidez que la que permitiría la lenta expansión de la capacidad para importar. Corolario es el objetivo de una mayor independencia económica, fomentada especialmente por la escasez de la oferta que se suscitó durante la última Guerra Mundial, pero el esfuerzo primario ha sido para basar el desarrollo económico en la sustitución de importaciones.

Sin embargo, aun por los “estructuralistas”, pronto se comprendió que a menudo la sustitución de importaciones origina otras rigideces de manera que a veces es difícil evaluar el beneficio neto de su política.³⁹ En primer lugar, la producción interna de aquello que antes se importaba no siempre reduce la dependencia de las importaciones: para posibilitar la nueva producción hay que importar materias primas, maquinarias, otros bienes de capital, y suministros. En algunos casos esto sensibiliza la economía aún más que la importación del producto terminado. Levantada una fábrica y dotada de equipo y fuerza de trabajo apreciables, será más difícil permitir que esa fábrica y sus empleados queden de para en razón de problemas de importación que lo que sería reducir las importaciones del producto terminado, sobre todo si no se trata de un artículo de primera necesidad.

El segundo caso de rigidez que puede originar la sustitución de importaciones es, por supuesto, la necesidad de proteccionismo para la nueva industria. Si ella es ineficiente desde el punto de vista de la división internacional del trabajo, sus niveles de productividad serán bajos, sus precios forzosamente altos y requerirá protección permanente.

El tercer tipo de rigidez originada por la sustitución de importaciones es la creación de una estructura monopólica puesto que las fábricas pro-

³⁸ Este argumento es similar a uno de la tesis del señor Raúl Prebisch, Director principal de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, que puede hallarse en algunas publicaciones de este organismo. Véase también Aníbal Pinto, *Ni estabilidad ni desarrollo*, op. cit., pp. 28-30.

³⁹ Sobre este punto véase *Desequilibrios estructurales y crecimiento industrial—El caso chileno*, por David Félix. Santiago, Instituto de Economía, 1958.

ductoras de muchas de las importaciones sustituidas forzosamente tienen que ser grandes en relación a un mercado restringido tal como el de Chile.

c) *Distribución del ingreso*. Se dice que otro impedimento "estructural" para una oferta de productos más elástica es la muy desigual distribución del ingreso personal.⁴⁰ En sí misma esta distribución del ingreso implica una cierta composición de la demanda tanto interna como de importación, que no lleva hacia una tasa elevada de crecimiento. Tanto la producción interna como las importaciones tenderían a servir los reducidos grupos de ingreso más altos. Por consiguiente, se sostiene, las inversiones y la sustitución de importaciones se orientarían hacia tal producción con perjuicio de las industrias de desarrollo y de las inversiones en capital social que podrían dar mayor flexibilidad a la economía. Ya se ha mencionado el efecto negativo de la distribución desigual del ingreso sobre la expansión de la producción agrícola al impedir un mejoramiento sustancial de los precios relativos agrícolas.

Además, la tasa de ahorros es excesivamente reducida no sólo debido a niveles de ingreso bajos en general sino también a causa de una propensión desproporcionada a consumir de los grupos de ingresos altos.⁴¹ Se dice que los hábitos de consumo de estos grupos están totalmente fuera de línea comparados con los de aquellos de los grupos de ingresos equivalente en países más adelantados. Específicamente se sostiene que, si en Chile los grupos de ingresos más altos tuvieran el mismo modelo de consumo que sus contrapartes en los países más adelantados, se podría doblar la tasa de ahorros.⁴²

2. Finanzas gubernamentales e inversiones públicas

La otra categoría de factores estructurales tiene que ver con la inestabilidad de las entradas del gobierno frente a la rigidez de los gastos gubernamentales. Es claro que en un país donde cerca de la cuarta parte de las entradas públicas depende de las exportaciones de un producto,⁴³ las

⁴⁰ Sobre este punto véase *Los obstáculos al desarrollo económico*, de Horacio Flores de la Peña (México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1955) y la revista de su libro por el autor en *The American Economic Review*, vol. XLVII, núm. 3, junio de 1957.

⁴¹ Hay algunas indicaciones de que en Chile la razón de ahorro de los grupos de ingresos medianos podría ser más alta que aquella de los grupos de ingresos más elevados.

⁴² Véase Nicholas Kaldor, "Problemas económicos de Chile", México, D. F., *EL TRIMESTRE ECONÓMICO*, núm. 102, abril-junio de 1959, pp. 170-221.

⁴³ El siguiente es un desmenuzamiento porcentual de los ingresos tributarios del gobierno chileno por fuente principal de origen en 1956:

	Porcientos
Compañías cupríferas	26
Derechos de aduana	21
Impuestos indirectos (cifra de negocios, impuestos de compra-venta, etc.)	35
Impuestos directos (contribución de bienes raíces impuestos a la renta)	18
TOTAL	100

(Datos del Instituto de Economía de la Universidad de Chile.)

finanzas públicas se verán afectadas severamente por las fluctuaciones del precio de ese producto. Por otra parte, son relativamente rígidos los gastos ordinarios que consisten principalmente de pago de sueldos y aportes a los fondos de seguridad social. Si, por alguna razón, no pueden reducirse significativamente los empleos públicos, es natural que cuando las entradas bajan debido a menores ingresos provenientes del cobre, el único ítem que puede ser reducido efectivamente es la inversión pública. Además, puede llegar a ser inevitable el financiamiento deficitario. El primero de los factores, la reducción de la inversión pública, será perjudicial al desarrollo económico; el segundo, el financiamiento deficitario, creará presiones inflacionarias.⁴⁴

Sin embargo los obstáculos institucionales dificultan la expansión de los ingresos públicos. La cobranza de impuestos es deficiente y, excepto por las entradas del cobre, el gobierno deja caer el peso sobre la tributación indirecta que relativamente es más fácil de administrar. Esto hace que el sistema tributario sea menos progresivo que lo que podría ser; no sólo se agrava la desigualdad de la distribución del ingreso sino que, también, continúa la argumentación, la estructura de los impuestos indirectos es en sí más inflacionaria porque cada vez que haya que aumentar las entradas el recurso a este sistema tributario tendrá el efecto inmediato de aumentar el nivel de precios.

B) Factores "no-estructurales"

1. Factores "circunstanciales"

Además de los factores "básicos" o "estructurales" esta escuela de pensamiento distingue los factores "circunstanciales", tales como los aumentos de precios exógenos de importación, las convulsiones políticas, las catástrofes y, muy especialmente, el intervencionismo estatal desorbitado. Una administración pública deficiente, la falta de coordinación, la multiplicidad de controles y su mal empleo, todos, ejercerán presiones sobre el nivel de precios; por ejemplo, los "estructuralistas" apoyaban el abandono del sistema de tipos de cambios múltiples y los pesados reglamentos de importaciones que dieron origen a la especulación y a otras presiones inflacionarias en Chile con anterioridad a 1956.

⁴⁴ Véase Aníbal Pinto, *Ni estabilidad ni desarrollo*, op. cit., Sección 21, pp. 51-55. El factor inflacionario básico aquí es, por supuesto, que las entradas son inferiores a los gastos y no el hecho de las fluctuaciones de las entradas. Lo que probablemente se quiere decir al llamar a las alzas y bajas de las entradas un factor "estructuralista" es que cuando hay ingresos excepcionales por conceptos de impuestos debidos, póngase por caso, a un buen precio del cobre de exportación, el gobierno inmediatamente compromete las mayores entradas para pago de sueldos, aportes a la seguridad social y para otros ítem cuya reducción es difícil ante una inesperada baja de ingresos debida, por ejemplo, a una caída violenta de los retornos de las exportaciones del cobre.

2. Factores de propagación

Sin embargo, el grupo más importante de las fuerzas "no-estructurales" es el conocido como factores de "propagación". Los factores de propagación son aquellos que agravan el problema inflacionario y se nutren de él. Son consecuencia de la capacidad de los varios sectores de la economía para defender sus ingresos reales. En esta categoría se incluyen el mecanismo del crédito, los ajustes automáticos de sueldos y salarios y los gastos deficitarios del gobierno.

Como ya se ha mencionado, los "estructuralistas" sostienen que la política monetaria ortodoxa está dirigida sólo hacia los factores "propagadores" de la inflación. El alma de esa política es la reducción de la demanda. Su resultado es que la producción de los sectores más dinámicos de la economía, tales como la industria manufacturera y la construcción, es reducida al nivel del sector más atrasado de la economía; aquél con la menor elasticidad de oferta, que es —como en el caso chileno— la agricultura.⁴⁵

Los "estructuralistas" admiten que esta política podría haber resultado en el país cuando el sector asalariado era débil políticamente. Pero hoy la situación ha cambiado porque aun en épocas de desempleo el poder político de los trabajadores no desaparece. Esto significa que la fuerza de las medidas que atacan los factores de "propagación" es relativamente débil y que aquéllas no pueden ser aplicadas indefinidamente sin provocar inquietud social.⁴⁶

En suma, lo que la escuela "estructuralista" sostiene es que un ataque a los factores "propagadores" de la inflación, cuando más, conseguirá cierta estabilidad con perjuicio del crecimiento económico al reducir la actividad económica en los varios sectores a su más bajo común denominador.

⁴⁵ Véase Aníbal Pinto, *Ni estabilidad ni desarrollo*, op. cit., pp. 64. Es obvio que en gran parte de su análisis los "estructuralistas" así como sus contrapartes, sostenedores de la "inflación de costos", suponen rigidez de precios bajista en los sectores "dinámicos". En otras palabras, si debido a un cambio en la composición de la demanda, en cierto sector suben los precios, éstos debieran bajar en otros. Si no ocurre así, debido a la rigidez de precios bajistas, entonces habrá un impulso inflacionario y desempleo. De este modo, si los asalariados tratan de proteger sus ingresos reales y obtener ajustes de salarios y el gobierno procura aliviar el desempleo, continuará la inflación y, tal vez, se acelerará. Las políticas anti-inflacionarias de tipo "tradicional", en estas circunstancias, deprimirán a los sectores "dinámicos", es decir, aquellos sectores cuyos precios tienen rigidez bajista. (Por supuesto, los precios absolutos no necesitan bajar en parte alguna, aun con flexibilidad de precios, si no sólo hay un cambio en la composición de la demanda sino también hay aumento de la demanda total en todos los sectores posibilitado por las medidas de la expansión monetaria.)

⁴⁶ Según los "estructuralistas", ésta es la explicación de por qué las restricciones de aumentos de salarios fueron cada vez más suaves a partir del momento en que la política ortodoxa de estabilidad se aplicó vigorosamente en 1956. Por otra parte, la línea de créditos se mantuvo más firmemente. Esto en sí mismo agravó el problema al oprimir a las empresas a medida que subían sus costos frente a posibilidades restringidas de conseguir en préstamo mayor capital de trabajo.

C. El programa “estructuralista”

Pese a que es relativamente fácil exponer la crítica de la escuela “estructuralista” a la política ortodoxa de estabilidad, es más bien difícil enumerar sus proposiciones positivas de política. Los objetivos políticos son bastante claros, pero ¿cuál es la política económica concreta recomendada por la escuela “estructuralista”? No es fácil hallar en sus escritos y declaraciones una respuesta satisfactoria.⁴⁷

Atacar los factores “estructurales” constituye un problema polifacético y, aparte ello, los resultados pueden demorar en aparecer. Los “estructuralistas” no desean descartar del todo la política monetaria, pero creen que debe estar subordinada al objetivo de corregir los desajustes básicos. El cuadro que se pinta muestra que la política monetaria debiera usarse no sólo para “aguantarse” mientras las políticas de más largo plazo surten efecto sino también para sostener los cambios estructurales.

El resultado es que un conjunto de políticas económicas más o menos vago surge de la línea de pensamiento “estructuralista”. El autor no sabe de ninguna política concreta, bien definida, que los “estructuralistas” hayan propuesto para el caso chileno. La falta de precisión se debe indudablemente a que los “estructuralistas” no han estado en situación de formular políticas en este país y que el planteamiento de un programa concreto generalmente es relegado para el tiempo en que tal política pueda ser considerada prácticamente.

Surge, sin embargo, de la posición “estructuralista” un cierto modelo de políticas económicas. Tal programa consistiría tanto de políticas económicas internas como externas.

Respecto de las últimas, el objetivo principal sería el de disminuir la vulnerabilidad de la economía al comercio exterior. Esto se refiere tanto al problema de la inestabilidad de los ingresos de divisas como a las fluctuaciones de las entradas públicas. Como ya se ha dicho esta vulnerabilidad es tenida como uno de los generadores básicos de las presiones inflacionarias.

Las otras medidas estarían más relacionadas con el aumento de la elasticidad de oferta, es decir, con hacer que la oferta responda más rápidamente a los cambios en el nivel y la composición de la demanda —haciendo más movibles los recursos.

Un tercer cuerpo de política estaría dirigido hacia la protección de los ingresos reales de las masas y, si fuese posible, hacia su aumento. Según los “estructuralistas”, la motivación de las medidas redistributivas estaría basada no sólo sobre los terrenos social y político, que por cierto

⁴⁷ La dificultad estriba en que no hay teoría “estructuralista” coherente. Es obvio que la preocupación principal de los “estructuralistas” es el desarrollo económico y no la inflación. Pero para el proceso de desarrollo económico todavía no ha sido posible definir un cuerpo de mecanismos consecuentes en lo interno.

son muy importantes, sino también en razones económicas: tales medidas tienen por objetivo estimular la orientación de recursos hacia actividades económicas de alta prioridad.

1. *Políticas económicas internas*

Tal vez la parte más importante del programa de los "estructuralistas" sea, como se ha dicho, la eliminación de los obstáculos con miras a mayor flexibilidad de producción. Este aspecto se refiere principalmente hacia la agricultura.

La inversión gubernamental en transportes, las facilidades de mercado y de distribución, el riego, la provisión de crédito de desarrollo y de *know-how* técnico, son defendidos como medios para salir del relativo estancamiento de la agricultura. Los controles de precios también son considerados como parte de los factores que contribuyen al embotellamiento agrícola, pero la eliminación de los controles de precios en la agricultura y un consiguiente mejoramiento de los precios agrícolas relativos dependen de un mejoramiento de la distribución del ingreso de manera que pueda aumentarse el poder adquisitivo de las masas.

El actual régimen de propiedad de la tierra está considerado entre los más grandes obstáculos al crecimiento de la producción agropecuaria. La reforma agraria, por lo tanto, es un elemento integral de la política económica "estructuralista". No debiera olvidarse que la reforma agraria también está considerada como parte de la política designada a redistribuir el ingreso y a aumentar el poder adquisitivo de los grupos de ingresos más bajos.⁴⁸

El sistema tributario también debiera ser modificado con miras a aumentar la producción agropecuaria. Tal objetivo estaría asimismo de acuerdo con el propósito de hacer que el sistema tributario sea más progresivo. A este respecto la idea sería disminuir la proporción de los impuestos indirectos en favor de un aumento de los impuestos directos. Sin embargo, en vista de las dificultades administrativas para aumentar los impuestos a la renta en los países menos desarrollados, esto significaría que la tributación a los bienes raíces debiera ser alzada. Es obvio que el énfasis se pondría en los impuestos a los bienes raíces agrícolas a fin de forzar la expansión de la producción en el latifundio.

2. *Políticas económicas externas*

Es indudable que lo que los "estructuralistas" tienen presente en cuanto al grupo de medidas destinadas a disminuir la vulnerabilidad del sistema

⁴⁸ Con demasiada frecuencia se supone que la prueba generalmente aceptada para la reforma agraria es siempre de carácter económico. Muchos "estructuralistas" y "no estructuralistas" abogarán por una reforma agraria sólo sobre la base de "justicia social", siempre que el ingreso nacional no decline demasiado como consecuencia de la reforma.

económico ante el comercio exterior incluye una estructura de tipos de cambio destinada a alentar exportaciones que no son las tradicionales. Esto no quiere decir que se favorezca un sistema engorroso de cambios múltiples sino que significa un sistema de dos o tres tipos de cambios en economías donde la productividad de los ingresos de exportación tradicionales es vastamente superior a la de sus competidores más cercanos.⁴⁹

Sin embargo, no se considera suficiente dar sólo incentivos; el Estado debe encarar más vigorosamente el problema de establecer una infraestructura adecuada que posibilite el nacimiento de otras industrias. Y, si no es suficiente la construcción de caminos y otros medios de transporte y la provisión de energía, etc., entonces el gobierno deberá intervenir para construir las fábricas necesarias y hacerse cargo de los cultivos agrícolas requeridos. Este tipo de industrialización y desarrollo agrícola operará en ambas direcciones: aumentar y diversificar las exportaciones y reducir las exigencias para importar.

En cuanto a la reducción de la inestabilidad de las entradas fiscales causada por las fluctuaciones del comercio exterior, se han propuesto varias medidas. Una sería la de que durante una época de ingresos altos provenientes del comercio exterior, el gobierno creara un fondo de estabilización para contingencias; por ejemplo, en el caso de Chile, si los precios del cobre fuesen superiores a aquellos previstos en el presupuesto fiscal, el exceso de las entradas por impuestos ingresaría a este fondo especial. En los años malos se giraría contra el fondo a fin de solventar los gastos gubernamentales no cubiertos debido a ingresos tributarios menores que los previstos.

Debido a la falta de confianza en la firmeza de la administración pública que es necesaria para que tal proyecto tenga éxito, a veces se sugiere una medida más severa.⁵⁰ El peso de la estabilización recaería sobre las compañías cupríferas. Se impondría un impuesto mínimo sobre las exportaciones de cobre, que estaría basado sobre la producción y los precios promedios de un periodo, póngase por caso, de cinco años. Cuando los precios o el volumen de las exportaciones, o ambos, fueran inferiores a este promedio, las compañías podrían deducir los impuestos pagados en exceso en ese año de la deuda tributaria de los años en que el valor de las exportaciones de cobre estuviera por encima del promedio. La renta recibida en exceso del mínimo sería usada por el gobierno para el fomento de la diversificación de las exportaciones, desarrollo económico en general, o para una reserva de estabilización o para contingencias.

⁴⁹ Un sistema de impuestos diferenciados podría conseguir el mismo fin sin introducir cambios múltiples y es recomendado por algunos "estructuralistas".

⁵⁰ Véase Boletín del Senado que contiene un proyecto de ley sobre *Nuevo trato a los trabajadores*, moción de los diputados señores Albino Barra, Ramón Silva Ulloa, Mario Palestro y Alfredo Hernández, de 9 de enero de 1951, pp. 7 a 8. Véase, también, Aníbal Pinto, *Ni estabilidad ni desarrollo*, op. cit., pp. 78 a 80.

Tales planes serían combinados con medidas para reducir la proporción de ingresos fiscales derivados del comercio exterior. Aquí también se propone destinar cualquier exceso sobre esta proporción a inversiones o reservas.

Los "estructuralistas" chilenos, salvo pocas excepciones, hacen caso omiso de la ayuda financiera exterior. Esto probablemente es una reacción a lo que ellos consideran excesivo afán de los últimos gobiernos chilenos por obtener ese apoyo financiero con el fin de resolver cualquier problema económico. Pero esto no quiere decir que los "estructuralistas" no reconocen la necesidad de contar con buen apoyo exterior. En correspondencia con el autor, el conocido economista mexicano Víctor L. Urquidí pone mucho énfasis en tal ayuda a corto y largo plazo para poder llevar a cabo la política antiinflacionista que ataque los factores estructurales.

3. *Políticas monetaria y fiscal*

Complementarias de este programa son las políticas monetarias y fiscal. Deberían estar orientadas a crear las condiciones necesarias para producir los cambios deseados en la estructura de la producción, las finanzas del gobierno y el volumen y dirección de la inversión. Uno de los supuestos básicos en este sentido es el de que los controles cualitativos del crédito son posibles y, por consiguiente, deben ser establecidos.

Sin embargo, desde este punto de vista la expansión monetaria debe mantenerse pasiva, es decir, marchar al paso con cualquier aumento en el costo de la producción. Si el dinero se mantiene completamente pasivo, el resultado será inflación permanente a menos que los costos sean refrenados. Los controles del crédito en el sector privado de la economía tendrían que ser apretados cada vez que el sector gubernamental se viera forzado a aumentar la contratación de empréstitos para fines necesarios.

Es interesante observar aquí que los "estructuralistas" no se pronuncian forzosamente a favor de los ajustes masivos de sueldos y salarios para compensar alzas en el costo de la vida y que en sus declaraciones frecuentemente han insistido en la conveniencia de restringir los aumentos de sueldos y salarios, en el entendido, por supuesto, que esto será políticamente factible sólo si se adoptan simultáneamente medidas positivas para el desarrollo económico.

En general, la posición de los "estructuralistas" significa que la tasa de la inversión puede y debe ser aumentada. La política antiinflacionista ortodoxa dice que las inversiones planificadas deben conformarse a los ahorros planificados. La política de desarrollo, no obstante, deberá tener el objetivo opuesto, a saber, aumentar la tasa de ahorro. En el pensamiento de los "estructuralistas" esto es posible porque la distribución desigual del ingreso significa una gran concentración del ingreso disponible

en manos de los pocos cuyos ahorros pudieron ser aumentados apreciablemente.⁵¹ Si los incentivos corrientes no hacen elevar la propensión de la gente pudiente a ahorrar (o a invertir) entonces los “estructuralistas” ciertamente querrían que el gobierno impusiera tributos a los grupos de ingresos más altos a fin de financiar un aumento en la inversión pública. Las políticas de ahorro se estiman congruentes con el objetivo de una distribución más igual del ingreso ya que lo que se pide a las masas es que el consumo crezca menos que el crecimiento del ingreso.

Obviamente los “estructuralistas” ponen énfasis en la mejor cobranza de impuestos y en una mayor prontitud en los pagos y también insisten en que los avalúos para fines tributarios (sobre la propiedad, ingresos, etc.) representen mejor la realidad.

IV. IMPLICACIONES DE UN SISTEMA POLÍTICO SOCIO-ECONÓMICO

Es obvio que el programa “estructural” exige una filosofía socio-económica que no puede ser la de *laissez-faire*. Al Estado corresponde un mayor esfuerzo en la conducción de la economía e intervenir directamente en ella mediante aumentos apreciables de la inversión pública no sólo en los sectores tradicionales del capital social sino también, si el caso lo requiere, en las actividades industriales o agrícolas. No es la socialización el objetivo, pero sí, por lo menos, la racionalización de la acción gubernamental. Aun en la economía clásica, dicen los “estructuralistas”, hay ciertos campos económicos que están reservados al Estado y en una economía adolescente seguramente debe existir campo para que el Estado asuma responsabilidades de consideración sobre los ingresos disponibles y sobre los instrumentos fiscales, monetarios y de comercio exterior.

Los “estructuralistas” ponen mayor énfasis sobre la coordinación apropiada de la acción gubernamental porque comprenden que el intervencionismo descuidado del pasado, con su sistema de controles contradictorios, a menudo ha agravado los problemas que se pretendía solucionar. Culpan la inclinación reciente de algunos sectores latinoamericanos hacia la política de *laissez-faire* a la experiencia que se ha tenido con la intervención estatal desorbitada.

Naturalmente el supuesto básico del programa estructural es de que existan las condiciones políticas que posibiliten la consecución de los objetivos sin una oposición paralizadora. Dentro de la estructura práctica de la política latinoamericana esto plantea la cuestión fundamental sobre cuál es la realidad en estos países. ¿Es efectivo el supuesto de que en un país menos desarrollado el gobierno tendría la capacidad y la imaginación administrativas suficientes para manejar elementos altamente complicados en un proceso difícil de coordinación para producir la compa-

⁵¹ Véase la referencia a Nicholas Kaldor en la nota 42.

tibilidad entre el desarrollo económico y la estabilidad? Y, aun, si el gobierno pudiese reunir las capacidades administrativas y técnicas necesarias para manejar tal programa, ¿podría también ser capaz de alinear una mayoría política sin sacrificar la democracia?

¿O es más realista asumir que una política de *laissez-faire* introducirá en el tiempo el ajuste necesario que posibilite nuevos dinamismos? ¿Traería la aplicación de políticas monetarias la estabilidad buscada con la suficiente rapidez como para despejar el camino para nuevos impulsos de la inversión privada? O tales ajustes, si tuviesen lugar ¿habrán de durar más allá del límite soportable para las masas ya socialmente despiertas con el consiguiente peligro de convulsiones violentas?

Hay una diferencia básica entre las posibilidades políticas del programa "estructuralista" y la política monetaria ortodoxa. La política monetaria es una herramienta económica relativamente eficiente en situaciones políticamente difíciles o intratables. Las políticas "estructuralistas" necesitan para su éxito bajo condiciones democráticas un apoyo político firme aun de aquellos cuyos intereses creados están amenazados con los cambios propuestos.

Por consiguiente, un objetivo primario de los "estructuralistas" en la realización de su difícil programa de largo plazo es crear una conciencia nacional y un espíritu casi religioso en pro del desarrollo económico.⁵² De esta manera se espera crear las condiciones que posibilitarán la cooperación de todos los sectores de la comunidad y que hará que todos los grupos hagan los sacrificios exigidos: el sacrificio del consumo adicional soportado por las grandes masas de población; los sacrificios que son las secuelas de las reformas agrarias y tributarias y de un papel mayor del gobierno en general, soportado por los terratenientes y los hombres de negocios.

El surgimiento de una nación, sin embargo, por sí solo no siempre es suficiente para crear este espíritu requerido por el impulso para el desarrollo económico. En muchos casos la mística nacional para conseguir objetivos y realizaciones comunes puede despertarse sólo en situaciones de emergencia nacional, tales como las de guerra, o en su defecto, mediante la creación de la semblanza de un enemigo común, en la forma de imperialismo, racismo o algo similar.

Si no aparece esta mística y si ha de mantenerse la estructura democrática, los grupos que tienen el poder y que por eso tendrían la capacidad para provocar los cambios necesarios no son, según los "estructuralistas", aquellos que están interesados en estos cambios. Éste es el gran dilema de la realidad política planteada por la escuela "estructuralista".

⁵² Ver por ejemplo Luis Escobar, "Necesidad de una interpretación nacional del desarrollo económico", *Economía*, 2º trimestre, 1960, núm. 67 (Santiago, Chile, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile); Aníbal Pinto, *¿Ni estabilidad ni desarrollo*, op. cit.; Celso Furtado, op. cit.

Este dilema puede ser postergado temporalmente en Chile porque el país enfrenta un tremendo problema de reconstrucción causada por los terremotos y maremotos de mayo de 1960. Le guste o no, el gobierno forzosamente tendría que adoptar una línea más "estructuralista" porque en la opinión pública en esta emergencia la reconstrucción tiene precedencia sobre la estabilidad. Una prueba parcial del problema de la compatibilidad entre la estabilidad monetaria y la inyección de dinamismo a la actividad económica se hará presente en el país cuando la reconstrucción esté en pleno auge, si ello ocurre. Esta prueba podría no ser suficiente para vindicar o desacreditar a la escuela "estructuralista". Por lo tanto, la solución de este conflicto de políticas en Chile puede demorarse un poco más, por lo menos hasta que desaparezca el sentido de urgencia causado por la catástrofe. Pero un desarrollo económico acelerado debe ser parte de esta solución. Sería demasiado esperar de una población cuya economía ha estado casi estancada durante varios años soportar muchos años más las consecuencias sin que se agote su paciencia, aun tratándose de las masas chilenas, con su nivel relativamente alto de refinamiento político.