

ESTUDIOS PUBLICOS

Nº 32 PRIMAVERA 1988

Vittorio Corbo

*Problemas, Teoría del
Desarrollo y Estrategias en
América Latina*

Francisco Labbé y Jaime Vatter

*Análisis Comparativo del
Modelo Económico Chileno*

Harald Beyer

*La Privatización de la
Distribución de Energía
Eléctrica: El Caso de Chilectra
Metropolitana*

Hernán Cheyre

*Proyecciones Económicas para
el Período 1989-1997 Bajo
Escenarios Políticos
Alternativos*

Michael Fleet

*La Democracia Cristiana
Chilena en el Poder*

Fernando Emmerich

*La Realidad Moderada por la
Fantasía*

DOCUMENTO

*Cinco Proyectos para
Gobernar a Chile*

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

PROBLEMAS, TEORÍA DEL DESARROLLO Y ESTRATEGIAS EN AMÉRICA LATINA*

Vittorio Corbo

En este estudio examino tanto la influencia de los problemas económicos como las teorías de desarrollo en las estrategias de crecimiento seguidas por los países latinoamericanos en los últimos 70 años. Hasta el momento de la Gran Depresión, la mayor parte de los países de la región estaban relativamente abiertos al comercio, y las ventajas comparativas eran la base de la más avanzada teoría del desarrollo. Desde la Gran Depresión hasta la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte de los países practicaron la gestión de la crisis como una reacción a los agudos impactos externos provenientes de la Depresión. Hacia fines del decenio de los cuarenta, la escuela estructuralista, dirigida por Raúl Prebisch, lanzó el primer ataque a la ortodoxia del libre comercio. Propugnó la industrialización por sustitución de importaciones. A comienzos de los años sesenta, sin embargo, y

VITTORIO CORBO. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Ph. D. en Economía y Post Doctorado en Economía en el M.I.T.; Profesor titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica; Principal consejero del director del Departamento de Investigaciones sobre el Desarrollo, Banco Mundial.

*Agradezco a Edgardo Barandiarán, Albert Berry, Arnold C. Harberger, Jaime de Melo, Guy Pfefferman, Julio Nogués, Gustav Ranis y a Luis Riveros, por sus útiles comentarios a un previo borrador de este ensayo, y a Peter Bock por su asistencia editorial. También estoy en deuda con los que participaron en un seminario en la Universidad de Harvard y en el 25° Aniversario del Symposium del Centro Económico de Desarrollo de la Universidad de Yale, por sus perspicaces comentarios.

decepcionados con las perspectivas de crecimiento, Brasil y Colombia, y en menor grado Chile, iniciaron reformas encaminadas a reducir el prejuicio antiexportador de sus políticas de sustitución de importaciones. En Brasil y Colombia, la respuesta de la oferta de exportación a los nuevos incentivos económicos fue notable: crecieron con mayor rapidez, aun, que las exportaciones mundiales en el decenio dorado del comercio mundial. Posteriormente, se lanzó un segundo ataque frontal al estructuralismo, esta vez por iniciativa de los países del Cono Sur, los que recientemente habían institucionalizado ensayos de liberación. De no ser por los fallidos programas de estabilización y los impactos externos de los setenta y comienzo de los ochenta, las medidas de reforma habrían arrancado a los países del Cono Sur de su estancamiento económico. No obstante, de estas recientes experiencias también aprendimos que la coordinación de políticas macroeconómicas con las políticas de liberalización es fundamental para alcanzar el beneficio que puede esperarse de una economía menos distorsionada.

1. Introducción

El propósito de este trabajo es estudiar el papel que desempeñaron las teorías económicas en la formulación de políticas económicas latinoamericanas en los últimos 70 años. El estudio está organizado de la manera siguiente:

El capítulo 2 analiza acontecimientos en el período que va desde la Primera Guerra Mundial a la Gran Depresión, una época en que muchos países latinoamericanos comenzaron a moverse hacia la sustitución de importaciones, algunos en forma más decidida que otros; en términos general es, sin embargo, la mayoría seguía la teoría clásica del comercio internacional.

El modelo fue interrumpido por la Gran Depresión. El capítulo 3 observa la evolución económica en América Latina durante esta crisis hasta la Segunda Guerra Mundial, un período durante el cual América Latina responde a los trastornos económicos por medio de cambios discriminatorios y políticas de demanda agregada. Ahora, el crecimiento sería orientado por la industrialización por sustitución de importaciones.

Hacia el final de la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte de los países de América Latina había acumulado importantes reservas de divisas, mientras parecía seguro que habría un resurgimiento en el comercio mundial. El lógico paso siguiente era reducir el prejuicio antiexportador, resul-

tante de las políticas de comercio implantadas en los 15 años previos. En cambio, como se describe en el capítulo 4, Latinoamérica continúa y aun intensifica la estrategia de sustitución de importaciones, en gran parte influida por las recomendaciones de Raúl Prebisch y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Esta estrategia de industrialización por sustitución de importaciones se denomina aquí Estructuralismo I. Cuando el creciente costo de este enfoque, especialmente para los países medianos y pequeños de la región, no podía ya ser ignorado, y los tiempos parecían pedir una disminución de la sustitución de importación, la mayoría de los países cambiaron a otra versión de la misma estrategia —integración regional— idealmente para ser complementada por la ayuda externa. Esta segunda fase de industrialización, por sustitución de importaciones, llamada aquí Estructuralismo II, se analiza en el capítulo 5. Los primeros intentos para reducir el prejuicio antiexportación de las políticas económicas en los sesenta se examinan en el capítulo 6.

El capítulo 7 mira hacia las eventuales respuestas de los países del Cono Sur a las continuas dificultades económicas que siguieron los pasos de sus estrategias de sustitución de importaciones. Su positiva experiencia con alguna de sus reformas liberalizadoras fue, desafortunadamente, superada por un poco efectivo programa de estabilización y, en Chile y Uruguay, por la fuerte conmoción externa de los 70. No obstante, los progresos que hicieron hasta ese momento, sugiere la sabiduría de adoptar políticas más abiertas y el promover las exportaciones. Estas y otras conclusiones pueden encontrarse en el capítulo 8.

2. Desde la Primera Guerra Mundial a la Gran Depresión

Desde la Primera Guerra Mundial a la Gran Depresión, las políticas económicas en la mayoría de los países latinoamericanos estaban principalmente conformadas por la teoría clásica del intercambio, y esos países se mantenían todavía muy abiertos al comercio internacional. Aunque algunos países elevaron el nivel promedio de aranceles en los veinte, sólo lo hicieron por razones fiscales. Más aún, la mayoría volvió al patrón oro después de la Primera Guerra, y su macroajuste estuvo, de esta manera, estrechamente relacionado a los ajustes de la balanza de pagos (Furtado, 1976).

Críticas a la prevaleciente ortodoxia del libre comercio desataban, sin embargo, signos de un creciente proteccionismo en los países más avanzados (los Estados Unidos, las naciones europeas y Japón), aunque no

hubo una tendencia clara. En Latinoamérica, Argentina continuó un crecimiento orientado a las exportaciones, basado en la agricultura extensiva que, en parte, implicó incorporar nuevas tierras a la producción (Díaz-Alejandro, 1970; O'Connell, 1986). Al mismo tiempo en Argentina, mientras los accesos a los mercados de exportación se hacían más restrictivos, las discusiones sobre estrategias de desarrollo alternativo afloraban ya en la segunda mitad de los veinte. Por ejemplo, en enero de 1927, el Ministerio de Agricultura de los Estados Unidos prohibió la importación de carne fresca y refrigerada de países con animales enfermos de fiebre aftosa, que era el caso argentino. Aunque casi toda la exportación de carne argentina iba destinada a Gran Bretaña, esta política presagiaba futuras restricciones de acceso al creciente mercado de los EE.UU., y también despertaba dudas acerca de la seguridad del mercado británico.

La idea de las restricciones a la importación no era nueva para la Argentina —en los comienzos del veinte, el gobierno ya había jugado con la idea de establecer una estructura arancelaria protectora—. El Presidente Marcel o Alvear, a instancias de su Ministro de Finanzas, Herrera Vargas, había, incluso, designado una comisión para estudiar la materia. Encabezada por Alejandro Bunge, el padre del proteccionismo en Argentina, propuso una estructura arancelaria muy proteccionista que contenía cuatro categorías de importaciones con tasas arancelarias nominales que fluctuaban de 0 a 80%, aplicándose las más bajas a las materias primas y maquinarias, y las más altas a los suntuarios. Esta estructura arancelaria, sin embargo, nunca se implementó, y la comisión se disolvió cuando Herrera Vargas renunció al Ministerio de Finanzas (O'Connell, 1986).

En cuanto a Chile, se había beneficiado durante la guerra de un muy favorable mercado exterior, pero sus canales de importación se interrumpieron. Si bien sus niveles de exportación permanecieron constantes, las importaciones bajaron hasta casi la mitad. Como resultado de esta protección temporaria natural, hubo una expansión sustancial en la producción manufacturera (Muñoz, 1968; Palma, 1984). Aunque al término de la década de los 10 al 20, el salitre, el mayor producto de exportación de Chile en esos momentos, sufrió un colapso, se recobró en la segunda mitad de los 20. El colapso final de la industria del salitre fue la consecuencia de la Gran Depresión y del desarrollo de fertilizantes sintéticos más baratos.

No obstante, durante este período, Chile elevó sus aranceles, primero en 1916, y luego, otra vez, en 1928. La enmienda de 1928 le dio mayores poderes al Presidente para incrementar los aranceles de algunos productos, hasta un 35%, facultad que sería utilizada extensamente a fines de los 30 (Ellsworth, 1945). Otro factor importante de la vida económica chilena

fue el hecho de pedir fuertes préstamos, en la segunda mitad de los veinte, para financiar algunos ambiciosos proyectos de inversiones públicas. Como consecuencia, tuvo que competir con importantes y reales aumentos de precios de la moneda corriente en el período del 26-29, con efectos negativos en la rentabilidad de las actividades de intercambio.

La evolución económica de Brasil todavía se hallaba atada al ciclo del café. No obstante, algunas medidas de sustitución de importaciones se tomaron durante los 50 años previos, las que se intensificaron durante la Primera Guerra Mundial. Hacia 1920 la sustitución de importaciones fue importante en el sector de los bienes de consumo, especialmente respecto a los textiles. Sin embargo, en la mitad de los veinte, cuando el tipo de cambio real aumentó, como consecuencia de los buenos precios del café y de una política monetaria conservadora, el sector competidor-importador perdió algo de su dinamismo (Furtado, 1963).

México fue un caso especial, en la medida en que estaba en un proceso de reestructuración que siguió a los diez años de la revolución iniciada en 1911. Sus sectores más dinámicos eran la minería y la agricultura. Dado que los Estados Unidos era su principal mercado, la economía mexicana siguió muy de cerca los ciclos económicos de su vecino. México difería, igualmente, del resto de América Latina en el hecho de que el país, generalmente, desalentaba la inversión extranjera directa, excepto allí donde implicaba nueva tecnología manufacturera. Sólo una leve industrialización tuvo lugar en este período, y fue más el resultado de un alto crecimiento de los ingresos en la agricultura y en la minería, y de la integración interna que debido a un incremento del proteccionismo (Díaz-Alejandro, 1982; Cárdenas, 1984).

Colombia llegó, más tarde, al crecimiento orientado a la exportación. Después de un largo período de estancamiento que siguió a la guerra civil, a fines del siglo XIX, el país experimentó una importante expansión de la exportación en el primer cuarto de este siglo. Este auge de la exportación estuvo ligado a la introducción del café en la economía, y a un buen rendimiento en la exportación de minerales y de bananas. Desde 1925 a 1928, obras públicas importantes financiadas por fuertes préstamos externos y una buena conducción en la exportación dio como resultado un crecimiento sustancial. Durante este período, hubo un proteccionismo moderado e impuesto con cierta selectividad; los aranceles se utilizaron, preferentemente, para propósitos fiscales. La producción de manufactura ya se había expandido al comienzo de este siglo, en parte debido a la protección natural resultante de la interrupción de canales de importación durante la Primera Guerra Mundial (Ocampo, 1984).

El panorama que uno obtiene de lo arriba descrito es que las políticas económicas de la mayoría de los países de América Latina en el período 1919-1929 estaban orientadas fuertemente por la teoría clásica del comercio internacional. En este tiempo, ideas económicas podían encontrarse en los estudios políticos o ensayos generales sobre América Latina (Hirschman, 1961). No obstante, se desarrolló alguna sustitución de importaciones —tanto naturalmente, como parte del normal proceso de desarrollo que siguió al crecimiento de los ingresos, como de una manera más artificial, cuando la corriente de importaciones se interrumpió durante la Primera Guerra Mundial—. Sin embargo, en general, la exportación fue el principal motor de crecimiento. La demanda agregada se diversificó fuertemente, teniendo una creciente participación; la destinada a los productos industriales (especialmente alimentos, textiles, maquinaria y equipos), mientras la agricultura y la minería constituían los principales componentes del sector productivo. El equilibrio sectorial entre oferta y demanda se obtuvo a través del comercio internacional, que hacía frente a escasas restricciones, principalmente en la forma de bajos aranceles e impuestos a la exportación de productos primarios. También en ese tiempo, el ingreso de impuestos provenía, fundamentalmente, del sector del comercio exterior, y los gastos del gobierno se orientaban hacia el desarrollo de la infraestructura física. Las macropolíticas, en su mayor parte, eran dirigidas por las reglas del patrón oro, y había una relativa estabilidad de precios. La entrada de capital llegó a ser importante en la segunda mitad de los veinte, pero cayó sustancialmente en 1929. Hasta ese momento, las crisis de la balanza de pagos eran la excepción.

Aunque faltan datos importantes en el crecimiento de la producción manufacturera y del PIB global, para el período previo a 1930, alguna información existe para los grandes países de la región. A nivel de país, observamos que el desarrollo manufacturero en Argentina estaba estrechamente relacionado al aumento de la exportación y al crecimiento del mercado interno. La sustitución de las importaciones no fue importante antes de la Gran Depresión: la ecuación Importación/PIB, que fue de un 26% en el período 1900-1904, cayó sólo marginalmente a un 25%, en 1925 (Reynolds, 1985, p. 88). La industrialización se produjo en el sector manufacturero, el que creció en un promedio de 11,5% en el año, entre 1900-1904 y 1910-1914, y en un 5,4% al año entre 1900-1904 y 1925-1929 (Díaz-Alejandro, 1970).

En Chile la producción de la manufactura creció en un porcentaje anual de un 5% entre 1914 y 1929 (Palma, 1984). Información fragmentaria también indica que la manufactura creció más rápidamente que el PIB

en el período anterior a 1914. Los sectores orientados a la exportación fueron nuevamente la fuente principal del crecimiento en la manufactura y el ingreso (Muñoz, 1968).

En Brasil, la actividad manufacturera siguió estrechamente los efectos de ingreso del ciclo del café. La manufactura creció en alrededor de un 4,6% al año desde 1911 a 1920, y en un 3,0% al año, de 1920 al 24 (Reynolds, 1985).

En Colombia, la cantidad de la exportación creció al respetable porcentaje de 7% al año, entre 1905-1909 y 1925-1929. Las cifras PIB están disponibles sólo para la última parte del período y muestran un 8,6% de promedio anual para el período 1925-1928 (Ocampo, 1984).

3. Desde la Gran Depresión a la Segunda Guerra

La Gran Depresión produjo muchos efectos desfavorables en las economías de América Latina. Primero, como el mercado internacional de mercancías se derrumbó, los precios de exportación disminuyeron más que los de importación, y los términos del intercambio en países individuales cayeron entre un 21 a un 45% (CEPAL, 1976). Segundo, las entradas de capital que habían llegado a ser importantes hasta 1928, casi desaparecieron hacia 1929. Tercero, el derrumbe de los precios de exportación incrementó, sustancialmente, la carga real de la deuda externa.

Un cuarto factor fue el creciente proteccionismo en los países industriales claves, que desalentó las perspectivas del comercio mundial. Las presiones proteccionistas en este período trajeron como consecuencia el arancel Smoot-Hawley de 1930 en los Estados Unidos, la British Abnormal Importation Act de 1931, y la Ottawa Commonwealth Preferences de 1932.

A la luz de estos grandes golpes externos, y dadas las oscuras perspectivas, para el comercio mundial, las economías latinoamericanas fueron obligadas a ajustarse¹. En moderna terminología, hubo, en principio, tres políticas de ajuste o de combinaciones, a su disposición. La primera, una política de patrón oro, lo que implicaba realizar una contracción monetaria y por vía de deflación doméstica, reducir el nivel de las importaciones y aumentar las exportaciones. La segunda, consistía en alterar el tipo de cambio con el objeto de combinar un corte en la absorción con cambios en la oferta y la demanda. La tercera, implicaba incentivar cambios selectivos

¹ Para las políticas seguidas por los más importantes países de América Latina en los 30, ver también Maddison (1985).

mediante restricción de la importación, combinada con control de cambios y políticas de expansión de la demanda.

El primer camino fue juzgado políticamente impracticable para países de una alta proporción de habitantes en áreas urbanas, debido a que la mayoría de la fuerza laboral urbana carecía de tierras agrícolas y no tenía nada en qué apoyarse si quedaba sin empleo en el sector industrial como consecuencia de medidas de contracción.

Dada la visión pesimista del comercio mundial futuro, la segunda opción fue también desechada. Durante y luego de la Depresión, la mayoría de los países industrializados cerraban sus puertas al comercio internacional, una situación que reducía significativamente el mercado para la exportación de América Latina. Aun más, debido a que la mayoría de las importaciones de los países en desarrollo no disponían de sustitutos domésticos semejantes, su flexibilidad de precios de importación a corto plazo era muy pequeña. Dentro de este marco, una devaluación real no era favorable como el principal instrumento para restaurar un equilibrio externo.

Por lo tanto, la mayoría de los países latinoamericanos terminaron siguiendo la tercera opción, una mezcla de cambio discriminatorio y una política de demanda agregada. Para implementarla, abandonaron el patrón oro, impusieron controles de cambio y restricciones discriminatorias al comercio (tales como cuotas, aranceles y múltiples sistemas cambiarios), en importaciones de bienes de consumo y adoptaron políticas monetarias y fiscales anticíclicas. Este conjunto de políticas es denominado el modelo de crecimiento orientado hacia adentro. A las actividades manufactureras competitivas de las de importación no solamente se les dio una prioridad a través de políticas proteccionistas de mercado, sino también a través de impuestos e incentivos crediticios. Específicamente, el elemento dinámico de crecimiento, en lugar de ser el sector exportador, como ocurrió hasta la víspera de la Gran Depresión, lo fueron la inversión pública y privada en la industria de sustitución de importaciones, y la inversión pública en infraestructura destinada a estas necesidades industriales.

Un último punto es que hacia fines de 1933, todos los países de América Latina, excepto Argentina, paralizaron el servicio pleno de su deuda externa. Argentina continuó cumpliendo sus obligaciones sólo porque la mayor parte de sus deudas era con Gran Bretaña, que también coincidía en ser su más amplio mercado de exportación. Sin embargo, ya comenzaba a desarrollarse una emergente confrontación con Gran Bretaña debido a las recientes restricciones de acceso de las exportaciones de Argentina.

Es necesario hacer notar que aunque la mayor parte de los países de América Latina terminaron siguiendo la tercera opción, no lo hicieron

como una elección política consciente, sino como el último resultado de su implementación de medidas políticas *ad hoc*, destinadas a acelerar los ajustes a los fuertes remecimientos externos que enfrentaban. En efecto, aquellos países que rompieron con el patrón oro, mientras seguían una política de fuertes gastos públicos (en particular Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México) aun prosiguieron una política fiscal destinada a lograr un presupuesto equilibrado. Este método no les evitó, sin embargo, escaparse de pequeños déficits. Aun en Brasil, cuyo sistema de soporte de precios era el café, que venía desde 1906, tuvo un amplio aumento en los gastos, siendo las aplicaciones fiscales de estas medidas sólo moderadamente expansionistas (Furtado, 1963; Fishlow, 1972; Silber, 1977; Cardoso, 1979). En Argentina, Prebisch, entonces director de investigaciones en el Banco Central recomendaba disciplina fiscal para evitar una escalada inflacionaria. Con respecto a la conveniencia en el uso de políticas fiscales ortodoxas, Prebisch (1986, p. 134) decía:

Yo no creo que fue una equivocación, dada la necesidad de detener la inflación y frenar el déficit fiscal, antes de que se volviera incontrolable. ¿En qué consistía esta política económica ortodoxa, de la cual yo soy totalmente responsable? En primer lugar, se tomaron medidas para una considerable disminución en los gastos públicos, incluyendo un corte de un 10% en los salarios del sector público; éstas fueron medidas brutales que permitieron una drástica reducción. En segundo lugar, significó un aumento en los impuestos; en esta área decidimos buscar nuevos caminos introduciendo un impuesto a los ingresos.

En Colombia, el gobierno de López introdujo un importante programa de estabilización en 1934, consiguiéndose un superávit fiscal en 1935. De esta manera, en el período anterior a la Segunda Guerra Mundial, la política fiscal, en la mayor parte de los países latinoamericanos, todavía era relativamente conservadora. Con la excepción de Argentina, sin embargo, la política monetaria fue más activa. Como lo muestra el Cuadro N° 1, el crecimiento en la oferta real de dinero en Brasil, Chile y Colombia, era más elevado que en los EE.UU., pese a una violenta caída de las reservas internacionales. Así, estos países compensaron, sobradamente, la disminución de las reservas con la expansión del crédito interno.

Por el lado de los precios relativos funcionaban tres factores principales: primero, la depresión mundial, con el consiguiente colapso en los precios de los productos primarios; segundo, los amplios controles y devaluaciones que siguieron a la devaluación de la libra en septiembre de 1931, y, tercero, el múltiple sistema de tipos de cambio y un incremento en los

CUADRO N° 1: OFERTA REAL DE DINERO
(1931= 100)

Año	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	EE.UU.
1928	99,6	76,4	111,9	n.a.	105,9
1929	97,4	78,5	91,2	n.a.	104,4
1930	96,5	85,6	91,3	n.a.	104,4
1931	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1932	110,5	106,1	143,2	126,2	100,6
1933	96,6	104,1	172,6	120,9	93,6
1934	109,8	113,3	147,7	139,0	99,7
1935	103,2	118,6	145,3	154,4	116,2
1936	104,5	128,2	164,9	164,2	124,9
1937	108,1	122,2	166,9	154,7	120,7
1938	106,7	147,3	164,1	159,7	127,7
1939	108,3	151,2	162,2	172,8	142,2

Fuentes: Las cifras de oferta real de dinero e índices de precios —con excepción de Chile— están tomadas de los Cuadros 1.9 y 1.6, respectivamente, en Díaz-Alejandro (1983). Los datos sobre el nivel de precios en Chile provienen del Cuadro V (que se refiere al índice del costo de la vida en Santiago) en Ellsworth (1945, p. 165). La información sobre masa monetaria nominal en Chile se refiere a las cifras de existencias de fin de año obtenidas del Cuadro 11 de Deaver (1970, p. 60), que se encuentra en Meiselman (1970).

niveles y variaciones de los aranceles nominales, con tasas efectivas de protección muchas veces superiores a las tasas nominales y cada vez más como función de la etapa de fabricación. Agrupando la producción en tres categorías importables, exportables y no comerciables aumentaron los precios relativos de importables y no comerciables en relación con los exportables. Dentro de los importables, los mayores aumentos fueron para los bienes de consumo durables.

Los tipos de cambio real, excluyendo los efectos arancelarios y no arancelarios para los importables en relación con los no comerciables, aparecen en el Cuadro N° 2. El Cuadro muestra que en la mayor parte de los países grandes tuvieron lugar fuertes devaluaciones reales durante el decenio del treinta. Si los efectos de los aranceles y otros obstáculos al comercio (tales como tipos múltiples de cambio y cuotas de importación) se agregan a estas tasas, serán aun mayores los incentivos a la sustitución de importaciones. En efecto, es evidente que la protección se hizo necesaria en Chile (Ellsworth, 1945), Argentina (Díaz-Alejandro, 1970) y Brasil (Rey-

nolds, 1985). El sector no comerciable se expandió no sólo como una respuesta al mejoramiento de sus precios relativos, sino también porque crecieron los servicios gubernamentales y la inversión pública en infraestructura (un bien importante no comerciable). No es de sorprender la sustancial intervención gubernamental en este decenio, no sólo en la administración económica sino también en importantes proyectos de infraestructura.

Con respecto al rendimiento económico global, América Latina se portó bastante bien en el período 1931-1940, en comparación con los países más avanzados. Tal como lo enseñan los Cuadros 3 a 8 para América Latina en su conjunto, y para Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México, individualmente, la tasa promedio del crecimiento PIB para la década fue de 4, 8% en Chile, 4,2% en Colombia, 3,6% en Brasil, 2,5% en Argentina y

CUADRO N° 2: TASAS DE CAMBIO REALES
(1929 = 1.00)

Año	Argentina	Brasil	Colombia	Chile
1929	1,00	1,00	1,00	1,00
1930	1,09	1,19	1,22	0,97
1931	1,41	1,84	1,34	0,89
1932	1,61	1,61	1,46	3,00
1933	1,15	1,45	1,65	2,35
1934	1,50	1,68	1,68	1,48
1935	1,41	1,87	1,71	1,74
1936	1,32	1,89	1,64	1,79
1937	1,23	1,63	1,65	1,50
1938	1,30	1,73	1,48	1,49
1939	1,43	1,83	1,37	1,45

Fuentes y Métodos: Las tasas de cambio reales están calculadas en los precios constantes de 1931 y convertidos en índices con el de 1929 = 1.00 como sigue:

$$\text{Tasas de Cambio Reales} = \frac{\text{Tasas de Cambio Nominales} \times \text{Precio Índice E.U.}}{\text{Precio Índice de cada país}}$$

Las cifras para las tasas de cambio nominales e índice de nivel de precios, excepto para Chile, son tomadas de las Tablas 1.5 y 1.6, respectivamente, de Díaz-Alejandro (1983). La cifra de nivel de precios de Chile, de la Tabla V (que se refiere a los costos de los índices de vida de Santiago) en Ellsworth (1945, p. 165). Las cifras para las tasas de cambio nominales se han obtenido de De la Cuadra y Cortés (1984).

2,4% en México; los países que siguieron políticas monetarias y fiscales más expansionistas tuvieron las tasas más altas. En el mismo período, la tasa promedio anual de crecimiento fue del 2,7% en EE.UU., -1,2% en Francia, 3,4% en Gran Bretaña y 4,1% en Japón (Maddison, 1982). En todos los países latinoamericanos, de los que disponemos de información comparable, el sector líder fue la manufactura, seguido por la construcción y servicios y finalmente por el sector primario. Inicialmente, la discriminación contra las actividades exportables no creó pérdidas en los costos de eficiencia durante el decenio, dado que el área de actividad en expansión consistía en una industria manufacturera ligera intensiva en mano de obra, en la cual la desventaja de costos frente a los productos importados no era significativa. Además, la mayor parte de los mercados de exportación estaba muy protegido o sufría una importante recesión.

La creación de una industria doméstica orientada a la producción de bienes de consumo no durables que previamente se importaban, y de algunos insumos de materias primas, disminuyó naturalmente las importaciones de estos productos. Al mismo tiempo, sin embargo, aumentaron las impor-

CUADRO N° 3: COMERCIO Y CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN EN AMÉRICA LATINA COMO REGIÓN, 1931-80 (Porcentajes)

	1931-40	41-50	51-60	61-70	71-80
Exportaciones:					
Dólares al precio corriente	-4,0	13,1	1,2	5,4	20,1
Dólares 1963	-1,2	1,5	3,7	4,1	6,0 ^a
Importaciones:					
Dólares al precio corriente	-2,5	13,7	0,9	5,8	17,0
Dólares 1963	1,5	5,7	1,0	4,5	7,0 ^a
PIB ^b	n.a.	4,0	4,5	5,0	5,3
PIB Primarios ^b	n.a.	2,0	3,6	3,2	3,2
PIB Manufacturados ^b	n.a.	5,3	5,9	6,0	5,4
PIB Construcción y Servicios ^b	n.a.	1,7	4,3	5,2	5,8
Términos del Intercambio ^c	89,0	109,8	122,5	100,8	123,2

Fuentes: Las cifras de comercio hasta la última década son de CEPAL (1976) la última década es del BID (1985). La cifra del PIB es de CEPAL (1978 y 1984a). Las cifras de los términos del Intercambio son de CEPAL (1976 y 1984b).

^a1982 dólares para esta década.

^bCifras en 1970 dólares constantes.

^cEste es un índice con promedio 1963 = 100.

taciones de otras materias primas y bienes de capital necesarios para estas industrias. Para aliviar la presión sobre las cuentas externas, se restringieron las importaciones “no esenciales”, medida ésta que aceleró el proceso y los costos de la sustitución de importaciones. Por último, la Segunda Guerra Mundial permitió, a la vez, un auge en los precios de las exportaciones mineras y una natural suspensión en el flujo de importaciones de los países industriales. Estas condiciones también estimularon la demanda en el sector competitivo de las importaciones.

4. América Latina en 1945-1960: Estructuralismo I

Es evidente que el proteccionismo de los años 30 y la primera mitad de los 40 fue principalmente el resultado de la administración de la crisis. Eventualmente, los efectos de las crisis —esto es, la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial— llegaron a un fin.

CUADRO N° 4: COMERCIO Y CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN EN ARGENTINA, 1931-80 (Porcentajes)

	1931-40	41-50	51-60	61-70	71-80
Exportaciones:					
Dólares corrientes	-5,1	9,7	-0,8	6,3	16,5
Dólares 1963	-3,5	-0,6	3,5	5,3	5,9 ^a
Importaciones:					
Dólares corrientes	-5,9	13,5	-1,7	1,4	17,4
Dólares 1963	-1,0	4,1	0,3	-0,4	6,8 ^a
PIB ^b	2,5	2,9	2,6	3,6	2,0
PIB Primarios ^b	2,5	-0,8	1,9	2,9	2,6
PIB Manufacturados ^b	4,2	3,5	3,8	4,6	0,7
PIB Construcción y Servicios	1,9	4,1	2,3	3,3	2,8
Términos del Intercambio ^c	90,0	113,4	91,8	93,8	88,7

Fuentes: Las cifras de comercio hasta la última década son de CEPAL (1976), la última década es del BID (1985). La cifra del PIB es de CEPAL (1978 y 1984a). Las cifras de los términos del intercambio son de CEPAL (1976 y 1984b).

^a 1982 dólares para esta década.

^b Cifras en pesos 1970.

^c Este es un índice con promedio 1963 = 100.

Cuando comenzó el período de postguerra, la mayoría de las naciones latinoamericanas se encontraron con sustanciales reservas de divisas en sus bancos centrales (pero había problemas de convertibilidad con la libra esterlina). Pese a los signos conflictivos acerca de una futura evaluación del comercio mundial, el Plan Marshall y la creación de instituciones internacionales orientadas a evitar las guerras comerciales de los veinte años previos, proporcionaban indicaciones positivas de una expansión en el comercio mundial. Parecía que el escenario estaba preparado para una reducción en la discriminación contra los productos exportables que se había hecho presente durante los últimos 15 años.

Sin embargo, una importante condición inicial se había desarrollado en el decenio anterior. Las políticas expansionistas de los años 30 y el auge en los mercados de productos durante los años de guerra habían, efectivamente, producido una gran expansión en la demanda de productos manufacturados. Al mismo tiempo, la suspensión del comercio normal durante la guerra (producto de la interrupción de intercambios mundiales de manufacturas, junto con una falta de facilidades para el transporte internacional),

CUADRO N° 5: COMERCIO Y CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN
EN BRASIL, 1931-80
(Porcentajes)

	1931-40	41-50	51-60	61-70	71-80
Exportaciones:					
Dólares al precio corriente	-4,1	14,2	-3,2	6,9	21,4
Dólares 1963	1,3	-0,6	0,9	5,8	8,9 ^a
Importaciones:					
Dólares al precio corriente	0,6	14,7	-3,1	6,9	20,0
Dólares 1963	4,1	7,7	-2,3	6,1	6,5 ^a
PIB ^b	3,6	3,9	6,2	5,0	7,3
PIB Primarios ^b	2,8	1,4	4,4	2,8	4,9
PIB Manufacturados ^b	5,6	6,8	8,5	5,8	7,5
PIB Construcción y Servicios ^b	3,4	3,8	5,7	5,2	9,1
Términos del Intercambio ^c	82,1	101,0	140,6	105,3	104,9

Fuentes: Las cifras de comercio hasta la última década son de CEPAL (1976), la última década es del BID (1985). La cifra del PIB es de CEPAL (1978 y 1984a). Las cifras de los términos del intercambio son de CEPAL (1976 y 1984b).

^a 1982 dólares para esta década.

^b Cifras en cruzeiros en 1970.

^c Este es un índice con promedio 1963=100.

creó una situación en virtud de la cual casi toda la industria manufacturera estaba protegida del comercio exterior. No es de sorprender que el resultado fuera una gran expansión de la manufactura. Nuevos grupos industriales y laborales en los sectores manufactureros emergentes presionaron fuertemente para la dictación de protección arancelaria en reemplazo de la protección natural temporaria; los aranceles diferenciados y los tipos de cambio múltiples constituyeron elementos importantes en el arsenal de políticas de sustitución de importaciones desplegadas en el período 1945-1960.

La producción de manufacturas alcanzó un crecimiento sustancial inmediatamente después de la guerra, pero comenzó a declinar cuando se completó la fase "fácil" de sustitución de importaciones. Un resultado común de estas políticas fue el crecimiento lento de las exportaciones en su conjunto y de las manufactureras en particular: las exportaciones prácticamente se estancaron entre los primeros años de postguerra y los comienzos de los años 60. Fue el caso, especialmente, de los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) y en menor grado Brasil y Colombia.

Hubo excepciones a estas políticas durante el período. A comienzos de los años cincuenta, México y Perú readecuaron sus tipos de cambio, y

CUADRO Nº 6: COMERCIO Y CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN
EN COLOMBIA, 1931-80
(Porcentajes)

	1931-40	41-50	51-60	61-70	71-80
Exportaciones:					
Dólares al precio corriente	-6,0	17,9	0,0	5,3	19,8
Dólares 1963	3,6	2,8	2,2	3,8	6,1 ^a
Importaciones:					
Dólares al precio corriente	1,1	14,2	2,2	4,2	18,3
Dólares 1963	4,9	5,7	2,8	3,4	7,5 ^a
PIB ^b	4,2	3,5	4,3	4,7	4,9
PIB Primarios ^b	3,1	1,8	3,1	3,3	3,7
PIB Manufacturados ^b	8,8	6,9	6,2	5,4	5,1
PIB Construcción y Servicios ^b	4,9	4,3	4,6	5,3	5,4
Términos del Intercambio ^c	93,1	97,6	135,0	105,5	127,7

Fuentes: Las cifras de comercio hasta la última década son de CEPAL (1976), la última década es del BID (1985) La cifra del PIB es de CEPAL (1978 y 1984a). Las cifras de los términos del intercambio son de CEPAL (1976 y 1984b).

^a 1982 dólares para esta década.

^b Cifras en 1970 precios hasta 1970 y en 1975 precios para la última década.

^c Este es un índice con promedio 1963 = 100.

revocaron políticas represivas de las importaciones para aumentar los incentivos al comercio exterior (Díaz-Alejandro, 1983). La excepción más importante fue Perú: después de la Segunda Guerra Mundial dismanteló barreras comerciales y prosiguió un proceso de crecimiento dirigido a la exportación hasta 1960, cuando comenzaron a tener influencia las ideas de CEPAL (Nogués, 1985).

Sin embargo, durante este tiempo, surgió un debate acerca de la estrategia de desarrollo a largo plazo que América Latina debía seguir. Inicialmente, el debate fue al nivel de cada país. A un lado se hallaban los exportadores (productos agrícolas y minería) y los comerciantes de productos importados que abogaban por reducir el sesgo del régimen de comercio en contra de ellos. Eran respaldados, en ese momento, por la principal corriente de economistas de la región, que también favorecían un régimen de comercio más equilibrado. Al otro lado, estaban los dirigentes de las asociaciones de manufacturas, los nuevos industriales y obreros de las nuevas industrias manufactureras, todos los cuales propiciaban la mantención y la intensificación del proteccionismo. Aparecieron claras manifestaciones de este debate en Argentina, Brasil, Chile y Colombia.

CUADRO N° 7: COMERCIO Y CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN
EN CHILE 1931-80
(Porcentajes)

	1931-40	41-50	51-60	61-70	71-80
Exportaciones:					
Dólares al precio corriente	2,1	5,9	2,8	9,5	17,2
Dólares 1963	3,9	-1,1	2,1	2,6	10,6 ^a
Importaciones:					
Dólares al precio corriente	-5,2	9,0	4,3	4,7	18,2
Dólares 1963	-1,3	1,1	4,0	2,8	4,3 ^a
PIB ^b	4,8	3,4	3,4	3,8	1,8
PIB Primarios ^b	3,5	0,7	2,2	3,3	2,4
PIB Manufacturados ^b	7,0	4,3	4,5	4,6	0,0
PIB Construcción y Servicios ^b	16,0	4,5	3,4	3,7	2,4
Términos del Intercambio ^c	115,0	91,6	105,5	128,7	110,0

Fuentes: Las cifras de comercio hasta la última década son de CEPAL (1976); la última década es del BID (1985). La cifra del PIB de la primera década es de Palma (1984) y de ahí en adelante de CEPAL (1978 y 1984a).

^a 1982 dólares para esta década.

^b Cifras en 1970 precios hasta 1970 y en 1977 precios para la última década.

^c Este es un índice con promedio 1963 = 100.

En 1948, la CEPAL, Comisión Económica Especial para América Latina, entonces todavía transitoria, fue instituida en las Naciones Unidas. Pronto entró en el debate. La CEPAL, integrada por un grupo de economistas, bajo el liderazgo de Prebisch, propuso una estrategia de desarrollo para América Latina que difería de las anteriores recomendaciones de la mayoría de los economistas, en el sentido de que el comercio debía liberalizarse. La CEPAL fue la primera escuela de pensamiento acerca de desarrollo económico regional que surgió en América Latina (Hirschman, 1961). Un artículo de Prebisch (1950), que resumía el pensamiento de este grupo, resultó muy influyente para un gran número de economistas de Latinoamérica, incluyendo a Furtado, en Brasil; Noyola, en México, y Ahumada y Sunkel en Chile (quienes llegaron a ser parte del personal de la CEPAL cuando se estableció en forma permanente, a comienzos de 1951). Prebisch (1950) presentó lo que hoy se llama la crítica estructuralista al modelo de crecimiento de impulso exportador del período anterior a 1930. Un argumento central en la tesis de Prebisch era que el determinante principal de la tasa de crecimiento per cápita del PIB es el progreso técnico, tesis que pocos economistas ponían en duda.

CUADRO N° 8: COMERCIO Y CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN
EN MÉXICO, 1931-80
(Porcentajes)

	1931-40	41-50	51-60	61-70	71-80
Exportaciones:					
Dólares al precio corriente	-5,0	14,3	1,9	5,5	27,3
Dólares 1963	-6,8	1,9	4,0	3,1	7,8a
Aportaciones:					
Dólares al precio corriente	1,9	11,5	3,7	8,0	22,6
Dólares 1963	2,4	3,8	1,4	6,3	11,4a
PIB ^b	2,4	5,4	5,1	6,5	6,2
PIB Primarios ^b	1,2	4,3	4,7	4,1	4,4
PIB Manufacturados ^b	5,4	6,5	5,6	8,5	6,9
PIB Construcción y Servicios ^b	2,3	5,6	5,1	6,5	6,4
Términos del Intercambio ^c	82,0	132,6	128,5	98,9	127,3

Fuentes: Las cifras de comercio hasta la última década son de CEPAL (1976), la última década es del BID (1985). La cifra del PIB es de CEPAL (1978 y 1984a). Las cifras de los términos del intercambio son de CEPAL (1976 y 1984b).

^a 1982 dólares para esta década.

^b Cifras en pesos para 1970.

^c Este es un índice con promedio 1963=100.

Prebisch también afirmaba que los términos de intercambio internacional de las exportaciones primarias de los países periféricos tenían una tendencia secular a deteriorarse frente a los bienes manufacturados importados. Por consiguiente, concluyó que los países tenían que industrializarse para conservar los frutos del progreso técnico. Un segundo componente de la tesis de Prebisch era que la manufactura de la sustitución de importaciones producía efectos externos dinámicos.

Con respecto al deterioro secular en los términos de intercambio, Lipsey (1963), Kravis y Lipsey (1981) y Michaely (1985) concluyeron que no hay prueba de esta tendencia. En cuanto a los efectos externos dinámicos de la manufactura de importación competitiva, nuevamente la evidencia enseña que la manufactura y la agricultura orientadas a la exportación pueden crear tantos efectos externos dinámicos como la manufactura de importaciones competitivas (Little, Scitovsky y Scott, 1970; Krueger, 1978).

Prebisch recomendaba que el Estado promoviera la industrialización mediante la protección e inversión en la infraestructura, con el fin de apoyar la manufactura competitiva de las importaciones. Las ideas de Prebisch tuvieron su mayor impacto en Chile, país que había abogado por la creación de CEPAL, convirtiéndose en su sede. Además, los economistas de CEPAL enseñaban en la entonces prestigiosa Universidad de Chile y dictaban conferencias por toda América Latina. Eran también muy influyentes en Brasil, donde Prebisch fue invitado a dictar conferencias por grupos de interés industriales locales a fines de los años 40. En Argentina, por el contrario, el gobierno de Perón fue, desde un comienzo, bastante hostil a Prebisch (Prebisch, 1986; Díaz-Alejandro, 1983; Furtado, 1985), y por lo tanto, las ideas de CEPAL no se difundieron fácilmente en ese país. Al mismo tiempo, cabe advertir que bajo la primera administración de Perón, de 1945 a 1954, la discriminación contra la agricultura vía sustitución de importaciones fue llevada adelante más que en ninguna otra parte, como resultado de controles de precios y gravámenes a la exportación, impuestos para ayudar a los trabajadores urbanos, fuente principal del apoyo político a Perón. Sin embargo, la Revolución Libertaria de 1955 llamó a Prebisch como asesor en política económica. Recomendó estabilización de la economía y desarrollo de la industria metálica básica, que él veía como motor de crecimiento. Vemos aquí, en acción, su argumento de efectos externos dinámicos para la industrialización. La receptividad a las políticas de industrialización por sustitución de importaciones estaba íntimamente vinculada a la evolución política de la región. En Chile, Brasil y Argentina llegaron al poder movimientos y gobiernos populares a finales de los años

treinta y cuarenta. El desarrollo político en estos países tenía el tema común de disminuir el poder de las oligarquías agrarias conservadoras, traspasándolo, cada vez más, a los movimientos de masa de los trabajadores urbanos. Estos últimos grupos concertaron alianzas importantes con los nuevos industriales en contra de los propietarios de tierra orientados a la exportación. En consecuencia, los programas de industrialización por sustitución de importaciones constituyeron fuertes apoyos institucionales y políticos.

A comienzos de los años 40, las políticas keynesianas de manejo de la demanda se pusieron de moda en los círculos académicos latinoamericanos, y en CEPAL, y pronto comenzaron a ejercer influencia sobre las políticas de gobierno (Prebisch, 1947; Pinto, 1960). La gestión de la demanda proporcionaba respetabilidad analítica a las políticas expansionistas de la demanda que comienzan a finales del decenio de los 40.

Las políticas expansionistas de la demanda y la utilización rápida de las reservas de divisas acumuladas durante la Segunda Guerra Mundial, combinadas con regímenes comerciales cada vez más restrictivos, produjeron inflación acelerada, dificultades de balanza de pagos y lento crecimiento de las exportaciones a comienzos del 50. Hacia entonces, CEPAL desarrollaba otro argumento en favor de la industrialización por sustitución de importaciones. Se basaba en un déficit del comercio exterior, que sólo podía reducirse disminuyendo las necesidades de importar mediante una mayor sustitución de importaciones. Este argumento derivaba de una comparación de las relaciones a lo largo del tiempo en varios países latinoamericanos, entre importaciones y crecimiento de la producción, por un lado, y exportaciones y crecimiento de la producción por el otro. La razón para el primer tipo de cálculo, tras considerar los precios relativos, es clara. Sin embargo, la relación entre exportaciones y crecimiento de la producción interna sólo podría valer en países cuyas exportaciones eran residuales después de satisfacer el mercado doméstico.

Difícilmente se aplica este caso a la mayoría de los países latinoamericanos. Prebisch (1959) postuló que la relación entre la tasa de crecimiento de las importaciones y la tasa de crecimiento de la producción (un concepto de elasticidad del ingreso total), era sustancialmente superior a la ecuación de la tasa de crecimiento de las exportaciones con la tasa de crecimiento de la producción. Por lo tanto, sin mayor acceso al financiamiento externo, la única manera de aumentar el crecimiento del producto sin una crisis de balanza de pagos, consistía en reducir la elasticidad de ingresos de las importaciones, mediante una mayor industrialización por sustitución de importaciones. No consideró que, dada la industrialización

de los treinta años anteriores, la exportación de manufactura, sin mencionar las exportaciones primarias, podría responder a incentivos de precios².

En síntesis, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta las postrimerías de los años 50, la mayoría de los países latinoamericanos estimularon la industrialización, fomentando vigorosamente industrias que produjeran para el mercado local. Esta sustitución de importaciones fue llevada adelante mediante un conjunto de políticas concebidas para cambiar los términos de intercambio interno entre agricultura e industria, en favor de esta última. La herramienta principal era el régimen comercial. Es más, en estos años de creciente intervención estatal, el Estado mismo, a menudo, participó directamente en la industrialización por sustitución de importaciones, estableciendo empresas públicas en sectores muy protegidos, tales como acero, petróleo y productos químicos.

El resultado de esta política fue la discriminación contra las exportaciones. Mediante una combinación de una moneda sobrevaluada, aranceles y cuotas, el régimen comercial produjo una estructura de índices efectivos de protección que, además de estar perjudicados contra las exportaciones existentes (especialmente productos agrícolas y mineros), se caracterizaba por una considerable dispersión del índice de protección entre productos industriales. Como ya se ha documentado ampliamente (Little, Scitovsky y Scott, 1970; Balassa y Asociados, 1971; Bhagwati, 1978, y Krueger, 1978), estas políticas no sólo no consiguieron detener el crecimiento constante de las importaciones, sino que también llevaron al estancamiento de las exportaciones y a una serie de otros efectos indeseables. Primero, una burocracia ineficiente y en constante crecimiento emergió para fortalecer la reglamentación a menudo contradictoria promulgada para sostener una moneda sobrevaluada.

Segundo, si bien la creación de un sector industrial doméstico orientado a la producción de bienes de consumo antes importados condujo a una disminución en la importación de estos bienes, simultáneamente aumentó las importaciones de materias primas y bienes de capital necesarios para producir bienes de consumo internamente. Una consecuencia de este cambio en la composición de las importaciones fue una mayor dependencia de las importaciones. La disponibilidad de materias primas y bienes de capital

²Es difícil de comprender la suposición de que es una cosa dada la relación entre tasa de crecimiento de las exportaciones de un país, y su *propia* tasa de crecimiento del producto. De hecho, dicha casualidad no existe. Asimismo, el valor de esta relación depende en forma crucial de la preferencia del régimen comercial. Con la preferencia antiexportadora del sistema comercial de América Latina en este período, no es de extrañar que esta relación fuera de poca importancia.

se tornó fundamental para el funcionamiento eficaz de la economía: si se interrumpían los suministros de insumos extranjeros, no sólo caerían como antes los niveles de consumo, sino que el resultado también sería el desempleo y la subutilización de la capacidad industrial.

Tercero, había una falta de competencia en el seno del sector industrial; la pequeña dimensión del mercado impedía la existencia de muchas empresas eficientes, o había muy pocas empresas y no competían entre sí. Este fue un problema más agudo en los países más pequeños de la región (Chile y Uruguay).

Cuarto, los recursos estaban mal asignados socialmente, como lo indica la dispersión sustancial en el costo computado de recursos domésticos de las diferentes industrias de importación competitivas (Taylor y Baecha, 1973; Berlinsky y Schydrowsky, 1982; Bergman, 1964). Este resultado era atribuible, principalmente, a las políticas proteccionistas que cerraron la puerta a la competencia externa y a toda una gama de intervención gubernamental erigida para fomentar la industrialización.

Finalmente, en muchos casos, las importaciones subsidiadas de bienes de capital (provenientes, principalmente, del hecho de que atraían las tasas más bajas en un sistema de tipos de cambio múltiples), condujo a distorsiones de precio que penalizaban el empleo³.

Los propugnadores del modelo de sustitución de importaciones, probablemente, no previeron claramente los regímenes protectores que finalmente surgieron. En efecto, sus recomendaciones tenían por objeto alcanzar un grado de industrialización como una condición previa para un futuro crecimiento basado en la exportación de manufactura. Con el tiempo, sin embargo, a medida que el sector industrial típicamente pequeño y disperso se volvió obsoleto, la protección, por lo común, aumentó (en lugar de disminuir como previeron inicialmente los propugnadores de esta estrategia). En este sentido, resulta ilustrativo hacer una comparación con el modelo coreano, en que el gobierno también intervino para promover la industrialización. En Corea, sin embargo, si bien se echó mano a restricciones de la importación (aranceles y barreras no arancelarias) como principales instrumentos de protección, el gobierno, simultáneamente, otorgó también importantes incentivos a la exportación para compensar las preferencias del régimen de importaciones. En realidad, uno de los estudios más cuidadosos del sistema de incentivos en Corea llegó a la conclusión de que para un productor coreano era igualmente atractivo producir para mercados locales

³ Para otra evaluación del tipo de políticas estructuralistas de la CEPAL, véase Fislow (1985).

protegidos que para mercados mundiales (Westhal, 1978). Difícilmente, era éste el caso de América Latina. Incluso en Brasil, pese a la estrategia de fomento a las exportaciones del decenio del 60, el régimen comercial presentaba, todavía, una preferencia antiexportadora (Carvalho y Haddad, 1981).

5. La Crisis de la Industrialización por Sustitución de Importaciones: Estructuralismo II

Los principales problemas que enfrenta un importante grupo de países latinoamericanos (Argentina, Chile, Colombia, Uruguay, Bolivia y Brasil), en las postrimerías del cincuenta y comienzos de los sesenta, eran la recurrente crisis de la balanza de pagos y las periódicas escaladas de la inflación. Como consecuencia, algunos de estos países entraron en los acuerdos del FMI para estabilizar sus economías. La mayoría de las veces, el tipo de recomendaciones del FMI entraba en conflictos directos con las políticas recomendadas por la CEPAL.

No es de extrañarse que una concepción estructuralista de la inflación se desarrollara como respuesta a las prescripciones para la estabilización del Fondo Monetario Internacional (Baer, 1967; Noyola, 1965; Pinto, 1962, y Seer y Sunkel, 1958)⁴.

Esta visión demostró ser muy influyente en retardar la implementación de las políticas requeridas para reducir la inflación. El enfoque estructuralista como respuesta a la oferta desviaba la atención de importantes caminos para cortar la inflación, tal como hacer el ajuste del valor real de los contratos más flexibles e implementar políticas confiables para eliminar la monetización de los déficit gubernamentales (Harberger, 1964). Más aun, cuando las expectativas de la inflación son tomadas en cuenta, la solución de compromiso entre la inflación y el nivel de producción (o desempleo) desaparece. Son, por demás, interesantes los recientes intentos de estabilización en Argentina y en Brasil (y también en Israel), que han sido más radicales que aquellos aplicados por los países del Cono Sur en los setenta, y muestran que la ruptura con el esquema de corrección monetaria y contratos nominales de la monetización de los déficit fiscales se unen con los componentes paralizantes de un programa estabilizador. Estos tipos de política se hallan en desacuerdo con el estructuralismo.

⁴ Para una visión de la concepción monetarista y estructuralista de la inflación, ver Corbo 1974, Capítulo 5.

La principal restricción al crecimiento, sin embargo, la vieron los estructuralistas en la escasez de las divisas. Su punto de vista fue que para tratar el problema de la escasez de divisas, los países de Latinoamérica necesitaban planificar su desarrollo económico y aumentar el tamaño de los mercados a través de la integración económica. Como la planificación era una novedad para la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, la CEPAL proveyó tanto formación como colaboración directa en la preparación de los planes. Efectivamente, un nuevo Instituto de Naciones Unidas, ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social), fue creado en los inicios de los sesenta para asistir a los países latinoamericanos en la preparación de sus planes de desarrollo. El primer Director del ILPES fue Raúl Prebisch, lo que indicaba la importancia que se le asignaba a la planificación en los comienzos de los sesenta.

Los ensayos de programación hechos con la ayuda de ILPES en muchos países de América Latina siguieron muy de cerca los lineamientos ya trazados por la CEPAL (1955). Estos consistieron en simples modelos multisectoriales del tipo estático insumo-producto. A través de su asistencia en planificación económica, la CEPAL extendió su área de influencia bastante más allá de Chile y Brasil. Como las políticas para lograr los objetivos considerados en los planes no estuvieron nunca claramente articuladas, el esfuerzo general no tuvo mucha influencia en el desarrollo económico en la región, aunque inmovilizó a algunos de los mejores profesionales. De hecho, el más fuerte incentivo para la planificación surgió con el establecimiento de la Alianza para el Progreso en 1961; requería que los países prepararan un plan como condición previa para la ayuda.

Junto con los esfuerzos de planificación, la CEPAL también recomendó que los países de América Latina necesitaban entrar a una segunda etapa de sustitución de importaciones (Hirschman, 1961, pp. 18-19). Estaban muy conscientes, por ese entonces, de que el crecimiento a través de la sustitución de importaciones al nivel de cada país, comenzaba a ser crecientemente costoso. Por esta razón, Prebisch (1959 a y 1959 b) llegó a la conclusión de que una mayor sustitución de importaciones tendría que llevarse a efecto a nivel regional.

De esta manera, en los sesenta, la CEPAL se transformó en el campeón de una integración económica regional. En 1959, Prebisch escribió:

El comercio entre los países latinoamericanos comprende sólo un diez por ciento de su comercio exterior total, y la exportación industrial es relativamente muy pequeña, en contraste con países como Italia, Japón y otros con semejantes niveles de ingreso. Todo esto ha traído como consecuencia la separación del proceso de industrial-

zación en tantos compartimentos estancos como existen países, sin las ventajas de la especialización y las economías de escala (Prebisch, 1959 a, pp. 267-68).

Este resultado era el único que podía esperarse considerando una estrategia que incentivaba la industrialización por sustitución de importaciones y discriminaba en contra de las reales y *potenciales* actividades exportadoras, muchas de éstas en la manufactura con mano de obra intensiva. Sin embargo, en lugar de concluir que el sistema de protección debía ser racionalizado para reducir su prejuicio antiexportador, Prebisch recomendó:

La respuesta a esto debe ser la ampliación de los mercados nacionales a través de un gradual establecimiento de un mercado común... Sin el mercado común, habrá, por parte de cada país, una continua tendencia de tratar de producir todo —digamos, desde automóviles hasta maquinaria— bajo el ala defensiva de un alto proteccionismo (*ibíd.*, p. 268).

Con el liderazgo intelectual de la CEPAL y el respaldo de EE.UU., se creó una Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1961. Sin embargo, la reducción de las barreras comerciales dentro de la región debería ser negociada producto por producto, y los industriales de los sectores manufactureros altamente protegidos tendrían que cumplir un papel central como miembros del equipo negociador del país. No fue sorpresa que resultara muy difícil alcanzar acuerdos en reducción de tarifas, excepto en el caso de un pequeño número de productos cuya producción dentro de la región era mínima.

Paralelamente con este desarrollo, en los EE.UU. el profesor Hollis Chenery y sus ayudantes estaban formalizando el paradigma CEPAL de restricción cambiarla al crecimiento, primero en el marco Harrod-Domar (Chenery y Bruno, 1962; Chenery y Strout, 1966) y más tarde en un marco más neoclásico que permitía una sustitución en producción (Chenery y Raduche, 1971). En el tipo de marco de Chenery, el crecimiento está limitado *ex ante* por la más grande de las dos brechas, una consistente en la diferencia entre inversión y ahorro, y la segunda, la brecha comercial —la diferencia entre importaciones de bienes y servicios (incluidos servicios financieros) y exportaciones totales—. Estos modelos fueron, preferentemente, utilizados para articular la contribución potencial de ayuda extranjera para crecer en una economía de restricción de divisas (brecha comercial obligatoria).

A la última solución se le dio un apoyo debido a la creación del Banco Interamericano de Desarrollo y a la Alianza para el Progreso. Sin embargo, pronto se hizo patente que pudiendo contar con ayuda extranjera, ésta no sería suficiente para hacer resurgir el crecimiento. Siendo así, la integración regional llegó a ser la principal estrategia.

Finlay (1971) señaló que la brecha obligatoria (habitualmente la correspondiente a divisas) debe ser el resultado de imperfecciones en los mercados relevantes o la naturaleza de la presunción construida en el modelo. En particular, cuestionó la presunción de que el flujo comercial no responde a los precios relativos entre mercaderías comerciables y no comerciables. Más importante aún, los precios virtuales de los recursos extranjeros que implican los modelos de dos brechas son absurdamente altos. En 1969, con la iniciativa de ALALC que no llevaba a ninguna parte, un subgrupo de miembros medianos de ALALC aprobó formalmente un Pacto de Mercado Común Andino, iniciativa que, en realidad, había sido primero lanzada en agosto de 1966. Al diseñar sus reglamentos operativos, los miembros del Pacto Andino tomaron en cuenta muchas de las lecciones aprendidas de las iniciativas de ALALC. Se eliminarían completamente las barreras arancelarias y no arancelarias entre los países miembros hacia fines de los ochenta; Chile y Colombia propusieron un proceso aun más rápido (Díaz-Alejandro, 1973). En lugar de proceder producto por producto, los aranceles se reducirían cada año en un 10% del mínimo arancelario *ad-valorem* existente entonces en Colombia, Chile y Perú, que en ningún caso excedería el 100%. De esta manera, la reducción de los aranceles habría de ser automática. Sin embargo, los países miembros menos desarrollados (Ecuador y Bolivia) recibirían términos más favorables.

Paralelamente a la regla general de reducciones automáticas, el Pacto proponía la asignación de nuevas actividades manufactureras a países individuales, con el fin de evitar duplicación y para obtener beneficios de economías de escala. El resultado sería sustitución de importaciones a nivel regional. Los países también tendrían que negociar un arancel externo común.

Si la alternativa a la cooperación regional era la continuación de la sustitución de importaciones a nivel de país, el mercado andino representaba un mejoramiento evidente, pues permitía que los países realizaran una especialización entre industrias y desarrollaran el comercio. Sin embargo, para que todo el proceso se sustentara, a la larga, tenía que llevar a cabo un arancel común externo levemente protector. Este objetivo nunca se consiguió, fracaso éste que socavó la asignación de ramas específicas de manufacturas. Ese procedimiento entrañaba un cálculo muy complejo de costos

y beneficios para cada país; sin acuerdo sobre un futuro arancel externo común, era muy difícil, si no imposible, asignar racionalmente actividades entre países miembros. En cuanto al principal impulso de los convenios sectoriales, era la continuación de la sustitución de importaciones, pero a nivel regional. Esta modificación, por sí misma, podría haber reducido el costo económico de la sustitución de importaciones, comparándolo con la opción alternativa de desarrollar estas industrias a un nivel nacional. No obstante, a menos de moderar el arancel externo común, nuevamente aquí el costo en bienestar de esta creciente sustitución de importaciones podría ser sustancial.

La política de sustitución de importaciones a nivel regional se reveló mucho más difícil que dentro de un país, y el Pacto Andino perdió su dinamismo en la segunda mitad de los setenta. El golpe final lo asestó Chile, que había desempeñado un papel central en la creación del Pacto, al retirarse de él, después de no obtener un acuerdo sobre sus propuestas de reducir fuertemente el arancel externo común, y de eliminar las restricciones del Pacto a la inversión extranjera directa.

Entretanto, ocurrían nuevos hechos en el frente analítico, especialmente en el campo de la política comercial aplicada. El concepto de protección efectiva, que había comenzado a desarrollarse por lo menos desde comienzo de los años cincuenta, se hizo ampliamente conocido entre economistas profesionales mediante el influyente documento de Corden (1966). Su trabajo era especialmente importante en el sentido de producir un marco para evaluar los efectos de las estructuras arancelarias sobre el valor agregado, así como los efectos económicos de diferentes tipos de distorsiones⁵. Además, la diferencia entre promoción y protección se hizo explícita. Estos hechos de la política comercial aplicada se utilizaron para evaluar los regímenes de comercio de los países en desarrollo.

Los estudios (un conjunto importante de ellos está resumido en Little, Scitovsky y Scott, 1970; Balassa y Asociados, 1971; Bhagwati, 1978, y Krueger, 1978) ponían de relieve los grandes costos económicos relacionados con la estrategia de sustitución de importaciones, y el fuerte prejuicio antiexportador que originaron estas políticas. Los costos tenían una relación inversa a la dimensión de la economía, y estaban directamente relacionados con la intensidad de la sustitución de importaciones. Para empeorar aún más las cosas, según un reciente trabajo de Krueger y otros

⁵ Es de interés señalar que Macarios, entonces director de investigación de CEPAL, ya había empleado conceptos de protección efectiva para evaluar críticamente la industrialización en América Latina (Macarios, 1964).

(1981) y Krueger (1983), en general la estrategia de sustitución de importaciones obstruyó también el crecimiento del empleo.

Por consiguiente, resulta irónico que ya en 1950 Viner (1953), en una serie de conferencias dictadas en Río de Janeiro, había rechazado la mayor parte de los argumentos en favor de la protección de la industria competitiva de importaciones, recomendando la eliminación de la discriminación contra las exportaciones y el mejoramiento de las operaciones del sistema de precios⁶. El desafío de Viner no fue el único en la región a las ideas de CEPAL. Estas fueron puestas en tela de juicio por algunos académicos y economistas de los sectores público y privado.

Uno de los primeros críticos fue Roberto Campos (1961), quien puso en duda el énfasis en favor de la industria y en contra de la agricultura, la confianza en la teoría de que se crearían nuevos recursos al sustituir la iniciativa privada por la iniciativa pública, y el supuesto de que la inflación podría utilizarse para incrementar la formación de capital de un modo sostenido. En particular, Campos aseveró que los incentivos económicos son algunos de los factores principales del rendimiento económico de América Latina. Sin embargo, fueron los pensamientos de CEPAL sobre el papel del Estado en favor del proteccionismo los que reinaron en forma suprema hasta inicios del sesenta. Con la inflación constituyendo un gran problema en la región, la racionalización del sistema de protección no parecía tan urgente como la estabilización.

Con todo, en el contexto de los programas de estabilización, se ajustaron los tipos de cambio subvaluados, y el sistema múltiple de cambios se eliminó o mejoró para reducir parte del sesgo antiexportador. Sin embargo, con frecuencia el tipo de cambio sobrevaluado retornaba con bastante rapidez, y proseguía el sesgo antiexportador.

Sin embargo, se verificaron algunas desviaciones más sustanciales de la política de sustitución excesiva de importaciones, estimuladas en parte por la influencia de escuelas alternativas de pensamiento económico sobre una nueva generación de economistas. A finales de los cincuenta, y especialmente en los sesenta, aumentó en forma sustancial el número de latinoamericanos que proseguían estudios de postgrado en Economía en el extranjero, tanto en los EE.UU. como en Europa. Al volver a sus países, la mayoría de estos economistas recién formados contribuyeron a un marcado mejoramiento del nivel del debate económico. En particular, pusieron en discusión las políticas de estabilización, las políticas comerciales y la selec-

⁶ Véase Furtado (1985) para una evaluación de la acogida de CEPAL a la charla de Viner.

ción de proyectos de inversión pública (Díaz, 1966; Universidad de Chile, 1963; Ffrench-Davis, 1971).

Por ejemplo, en 1964, Chile decidió establecer un tipo de cambio real estable mediante la introducción de un sistema de paridad móvil, seguido por una cierta racionalización del régimen comercial. Sin embargo, Chile mantuvo un sesgo sustancial contra las exportaciones, y la primera ruptura importante con las políticas de tipo CEPAL fue de hecho iniciada por Brasil el mismo año, y unos quince años después que Viner pusiera en tela de juicio los puntos de vista de CEPAL. Esto y las iniciativas políticas subsiguientes en la dirección de una mayor liberalización se discuten en el próximo capítulo.

6. Ensayos de Liberalización de los Años Sesenta

Como ya se observó, mientras el resto de América Latina seguía bregando por profundizar la sustitución de importaciones, Brasil emprendió un conjunto de reformas orientadas a mejorar el funcionamiento de sus mercados y la rentabilidad de las actividades de exportación. Las medidas comprendían: 1) un tipo de cambio real más realista y la eliminación de la mayoría de los impuestos a la exportación; 2) introducción de un crédito subsidiado e incentivos fiscales para las actividades de exportación; 3) reducción del déficit del sector público y control de la inflación; 4) desarrollo de un mercado de capitales, y 5) reajuste decreciente de los salarios reales. Algunas de estas nuevas ideas se incorporaron más tarde a las políticas económicas aplicadas en otras partes de la región: esto es parcialmente cierto durante el gobierno de Onganía (1966-1971), en Argentina, y el gobierno de Frei, en Chile (1964-1970).

Después de tres años de reajustes sin crecimiento, el rendimiento económico del Brasil fue notable en este período. El PIB creció en precios constantes a una tasa promedio anual de 11% entre 1968 y 1973, y de 7,7% entre 1973 y 1977. El valor de las exportaciones se elevó en un promedio anual de 23,1% entre 1968 y 1977. Por vía de comparación durante este último período, el valor de las exportaciones mundiales creció a una tasa promedio anual de 19,1%.

Chile intentó introducir ciertas medidas de liberalización y estabilización durante el gobierno de Frei (1964-1970). Los economistas formados en Chicago, que dirigían el Banco Central en ese tiempo, anunciaron que la inflación (corría a un índice anual de aproximadamente 40%) no podía reducirse abruptamente sin un desempleo sustancial, y concibieron un siste-

ma para ajustar el valor del tipo de cambio nominal, de acuerdo con la evolución de la inflación interna, la inflación internacional y los términos de intercambio. La principal contribución de esta política, que después fuera adoptada por muchos otros países, consistió en evitar crisis macroeconómicas periódicas de expansión y contracción y reducir la incertidumbre de los exportadores potenciales. Por el lado comercial, el sesgo antiexportador de la estructura arancelaria fue limitado con la introducción de un sistema de reintegro y, posteriormente, con una reducción de aranceles, cuando el auge del cobre provocó una acumulación de reservas de divisas que estaba produciendo consecuencias monetarias no deseadas. Sin embargo, los intentos de una rebaja arancelaria más sustancial hicieron frente a una fuerte oposición de una alianza de trabajadores y empresarios de los sectores altamente protegidos.

Chile fue seguido muy pronto por Colombia, que en 1967 también tomó medidas para reducir el sesgo contra las exportaciones y establecer una política de cambio real más predecible y realista. Se introdujeron incentivos a la exportación para compensar la preferencia antiexportadora de los aranceles y se redujo el nivel medio arancelario. Se reajustó el tipo de cambio mediante el uso de una fórmula de paridad móvil. Creció el valor de las exportaciones de Colombia a una tasa anual de 2,7% entre 1961 y 1967 y a una tasa anual de 19,1% entre 1968 y 1977.

El favorable rendimiento exportador de finales de los sesenta y durante los setenta permitió a Colombia evitar las crisis periódicas de balanza de pagos de los quince años anteriores. En efecto, se ha sostenido que los beneficios macroeconómicos de la liberalización fueron más importantes que los provenientes de la asignación estática de recursos (Díaz-Alejandro, 1976).

Algo más tarde, a mediados del setenta, Argentina, Chile y Uruguay iniciaron también un conjunto de reformas coherentes, encaminado a aumentar el papel de los mercados en la asignación de recursos, y a reducir el sesgo contra las exportaciones. En el capítulo 7 se discute esta experiencia en detalle.

Por consiguiente, a finales de los años sesenta (y comienzo de los setenta), se llevaron a cabo en América Latina varios experimentos económicos. Entretanto, sin embargo, los países del subcontinente se habían desempeñado más mal durante el decenio del sesenta que otros países en un nivel semejante de desarrollo. El crecimiento promedio anual durante el decenio fue de 5,0% en América Latina (Cuadro N° 3), pero el grupo de países de medianos ingresos (que incluía a la mayoría de las grandes naciones latinoamericanas) creció en un 6,4%. En la esfera de la inflación, América Latina se comportó peor aún.

Los inicios de los setenta fueron testigos de una aceleración de la inflación, así como de problemas crónicos en la balanza de pagos en casi toda la región. En ese tiempo, surgió en el Cono Sur de América una reacción muy fuerte contra las distorsiones extremas que se habían acumulado en los cuarenta años previos. Algunos han llamado a este esfuerzo de liberalización un experimento monetarista, mientras otros lo llaman neoliberalismo. Como todos los programas de reformas, tenía un poco de todo.

7. Ensayos de Liberalización en los Setenta

El desencanto con las políticas de sustitución de importaciones e intervención gubernamental fue más profundo en los países que sufrían problemas macroeconómicos extremos y grandes distorsiones microeconómicas. Los países en que estos sentimientos eran más pronunciados estaban en el Cono Sur de América Latina. Al asumir allí gobiernos militares en los años setenta, éstos pusieron en ejecución, en diferentes grados, importantes reformas económicas opuestas a las recomendaciones estándar del tipo CEPAL. Junto con las primeras recomendaciones de la escuela de CEPAL, éstas han tenido el mayor efecto sobre la concepción de políticas económicas en América Latina⁷. Un grupo de economistas formados en Chicago desempeñaron un papel clave en las reformas chilenas, y uno algo menor en los otros dos países.

Las reformas comenzaron alrededor de 1974 en Uruguay y en Chile, y en 1976 en Argentina. En ese tiempo, los tres países sufrían de un severo desequilibrio macroeconómico, con aguda escasez de divisas y grave déficit fiscal, promotor de inflación. De ahí que la serie de reformas significaran operaciones de rescate a corto plazo, y políticas de estabilización, así como políticas a largo plazo orientadas a eliminar progresivamente la intervención gubernamental en los mercados de productos y factores.

En el aspecto microeconómico, los tres países padecían de severas distorsiones. Estas impactaban en los precios relativos como resultado de una combinación de controles de precios, aranceles protectores, cuotas, subsidios e impuestos de exportación. Una causa importante del déficit del sector público la constituyó la ineficiencia de las empresas públicas. Porcentajes efectivos de protección de más de un 100% eran más la norma que

⁷ En los últimos tres años se ha escrito abundante literatura sobre este tema. Este capítulo se documenta especialmente en Corbo (1985), Corbo, De Melo y Tybout (1986), y Corbo y De Melo (1985). Otras referencias en Calvo (1986), Edwards (1985) Harberger (1962), Rodríguez (1982) y Sjaastad (1983).

la excepción. No era de extrañar que sólo algunos escasos productos primarios, basados en recursos naturales, fueran los principales productos de exportación.

La primera tarea que enfrentaron los nuevos equipos económicos en cada país fue el control de la inflación galopante. Los equipos también diagnosticaron una excesiva intervención gubernamental como causa fundamental de la ineficiencia en la distribución de los recursos y del bajo crecimiento. De acuerdo a su criterio, debían desreglamentar los mercados de productos y factores, incluida la reducción de barreras al libre comercio y flujo de capital. Estas medidas beneficiarían la distribución de los recursos, eliminarían los recurrentes embotellamientos y conducirían a un más alto crecimiento.

Chile fue el que llegó más lejos en su liberalización económica. Uruguay estuvo en el medio y Argentina se movió con más lentitud.

Medidas Reformistas

Los equipos económicos en cada país tuvieron, inmediatamente, que luchar por dos formas de macrodesequilibrio: extremadamente alto porcentaje de inflación y grandes crisis en la balanza de pagos. Para enderezar estos desequilibrios aplicaron programas en dos fases identificables.

En la primera fase, los países basaron sus políticas antiinflacionarias en grandes reducciones de déficit fiscales y en el crecimiento monetario⁸. El sustancial déficit fiscal crónico de Chile fue eliminado por una drástica reducción general de gastos (15% en 1975, junto con una posterior reforma tributaria). En Uruguay, el déficit fiscal fue reducido mediante la introducción de un IVA. Sin embargo, el déficit total después de alcanzar un presupuesto equilibrado en el período 1979-1981 (Cuadro N° 8), aumentó a un 10% del producto.

En Argentina nunca llegó a controlarse realmente el déficit fiscal (Carvalho y Peña, 1984). Estas medidas “ortodoxas” se reconocieron como productoras de contracción, pero se pensó que los beneficios potenciales excederían fácilmente los costos temporales de la recesión. Reducir la absorción fue mucho más importante en Chile que en Argentina y Uruguay: por lo tanto, no es sorprendente que la recesión chilena fuera la más extrema (Tabla N° 9). Este problema estuvo unido a una severa pérdida en los términos de intercambio en 1975.

⁸ Los déficits fiscales eran sustanciales mucho antes del colapso del gobierno civil (Tabla N° 9).

Las medidas políticas antinflacionarias eran, en sí mismas, vistas como insuficientes para eliminar la crisis de la balanza de pagos. De ahí que las políticas estabilizadoras incluían también en cada país serios intentos para cambiar los gastos. Políticas de cambio fueron implementadas conjuntamente con políticas destinadas para cambiar los precios relativos entre artículos importables y entre importables y exportables. En Chile, el cambio, junto con el ajuste de precios de bienes exportables, fue alcanzado a través de una extensa devaluación real, reducción de impuestos a exportaciones y algunas reducciones a las barreras de importación. En Argentina, en cambio, junto con el ajuste de precios de bienes exportables, incluía una combinación de devaluación real, reducción de impuestos en las exportaciones y algunas reducciones en las barreras de importación. En Uruguay, el cambio incluía una combinación de devaluación real, reducción de barreras a la importación y subsidios para exportaciones no tradicionales. Para evitar una repetición de las crisis externas, estos ajustes iniciales en cada país eran complementados por un régimen de política cambiaria de paridad o móvil pasivo, destinado a mantener la paridad del poder comprador ajustado por cambios en los términos de intercambio.

Estas primeras medidas políticas eliminaron exitosamente la crisis de la balanza de pagos. Sin embargo, aunque el porcentaje de la inflación bajó considerablemente en cada país, permaneció perturbadoramente alto varios años después de que fueran aplicadas las políticas de contracción (Cuadro N° 9). La persistencia de la inflación motivó un cambio mayor en las tácticas estabilizadoras hacia el uso de la política cambiaria como el principal medio estabilizador. Expectativas acerca de la inflación y la devaluación fueron reconocidas como importantes al determinar la dinámica de la estabilización, y se suponía que objetivos de política de cambios anunciados con una anticipación de seis meses y con subsiguientes devaluaciones en un porcentaje decreciente, podrían romper las expectativas inflacionarias. En la práctica, el porcentaje de devaluación, establecido de acuerdo a un programa anunciado previamente o conocido como la *tableta*, era menos que la diferencia existente entre inflación doméstica y mundial. Esta política correspondía a una paridad móvil o “activa”.

Importantes reformas se llevaron a efecto en el frente microeconómico. Con diferencia de tiempo y de intensidad, los tres países removieron los controles de precios, liberalizan las tasas de interés, descentralizaron la intervención gubernamental y, en parte, desregularon el mercado laboral. Igualmente, los tres países relajaron las restricciones en el comercio internacional y en las entradas de capital. Sin embargo, con la excepción de la desreglamentación del mercado financiero interno, que se efectuó rápida-

mente en todos los casos, las secuencias de las reformas difirieron en cada país. Uruguay removió todo el control en los flujos de capital y muchos controles de precios en los productos ya establecidos, pero progresó más lentamente en la liberalización del comercio exterior. Chile, por el contrario, fue más lejos en eliminar el control de los precios domésticos y el endémico déficit del presupuesto fiscal, y en reducir barreras comerciales; pero mantuvo el control del flujo del capital a corto plazo por un largo tiempo e importantes regulaciones en el mercado laboral. Por otra parte, Argentina también eliminó el control de precios y removió la mayor parte de las restricciones de flujo de capital a corto plazo, y restricciones cuantitativas de importación (con algunas importantes excepciones) antes de que implementara algunas reducciones arancelarias *ad hoc*.

La rápida desreglamentación de los mercados financieros internos, rasgo común de las reformas en los tres países, fue importante a causa de los muchos años de asignación sin precio del crédito y tasas altamente negativas de intereses reales. Los tres países desreglamentaron sustancialmente los mercados internos de capital de dos maneras. Primero, eliminaron progresivamente los topes máximos en las tasas de interés. Segundo, redujeron las restricciones sobre intermediarios financieros. Argentina pasó de requisitos de reserva de un ciento por ciento y programas dirigidos de crédito a un sistema descentralizado fraccional de reservas. El gobierno chileno aflojó primero su control del sistema financiero permitiendo a los intermediarios no bancarios operar sin controles de las tasas de interés.

Luego, en los años siguientes, eliminó los topes de interés en los bancos comerciales y retornó los bancos comerciales de manos públicas al sector privado. En Uruguay, se legalizaron prontamente los depósitos en dólares y se desmantelaron los programas de crédito directo. Posteriormente, en 1977, se revocaron los controles de ingreso al sistema bancario.

Cada país intentó también abrir su economía a las corrientes internacionales de capital, variando la velocidad y extensión de esta acción. Uruguay legalizó los movimientos de capital privado ya en 1974, y alcanzó la plena convertibilidad a comienzos de 1977. Argentina eliminó casi todos los controles sobre los movimientos de capital en 1979. Chile desreglamentó, progresivamente, las corrientes de capital a mediano plazo, eliminando los límites globales sobre préstamos, en 1979, y las restricciones sobre las entradas de capital mensuales en abril de 1980. Sin embargo, las restricciones a las entradas de capital a corto plazo no se desmantelaron hasta fines de 1981.

En estos países, la liberalización de los mercados laborales fue relativamente menor. Estos mercados, controlados mediante sanciones o prohi-

biciones con respecto a despidos laborales, salarios legislados e indexación salarial. Sin embargo, el debilitamiento del poder sindical significó una desreglamentación de hecho en las primeras etapas de las reformas.

Los Resultados

En la primera fase de las reformas, cuando los mercados se liberalizaban y la inflación se reducía mediante una política cambiaria que trataba de mantener un tipo de cambio real “apropiado”, los tres países funcionaron bastante bien (Cuadro N° 9). La mayoría de sus problemas comenzaron al desarrollarse macrodesequilibrios en el período posterior a 1978, cuando estaban llevando a cabo un segundo intento de estabilización. En Argentina, la anunciada tasa de devaluación decreciente fue incompatible con las reformas financieras (Calvo, 1986) y el déficit fiscal irreductible. Como consecuencias hubo entradas de capital significativas para financiar el déficit fiscal. A su vez, las entradas de capital produjeron una fuerte apreciación del peso, que se hizo insostenible. Al incrementarse violentamente las tasas de interés real interno, en previsión de una importante devaluación, el escenario estaba preparado para una recesión profunda y el colapso de un sector financiero fuertemente endeudado. En Chile, la indexación salarial regresiva de ciento por ciento o más era incompatible con una tasa de devaluación anunciada previamente, y tuvo como resultado una apreciación del peso que el país era incapaz de revertir sin una crisis⁹. Además, la disponibilidad de un financiamiento externo fácil en ese tiempo, cuando era muy lucrativo pedir prestado en el exterior, sostuvo la apreciación real del peso por un largo período, situación que castigó las actividades de exportación que habían comenzado a abrirse camino en los mercados externos y en los sectores competitivos importadores que recién habían completado un reajuste exitoso a las reformas de la política comercial (Corbo y Sánchez, 1985). Además, la abrupta reducción de la inflación, junto con ciertas políticas monetarias contractivas, dieron como resultado, en 1981, un gran incremento de las tasas de interés real, lo cual creó un infortunio sustancial, especialmente para las empresas de actividades comerciables (Tybout, 1985; Sjaastad, 1983). Uruguay se encontraba más o menos en el medio. A juzgar por índices históricos, se comportó bastante bien hasta 1979, cuando

⁹ Por añadidura, con una indexación salarial regresiva del ciento por ciento, la dinámica de la inflación en Chile tendría que provocar un largo período de apreciación temporal del peso (Corbo, 1985).

sufrió los choques externos procedentes de Argentina, y luego, a comienzos de 1981, cuando apareció un déficit fiscal incompatible con la política cambiaria. La consiguiente apreciación real desalentó las nuevas actividades de exportación y, en menor medida, las actividades competitivas de importación todavía altamente protegida.

Otro problema común a los tres países fue la expansión del riesgo en el sistema financiero. La falta de supervisión adecuada y de evaluación de la calidad de la cartera, por un lado, y el seguro de depósito de facto, por el otro, dieron como resultado carteras de préstamo sumamente arriesgadas y tasas de interés real muy altas. Más tarde, McKinnon (1986), uno de los abogados más poderosos de la liberalización financiera, propuso que, con el fin de evitar una selección adversa, se pusiera un límite a las tasas de interés real, con intermediarios financieros que gastaran más para evaluar la calidad de sus préstamos.

8. Conclusiones

A riesgo de simplificar en exceso, podría decirse que, hasta la Primera Guerra Mundial, las políticas económicas en América Latina derivaban de principios económicos generales, basados en ventajas comparativas. Durante este período el crecimiento estaba orientado por las exportaciones. Si bien la industrialización en la industria ligera hacía progresos, era más el resultado del crecimiento del ingreso que de la intervención gubernamental.

En el período de entreguerras, sin embargo, y especialmente durante la Gran Depresión Mundial, la mayoría de los países latinoamericanos desarrollaron dificultades sustanciales de balanza de pagos, recurriendo inicialmente a restricciones arancelarias o devaluaciones para encarar estas dificultades. A comienzos de los años veinte, la mayoría había vuelto al patrón oro y había instalado regímenes comerciales que discriminaban levemente contra las exportaciones, como resultado de impuestos a la exportación y aranceles moderados a las importaciones. Cuando golpeó la Gran Depresión y se derrumbaron las exportaciones y los mercados internacionales de capital, estos países intensificaron sus controles a la importación, incrementando aranceles e instituyendo barreras no arancelarias al comercio. Aunque tuvo lugar una cierta reducción de las restricciones a la importación en la segunda parte de los treinta e inicios de los cuarenta, el régimen comercial existente al comenzar la Segunda Guerra Mundial estaba fuertemente sesgado en favor de la manufactura competitiva de importaciones y contra las actividades exportadoras.

A medida que volvió el comercio mundial en el período posterior a la Segunda Guerra, crecieron las exportaciones latinoamericanas, pero a una tasa menor que las del mundo en su conjunto debido al sesgo antiexportador. La tasa anual de incremento para América Latina, entre 1951 y 1960, fue de 1,4%, contra una tasa mundial de 4,0% (América Latina experimentó promedios inusuales de tasas de crecimiento anuales después de la guerra —de 1945 a 1950 fue de 15,5%— como consecuencia de la construcción de Europa y de la siguiente elevada demanda de materias primas). Además, la industrialización estaba ya en camino, estimulada por la sustitución de importaciones provenientes de los sesgos de los regímenes de comercio y por el crecimiento concomitante del ingreso.

Si bien el comercio mundial estaba recuperándose en ese tiempo, muchos países en América Latina manifestaban pesimismo acerca de la posibilidad de volver al crecimiento orientado a las exportaciones. Este pesimismo llevó a lo que yo denomino “industrialización por sustitución de importaciones - Estructuralismo I”. Prebisch articuló esta estrategia en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), donde recomendó la industrialización por sustitución de importaciones como un enfoque a largo plazo.

Siguió un período de más sustitución de importaciones. Sin embargo, luego de dos o tres decenios de esta estrategia, la mayoría de los países se encontraron haciendo frente a una disminución de su crecimiento y a problemas graves y crecientes en la balanza de pagos. Su respuesta a finales del cincuenta agregó un nuevo sesgo a la teoría estructuralista, que yo llamo “Estructuralismo II”.

Según esta versión, el crecimiento ulterior estaba siendo limitado por la falta de disponibilidad de divisas. Dado que la sustitución de importaciones había sido llevada demasiado lejos, tenía que seguirse una nueva forma de esta estrategia —la integración regional—, preferentemente combinada con una mayor ayuda externa. La planificación económica proveería el aparato coordinador para evaluar las opciones políticas.

El primer elemento de esta resolución política encontró su expresión en un movimiento hacia la integración económica regional, tal como CEPAL recomendara a finales del 50. El segundo elemento, basado en el modelo de dos brechas de los límites al crecimiento, dio origen a la teoría de la brecha en la ayuda externa, dada la ausencia virtual en ese tiempo de mercados internacionales de capital para corrientes de capital a mediano y largo plazo, y a la visión pesimista sobre el crecimiento de las exportaciones. En cuanto a la planificación económica, aunque ya CEPAL promovía técnicas de planificación desde mediados del 50, especialmente proyectio-

nes para el sector comercial, el incentivo más vigoroso lo procuró la Alianza para el Progreso, establecida en 1951: hizo de un plan económico global la condición previa para la ayuda.

Cabe advertir que pese a que Prebisch prescribió la intervención gubernamental para proseguir la sustitución de importaciones, él mismo expresó una preocupación temprana acerca del sesgo antiexportador de las políticas existentes de sustitución de importaciones. En efecto, luego de su período como director del ILPES, el paso de Prebisch a la UNCTAD mostró su claro interés de mejorar las perspectivas comerciales de los países en desarrollo. Obviamente, la sustitución de importaciones fue llevada a extremos a finales del 50 y comienzos del 60, y el costo de las distorsiones resultantes se hizo demasiado explícito. Además, en los países que habían ido más lejos con este enfoque, la macroestabilización se convirtió en un problema importante de cara a la recurrente crisis de la balanza de pagos y a la inflación acelerada.

Algunos países reconocieron de hecho los peligros y establecieron reformas. Brasil fue el primero, a mediados de los sesenta, seguido muy pronto por Chile, en 1965, y por Colombia, en 1967. Algo más tarde, a mediados de los setenta, tres países del Cono Sur —Argentina, Chile y Uruguay— emprendieron un conjunto de reformas orientadas hacia la liberalización de sus economías y al control de la inflación. Por un tiempo, sus esfuerzos se demostraron bastante exitosos, y podrían haber funcionado bien si no hubiese sido por la apreciación de la moneda, como resultado de desafortunados esfuerzos de estabilización y mal asesorados ingresos de capital, a finales de los setenta. Los impactos externos, especialmente los aumentos del precio de petróleo, el alza en las tasas internacionales de interés y la consiguiente recesión mundial, además de los errores macroeconómicos, contribuyeron al colapso de las tres economías.

Del examen previo de las teorías de desarrollo seguidas en América Latina, encontramos que hasta la Segunda Guerra Mundial, las políticas económicas se modelaron por la teoría clásica del intercambio y las estrategias de emergencia *ad hoc*, destinadas a hacer frente a la Gran Depresión. La mayor parte de los escritos económicos de la época era obra de historiadores y científicos políticos. Sólo con la creación de CEPAL comenzó a surgir una visión latinoamericana del desarrollo económico. La principal descripción política propuesta fue la industrialización por sustitución de importaciones. En las fases iniciales de esta estrategia, cuando el sesgo antiexportador era pequeño, los países latinoamericanos se desempeñaron bastante bien. Sin embargo, cuando se completó la sustitución fácil de importaciones, los resultantes regímenes comerciales, crecientemente dis-

torsionados, crearon un fuerte sesgo antiexportador que limitó el crecimiento global. Surgieron muchas otras formas de intervención estatal para complementar las políticas restrictivas de intercambio. Comprendían inversión pública directa en ciertos sectores claves, controles de precios, asignación de crédito y otras medidas semejantes.

A medida que los costos de una mayor sustitución de importaciones a nivel de cada país se hicieron demasiado elevados, se registró un movimiento hacia la integración regional. Sin embargo, se trataba realmente de otra forma de sustitución de importaciones y el proceso de integración no tuvo éxito. Una excepción fue el Mercado Común Centroamericano, el que funcionó durante algunos años.

En Chile, en 1965, en Brasil en 1965, y en Colombia en 1967, se produjo una cierta tendencia a reducir el sesgo antiexportador y a introducir un tipo de cambio más realista; en consecuencia, el crecimiento de las exportaciones no tradicionales en todos esos países fue notable. Sin embargo, el ataque más radical a las políticas de industrialización por sustitución de importaciones tuvo que esperar a que los gobiernos militares asumieran el poder en el Cono Sur en los años 70. En diferentes grados, aplicaron políticas orientadas a disminuir la intervención estatal, a reducir el prejuicio antiexportador en las políticas comerciales, a reducir la variación de tipos de protección efectiva y a liberalizar los mercados. En Chile y Uruguay, donde las reformas fueron más lejos, se obtuvieron importantes beneficios en eficiencia, que produjeron una reanudación del crecimiento. En Uruguay, este beneficio siguió a veinticinco años de estancamiento, y en Chile, a la violenta recesión de 1975. Argentina nunca fue capaz de instaurar un conjunto coordinado de políticas; de ahí que su rendimiento no enseñe una tendencia clara.

Una política común aplicada en los tres países, a finales de los setenta, consistió en un programa de estabilización que utilizaba el tipo de cambio como herramienta principal. A causa de la inconsistencia entre la política cambiaria y otras macropolíticas, los intentos de estabilización acabaron creando un alto índice de apreciación real, una fuerte recesión y un sector financiero en quiebra.

La lección que puede extraerse de estas experiencias indica que no es que la liberalización no funcione, sino más bien que las macropolíticas inapropiadas están destinadas a la crisis, especialmente en una economía desreglamentada. En efecto, después de corregir las microincoherencias y ciertas vacilaciones, la economía chilena recapturó un cierto crecimiento económico, pese al fardo de su gran deuda externa y a un sector financiero mutilado.

Bibliografía

- Baer, W. 1967. "The Inflation Controversy in Latin America: A Survey". *Latin America Research Review*, 11, N° 2.
- Balassa, B. and associates. 1971. *The Structure of Protection in Developing Countries*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Bergsman, J. 1970. *Brazil: Industrialization and Trade Policies*, London: Oxford University Press.
- Berlinski, J. and D. M. Schydowski. 1982. "Incentive Policies and Economic Development: Argentina". In B. Balassa and associates. *Development Strategies in Semi-industrial Economies*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Bhagwati, J. 1978. *Anatomy and Consequences of Trade Controls Regimes*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Calvo, G. 1986. "Fractured Liberalism: Argentina under Martínez de Hoz". *Economic Development and Cultural Change* (July).
- Campos, R. 1961. "Two Views on Inflation in Latin America". In A.O. Hirschmann (ed.). *Latin American Issues*. New York: Twentieth Century Fund.
- Cárdenas, E. 1984. "The Great Depression and Industrialization: The Case of Mexico". In R. Thorp (ed.). *Latin America in the 1930s*. New York: St. Martin's Press.
- Cardoso, E.A. 1979. "Inflation, Growth and the Real Exchange Rate: Essays on Economic History in Brazil". Ph.D. thesis, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass.
- Carvalho, J.L. and C. Haddad. 1981. "Foreign Trade Strategies and Employment in Brazil". In A.O. Krueger *et al.* (ed.). *Trade and Employment in Developing Countries*, Vol. 1, Individual Studies. Chicago: Chicago University Press.
- Cavallo, D. and A. Peña. 1984. "Déficit Fiscal, Endeudamiento del Gobierno y Tasa de Inflación en Argentina: 1940-82" [Fiscal Deficit, Public Debt and the Rate of Inflation in Argentina: 1940 82]. *Estudios IIERAL*.
- CEPAL. 1955. *Introducción a la Técnica de la Programación* [Introduction to Programming Techniques]. Mexico City: United Nations.
- . 1976. *América Latina: Relación de Precios del Intercambio*. [Latin America: Terms of Trade] Santiago, Chile: ECLA.
- CEPAL. 1978. *Serie Históricas del Crecimiento de América Latina*. [Historical Series of Latin America's Economic Growth] Santiago, Chile: ECLA.
- . 1984a. *Statistical Yearbook for Latin America, 1983*. Santiago, Chile: ECLA.
- . 1984b. *Estudio Económico de América Latina 1982*. [Economic Study of Latin America: 1982] Santiago, Chile: ECLA.
- Chenery, H. and M. Bruno. 1962. "Development Alternatives in an Open Economy: The Case of Israel". *Economic Journal* (March).
- Chenery, H. and W. Raduchel. 1971. "Substitution in Planning Models". In Chenery (ed.), *Studies in Development Planning*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Chenery, H. and A. Strout. 1966. "Foreign Assistance and Economic Development". *American Economic Review* (September).
- Corbo, V. 1974. *Inflation in Developing Countries. An Econometric Study of Chilean Inflation*. Amsterdam: North-Holland Publishing Co.
- . 1985. "Reforms and Macroeconomic Adjustments in Chile during 1974-84". *World Development* (August).

- Corbo, V. and J. De Melo. 1985. "Liberalization with Stabilization in the Southern Cone: Overview and Summary". *World Development* (August).
- Corbo, V., J. De Melo and J. Tybout. 1986. "What Went Wrong with the Recent Reforms in the Southern Cone". *Economic Development and Cultural Change* (July)
- Corbo, V. and J.M. Sánchez. 1985. "Adjustment by Industrial Firms in Chile during 1974-82". In V. Corbo and J. De Melo (eds.). "Scrambling for Survival. How Firms Adjusted to the Recent Reforms in Argentina, Chile and Uruguay". Staff Working Paper N° 764. World Bank. Washington, D.C.
- Corden, M.W. 1966. "The Structure of a Tariff System and the Effective Protective Rate". *Journal of Political Economy* (August).
- Deaver, J. 1970. "The Chilean Inflation and the Demand for Money". In D. Meiselman (ed.). *Varieties of Monetary Experiences*. Chicago: University of Chicago Press.
- De la Cuadra, S. and H. Cortés. 1984. "Recesiones Económicas, Crisis Cambiarias y Ciclos Inflacionarios: Chile 1936-1982". [Economic Recessions, Exchange Rate Crisis and Inflation Cycles]. Santiago, Chile: Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica.
- Díaz-Alejandro, C. F. 1970. *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*. New Haven: Yale University Press.
- . 1973. "The Andean Common Market: Gestation and Outlook". R. S. Eckaus and P.N. Rosenstein Rodan (eds.). *Analysis of Development Problems: Studies of the Chilean Economy*. Amsterdam: North-Holland Publishing Co.
- . 1976. *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia*, New York: Columbia University Press.
- . 1982. "Latin America in Depression, 1929-39". In M. Gersovitz, C.F. Díaz-Alejandro, G. Ranis and M.F. Rosenzweig (eds.). *The Theory and Experience of Economic Development*. London: George Allen and Unwin.
- . 1983. "Stories for the 1930s for the 1980s". In P. Aspe-Armella, R. Dornbusch and M. Obsfeld (eds.). *Financial Policies and the World Capital Market: The Problem of Latin American Countries*. Chicago: University of Chicago Press for NBER.
- Diz, A.C. 1966. Money and Prices in Argentina, 1935-62. Ph.D. diss. University of Chicago.
- Dornbusch, R. and S. Fischer. 1985. "Stopping Hyperinflations Past and Present". Massachusetts Institute of Technology. Mimeo. December.
- Edwards, S. 1985. "Economic Policy and the Record of Economic Growth in Chile: 1973-1982". In G. Walton (ed.). *National Economic Policies in Chile*. Westpoint, Conn.: JAI Press.
- Ellsworth, P.T. 1945. *Chile: An Economy in Transition*. New York: Macmillan.
- Fernández, R.B. 1985. "The Expectations Management Approach to Stabilization in Argentina during 1976-82". *World Development* (August).
- Ffrench-Davis, R. 1971. *Economic Policies and Stabilization Programs, Chile 1952-69*. Ph.D. diss. Universidad de Chicago.
- Findlay, R. 1971. "The Foreign Exchange Gap and Growth in Development Economies". In J. Bhagwati, et al. (eds.). *Trade, Balance of Payments and Growth*. Amsterdam: North-Holland Publishing Co.
- Fishlow, A. 1972. "Origins and Consequences of Import Substitution in Brazil". In L. de Marco (ed.). *International Economics and Development*. New York: Academic Press.
- . 1985. "The State of Latin American Economics". In Inter-American Development Bank. *1985 Report*. Washington, D.C.

- Furtado, C. 1963. *The Economic Growth of Brazil*. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- . 1976. *Economic Development of Latin America*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- . 1985. *A Fantasia Organizada*. [An Organized Fantasy] Río de Janeiro, Brazil, Editore Paz et Terra S/A.
- Harberger, A. 1964. "Some Notes Inflation". In W. Baer and I. Kerstenetzky (eds.). *Inflation and Growth in Latin America*. New Haven: Yale University Press.
- . 1982. "The Chilean Economy in the 1970s: Crises, Stabilization, Liberalization, Reform". *Carnegie-Rochester Conference Series of Public Policy*, Vol. 17. Amsterdam: North-Holland Publishing Co.
- Hirschman, A.O. 1961. "Ideologies of Economic Development in Latin America". In A.O. Hirschman (ed.). *Latin America Issues: Essays and Comments*. New York: Twentieth Century Fund, Inc.
- IDB. 1985. *Economic and Social Progress in Latin America. 1985 Report*. Washington, Inter-American Development Bank.
- Kravis, I.B., and R.E. Lipsey. 1981. "Prices and Terms of Trade for Developed-Country Exports of Manufactured Goods". NBER, Working Paper N° 744. Cambridge, Mass.: NBER.
- Krueger, A.O. 1978. *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*. Cambridge, Mass.: Ballinger Press for NBER.
- . 1983. *Trade and Employment in Developing Countries, vol. 3, Synthesis and Conclusions*. Chicago: Chicago University Press for NBER.
- Krueger, A.O. et al. 1981. *Trade and Employment in Developing Countries*, Vol. I, Individual Studies. Chicago: Chicago University Press for NBER.
- Lipsey, R.E. 1963. *Price and Quantity Trends in the Foreign Trade of the United States*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Little, I., T. Scitovsky and M. Scott. 1970. *Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study*. New York: Oxford University Press.
- Macarios, S. 1964. "Protectionism and industrialization in Latin America". *Economic Bulletin for Latin America* 9 (March).
- Maddison, A. 1982. *Phases of Capitalist Development*. Oxford: Oxford University Press.
- . 1985. *Growth, Crisis and Interdependence 1929-38 and 1973-83*. Paris: OECD.
- McKinnon, R. 1986. "Interest Rate and Foreign Exchange Management During Monetary Stabilization: Further Lesson from Chile and Korea". Mimeo. Stanford University.
- Meiselman, David. 1970. *Varieties of Monetary Experience*. Chicago: University of Chicago Press.
- Michaely, M. 1985. *Trade, Income Levels, and Dependence*. Amsterdam: North Holland Publishing Co.
- Muñoz O., 1968. *Crecimiento Industrial de Chile, 1914-1965* [Industrial Growth in Chile, 1914-1965]. Santiago: Universidad de Chile, Instituto de Economía y Planificación.
- Nogués, J. 1985. "A Historical Perspective of Peru's Trade Liberalization Policies of the 80s". Mimeo.
- Noyola, J. 1965. "El Desarrollo Económico y la Inflación en México y Otros Países Latinoamericanos" [Economic Development and Inflation in Mexico and Other Latin American Countries]. *Investigaciones Económicas XVI*, N° 4, México.
- Ocampo, J.A. 1984. "The Colombian Economy in the 1930s". In R. Thorp (ed.). *Latin American in the 1930s*. New York: St. Martin's Press.

- O'Connell, A. 1986. "Free Trade in One (Primary Producing) Country: the Case of Argentina in the 1920s". In G. di Tella and D.C. Platt (eds.). *The Political Economy of Argentina, 1880-1946*. New York: St. Martin's Press.
- Palma, G. 1984. "From an Export-Led to an Import-Substituting Economy: Chile 1914-39". In R. Thorp (ed.). *Latin American in the 1930s*. New York: St. Martin's Press.
- Pinto, A. 1960. *Ni Estabilidad ni Desarrollo: La Política del Fondo Monetario Internacional*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Prebisch, R. 1947. *Introducción a Keynes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- . 1950. "The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems". New York: United Nations.
- . 1959a. "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries. *American Economic Review* (May).
- Prebisch, R. 1959b. *El Mercado Común Latinoamericano* [The Latin-American Common Market]. New York: United Nations.
- . 1986. "Argentine Economic Policies since the 1930s: Recollections". In G. di Tella and D.C. Platt (eds.). *The Political Economy of Argentina 1980-1946*. New York: St. Martin's Press.
- Reynolds, L.G. 1985. *Economic Growth in the Third World, 1850-1980*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Rodríguez, C.A. 1982. "The Argentine Stabilization Plan of December 20th". *World Development*, 10.
- Seers, D. 1962. "A Theory of Inflation and Growth Based on Latin American Experience". *Oxford Economic Papers*, June.
- Silber, S. 1977. Análise da Política Económica e do Compartimento de Economia Brasileira Durante o Período 1929-1939 [Analysis of the Economic Policies and the Performance of the Brazilian Economy During 1929- 1939]. In F.R. Versiani and J.R.M. de Barros (eds.). Sao Paulo: Savarca S.A.
- Sjaastad, L. 1983. "Failure of Economic Liberalism in the Cone of Latin America". *The World Economy*. Vol. 6. (March).
- Sunkel, O. 1958. "La Inflación Chilena: Un enfoque heterodoxo" [The Chilean Inflation: An Heterodox Approach]. *El Trimestre Económico* (Oct.-Dec.).
- Taylor, L. and E. Bacha. 1973. "Growth and Trade Distortions in Chile". In R.S. Eckaus and P. N. Rosenstein-Rodan (editors). *Analysis of Development Problems*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- Tybout, J. 1986. "A Firm-Level Chronicle of Financial Crises in the Southern Cone". *Journal of Development Economics* (forthcoming).
- Universidad de Chile. 1963. *La Economía Chilena en el Período 1950-1963*. Santiago: Instituto de Economía.
- Viner, J. 1953. *International Trade and Economic Development*. Oxford: Clarendon Press.
- Westphal, L. 1978. "The Republic of Korea Experience with Export-Led Industrial Development". *World Development*, Vol. 6. □

ESTUDIO

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL MODELO ECONÓMICO CHILENO

Francisco J. Labbé O.*

Jaime Vatter G.**

I. Introducción

El objetivo de este trabajo es evaluar el desempeño de la economía chilena entre 1974 y 1986. En este período la economía nacional cambió su esquema de desarrollo, implementándose una economía social de mercado. Por otra parte, en dicho período se han afrontado dos grandes shocks en la economía mundial, el del petróleo (1973-74) y el de la deuda externa (1981-82).

Durante este período, y especialmente a partir de 1981, numerosos economistas han criticado el modelo de desarrollo chileno, comparando sus resultados con los históricos. Sin embargo, es metodológicamente incorrecto comparar el desempeño económico de un país en distintas épocas, pues el contexto externo es diferente. No se puede evaluar el desempeño económico de un país sin considerar las condiciones externas imperantes. Lo correcto sería comparar los resultados de políticas económicas alternativas dentro de un país y bajo las mismas condiciones externas; sin embargo, esto último no se puede realizar. Una alternativa satisfactoria, entonces, es comparar el desempeño de un país con otros similares, y por esto se comparará Chile con el resto de América Latina. Sin embargo, no todos los países latinoamericanos están ligados a la economía mundial en forma

*Ingeniero Civil, U. Católica, Master en Economía, U. de Chicago, Director Escuela de Economía y Administración, U. de Chile.

**Ingeniero Comercial, U. de Chile, Investigador Depto. Economía, U. de Chile.

idéntica, pues existen países exportadores o importadores de petróleo, exportadores de recursos naturales o de bienes industriales, etc. En definitiva, la comparación entre países similares debe hacerse considerando no sólo resultados, sino también la cuantía del shock que debieron afrontar.

La comparación de resultados económicos entre distintas décadas puede conducir a equívocos, por cuanto dichos períodos pueden haber sido absolutamente diferentes. Es así como la década del 60 fue de gran prosperidad económica, con tasas de crecimiento del PIB en Estados Unidos del 4,1 % promedio anual; en Japón del 12,1 % y del 5,6% en Alemania Federal. Por otra parte el desempleo en esa década tuvo un promedio de 4,8% en Estados Unidos, el valor más alto de los cuatro países de mayor desarrollo en el mundo (Estados Unidos, Japón, Alemania Federal y Reino Unido). El precio del petróleo tuvo una caída, en términos reales, de 25% en la década del 60; las tasas de interés (LIBO y PRIME) tuvieron un valor promedio de 5,4 y 5,3%, respectivamente, y la inflación en Estados Unidos fue de 6,4% en toda la década (inferior a un 1% anual).

La década del 70 estuvo marcada por la crisis del petróleo (1974), lo que sumió a las economías industrializadas en la primera recesión (caída del producto) desde la depresión de los años 30. En los 70 aparece el fenómeno del desempleo, el que alcanza tasas de 6,8 y 6,7% en Estados Unidos y el Reino Unido, respectivamente, a fines de dicha década, y el crecimiento del PIB se estanca fuertemente: 2,6% de promedio anual en Estados Unidos, 5,2% en Japón y 3,1 % en Alemania. El precio del petróleo sube un 69,4% entre 1970 y 1973, un 204,9% entre 1973 y 1975 y, finalmente, un 82,3% entre 1975 y 1982, todo esto en términos reales. Las tasas de interés suben hasta 7,9 y 7,6% la LIBO y la PRIME, respectivamente, en el período 1970-1978. Por último, en Estados Unidos la inflación se manifiesta con una tasa de 6,7% entre 1970 y 1975 y un 8,9% entre 1975 y 1980, ambos promedios anuales. Nótese que en la década del 60 la inflación fue de 0,6% promedio anual.

Obviamente, el contexto internacional en los 70 es bastante más sombrío que en los 60. La década del 80, por otra parte, se inicia con la crisis de la deuda, reflejada en la violenta alza en los intereses. Estos alcanzaron, entre 1979 y 1985, un valor promedio de 12,3% la tasa LIBO y 13,5% la tasa PRIME, lo que unido a una disminución de la tasa de inflación norteamericana al 5,4% promedio anual entre 1980 y 1985 implicó mayores tasas de interés reales.

Esta última década ha estado marcada por la fuerte recesión del 81-82, en que por segunda vez, desde la recesión de los 30, los países industrializados tuvieron, en promedio, una caída en su producto. Los países industrializados desaceleraron su crecimiento o tuvieron un creci-

miento negativo a principios de la década, para luego comenzar una recuperación sostenida hasta 1986. Estados Unidos creció al 2,4% promedio anual entre 1980 y 1985, aun cuando su PIB cayó en 1980 y 1982; Japón creció al 4,0% promedio anual en el mismo período y Alemania lo hizo al 1,2% promedio anual. El desempleo se ha mantenido en estas economías, alcanzando una tasa promedio entre 1982 y 1985 de 8,4% en Estados Unidos, 8,8% en Alemania, 11,5% en el Reino Unido y un 2,6% en Japón. Esta última es alta comparada con el 1,0% de la década del 60 y, a la vez, muy preocupante, dadas las especiales características laborales de dicho país.

Todo esto muestra que la economía internacional ha sido extraordinariamente diferente, desde 1974 en adelante, de lo que fue en la década del 60. Las causas son variadas, shock petrolero, exceso de endeudamiento, alza de tasas de interés, políticas inconsistentes de los países industrializados, etc.

Por todo lo anterior es metodológicamente incorrecto comparar el desempeño económico chileno de los 60 con lo observado desde 1974 en adelante.

Lo que se intentará realizar en este trabajo es examinar el desempeño de la economía chilena desde 1974, comparándola con el resto de América Latina, lo que, con las dificultades propias de las diferencias naturales de los países, es metodológicamente incorrecto, si se pretende realizar una evaluación seria del modelo de desarrollo imperante en Chile.

II. Las Crisis de 1974 y 1982: Sus Impactos en América Latina

El impacto de las crisis puede ser observado, básicamente, en el indicador de los precios de intercambio. Este indicador refleja el valor de los precios de los productos que los países exportan comparativamente con el valor de los precios de los productos que los países deben importar. De esta forma, si este indicador se incrementa para un determinado país, ello estará indicando que dicho país ha salido beneficiado con la crisis en término de comercio exterior. Si dicho indicador cae para un determinado país, éste habrá salido afectado negativamente por la crisis. Mientras mayor sea la caída del indicador, mayor será, obviamente, el impacto negativo que dicho país ha recibido.

En general, es posible predecir que los países exportadores netos de petróleo se verán beneficiados por la crisis de 1974 debido al alza de los precios del crudo y que los países importadores netos de petróleo se verán

perjudicados por la crisis. Es posible predecir, también, que los países exportadores de alimentos serán afectados levemente por la crisis debido a la baja elasticidad del ingreso de dichos bienes y que los países exportadores de materias primas y bienes elaborados, no alimentos, serán afectados en forma profunda por las recesiones de 1974-1975 y 1980 en adelante, ya que estos bienes presentan altas elasticidades del ingreso, lo que implica una elevada sensibilidad de los precios ante cambios en la demanda.

En el Cuadro N° 1 se presenta la relación de precios de intercambio, para los principales países de América Latina, a base de un índice 100 para 1970. En dicho cuadro se puede observar que, en general, durante la crisis de 1974-1975, los países exportadores de petróleo tienden a mejorar en sus términos de intercambio, mostrando dos de ellos tasas sobre 100 durante 1975 y una leve baja a partir de 1981, pero sin alcanzar a anular el incremento sustancial habido entre 1975 y 1980. Destaca el caso de Venezuela, que más que cuadruplica sus términos de intercambio en el período 1970-1985.

En el caso de Ecuador y Perú sus términos de intercambio han caído, aun cuando son exportadores de petróleo, probablemente debido a que también son exportadores de minerales.

En el caso de los países no exportadores de petróleo se puede observar una baja significativa, especialmente en aquellos que a la vez son importadores de petróleo y exportadores de materias primas no alimentarias, como es el caso particular de Chile y Brasil. En el caso de los países importadores de petróleo y que a la vez exportan productos alimenticios, dicha caída fue menos importante; esta es la situación de Argentina, Colombia y Uruguay. Chile fue el país que presentó la mayor caída del continente, y probablemente del mundo, como resultado, básicamente, de que nuestro país es un fuerte importador de petróleo y, a la vez, importante exportador de productos minerales, como cobre y molibdeno, y de otros productos, como la madera, también fuertemente afectada a través de la caída en la construcción por el alza en las tasas de interés. Comparando las cifras, no cabe duda alguna de que Chile ha sido dentro de América Latina el país más afectado, mientras que Venezuela ha sido el país más beneficiado por la crisis.

Para intentar cuantificar la cantidad de recursos que esta caída ha significado para Chile, se analizará el impacto de la caída de casi 9 puntos de los términos de intercambio, entre 1980 y 1983, sobre el retorno de los seis principales productos de exportación.

Estos seis productos representaban, entre 1980 y 1983, en conjunto alrededor del 70% de las exportaciones chilenas. En el Cuadro N° 2 se presenta, para los años 80 al 83, el ingreso nominal de divisas derivado de

Cuadro N° 1
Índices de la Relación de Precios de Intercambio

País	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Países exportadores de petróleo								
Ecuador	100	56,1	87,9	87,7	86,3	70,7	72,8	71,0
México	100	119,0	172,7	167,7	141,6	136,6	134,9	131,8
Perú	100	81,4	92,2	77,8	72,4	75,6	75,1	71,1
Venezuela	100	282,8	452,5	493,2	469,7	445,7	467,4	460,6
Países no exportadores de petróleo								
Argentina	100	106,7	107,5	103,5	91,4	86,9	94,1	84,9
Brasil	100	87,6	74,6	63,2	59,1	58,0	65,3	62,3
Colombia	100	80,4	118,3	98,7	100,9	109,1	122,0	114,1
Chile	100	45,7	51,6	44,2	39,0	42,8	39,7	37,1
Uruguay	100	75,6	76,3	76,7	73,4	69,8	72,1	67,2

Fuente: Construcción propia en base a Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1986, CEPAL.

Cuadro N° 2
Ingreso por Principales Productos
de Exportación Chilenos
(Millones de Dólares de Cada Año)

	1980	1981	1982	1983
Cobre	2.152,5	1.714,9	1.731,4	1.835,7
Hierro	157,6	162,0	158,2	112,0
Harina de pescado	233,5	202,0	256,09	307,1
Pino insigne	244,3	140,3	103,8	101,8
Celulosa y papel	280,3	246,0	207,3	198,2
Molibdeno	260,9	204,4	194,0	123,2
Total	3.329,1	2.669,6	2.650,7	2.678,0
% de expt. totales	71,3%	68,3%	69,4%	69,8%
Expt. Totales	4.670,7	3.906,3	3.821,5	3.835,5

Precios de los Principales Productos
de Exportación
(En Dólares)

	1980	1981	1982	1983
Cobre TM	2.059	1.682	1.433	1.507
Hierro TM (peletizado)	30,9	33,7	33,6	31,4
Harina de pescado TM	445	443	333	407
Pino insigne				
TM (aserrado)	129	122	100	90
Celulosa TM (cruda)	520	441	288	247
Molibdeno (óxido de molibdeno TM)	24.561	15.343	9.184	7.508

Índice de Quantum de Principales Productos
de Exportación Chilenos

	1980	1981	1982	1983
Cobre	100,0	99,3	115,6	116,5
Hierro	100,0	94,3	92,4	70,0
Harina de pescado	100,0	86,9	146,5	143,8
Pino insigne	100,0	60,7	54,8	59,7
Celulosa y papel	100,0	103,5	133,6	148,8
Molibdeno	100,0	125,5	199,1	154,7

Fuente: Elaboración en base a indicadores de comercio exterior, Banco Central de Chile.

los seis principales productos de exportación chileno, sus precios internacionales en los años indicados y un índice de quantum de dichas exportaciones.

En dicho cuadro se puede observar que mientras la exportación de cobre, principal producto de exportación chileno, aumentó en unidades físicas en un 16,5% entre 1980 y 1983, el ingreso en divisas, derivado de dicha exportación, cayó de US\$ 2.152.152 en 1980 a US\$ 1.835.700 en 1983. Esta caída se debió a la fuerte baja en los precios del cobre que se produjo entre esos años. En términos nominales los precios de este mineral cayeron de US\$ 2.059 en 1980 a US\$ 1.507 por tonelada métrica en 1983, es decir, un 27%.

El mismo efecto se puede observar, en general, en el resto de los productos, destacando el caso del molibdeno, en que la exportación física aumentó en un 54,7% entre 1980 y 1983, mientras que el ingreso de divisas cayó de US\$ 260 millones en 1980 a US\$ 123 millones en 1983. Esta enorme pérdida de ingresos se debió a una caída muy fuerte en los precios por tonelada métrica en 1983. Estos cayeron de US\$ 24.571 en 1980 a US\$ 7.508, es decir, un 69%.

Las caídas observadas están referidas en términos nominales. En términos reales estas caídas son aún mayores, considerando que, entre 1980 y 1983, el IPC en los Estados Unidos reflejó un alza del 20,9%.

En el Cuadro N° 3 se presenta, para los seis productos de exporta-

Cuadro N° 3
Pérdida por Caída en Términos de Intercambio
en Principales Exportaciones Chilenas en 1983

	Precios US\$ 1980	Precios US\$ 1983*	Precio efectivo Año 1983	Caída real del precio %	Pérdida en el Volumen (millones US\$)
Cobre (TM)	2.059	2.489,3	1.507	-39,5	1.198,4
Hierro (TM)	30,9	37,4	31,4	-16,0	21,4
Harina de pescado (TM)	445,0	538,0	407	-24,3	98,3
Pino insigne (aserrado) (TM)	129,0	156,0	90	-42,3	74,6
Celulosa (cruda) (TM)	520,0	628,7	247	-60,7	305,4
Molibdeno (óxido) (TM)	24.561	29.694,2	7.508	-74,7	442,8 2.140,9

*Deflactado por IPC, USA (20,9%)

ción indicados, la caída de los precios en términos reales entre 1980 y 1983, y las pérdidas en el ingreso de divisas para el país.

Este cuadro fue elaborado estimando cuál habría sido el precio real en términos de dólares de 1983 si se hubiera mantenido el precio que tuvieron estos productos en 1980; en otras palabras, se reajustó el precio de 1980 en un 20,9%, correspondiente a la inflación norteamericana en esos años. De esta manera, se puede comparar la caída real en el precio que tuvieron estos seis productos de exportación. Se puede observar que la mayor caída real en los precios correspondió al molibdeno, con un 74%; le sigue la celulosa con un 60%, etc.; la menor caída se manifestó en el hierro, con un 16,1%. Es de notar que en el caso del cobre, que representa aproximadamente el 50% de las exportaciones chilenas, la caída en el precio alcanzó al 39,5% en términos reales.

Para cuantificar la pérdida que tuvo Chile derivada de estas caídas en los precios entre 1980 y 1983, se estimó cuál habría sido el ingreso que nuestro país habría tenido por concepto de las exportaciones de estos seis productos, de haberse mantenido el precio de 1980 en términos reales. Este ingreso se contrasta con el ingreso real, y, de ello, se desprende la pérdida. Para estos seis productos, la pérdida producida en 1983 alcanzó a US\$ 2.140,9 millones. Es decir, en 1983 la pérdida derivada solamente de estos seis productos de exportación, fue mayor que todo el ingreso derivado de las exportaciones de cobre durante dicho año. En otras palabras, en un año se perdió por caída en los términos de intercambio más del 50% de todo lo que Chile recibe anualmente, por concepto de exportaciones. Si a esto se agregan los mayores precios pagados por importaciones de petróleo y el resto del impacto de los términos de intercambio, la cifra puede superar largamente el 60% de lo que Chile recibió por concepto de exportaciones.

Si se repite el cálculo hecho en el Cuadro N° 3 para 1981 y 1982 se advierte que la pérdida por parte de la caída en los términos de intercambio es de 885,7 y 2.017,5 millones de dólares, respectivamente. Es decir, en los tres años de la crisis de la deuda Chile dejó de percibir, por sólo seis productos de exportación, aproximadamente 5.044,1 millones de dólares, esto es, más de un 25% de su deuda externa. Estas cifras muestran parte del impacto de la crisis sobre nuestro país y es, obviamente, completamente ajena al manejo económico. Cabe destacar que la comparación se hizo con los precios de 1980, y que entre 1980 y 1983 los términos de intercambio cayeron 9 puntos; debe considerarse que entre 1970 y 1985 cayeron 63 puntos. Es decir, si por 9 puntos el país dejó de percibir como mínimo 5 mil millones de dólares, en la caída de 63 puntos visualizada entre 1970 y 1985 se han dejado de percibir, por lo menos, 30 mil millones de dólares. Esto supera, con creces, la totalidad de su deuda externa actual.

De hecho, si se hubieran mantenido los precios reales del cobre de 1973, sólo por este metal Chile habría obtenido mayores ingresos de US\$ 40.808 millones;¹ es decir, más de dos veces su deuda externa actual.

Este proceso de caída de los términos de intercambio obligó a los países, en parte, a endeudarse y a ajustar su gasto interno a las nuevas condiciones externas. Se revisará, enseguida, cómo evolucionó la deuda externa en los países seleccionados de América Latina.

Cuadro N° 4
Deuda Externa
(Millones de Dólares)

	1973	1978	1982	1987
Argentina	6.366	12.496	43.634	54.500
Brasil	16.950	52.285	91.304	116.900
Colombia	3.270	4.247	10.269	15.700
Ecuador	810	2.975	6.186	9.600
México	10.500	33.946	87.600	105.600
Perú	4.463	9.324	11.465	15.300
Uruguay	699	1.240	4.238	5.600
Venezuela	2.974	16.383	35.061	32.200
Chile	4.186	6.664	17.159	20.510
Total	50.218	139.560	306.916	375.910

Fuente: CEPAL "Notas sobre la Economía y el Desarrollo" N°s 455/456 Dic. 1987 y "Anuario Estadístico de A.L. y el Caribe", ed. 1986.
Morgan Guaranty "International Economic Data".

Como se aprecia en los cuadros anteriores, la deuda ha crecido fuertemente en los últimos 14 años. En este período los países de mayor deuda son Brasil, México, Argentina y Venezuela (este último a partir de 1982). Es destacable que los dos primeros han mostrado tasas de crecimiento del PIB bastante altas, en contraste con el pobre desempeño de Argentina y Venezuela. El caso venezolano es crítico, pues además de contar con grandes recursos externos es un país exportador de petróleo y, sin embargo, ha mostrado un pobre desempeño económico. Es interesante destacar que en 1973, Chile tenía el 8,3% de la deuda total de estos países, mayor que su

¹Desde enero de 1974 a noviembre de 1987. Para un cálculo más exacto es preciso considerar el posible efecto en el precio de la mayor producción.

Cuadro N° 5
Aumento Deuda Externa (%)*

	73-78	78-82	82-87	73-87
Argentina	96,3	249,2	24,9	756,1
Brasil	208,5	74,6	28,0	589,7
Colombia	29,9	141,8	52,9	380,1
Ecuador	267,3	107,9	55,2	1.085,2
México	223,3	158,1	20,5	905,7
Perú	108,9	23,0	33,4	242,8
Uruguay	77,4	241,8	32,1	701,1
Venezuela	450,9	114,0	-8,2	982,7
Chile	59,2	157,5	19,5	390,0
Total	177,9	119,9	22,5	648,6

*Entre fines de cada año.

participación en producto o en población, lo que muestra que Chile siempre ha sido un país de alta deuda. Sin embargo, en 1987 su participación en la deuda total bajó al 5,5%, lo que muestra que, en términos relativos, el país mejoró sustancialmente su posición.

Por ello, es más interesante analizar la evolución de la deuda externa a lo largo de los años. Tal como se aprecia en el Cuadro N° 5, el crecimiento de la deuda es explosivo en estos países, especialmente entre 1973 y 1982. El caso de Chile es digno de mención, pues presenta una de las menores tasas de crecimiento de la deuda externa, entre 1973 y 1987, superado por Perú y, levemente, por Colombia (ambos con variaciones en los términos de intercambio notablemente mejores que Chile). Entre estos años la deuda creció en Chile un 390%, mientras que en Ecuador fue un 1.085%, en Venezuela fue de un 982,7%, en México un 905,7%, en Argentina un 756,1% por nombrar a los de mayores crecimientos. Al analizar los distintos períodos destaca, para el caso chileno, el explosivo aumento entre 1978 y 1982, un 157,5% (el cuarto país latinoamericano que más aumentó su deuda), probablemente el único período en que por problemas de políticas internas se sobrefomentó el endeudamiento externo. Sin embargo, de los 11 mil millones de dólares que aumentó en este período la deuda chilena, la mitad se explica por la caída en los precios de los principales productos de exportación, la que se calculó en 5 mil millones de dólares entre 1980 y 1983. Como contraste está el acertado manejo entre 1973 y 1978 y, especialmente, entre los años 1982 y 1987 en los que la deuda crece sólo un 19,5%.

Tal como ya se mencionó, una de las causas del aumento explosivo de la deuda externa para algunos países en América Latina, fue la caída de los términos de intercambio. Otra causa, y probablemente la más importante, ha sido el fuerte aumento en las tasas internacionales de interés, especialmente a partir de 1979. Este aumento obligó a los países a solicitar nuevos créditos para pagar sus intereses y amortizarlos, lo que fue provocando un aumento de la deuda en, al menos, el interés cobrado.

Es decir, aunque un país no hubiera recibido dinero fresco, su deuda habría aumentado sólo por *rollover*. Esto se puede ver con el siguiente ejemplo: Se supondrá una deuda de 100 (índice) en 1973 y se le aplicará la tasa de interés Prime más un 2% de riesgo-país. Con ello se obtiene el valor de la deuda en cada momento del tiempo, suponiendo que el país no toma nuevos préstamos ni cancela los antiguos, o en otras palabras, no varía su endeudamiento neto. Esto se presenta en el siguiente cuadro.

El cuadro muestra que un país con un endeudamiento de 100 en 1973 tendría una deuda cinco veces mayor en 1986, sin que ese país hubiera ingresado o egresado un solo peso. En otras palabras, no podría culparse del mal manejo económico a ningún país cuya deuda hubiera aumentado entre 1973 y 1986 en cinco veces.

Cuadro N° 6
Crecimiento Deuda por "Rollover"

Año	Tasa Prime*	índice Deuda**	IPC USA Tasa Prime Real	
1973	8,2	100,0	6,2	1,9
1974	10,8	112,8	11,0	-0,2
1975	7,7	123,7	9,1	-1,3
1976	6,8	134,8	5,8	0,9
1977	6,9	146,6	6,5	0,4
1978	9,3	163,2	7,6	1,6
1979	12,8	187,3	11,3	1,3
1980	15,5	220,5	13,5	1,8
1981	18,8	266,4	10,4	7,6
1982	14,6	310,6	6,2	7,9
1983	10,8	350,3	3,2	7,4
1984	12,0	399,4	4,3	7,4
1985	9,9	446,9	3,6	6,1
1986	8,3	492,9	2,0	6,2
1987	8,2	543,2	4,4	3,6

*Banco Central de Chile. Boletines Mensuales.

**Se calcula agregando la tasa de interés Prime más 2 puntos porcentuales por riesgo-país.

Es interesante, ahora, comparar estos valores con los de la deuda efectiva de los países, para así determinar quiénes se han endeudado en el neto. Entre 1973 y 1978 el índice de la deuda sube un 63,2%; luego en este período casi la totalidad de los países, salvo Colombia y Chile, tuvieron un aumento neto en su deuda, pues ésta creció en una tasa mayor. Destaca negativamente Venezuela, que lo hizo en un 450,9%, Ecuador que lo hizo en un 267,3% y México con un 223,3%, todos exportadores de petróleo.

Entre 1978 y 1982 el índice de la deuda subió un 90,3%. En este caso sólo Brasil y Perú no aumentaron su deuda neta, destacando negativamente Argentina y Uruguay con 249,2% y 241,8%, respectivamente, cifras muy superiores al 119,9% del total de países seleccionados. Entre 1982 y 1987 el índice de la deuda subió un 74,9% y todos los países seleccionados tuvieron un menor incremento de sus deudas, destacando Venezuela, Chile y México como los de menor endeudamiento. Por último y quizás más importante, al analizar el período completo, 1973 a 1987, el índice del *rollover* de la deuda ha subido un 443,2%. Sólo Perú, Colombia y Chile muestran crecimientos menores en la deuda, así se puede decir que Chile en todo el período no se endeudó más allá de lo necesario para pagar los intereses, excepto en el período 1978-1982 (lo interesante, para el caso chileno, es que en el agregado el aumento de la deuda se explica íntegramente por efecto de las altas tasas de interés). Este no es el caso de otros países como Venezuela, Argentina, Ecuador, México, por nombrar algunos, en que el incremento de su deuda es impresionante. Haciendo una evaluación global, Chile se ha comportado no sólo mucho mejor que el promedio de América Latina, lo que se manifiesta en que la participación de nuestro país en la deuda total cayó de 8,3% en 1973 a 5,5% en 1987, sino que, incluso, es uno de los países que menos se ha endeudado en estos 13 años.

Tal como se ha mencionado, la fuerte caída en los términos de intercambio en la mayoría de los países los obligó, en cierta medida, a ajustar su gasto interno. Aquellos países que no lo hicieron debieron endeudarse más allá de lo necesario para financiar este mayor gasto y pagar los intereses del stock inicial de la deuda. Por otra parte, los países que no se ajustaron internamente enfrentaron serios problemas inflacionarios y, por ello, resulta interesante analizar esta variable para evaluar el manejo macroeconómico de cada país de la región.

Tal como se aprecia en el cuadro siguiente, América Latina es un continente atacado por la inflación y, en algunos casos, por la hiperinflación.

El Cuadro N° 7 es demostrativo por sí mismo. Mientras todos los países han visto aumentar su inflación en este período, salvo Uruguay que

Cuadro N° 7
Tasas de Inflación (Promedio Anual)

	70-75	75-80	80-86
Argentina	61,5	192,8	270,0
Brasil	21,1	51,2	148,3
Colombia	17,9	24,3	21,8
Ecuador	13,5	11,7	26,8
México	12,0	21,7	67,4
Perú	12,6	50,5	98,6
Uruguay	69,2	56,5	49,6
Venezuela	5,7	11,2	11,2
Chile*	264,7	68,8	19,9

*IPC corregido por F. Castro, Fac. de Economía, U. de Chile.

Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales.

FMI. Anuario 1987. Entre diciembre de cada año.

logra una pequeña disminución pero a niveles altos, Chile ha logrado pasar de hiperinflación a tasas aceptables. Entre 1970 y 1975, Chile fue el país de más alta inflación, con tasas anualizadas de 265%; luego pasó a constituir la segunda mayor inflación, después de Argentina, entre 1975 y 1980. En este período, sin embargo, su inflación anualizada fue de 69%, con baja notable, mientras todos los demás países subían sus tasas de inflación (excepto Uruguay y Ecuador). En el último período, 1980-1986, logró ubicarse con la segunda menor inflación (20% anual) detrás de Venezuela, que ha pasado de un 5,7% en 70-75, a un 11,2% en 80-86, en términos anuales. Es, sin duda, notable el esfuerzo que ha debido realizar Chile en esta materia, ya que es el único país de este grupo, conjuntamente con Uruguay, que ha reducido su tasa de inflación. Esto muestra lo lejos que está el resto de los países estudiados de tener la disciplina fiscal y monetaria que posee Chile. De hecho, Chile es el único país de América Latina que ha tenido éxito en detener la hiperinflación. En el último año Bolivia también lo ha logrado, con políticas similares a la chilena. Preocupantes son los casos de Argentina, Brasil y México, y, últimamente, Perú, países que van en camino a la hiperinflación.

El efecto final de toda crisis recae sobre el crecimiento del producto y ello se puede observar, sobre todo, al analizar períodos largos. Obviamente, debiera esperarse una mayor caída en aquellos países con mayor baja en los términos de intercambio, y un incremento del producto en aquellos países beneficiados por aumento en los precios de los productos de exportación.

Cuadro N° 8
Tasa Anual de Aumentos del PIB (\neq %)*

	70-75	76-B0	81-B7	74-B7
Chile	-1,6	7,5	1,2	2,3
Argentina	3,3	2,4	-0,4	0,6
Brasil	9,0	6,8	2,8	3,6
Colombia	6,3	5,4	3,1	4,0
Ecuador	10,5	6,5	1,4	3,8
México	6,6	6,7	0,6	3,5
Perú	5,6	1,7	1,7	2,1
Uruguay	2,4	4,5	-0,6	1,9
Venezuela	5,5	3,3	-0,1	2,0

*Se considera la variación entre ambos años incluidos.

Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales, FMI, Anuario 1986.

Año 1987, estimación CEPAL.

(1) Entre 1970 y 1974.

(2) Entre 1977 y 1980.

(3) Entre 1977 y 1987.

Tal como se aprecia en el Cuadro N° 8, el crecimiento del producto se resiente notoriamente en la segunda mitad de la década del 70, salvo para Uruguay y Chile.

Chile pasa de país de menor crecimiento en la primera parte de la década a ser el de mayor crecimiento en la segunda parte. Entre 1970 y 1975 son los países petroleros los que tienen el mayor crecimiento, además de Brasil. Por su parte, los peores crecimientos corresponden a Argentina, Uruguay y Chile. Este último no sólo afectado fuertemente por la recesión de 1975 (caída de 12,9% del PIB) y las políticas antiinflationarias para controlar la hiperinflación, sino que también por el pobre desempeño económico entre 1970 y 1973, bajo el gobierno de Salvador Allende. En este subperíodo el PIB creció a una tasa de un 1,0% contra un 3,8% de Argentina y un 1,7% de Uruguay, es decir, ya en este período Chile estaba en el último lugar de estos países seleccionados de América Latina. Es de destacar que en la segunda mitad de la década del 60, de auge en todo el mundo, especialmente en América Latina, el desempeño chileno fue también lamentable, con una tasa promedio de 3,6%, comparado con una tasa promedio de 5,5% en el resto de América Latina.

Entre 1976 y 1980, como ya se dijo, Chile fue el país que más creció, con una tasa anual de 7,5% seguido por Brasil 6,8% y México 6,7%. En este período destacan negativamente Venezuela y Perú, ambos

exportadores de petróleo, que muestran las más bajas tasas de crecimiento, 3,3% y 1,7%, respectivamente, conjuntamente con Argentina con un 2,4%.

La crisis de 1982 sacudió fuertemente a la región, y las tasas de crecimiento volvieron a resentirse. Entre 1981 y 1987 sólo Perú muestra un crecimiento similar al del período 76-80, pero ello está influido por un muy buen año 1987 en términos de crecimiento pero, como se sabe, irreal, en términos de mantenerlo, ya que es producto de un artificial incremento de la demanda agregada. De más está decir que al compararlo con el período 70-75 el balance es aun peor; en este caso sólo Chile muestra un mejor comportamiento en los 80, pero los demás países evidencian caídas fuertes: Ecuador de 10,5% a 1,4% promedio anual, Brasil de 9,0% a 2,8% promedio anual y Venezuela de 5,5% a —0,1% promedio anual. Por otra parte en el período 81-87 tres países tienen una disminución del PIB, Argentina, Uruguay y Venezuela, mostrando Colombia el mayor crecimiento (3,1% promedio anual), seguido por Brasil (2,8% promedio anual). Chile ocupó en este período el quinto lugar entre los nueve países seleccionados, pese a tener la mayor caída en los términos de intercambio y a haber realizado una fuerte política de ajuste, tal como se visualiza al revisar las cifras de inflación.

Por último, se analizará el período 74-87, que corresponde al de aplicación del nuevo esquema económico en Chile.²

En todo el período Chile ha logrado aumentar el PIB a una tasa del 2,3%, cifra superior a la lograda por Perú, Venezuela, Uruguay y Argentina, siendo superado por los otros cuatro países. Cabe destacar que de estos últimos cuatro países, dos son exportadores de petróleo (Ecuador y México) y Brasil el de mayor deuda externa en la región. Cabe destacar también que Chile ocupa el quinto lugar en este período; sin embargo, en la segunda mitad de la década del 60, si bien logró tasas de crecimiento mayores, sólo ocupó el octavo lugar entre estos nueve países, como se aprecia en el Cuadro N° 9, superando sólo a Uruguay. De hecho, excluido Uruguay y Haití, y teniendo los mejores precios del cobre de este siglo, entre los años 1965 y 1970 Chile tuvo el más bajo crecimiento de toda América Latina.

En el Cuadro N° 9 también se presenta la caída en la tasa de crecimiento en términos de puntos porcentuales entre los períodos 65-70 y 74-87. Como se puede apreciar, la caída es común a todos los países, ya que, como se explicó, fueron muy diferentes las condiciones económicas mundiales en ambas épocas. Se puede apreciar que Chile es uno de los

²En realidad el cambio estructural se inició en 1976.

Cuadro N° 9
Tasas de Crecimiento Anuales PIB (%)*

	65-70	74-87	Caída tasa crecimiento**
Chile	3,6	2,3	1,3
Argentina	5,5	0,6	4,9
Brasil	9,0	3,6	5,4
Colombia	5,8	4,0	1,8
Ecuador	5,7	3,8	1,9
México	6,8	3,5	3,3
Perú	5,4	2,1	3,3
Uruguay	2,4	1,9	0,5
Venezuela	5,1	2,0	3,1
Promedio	5,5	2,6	2,9

*Se considera el crecimiento entre ambos años incluidos.

**En puntos porcentuales.

Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales FMI, Anuario 1986.

países que muestra una de las menores caídas, lo que es consistente con un crecimiento similar al promedio latinoamericano entre 1974 y 1987 y uno de los peores desempeños en el período 65-70.

Un indicador más eficiente que el crecimiento del PIB, para medir bienestar, es el crecimiento del PIB per cápita. Se analizará su evolución en la década del 80, para los países seleccionados.

Cuadro N° 10
Crecimiento PIB
Per Cápita (%)*

	80-87
Chile	-2,5
Argentina	-14,7
Brasil	4,1
Colombia	7,3
Ecuador	-6,9
México	-10,5
Perú	-4,3
Uruguay	-9,4
Venezuela	-20,0

*Fuente: CEPAL, "Notas sobre la Economía y el Desarrollo". Diciembre, 1987.

En términos per cápita, si bien el nivel de producto de 1987 es inferior en 2,5% al de 1980, Chile ha tenido uno de los mejores resultados, siendo superado sólo por Brasil y Colombia, destacando la fuerte caída en Venezuela y Argentina.

Conclusiones

En este trabajo se ha evaluado comparativamente el desempeño del modelo económico chileno implementado a partir de 1974. La evaluación se ha realizado analizando comparativamente, con los principales países de América Latina, las variables económicas más relevantes.

Se ha usado una metodología de evaluación comparativa de tipo corte transversal, ya que no es metodológicamente correcto comparar los diversos modelos de desarrollo usados en Chile haciendo una evaluación intertemporal, pues cada uno de ellos ha enfrentado condiciones externas diferentes. De hecho, probablemente, en la década del 60 se dio la mejor situación internacional en términos económicos y a partir de 1974 se dio, probablemente también, la peor condición internacional desde los años de la Gran Depresión.

Las variables que se han usado para realizar la evaluación comparativa son: términos de intercambio, Producto Interno Bruto y Producto Interno Bruto per cápita, deuda externa e inflación. No se pudo utilizar cifras de desempleo por no disponer de datos comparables entre los países para todo el período. De hecho, las mediciones de desempleo en todos los países y aun dentro de un mismo país tienen o pueden tener metodologías absolutamente diferentes.

En general, se puede afirmar que a pesar de la herencia inflacionaria de los años 72-73, y a pesar de haber tenido el más fuerte shock económico negativo de América Latina, el país se ha comportado mejor que el promedio latinoamericano, teniendo uno de los mejores rendimientos en varios indicadores. Asimismo, queda en evidencia que una simple comparación intertemporal de tasas de crecimiento induce a conclusiones erróneas, ya que una aparente baja tasa de crecimiento en una época de crisis mundial puede indicar, como en este caso, un comportamiento económico superior a aquel que teniendo una tasa levemente superior, es logrado en una época de bonanza mundial. La evidencia empírica es clara al respecto y muestra que Chile tuvo uno de los peores comportamientos económicos de América Latina entre los años 1965-1970 y uno de los mejores entre los años 74-87, dadas las condiciones que tuvo que enfrentar.

El cambio estructural de la economía chilena, fuertemente criticada a mediados de la década del 70, ha desarrollado los sectores en que el país tiene ventajas comparativas, siendo hoy su política de exportaciones un modelo para los distintos países del mundo. Esto permite asegurar un desarrollo económico fuerte y sostenido y dejar atrás los experimentos estatistas y de desarrollo hacia los mercados internos, que convirtieron a Chile en país monoexportador y absolutamente dependiente del precio internacional del cobre.□

ESTUDIO

UNA INTERPRETACIÓN DEL DESEMPLEO EN CHILE*

Francisco Rosende Ramírez**

La existencia de una elevada tasa de desempleo durante casi una década ha motivado un amplio cuestionamiento en cuanto a la capacidad de los mecanismos del mercado de corregir este problema. De aquí que con frecuencia se realicen planteamientos en orden a enfrentar la elevada desocupación a través de un manejo más activo de la demanda agregada, consecuentemente con las proposiciones de la teoría keynesiana.

La interpretación que se desarrolla en este estudio es diferente, destacándose la influencia del entorno macroeconómico en el cual las firmas toman sus decisiones, en el nivel de ocupación de servicios de trabajo que se observe. De igual modo se subraya la incidencia del costo del crédito como un importante argumento de la función de demanda por servicios de trabajo. De esta manera, se concluye, los cambios en el costo relativo de la mano de obra o en el nivel de producción deseada por las firmas, ejercerán una influencia mayor o menor en la política de empleo de las empresas, dependiendo del grado de estabilidad que existe en la economía en general y en el mercado financiero en particular. En el caso específico de la economía chilena entre 1980 y 1986, se aprecia que efectivamente la demanda de trabajo observó una sensible respuesta frente a cambios en los salarios reales, el producto y las tasas de interés reales.

*Agradezco la colaboración de Patricio Rojas y Blanca Bustamante, como también los valiosos comentarios de Jorge Cauas, Juan Andrés Fontaine, Ricardo Matte, Claudio Sapelli y Salvador Valdés. Sin embargo, cualquier error u omisión es de responsabilidad del autor.

**Ingeniero Comercial, Universidad de Chile; Master en Economía, Universidad de Chicago; Gerente de Estudios Banco Central de Chile; Profesor Universidad de Chile y Universidad Católica.

1. Introducción

Durante más de una década la economía chilena ha registrado una elevada tasa de desocupación con respecto a sus niveles históricos. Así, mientras entre 1960 y 1973 la tasa de desempleo alcanzó un promedio cercano a 5%, verificándose a lo largo de todo este período tasas inferiores al 10%; a partir de 1974 este indicador se eleva sustancialmente, manteniéndose en niveles cercanos al 15%, e incluso registrándose tasas superiores al 20% en 1982 y 1983.

La verificación de una muy elevada tasa de desempleo durante un período prolongado, ciertamente refleja que "algo" no está funcionando bien al interior de la economía. De esta manera, la persistencia de un fenómeno de elevado y prolongado desempleo, ha motivado la aparición de diversas interpretaciones de los economistas en cuanto al origen de este problema, como también de soluciones derivadas del diagnóstico realizado.

En general, parece haber predominado entre las hipótesis planteadas, la idea que las reformas introducidas por la política económica a partir de mediados de la década de los 70, en particular la reforma arancelaria, conjuntamente con un programa de estabilización que habría reducido drásticamente el tamaño del sector público, serían los causantes básicos de una fuerte caída en la demanda por servicios de trabajo. Por otra parte, las variaciones que pudieran haber exhibido la demanda u oferta de trabajo no habrían sido acomodadas adecuadamente, debido a una cierta inflexibilidad en el movimiento de los salarios ocasionada por las diversas regulaciones y contratos prevalecientes en el mercado laboral. La aceptación de argumentos como los expuestos, ciertamente sugiere que la superación del problema del desempleo debe ser lenta, e incluso es posible inferir, bajo ciertos supuestos suficientemente pesimistas de elasticidades —en particular, de la elasticidad costo de la demanda de trabajo— que a no mediar una activa gestión de la política económica sobre la demanda agregada, este problema podría ser incluso creciente en el tiempo.

Sin embargo, de la conducta observada durante los últimos años por los indicadores de empleo, conjuntamente con un análisis destinado a enfocar la conducta de los agentes participantes en el mercado laboral en una perspectiva de equilibrio general y expectativas racionales (enfoque de equilibrio), es posible configurar una interpretación sustancialmente diferente de la hasta ahora dominante en la profesión, en torno a cuáles son las causas y soluciones para el problema del desempleo en Chile.

En la sección 2, se procede a realizar una breve revisión de los principales argumentos esgrimidos para explicar el problema del desem-

pleo en Chile. En la sección 3 se desarrolla un marco conceptual para el análisis del problema en cuestión, en un contexto de equilibrio general. En la sección 4, se procede a examinar la estructura del desempleo, de acuerdo con las características de los trabajadores desocupados. Finalmente, en la sección 5, se resumen las principales conclusiones del estudio.

2. Hipótesis Relativa al Origen del Desempleo en Chile

Al revisar la literatura relativa a la interpretación de las causas del elevado desempleo observado en la economía chilena a partir de mediados de la década pasada, se aprecia que, en general, el análisis se ha centrado en discriminar entre factores de demanda vs. de oferta. Esta formulación del problema ignora en general el punto teóricamente básico dentro del estudio del problema en referencia, cual es, la capacidad que exhiban los salarios de ajustarse para enfrentar cambios en las condiciones prevalecientes en el mercado laboral.

Con respecto a los planteamientos relativos al origen del desempleo en función del comportamiento exhibido por la oferta y demanda por servicios de trabajo, es necesario señalar que en general se observa en los diversos estudios que esta distinción no pretende ser excluyente, en la medida en que diversos economistas han admitido la influencia de factores de oferta en la configuración de una elevada tasa de desempleo, aun cuando destacan el comportamiento de la demanda como causa del mismo.

En la incorporación de factores de oferta como determinantes de una elevada tasa de desempleo, es conveniente distinguir entre los que serían factores cíclicos de aquellas fuerzas de más largo plazo. Con respecto a los primeros, Sjaastad y Cortés (1981), han destacado la existencia de un aumento inducido en la fuerza de trabajo como consecuencia de las reformas introducidas en la economía a partir de mediados de la década pasada. Estos economistas plantean que la aparición de nuevos bienes y de mejor calidad —como consecuencia del proceso de liberación de la economía y apertura al comercio exterior—, habría estimulado a una mayor participación de inactivos en la fuerza de trabajo, ello como resultado de un incremento en el costo relativo de la inactividad. Por otra parte, Wagner (1980) y Cortés (1983) han señalado que la pérdida de riqueza provocada por la recesión de 1975, conjuntamente con la existencia de una tasa de inflación elevada y variable, habría reducido la productividad de la búsqueda pasiva, estimulándose de este modo una búsqueda más intensa de ocupación por parte de los trabajadores previamente inactivos. Así, Wag-

ner y Cortés plantean que aquel grupo de personas que se identifica en la encuesta de ocupación como "Inactivos con Deseos de Trabajar", no serían conceptualmente diferentes de los desocupados tradicionales, de modo que incorporando éstos en el total de desocupados como también en la fuerza de trabajo, se llegaría a una trayectoria más estable de la tasa de desocupación, como se aprecia en el cuadro siguiente, lo que reflejaría más apropiadamente el verdadero comportamiento de este indicador. El cuadro a continuación muestra un resumen de las diferencias entre la definición tradicional de desempleo (d) y la corregida por Wagner y Cortés (d*).

Años	Promedio d	Promedio d*
1965-1969	5,5	19,8
1975-1977	15,6	25,0
1978-1981	12,6	23,9

Fuente: Cortés (1983).

Por otra parte, Castañeda (1983) ha investigado la eventual existencia de movimientos de tipo demográfico que pudieran haber presionado al alza en la fuerza de trabajo. De estos estudios, parece desprenderse que efectivamente tuvo lugar un crecimiento relativamente elevado de la población a mediados de la década del 50, lo que indujo a un incremento sustancialmente más alto de la fuerza de trabajo entre 1975 y 1980 que el registrado en la década de los 60. Sin embargo, aun cuando es indudable que la fuerza de trabajo observó un mayor crecimiento entre 1975 y 1980 que el registrado en la década del 60 (véase Cuadro N° 1), de estos mismos estudios se deriva que la magnitud de estas diferencias parece explicar sólo una reducida fracción de la mayor tasa de desempleo registrada a partir de mediados de los 70.¹

Con relación a la influencia que habrían tenido factores de demanda sobre el aumento en la tasa de desocupación, destaca la hipótesis de que el ajuste fiscal habría originado un fuerte desempleo.² También se ha destacado la eventual influencia de la reforma arancelaria sobre el nivel de ocupación,³ lo que implícitamente implica suponer que por alguna razón existe

¹Al respecto véase Castañeda (1983) y Riveros (1986).

²Meller (1984); Meller, Cortázar y Marshall (1979); Marshall y Romaguera (1981); Riveros (1986), entre otros.

³Meller (1984) y Riveros (1986), entre otros, plantean este argumento.

Cuadro N° 1
Indicadores Mercado Laboral 1960-1986¹

	Fuerza de trabajo		Tasa desempleo
	(miles de personas)	(Variación porcentual)	
1960	754,8		7,4
1961	766,2	1,5	6,6
1962	797,3	4,1	5,2
1963	807,5	1,3	5,0
1964	815,5	1,0	5,3
1965	850,5	4,3	5,4
1966	879,7	3,4	5,3
1967	914,8	4,0	6,1
1968	944,6	3,3	6,0
1969	988,7	4,7	6,2
1970	.020,1	3,2	7,1
1971	.052,0	3,1	5,5
1972	.062,9	1,0	3,8
1973	.099,3	3,4	4,6*
1974	.114,0	1,3	9,7
1975	.140,3	2,4	16,2
1976	.191,4	4,5	16,8
1977	.224,9	2,8	13,2
1978	1.283,3	4,8	14,0
1979	1.337,1	4,2	13,6
1980	.384,9	3,6	1,8
1981	.447,3	4,5	11,1
1982	.480,1	2,3	22,1
1983	.541,4	4,1	22,2
1984	.581,0	2,6	19,2
1985	.616,1	2,2	16,4
1986	.676,7	3,8	13,5

*Promedio de las encuestas de marzo, junio y diciembre.

¹Fuente: Depto. de Economía U. de Chile, promedios anuales Gran Santiago.

una respuesta más lenta del sector que se expande que la del que se contrae. Finalmente, dentro de esta línea de investigación, se ha planteado la eventual existencia de un cambio tecnológico antitrabajo,⁴ sin que se haya aportado evidencia al respecto, y también la influencia de la caída en la tasa de inversión observada en la segunda mitad de los setenta con respecto al

⁴Riveros (1986) y Riveras y Labbé (1987).

nivel registrado por esta variable en la década anterior, lo que habría significado una menor capacidad de generación de empleos.⁵

Junto con destacar la importancia de los cambios en la demanda agregada sobre la tasa de desocupación, los adherentes a este enfoque han cuestionado implícita o explícitamente, la respuesta de la demanda de trabajo ante variaciones en los salarios,⁶ y también la capacidad de los salarios de ajustarse para equilibrar el mercado laboral.⁷ De hecho, uno de los puntos más importantes dentro del análisis del problema del empleo ha sido la discusión relativa a las elasticidades de la demanda de trabajo con respecto al producto y los salarios reales, pareciendo dominar la impresión de que ambas son relativamente bajas.⁸

Con relación a la respuesta de los salarios frente a una situación de desequilibrio en el mercado laboral, es interesante mencionar que los diversos analistas del fenómeno del desempleo coinciden en destacar la incidencia de las regulaciones oficiales sobre el movimiento salarial.⁹ Así, Cortázar (1983), plantea que el mercado del trabajo no operó como tal durante la década pasada, sino que su funcionamiento estuvo fuertemente condicionado por las acciones de la autoridad administrativa. Por otra parte, Coeymans señala que a pesar de las dificultades que planteaba al movimiento de los salarios la existencia de regulaciones oficiales sobre éstos, se observa una respuesta de esta variable a los desequilibrios que pudieran prevalecer en los diferentes segmentos del mercado laboral. Por último, Rosende (1985) plantea que la combinación de una política salarial que estableció un piso para el crecimiento de éstos, conjuntamente con un tipo de cambio nominal fijo, forzó a que los ajustes a la economía frente a alteraciones en el nivel de gasto se tradujeran en cambios en la ocupación. Luego, lejos de comprobarse una ineficacia del mecanismo de mercado para conseguir un amplio uso de los recursos, lo que en este estudio se postula, es que como consecuencia de diversas regulaciones oficiales no se dejó funcionar al mismo.

Desde luego, cualquiera que sea la elasticidad empleo-salarios en un período de tiempo determinado, parece evidente que no es razonable cuestionar la eficacia de mecanismo de mercado, en tanto se verifique que

⁵ Arellano (1984) y Sanfuentes (1983).

⁶ Meller (1984) y Riveros (1983), entre otros.

⁷ Cortázar (1983)-(1984).

⁸ "Estimaciones econométricas (Riveros, 1983) sugieren que la elasticidad agregada empleo-producto sería 0,35, mientras que la elasticidad empleo-salarios reales es estadísticamente cero" Riveros (1987). También se arriba a resultados similares en Meller (1984) y Solimano (1983).

⁹ Cortázar (1983); Coeymans (1985); Rosende (1985).

éste se ha visto entorpecido por restricciones gubernamentales. En este caso, la crítica debiera dirigirse básicamente hacia la improcedencia o la ineficacia de las intervenciones que el Gobierno pudiera haber llevado a cabo en el mercado laboral, más que a una discusión respecto a los valores numéricos de ciertas elasticidades, lo que en este caso aparecería como secundario.

La conjunción de una actitud crítica en cuanto a la flexibilidad del mecanismo de salarios para enfrentar desequilibrios en el mercado laboral, y por otra parte, la creencia de que el grado de respuesta de la demanda por servicios de trabajo frente a cambios en el nivel de actividad y/o salarios era baja, configuraba, para muchos analistas, un cuadro francamente negativo en cuanto a las posibilidades de conseguir una caída importante en la tasa de desocupación en el mediano plazo. Ello, a menos que el Gobierno recuperara una actitud más activa en el manejo de la demanda agregada y a través de un estímulo apropiado a la misma permitiera elevar los niveles de ocupación.¹⁰

A pesar de la popularidad que ha tenido la interpretación antes mencionada del problema de empleo, los desarrollos recientes observados en el mercado laboral chileno, en donde se ha verificado un importante crecimiento del empleo, el cual ha sobrepasado el registrado por el PGB (Cuadro N° 2); conjuntamente con el desarrollo de nuevas investigaciones sobre la demanda de trabajo, en las que se concluye la existencia de una respuesta importante del empleo en el mediano plazo frente a cambios en los salarios,¹¹ hacen necesario replantearse el análisis relativo a los determinantes del problema de desempleo observado en la economía chilena durante más de una década.

3. Principales Desarrollos en la Economía Chilena entre 1970-1986

La diversidad de elementos que han intervenido en el desenvolvimiento de la economía chilena durante los últimos quince años, ciertamente hacen difícil aislar relaciones causales, como en este caso entre la tasa de

¹⁰Esta recomendación se deriva de los modelos keynesianos subyacentes en la mayoría de estos enfoques de demanda agregada. Sin embargo, en el caso específico de la economía chilena a partir de 1982, el uso de estos modelos debió ser modificado para incorporar una oferta agregada relativamente inelástica como resultado de la restricción externa. Dentro de esta línea se encuentran los trabajos de Cortázar (1984) y Meller y Solimano (1985).

¹¹Por ejemplo, véase Rojas (1986) y (1987), Rosende y Bengolea (1984b).

Cuadro N° 2
Indicadores Mercado Laboral 1975-1986
(trimestral)

	Ocupación ¹ (miles pers.)	Tasa ¹ desocupa- ción	Programas ² fiscales	Salarios reales (Base Dic. 82 = 100)	Tasa de crecimiento PGB
1975 I	985,4	13,3	19,0	56,8	
II	947,7	16,1	34,1	50,4	
III	936,6	16,6	83,1	54,0	
IV	953,3	18,7	118,8	53,5	
1976 I	950,6	19,8	132,8	55,0	-9,0
II	995,3	18,0	157,9	56,0	2,5
III	989,0	15,7	188,0	59,9	13,3
IV	.030,5	13,6	209,3	64,0	10,1
1977 I	.039,5	13,9	193,3	68,8	11,6
II	.071,5	13,0	187,3	69,9	10,1
III	.073,0	12,8	190,4	75,8	11,6
IV	.068,8	13,2	179,6	74,5	6,4
1978 I	.078,4	14,7	170,0	79,4	6,4
II	.107,0	12,8	151,2	81,0	9,1
III	.121,4	13,7	137,8	84,6	8,5
IV	.107,6	14,8	124,2	85,3	9,0
1979 I	.126,6	16,5	120,6	90,1	11,6
II	.169,4	12,5	127,8	91,5	6,5
III	.163,9	12,5	135,2	92,6	7,0
IV	.163,0	12,7	152,2	92,2	8,1
1980 I	.193,1	12,8	169,8	96,5	6,8
II	.188,9	11,7	181,6	99,3	13,4
III	.245,5	11,8	204,2	98,4	15,1
IV	.261,0	10,7	207,2	103,7	19,0
1981 I	.277,6	11,3	182,0	103,4	8,6
II	.297,9	9,0	175,1	105,3	9,5
III	.289,6	10,5	173,9	111,1	9,7
IV	.280,5	13,5	171,3	113,8	-4,6
1982 I	.193,3	19,1	162,4	113,8	-8,1
II	.102,0	23,2	180,2	114,9	-13,0
III	.130,8	24,8	242,2	107,2	-19,0
IV	.184,5	21,3	403,6	99,1	-16,1
1983 I	.156,3	23,9	476,4	98,7	-8,0
II	.162,8	22,7	519,5	97,2	-2,3
III	.244,2	21,9	515,5	96,5	2,0
IV	.231,5	20,4	500,1	94,8	6,4
1984 I	.249,4	21,7	373,2	99,9	6,4
II	.260,9	18,4	293,7	98,9	7,9
III	.271,3	20,9	314,3	97,9	6,8
IV	.324,7	15,9	363,4	91,4	4,3
1985 I	.327,4	18,0	368,6	94,5	3,8
II	.315,9	16,2	339,0	92,4	0,4
III	.331,2	17,4	306,6	91,5	1,4

Cuadro N° 2
Indicadores Mercado Laboral 1975-1986
(trimestral)

	Ocupación ¹ (miles pers.)	Tasa ¹ desocu- pación	Programas ² fiscales	Salarios reales (Base Dic. 82 = 100)	Tasa de crecimiento PGB
IV	.434,0	13,8	283,2	92,6	4,3
1986 I	.455,1	14,5	254,5	93,5	4,5
II	.375,1	15,4	231,0	93,5	7,3
III	.460,2	13,5	226,9	94,9	4,4
IV	.510,7	10,6	204,2	95,2	6,0

¹Fuente: Depto. de Economía, U. de Chile. Encuesta Ocupación y Desocupación Gran Santiago.

²Corresponde al Programa de Empleo Mínimo y Programa Ocupacional para Jefes de Hogar, total país.

Fuente: INE

Fuente: Depto. de Cuentas Nacionales, Banco Central de Chile

desempleo y un conjunto de eventuales determinantes del mismo. Sin embargo, es probable que la misma combinación de elementos que han participado en la configuración de un cierto cuadro global de la economía chilena, al ir modificando el contexto en el cual se insertan las relaciones contractuales que en ésta se desarrollan —dentro de las cuales se incluyen las referidas a los contratos laborales— permita explicar en buena medida los desarrollos observados en el mercado laboral durante este período.

Sin pretender llevar a cabo un resumen exhaustivo acerca de cuáles han sido los principales eventos que han afectado el desempeño de la economía chilena y el mercado del trabajo en particular, durante el período mencionado, es posible destacar los que aparecen a simple vista como más relevantes. En primer lugar, se tiene que a comienzos de la década pasada se llevó adelante por parte del gobierno socialista, un masivo proceso de estatización, o directa intervención de empresas que anteriormente se encontraban en manos del sector privado. Se fortalece grandemente la influencia de los sindicatos, el empleo en las reparticiones bajo control estatal —directo o indirecto— se eleva sustantivamente, lo que permite reducir la tasa de desempleo abierta a niveles levemente inferiores al 3% en 1971 y 1972. Por otra parte, la participación del trabajo en el PGB se elevó fuertemente como resultado del mayor empleo y aumento de los salarios reales apoyado por una política de fijación de precios y utilización de reservas internacionales frente a una demanda interna en expansión. Así, la participación del trabajo en el ingreso geográfico alcanzó a un promedio de 62,3% entre 1971 y 1972, en circunstancias que el promedio de esta variable en la década del sesenta habría sido de 48,4%. Como resultado de

la importante expansión de la demanda agregada estimulada por la política económica, en 1973 el déficit fiscal alcanzó a aproximadamente un 25% del PGB, el gasto del Gobierno cerca de un 40%, mientras que la inflación se elevaba sobre un 500%, de acuerdo a estimaciones oficiales. (Cuadro N°3).

En este contexto se inicia a mediados de 1973 un nuevo programa económico, el cual privilegia la iniciativa privada, la competencia y el uso del mercado como mecanismo de asignación de recursos. La tarea inmediata de la política económica fue contener el proceso inflacionario y fortalecer la situación de pagos internacionales de la economía, la cual se encontraba amenazada, no sólo por la débil posición de reservas internacionales heredada de la administración anterior, sino que también por dificultades de acceso al crédito externo con organismos oficiales y multilaterales. Estas dificultades se vieron acentuadas en 1975, como consecuencia de la violenta caída de los términos de intercambio ocurrida dicho año, la que de acuerdo a estimaciones de Cepal alcanzó a aproximadamente un 40%. Como resultado de los factores expuestos, la política económica llevó a

Cuadro N° 3
Indicadores macroeconómicos

	% PGB	Tasa de ¹ inflación	Cuenta corriente (mill. de US\$)	Déficit fiscal PGB(%)	Términos de ² intercambio (Base 1970 = 100)
1970	2,1	34,9	-81,1	2,7	
1971	9,0	22,1	-188,8	10,7	
1972	-1,2	163,4	-386,6	13,0	
1973	-5,6	508,1	-294,6	24,7	83,3
1974	1,0	375,9	-210,8	10,5	88,1
1975	-12,9	340,7	-491,3	2,6	53,2
1976	3,5	174,3	147,9	2,3	57,1
1977	9,9	63,5	-551,4	1,8	51,3
1978	8,2	30,3	-1.087,9	0,8	49,8
1979	8,3	38,9	-1.189,4	-1,7	53,4
1980	7,8	31,2	-1.971,0	-3,1	49,0
1981	5,7	9,5	-4.733,0	-1,7	38,6
1982	-14,3	20,7	-2.304,0	2,3	33,5
1983	-0,7	23,1	-1.117,0	3,8	36,7
1984	6,3	23,0	-2.060,0	4,2	34,4
1985	2,4	26,4	-1.329,0*	3,0	31,7
1986	5,7	17,4	-1.091,0*	2,2	34,6

¹Variación IPC (INE) entre diciembre y diciembre de cada año.

²Fuente: Cepal.

Cifras Provisionales.

cabo una severa contracción del gasto interno, la que se tradujo en una caída del déficit fiscal desde un nivel de 25% del PGB en 1973 a 2,3% en 1976. La cuenta corriente de la Balanza de Pagos evolucionó desde un déficit de US\$ 491,3 millones en 1975 a un superávit de US\$ 147,9 millones en 1976. La tasa de inflación se redujo desde un 508% en 1973 a 340,7% en 1975, hasta alcanzar un 30,3% en 1978.

Durante 1974 y 1978, se llevó a cabo un proceso de apertura comercial, el cual se tradujo en una reducción de los aranceles aduaneros desde un nivel superior al 100% en 1974 hasta alcanzar un 10% parejo (con la sola excepción del sector automotriz) en 1978. Ello, además de la eliminación de los diversos controles paraarancelarios entonces prevalecientes.

Simultáneamente se realizó un proceso de liberalización de los diversos mercados, destacando la eliminación de los numerosos controles que afectaban el desarrollo de la actividad financiera, dejándose libre la determinación de la tasa de interés.¹² Siendo éste un mercado de enorme importancia para el buen desempeño de la economía y dado el diagnóstico realizado por algunos economistas en términos de que el ajuste del "perno monetario-financiero" permitiría elevar los niveles de ahorro e inversión,¹³ conjuntamente con la eficiencia con que se asignaban estos recursos, resultó notorio el contraste entre este planteamiento con la constatación de un mercado concentrado en el corto plazo, en el cual prevalecieron elevadas y fluctuantes tasas de interés reales. Ello, aun en presencia de un importante influjo de capitales proveniente del exterior.

Durante este período, la tasa de desocupación abierta se elevó sustancialmente con respecto a los niveles históricos de la misma, alcanzándose una tasa promedio de 12,3% entre 1976 y 1981,¹⁴ en lo que puede calificarse como un período de expansión de la economía.

Más tarde, la verificación de una nueva caída de los términos de intercambio en 1981, esta vez de un 21%, la cual fue acompañada por un importante aumento de las tasas de interés reales prevalecientes en los mercados financieros internacionales desde aproximadamente un 0% real a cerca de un 10%, llevaron a una fuerte caída en la actividad económica y el

¹²A esta altura cabe señalar que el hecho de que ésta se hubiera encontrado "libre" (no fijada), no debe interpretarse como que su nivel era independiente de las regulaciones o acciones adoptadas por las autoridades económicas. Sobre este punto véase Rosende (1986) y Rosende y Vergara (1986).

¹³McKinnon (1973).

¹⁴Tasa promedio de desempleo a nivel nacional calculada por el INE para el último trimestre de cada año.

empleo. En este período de aguda caída en la actividad (entre mediados de 1981 y mediados de 1983), las tasas de interés reales revirtieron la tendencia declinante que se observaba en 1980 (Cuadro N° 4), reflejando en buena medida la débil posición en que se encontraba el mercado financiero en particular y la actividad económica en general. Este proceso de inestabilidad financiera alcanzó su punto máximo en enero de 1983, con la intervención de los dos bancos privados más grandes (Banco de Chile y Banco de Santiago) junto a otros dos bancos privados y cuatro financieras.

Por otra parte, la interrupción del flujo de financiamiento externo, el cual había permitido sostener un déficit en cuenta corriente de la Balanza de Pagos de US\$ 4.733 millones en 1981, hizo necesario llevar adelante un drástico ajuste del gasto interno, el cual se tradujo principalmente en una caída del déficit en cuenta corriente a US\$ 2.304 millones en 1982 y US\$ 1.117 millones en 1983. El tipo de cambio real se elevó en un 48% entre marzo de 1982 y diciembre de 1983. Durante este período, la tasa de desocupación abierta medida por el INE alcanzó un promedio de 17% entre 1982 y 1983, en tanto que la tasa estimada por la U. de Chile alcanzó a 22%. El número de personas ocupadas en los programas de empleo de emergencia del Gobierno se elevó a un promedio de aproximadamente 285 mil personas, en igual período.

A partir de mediados de 1983, la actividad económica ha observado una recuperación sostenida, la tasa de desocupación se ha reducido sostenidamente hasta alcanzar en diciembre de 1987 un nivel de 12,9% a nivel nacional, de acuerdo a estimaciones de la U. de Chile, en tanto que el INE estimó una tasa de 7,9% para el último trimestre de 1987 a nivel nacional. El total de empleos productivos ha crecido en aproximadamente 40% entre septiembre de 1983 y septiembre de 1987.¹⁵ Durante este período las tasas de interés reales han exhibido una trayectoria decreciente, la que medida por el comportamiento de la tasa reajutable de captaciones de mediano plazo (90-365 días) —la cual refleja adecuadamente la evolución de las condiciones de liquidez prevalecientes en el mercado del crédito— se ha manifestado en una caída desde niveles del orden de 10%, hasta niveles del orden de 4,0% en 1987 (Cuadro N° 4).

Es importante destacar que en esta etapa de recuperación de la actividad y el empleo, la política económica ha continuado ajustando el gasto interno a las disponibilidades de financiamiento del mismo. Así, el

¹⁵Se utiliza para la comparación, la cifra a nivel nacional elaborado por la Encuesta de la Universidad de Chile, dado el cambio producido en la muestra del INE, lo que dificulta el análisis de las cifras absolutas.

Cuadro N° 4-A
Tasas de interés efectivas pagadas por bancos en operaciones
de 90 a 365 días

Mes	Operaciones reajustables											
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987		
I. Bancos												
Ene.	19,50	18,10	12,64	6,00	13,45	12,52	6,94	10,76	5,92	3,57		
Feb.	19,50	19,77	13,10	9,67	15,78	9,57	8,26	7,82	5,37	3,51		
Mar.	19,25	16,61	13,06	12,43	14,68	8,34	7,49	7,81	5,11	3,76		
Abr.	15,87	18,09	9,35	16,13	15,98	8,58	5,37	9,07	4,60	3,94		
May.	17,00	17,40	7,27	10,27	20,68	8,19	7,01	10,16	4,44	4,04		
Jun.	16,80	17,93	6,98	18,14	15,62	8,29	7,86	8,70	3,91	4,37		
Jul.	16,80	15,07	6,94	14,94	14,98	8,72	7,96	7,58	3,61	4,28		
Ago.	16,80	10,75	6,29	17,85	9,97	6,82	8,07	7,87	3,40			
Sep.	17,00	10,10	6,84	18,21	7,27	5,14	11,04	7,67	3,28			
Oct.	17,00	9,22	6,28	14,10	5,67	5,31	9,08	7,38	3,14			
Nov.	17,50	8,89	5,94	12,83	5,52	5,19	7,49	6,86	3,28			
Dic.	17,50	11,68	6,33	7,36	5,90	6,06	14,68	6,20	3,47			
Tasa prom. anual	17,54	14,40	8,38	13,09	12,02	7,71	8,41	8,15	4,12			

Cuadro N° 4-B
Tasas de interés efectivas cobradas por los bancos en operaciones de 90 a 365 días

Mes	1979	1980	1981	Operaciones reajustables					1987		
				1982	1983	1984	1985	1986			
I. Bancos											
Ene.	24,97	19,20	12,17	19,72	10,04	8,40	9,91	9,01	6,88		
Feb.	22,40	18,15	11,92	16,14	12,21	9,03	9,32	8,63	6,87		
Mar.	26,10	18,56	12,97	16,21	11,40	7,90	9,20	8,46	6,77		
Abr.	25,90	16,82	14,18	19,30	9,50	8,31	9,36	8,31	6,98		
May.	26,18	16,62	14,80	20,98	9,16	7,59	9,67	7,94	7,13		
Jun.	26,97	14,60	14,75	20,52	10,46	8,27	9,20	7,58	6,95		
Jul.	24,65	14,43	14,35	23,17	9,27	8,71	9,74	7,56	7,21		
Ago.	17,06	13,66	13,29	18,98	9,68	9,07	9,98	7,24			
Sep.	22,39	12,79	13,69	14,63	9,26	10,08	9,61	6,86			
Oct.	20,93	13,15	17,19	13,27	9,01	10,17	9,30	6,84			
Nov.	20,01	12,93	18,67	10,76	9,73	9,61	8,97	6,96			
Dic.	18,08	13,28	15,95	10,36	8,20	10,43	8,87	6,63			
Tasa prom. anual acum.	22,93	15,33	14,48	16,94	9,82	8,96	9,43	7,67			

déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos ha sido reducido hasta alcanzar a US\$ 808,3 millones en 1987, el déficit del sector público no financiero se ha reducido desde un 4,4% del PGB en 1984, a aproximadamente un 0,8% en 1987. Ello en tanto el tipo de cambio real se ha elevado en aproximadamente 40% entre diciembre de 1983 e igual mes de 1987.

Como se puede apreciar, de la simple enumeración de los principales desarrollos ocurridos en la economía chilena durante los últimos quince años, es posible extraer innumerables hipótesis con respecto a las causas del elevado desempleo observado durante este período. Probablemente muchas de ellas se encuentran contempladas en los diferentes trabajos sobre la materia mencionados en la sección anterior. Sin embargo, evaluado el problema del empleo dentro del período en referencia, es posible inferir una interpretación alternativa y en algunos casos complementaria, a las mencionadas en la sección anterior.

4. Desarrollo de un Marco Analítico

Para evaluar el comportamiento observado durante los últimos quince años por los diferentes indicadores relativos a la situación ocupacional prevaleciente en la economía chilena, es necesario identificar adecuadamente la particular naturaleza de los servicios de trabajo, de manera de lograr un acabado análisis del comportamiento exhibido por el mercado laboral. En efecto, es común observar en los textos básicos de macroeconomía, un tratamiento del mercado del trabajo similar a cualquier mercado de la economía, como podría ser el mercado de las cebollas o el de las papas.¹⁶ De este modo, se deriva de una función de producción una cierta demanda por servicios de trabajo, la que, dadas ciertas restricciones tecnológicas a la sustitución de factores, define una determinada elasticidad¹⁷ de la demanda por servicios de trabajo, para ciertos niveles de salarios reales. Similarmente, se obtiene una función de oferta de servicios de trabajo a partir de la maximización de utilidad de los consumidores.¹⁸

Sin embargo, aun cuando el método descrito puede ser útil para fines pedagógicos, éste deja de lado una serie de elementos relativos a la natura-

¹⁶Como se podrá apreciar más adelante, el análisis que aquí se desarrolla coincide con el realizado por Meller (1984) en términos de que el mercado del trabajo es diferente al mercado de las papas, sin embargo las razones subyacentes en esta apreciación son diferentes en cada caso.

¹⁷Ello además del efecto escala.

¹⁸Para fines de analizar las fluctuaciones cíclicas en el mercado laboral, la forma en que se especifique la función de utilidad de los individuos puede ser altamente relevante, en particular la incorporación de sustitución intertemporal de ocio, a través de

leza misma de los servicios de trabajo y por lo tanto conduce a una inapropiada especificación de los elementos subyacentes en el comportamiento de las funciones de oferta, y especialmente de demanda por éstos. En particular, es necesario considerar la existencia de costos de información, los que se traducen en la necesidad de que las empresas realicen inversiones en búsqueda y selección. También cabe mencionar el hecho de que existe un proceso de aprendizaje y más tarde de depreciación en la productividad de los trabajadores, lo que estimula a las empresas —y también a los mismos trabajadores— a procurar mantener una relación de trabajo prolongado dentro de la firma, de manera de internalizar los beneficios del aprendizaje.¹⁹ Finalmente, la existencia de costos de despido también es un elemento que debe ser tomado en consideración al momento de definir los argumentos de la demanda por servicios de trabajo, por cuanto éstos determinan el tipo de contratos que las firmas preferirán realizar, promoviéndose la adopción de contratos por períodos más cortos cuando el costo de despido se incrementa con relación a los beneficios esperados del aprendizaje dentro de la firma. En síntesis, la existencia de costos de información y de ajuste de la dotación de trabajadores de una firma, le otorga a la demanda por servicios de trabajo características similares a la demanda por servicios de capital físico, las que dan lugar a la teoría de la inversión. De este modo, la demanda por los servicios de estos factores productivos no sólo dependerá de las condiciones de mercado contemporáneas, tal como ocurriría en cualquier mercado *spot*, como el mercado de las papas, sino que, además, ésta se verá fuertemente influida por la proyección que los empresarios realizan acerca de las condiciones económicas generales y de los mercados relevantes a los resultados de su firma, en particular.

De este modo, es razonable argumentar que aun en presencia de similares condiciones tecnológicas de producción, la sensibilidad de la demanda por servicios de trabajo será diferente si la percepción de los empresarios en cuanto a las condiciones futuras de la economía lo es. Así, si existe una generalizada incertidumbre, por ejemplo, con respecto al curso

una función de utilidad no-separable temporalmente. Sobre esta discusión véase Kydland y Prescott (1982), Ghez y Becker (1975) y Barro y King (1982). En el análisis que aquí se desarrolla este efecto se soslaya, concentrándose la atención en el comportamiento de la demanda. Sin embargo, es indudable que en futuros trabajos será necesario modelar más rigurosamente la conducta de la oferta de trabajo en Chile para explicar las fluctuaciones observadas en el empleo durante la última década.

¹⁹Este efecto es particularmente importante en tanto se asuma que las funciones que desempeña un trabajador en una cierta firma contienen un elemento no despreciable de especificidad a ésta.

futuro de la política económica y con ello de la demanda agregada y los precios relativos, es razonable esperar una escasa respuesta de la demanda por servicios de trabajo frente a una caída en los salarios reales, con respecto a una situación de estabilidad y confianza en la continuidad de las políticas contemporáneas.²⁰

De esta manera, tal como predecería el más sencillo modelo de expectativas racionales, la verificación de una cierta insensibilidad de los niveles de contratación frente a caídas en los salarios reales, no debe interpretarse como una propiedad inherente a la demanda de trabajo, sino que más bien una consecuencia del marco macroeconómico en el cual los empresarios toman sus decisiones. Esta proposición, la que en general parece haber sido acogida para el caso de la teoría de la inversión, no parece haber sido adecuadamente incorporada al tratamiento de la demanda por servicios de trabajo, a juzgar por la rápida aceptación que ha tenido la hipótesis de inelasticidad-costo de la demanda por servicios de trabajo en el caso chileno, a partir de los resultados obtenidos en algunas regresiones de demanda de trabajo para períodos determinados.²¹

Adicionalmente a los argumentos antes expuestos con relación a la relevancia de las condiciones macroeconómicas generales sobre la demanda de trabajo, es necesario hacer presente que en amplios sectores de la economía la función de producción tiene una naturaleza no-instantánea.²² De esta manera, la existencia de un rezago entre el momento en que se lleva adelante la contratación de servicios de los factores productivos y el proceso mismo de producción hasta que se obtiene el bien final, concede a la tasa de interés y al crédito en general, una enorme importancia en la demanda por los servicios de factores productivos. En efecto, la existencia de un desfase entre el momento en que se incurre en los costos de producción y el momento en que se obtienen los ingresos por la venta de ésta, hace que las condiciones de acceso al crédito por parte de las empresas se constituya en un elemento de crítica relevancia para la materialización de los planes de producción de éstas. En este contexto, la existencia de "estrechas" condiciones crediticias, manifestadas en una elevada tasa de interés, limitará los

²⁰Desde un punto de vista técnico este argumento se encuentra incorporado en el hecho que los agentes utilizarán el "teorema de extracción de señales" en su proyección óptima. Al respecto véase Sargent (1979).

²¹Al respecto véase nota 8 en la sección precedente.

²²Este tipo de función de producción es característico de la producción de bienes, en particular de origen agrícola y los bienes de capital. Kydland y Prescott (1982) han argumentado que el reconocimiento de un proceso productivo en etapas para los bienes de capital, permite comprender de una manera más apropiada el comportamiento de la inversión en los ciclos económicos.

planes de producción de algunas empresas. Por otra parte, frente a situaciones de acelerado aumento de la actividad —por ejemplo, debido a una percepción ampliamente difundida de condiciones futuras más favorables de la economía— es posible observar que ésta se encuentra alimentada por una expansión de la actividad financiera, propia de los movimientos cíclicos ascendentes. Sin embargo, esta mayor intermediación financiera durante un ciclo expansivo tiene su reflejo en un mayor endeudamiento de las empresas, las que contratan más crédito sobre la base de una expectativa favorable con respecto al curso futuro de la economía dado un cierto costo del crédito. En este contexto, frente a un cambio adverso de las condiciones generales de la economía —por ejemplo debido a un shock exógeno— puede provocarse una rápida y aguda reversión en los movimientos de la actividad económica y financiera, en la medida en que un aumento de las tasas de interés, al elevar la carga de la deuda de las empresas y con ello dificultar el acceso al crédito, restringirá severamente las posibilidades que tienen las firmas para sostener aumentos en los niveles de producción, cayendo la economía en un proceso depresivo cuya duración se encontrará fuertemente relacionada con la capacidad de la política económica de restablecer un normal suministro de crédito a la economía, mediante la búsqueda de una solución para los problemas patrimoniales de la banca.²³

Estos planteamientos no constituyen una teoría en cuanto a cuál es la causa última del ciclo económico. El punto que aquí se destaca dice relación con la amplitud de las fluctuaciones en un contexto en donde la deuda de las instituciones financieras es esencialmente de tipo no contingente. Este aspecto de la organización del mercado del crédito puede ser altamente determinante de las fluctuaciones que observe el nivel de contratación de servicios de trabajo por parte de las firmas, en un contexto en donde importantes sectores de la economía tienen funciones no instantáneas de producción.

En consecuencia, el análisis de la demanda por servicios de trabajo en un marco en donde la función de producción tiene una naturaleza no-instantánea y donde los contratos laborales son de tipo no-contingente —lo que le otorga a éstos el carácter de deudas— hace que las tasas de interés constituyan un argumento importante, tanto en la determinación de la demanda de servicios de trabajo, como del propio nivel de producto.^{24/25}

²³Esta hipótesis se examina para el análisis del ciclo recesivo experimentado por la economía chilena a comienzos de década, en Rosende y Bengolea (1984).

²⁴Sobre esta hipótesis véase Greenwald y Stiglitz (1986).

²⁵El modelo teórico y la evidencia que lo sustenta se presenta en el Anexo N° 1.

5. Una Interpretación de las Causas del Desempleo en Chile: 1973-1986

Como se señaló anteriormente, la evaluación del desempeño del mercado laboral chileno durante la última década, no puede realizarse adecuadamente sin tener en consideración el comportamiento observado por otros mercados —como el crediticio—, los que ejercen una importante influencia en la determinación en los niveles de empleo en la economía. Por otra parte, en un contexto caracterizado por importantes y profundas transformaciones en la estructura de la economía, la percepción que los agentes económicos tengan con respecto a las consecuencias de éstas, también constituye un elemento importante de ser considerado al examinar los niveles de contratación de servicios de trabajo.²⁶ Ello, debido a existencia de costos asociados a la realización de ajustes de éstos.²⁷

De esta manera, la simple estimación de funciones de demanda de trabajo, en la forma característica a la demanda por bienes no durables, puede constituirse en una importante fuente de confusiones y, en consecuencia, prestarse para equivocadas proposiciones de política en materia de empleo.

De la gruesa descripción de los principales desarrollos observados en la economía chilena a partir de mediados de la década pasada, es posible identificar la presencia recurrente de los siguientes factores: a) una tasa de desocupación persistentemente elevada, b) una igualmente sostenida elevada tasa real de interés, y c) la existencia de un contexto internacional marcadamente inestable, a diferencia de lo acontecido en las décadas de 1950 a 1960. Los cambios observados en la economía mundial durante los últimos quince años, parecen haber desempeñado un importante papel en la explicación del desempeño de la economía chilena en este período, al inducir a alteraciones en el manejo de las herramientas de política económica frente a cambios en variables tales como la liquidez internacional y el nivel de los términos de intercambio. Consecuentemente con lo señalado en la sección anterior, la hipótesis que aquí se plantea es que las dificultades observadas en el funcionamiento del mercado laboral se explican básica-

²⁶Desde un punto de vista teórico, cabe plantear que el diseño de un plan óptimo por parte de agentes racionales, debe tomar en cuenta la restricción sobre las políticas futuras de la autoridad que implican las acciones presentes. Esta proyección del comportamiento futuro de la política económica a la luz de la información contemporánea, puede ser un determinante de importancia de la forma en que los empresarios reaccionen en su política de contratación frente a cambios en el escenario macroeconómico.

²⁷Un análisis empírico de este punto se encuentra en Rojas (1986).

mente por los factores b) y c), conjuntamente con el hecho que durante la casi totalidad del período en referencia tuvieron lugar movimientos en los salarios inducidos por la política económica, los que parecen haber constituido un elemento de obstrucción del mecanismo de mercado y en consecuencia de agudización del desempleo.

Al examinar la trayectoria de la tasa de desocupación a partir de la década pasada (Cuadro N° 2), se observa un incremento de ésta a partir de 1974, agudizándose este fenómeno en 1975. Más tarde, esta tasa tiende a reducirse lentamente, pero se mantiene hasta fines de década en niveles superiores al 10%. En el análisis de este período, es necesario hacer presente que la política de ajuste del gasto interno llevada a cabo especialmente entre 1974 y 1976, la que requirió una drástica elevación del tipo de cambio real; conjuntamente con la liberalización de precios y más tarde con la reforma arancelaria, dieron origen a un significativo cambio en la estructura de precios relativos de la economía, lo que hace razonable esperar que estos cambios repercutieran también sobre la estructura de salarios prevalecientes hasta comienzos de década en el mercado laboral. Además, la reducción del déficit del sector público, conjuntamente con la devolución al sector privado de las empresas que anteriormente habían sido estatizadas o directamente intervenidas, hizo necesario un proceso de racionalización en el sector público, el cual dio origen al despido de un importante número de trabajadores.²⁸ Probablemente el despido de personal de la administración pública tuvo características diferentes a lo observado en otros sectores, debido a la naturaleza de las personas ocupadas en éste. En efecto, resulta razonable esperar que los empleados públicos, en particular los de mayor antigüedad—quienes vieron facilitada su renuncia a comienzos del proceso al ofrecerse beneficios de indemnización y jubilación anticipada a quienes así lo hicieran— se caractericen por poseer un alto grado de especificidad en sus habilidades. Situación que parecía especialmente clara en quienes aprovecharon los beneficios de jubilación prematura para retirarse, dado que por la edad de estos trabajadores, resultaba difícil pensar en que tendría lugar un generalizado proceso de reentrenamiento. Al mismo tiempo, la característica de *white collar* de este grupo de trabajadores les introduce una cierta inflexibilidad en sus expectativas salariales, situación que puede ser especialmente significativa al comienzo de un

²⁸La magnitud exacta de la reducción de personal en el sector público en el período más agudo de estabilización de precios (1973-1976) no es clara. H. Cortés (1983) ha cuestionado los resultados de la Encuesta de Ocupación de la Universidad de Chile, señalando que éstos no son coherentes con las cifras de la Dirección de Presupuestos ni con el "timing" de las decisiones de política que al respecto se fueron adoptando.

proceso recesivo,²⁹ traduciéndose ello en una mayor búsqueda y un mayor desempleo.

En teoría, la expansión de aquellos sectores que habían experimentado un cambio favorable de precios relativos —en este caso concreto el sector productor de bienes transables, en general, y el exportador en particular— debería haber contribuido a absorber una fracción significativa de estos trabajadores desocupados. Sin embargo, al margen de consideraciones relativas a las características del capital humano de los trabajadores despedidos, tanto en el sector público como en los sectores que sustituían importaciones, la capacidad de reubicar en empleos productivos a éstos se encontraba limitada por la falta de capital en el sector que ahora debía expandirse, lo que debería haber sido atenuado por una mayor caída en los salarios reales y más tarde por un menor crecimiento promedio de éstos. Ciertamente, esta conclusión se refuerza en la medida en que se admite la existencia de un importante grado de especificidad en las habilidades de los trabajadores previamente ocupados y que ahora debían ser reasignados. Ello, debido a la necesidad de llevar adelante un proceso de reentrenamiento. Además, la capacidad de las empresas de llevar adelante el proceso de reasignación de recursos inducido por el cambio en la estructura de precios relativos, se dificultaba por la carencia de un nivel de crédito apropiado como para financiar esta readecuación de capital físico y humano al interior de la economía.³⁰ De este modo, la existencia de muy elevadas tasas de inflación, un mercado crediticio prácticamente inexistente y tasas reales sobre las colocaciones de corto plazo extremadamente elevadas, parecen haber conspirado contra la posibilidad de producir el señalado proceso de transformación de la economía sin que se vieran perjudicados en forma significativa los niveles de empleo o los salarios. Finalmente, resulta razonable esperar que los empresarios adoptaran una actitud cautelosa antes de reaccionar a las nuevas señales de precios que enfrentaban. En particular, dado que la capacidad de que el equipo económico continuara adelante con el programa trazado parecía encontrarse estrechamente asociada con la superación de los problemas de balanza de pagos existentes en 1975, los

²⁹Considerando la hipótesis de Cortés antes mencionada, es razonable suponer que una importante proporción de los "Inactivos con Deseos de Trabajar", sean personas que eventualmente estarían deseosas de llevar a cabo una búsqueda activa. Sin embargo, en la medida en que el salario esperado no se encontrase acorde con sus posibilidades de aceptarlo, se opta por una actitud pasiva.

³⁰Ciertamente, desde el punto de vista de la dinámica del ajuste de la economía frente a los cambios realizados en el grado de apertura al comercio exterior, pareciera razonable conjeturar que una liberalización paralela del comercio de bienes y activos, hubiese resultado más conveniente.

que se habían agudizado dramáticamente como consecuencia de la violenta caída de los términos de intercambio antes mencionada.

Dado el conjunto de elementos señalados, la aparición de un fenómeno de desempleo parecía casi inevitable, aun cuando la magnitud del mismo dependería de los movimientos que en este contexto registrarán los salarios reales. Sin embargo, la introducción de una regla de reajustes salariales sobre la inflación pasada, en un contexto en que ésta decrecía, se tradujo en un incremento de los salarios reales a partir del primer trimestre de 1976. Ello a pesar de que la tasa de desempleo se aproximaba al 20%³¹ en este período.

A pesar de la clarificación de las interrogantes más inmediatas en cuanto a la capacidad de la política económica de controlar la tasa de inflación y del vigoroso crecimiento de la actividad registrado entre 1976 y 1980, el cual se tradujo en una tasa de crecimiento promedio del PGB de 7,5%, en este período la tasa de desocupación se mantuvo en un elevado nivel, no obstante que el mismo incremento en la actividad permitió elevar el empleo en forma significativa durante este período.³² Nuevamente, parecieran combinarse la existencia de una muy elevada tasa de interés real, la carencia de un mercado de fondos de mediano y largo plazo a tasas de interés reales coherentes con el rendimiento de la economía, y la presión al alza en los salarios inducida por la política económica, para impedir que la tasa de desempleo pudiera reducirse a un ritmo más rápido. También cabe suponer que la existencia de un movimiento ascendente del tipo de cambio real hasta mediados de 1979, al deprimir el precio relativo de los bienes no transables, requería de un menor crecimiento de los salarios para que este sector pudiera elevar sus niveles de contratación. En teoría al menos, el salario real relevante al sector no transable podría haber desempeñado un papel importante en la dificultad en encontrar ocupación por parte de aquellas personas que anteriormente se habían desempeñado en el sector público, los que por sus características podrían asimilarse más al tipo de labores que se desarrollan en el sector servicios.

A mediados de 1981, la aparición de un nuevo shock externo desfavorable a la economía chilena, esta vez en la forma de una caída en los términos de intercambio de aproximadamente 20% y una elevación de la tasa de interés relevante en los mercados internacionales de aproximada-

³¹Esta tasa se refiere a estimaciones para el Gran Santiago, del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

³²Aun cuando la magnitud absoluta del incremento en la ocupación ha sido motivo de discusión, parece existir coincidencia en que efectivamente el número de empleos se elevó en forma relativamente importante durante este período.

mente 7 puntos porcentuales, produjo un severo golpe sobre el nivel de actividad y con ello a la demanda por servicios de trabajo. Por otro lado, este shock externo adverso agudizó los problemas que se habían observado en el mercado financiero, al evidenciarse un alto grado de compromiso del patrimonio de los bancos nacionales, el que se manifestaba en una débil posición de solvencia de éstos para enfrentar eventuales cambios en la coyuntura macroeconómica. La estrecha conexión entre grupos de empresas y determinados bancos, conjuntamente con la significativa elevación del endeudamiento de éstos, dejó a la banca nacional en una débil posición patrimonial al elevarse significativamente la tasa de interés prevaeciente en las economías industrializadas, y más tarde cerrarse el acceso al crédito externo. Frente a esta evolución de la coyuntura internacional, la política económica se vio en la necesidad de llevar adelante un ajuste en el gasto interno y con ello, inducir un incremento sustantivo del tipo de cambio real. En este contexto, dos variables fundamentales en la determinación del nivel de empleo desempeñaron un papel adverso a la estabilización del mismo. Por una parte, la existencia de un esquema de indexación salarial ("ley del piso"), en un marco en que el comportamiento de la demanda agregada empujaba a un decrecimiento en la tasa de inflación hasta eventualmente llegarse a una deflación; y por otro, la fuerte elevación de las tasas reales de interés inducida, tanto por el ajuste del gasto interno como por la crisis financiera. Además, es necesario hacer presente de que a mediados de 1981 se otorgaron reajustes de remuneraciones al sector público y del salario mínimo a pesar de que la necesidad de llevar a cabo un drástico ajuste en el nivel de gasto parecía cada vez más necesaria. Esta conducta de las autoridades parece haber reflejado la impresión de que el shock adverso era de tipo transitorio y en consecuencia no resultaba conveniente realizar alteraciones mayores en el manejo macroeconómico, hasta no confirmar su permanencia. De este modo, la tasa de desocupación comenzó a elevarse sostenidamente a partir de mediados de 1981, hasta alcanzar niveles superiores al 20% entre 1982 y 1983.³³

Al observar la trayectoria seguida por la tasa de desempleo en los últimos años, se aprecia que a pesar de que en 1984 la política económica provocó una fuerte expansión de la demanda agregada, la que se tradujo en un significativo aumento en el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y un mayor déficit fiscal —lo que ciertamente representaba un retroceso dentro del proceso de ajuste del gasto interno— la tasa de

³³De acuerdo con la encuesta realizada por la U. de Chile para el Gran Santiago, la tasa promedio de desempleo alcanzó a 22,1% en 1982 y a 22,2% en 1983.

desocupación se mantuvo en un elevado nivel, promediando un 19,2% en el Gran Santiago, no obstante registrarse un crecimiento de 6,3% en el PGB.

La caída de la tasa de desempleo, acompañada de un fuerte incremento en la ocupación productiva, se acentuó a partir de 1985, coincidiendo este proceso con una importante elevación del tipo de cambio real en 1985 —21 % en promedio respecto de 1984—, lo que facilitó el ajuste de los salarios reales, y el incremento de la ocupación en el sector transable.³⁴ Además, en este período las tasas de interés reales exhibieron una trayectoria sostenidamente decreciente, de manera que la tasa de captación para operaciones reajustables de mediano plazo alcanzó en diciembre de 1986 a 3,47%, luego de haber llegado a 14,7% en igual mes de 1984.

Cabe destacar que el empleo en el sector transable³⁵ creció en un 34,9% entre el segundo semestre de 1982 e igual período de 1986, en tanto que en igual período la ocupación en el sector no transable creció en un 21,2%. En igual período, el salario real relevante al sector transable cayó en un 32,3%, mientras que para el sector no transable lo hizo en un 7,6% (Cuadro N° 5).

Del análisis de la evolución registrada por el nivel de empleo durante los últimos años, 1985 y 1986, es posible inferir la ausencia de una relación estable entre el crecimiento del PGB y el ritmo de contratación, contrariamente a las predicciones de los diversos modelos econométricos comentados en la sección 2. De este modo, queda abierta la interrogante con respecto a cuáles otros factores pueden haber cooperado para la rápida elevación de los niveles de empleo productivo. Desde un punto de vista teórico y siguiendo la argumentación anterior, el análisis debe centrarse en los salarios reales, las tasas de interés reales y la proyección de estas mismas variables dentro del horizonte de planeación de las firmas.

De la simple observación del comportamiento observado por las variables mencionadas —salarios y tasas reales de interés— parece claro que éstas evolucionaron de un modo acorde con la elevación de los niveles de empleo. Por otra parte, la verificación de un rápido ajuste en el nivel de gasto interno por parte del equipo económico designado en febrero de 1985, el que a pocas semanas de su nombramiento llevó a cabo una reducción en la tasa promedio de aranceles, parece haber representado una positiva "inversión en credibilidad". Ello dado el contenido informacional del señalado ajuste arancelario, el cual parece haber influido en forma aprecia-

³⁴Sobre la relación entre el tipo de cambio real y los salarios reales véase Rosende (1985).

³⁵Véase Cuadro N° 5.

Cuadro N° 5

	Fuerza de Trabajo*		Empleo*		Salarios reales**	
	(miles de personas)		(miles de personas)		Sector Transable (W _T) ³	Sector No Transable (W _N) ⁴
	Sector Transable ¹	Sector No Transable ²	Sector Transable ¹	Sector No Transable ²		
1980I	1.373,5	2.171,6	1.264,6	1.982,2	97,93	113,42
II	1.351,1	2.290,8	1.201,6	2.087,1	101,15	134,04
1981I	1.404,4	2.272,8	1.294,0	2.090,6	104,36	151,66
II	1.347,8	2.354,3	1.190,2	2.145,1	112,45	170,82
1982I	1.384,8	2.343,7	1.174,3	1.984,3	114,30	173,14
II	1.311,0	2.433,7	998,3	1.969,9	102,84	111,44
1983I	.294,6	2.491,0	1.050,3	2.048,9	97,94	99,54
II	.323,3	2.619,2	1.040,7	2.150,6	95,63	99,53
1984I	.331,9	2.595,8	1.159,9	2.163,8	99,44	102,56
II	.363,5	2.642,7	1.160,4	2.233,9	94,66	89,76
1985I	.434,8	2.660,2	1.258,7	2.313,2	93,41	77,97
II	.416,3	2.683,5	1.219,0	2.308,5	92,07	69,30
1986I	.476,6	2.743,9	1.325,8	2.419,2	94,07	73,40
II	.514,1	2.704,9	1.346,7	2.387,7	95,06	75,35

*Fuente: Encuesta de Ocupación y Desocupación U.de Chile. Corresponde a la encuesta realizada a nivel nacional los meses de abril y septiembre.

¹Incluye sectores Agrícola, Industrial y Minería.

²Incluye sectores: Construcción, Comercio, Servicios de Gobierno y Financieros, Servicios Personales y de los Hogares, Servicios Comunales y Sociales y Transporte.

**Fuente: Elaborado a partir de la serie de salarios nominales construida por el INE.

³Deflactado por IPC.

⁴Deflactado por Tipo de Cambio Nominal.

ble en la disposición de los agentes económicos con respecto a la probabilidad de ocurrencia de cambios en la orientación de la política,³⁶ al menos en un mediano plazo.

Ciertamente, la posibilidad de sostener un elevado ritmo de crecimiento en la ocupación, que permita lograr mayores caídas en la tasa de desempleo, se encuentra supeditada al aumento en la tasa de inversión en capital físico. Ello por cuanto de otra manera la mantención de una tasa de desempleo relativamente baja requeriría de un lento crecimiento de los salarios reales, lo que puede resultar difícil de sostener por un plazo prolongado. Sin embargo, de la evaluación del comportamiento cíclico del empleo, no es posible inferir un apoyo a las hipótesis de inelasticidad de la demanda de trabajo con respecto a los salarios y por lo tanto derivar de ello la necesidad de una activa gestión del Gobierno en el manejo de la demanda agregada para conseguir aumentos en los niveles de empleo. Por el contrario, la hipótesis que de aquí se infiere es que la demanda por servicios de trabajo es efectivamente sensible a cambios en el costo relativo de la mano de obra, las tasas reales de interés y el marco macroeconómico prevalente.

³⁶Cabe recordar que en 1984 un tema importante dentro del debate económico fue la posibilidad de introducir aranceles altos y/o diferenciados. Este debate parece haber tenido un efecto no despreciable en la actitud de los agentes económicos, en particular, dado que al involucrar dos ministros del área económica reflejaba una cierta indefinición en cuanto al curso futuro de la política económica. Luego, la conveniencia de comprometerse en mayores contrataciones de personal era al menos dudosa, dada la incertidumbre señalada.

ANEXO 1

Derivación de la Demanda de Trabajo y Evidencia**1. Modelo Teórico**

Una vez que se reconoce el hecho que la demanda de servicios de trabajo³⁷ involucra un compromiso de recursos en el tiempo, dada la existencia de costos inherentes al ajuste de la dotación de trabajadores se deriva que el grado de estabilidad en las condiciones macroeconómicas generales será un argumento importante de esta función. Además, una vez que se añade el supuesto de que las condiciones técnicas de producción son de naturaleza no-instantánea, entonces se tiene en el costo del crédito otro elemento a considerar, al margen de los tradicionales a la teoría de la firma. Luego, la derivación de la demanda de trabajo en un marco de información imperfecta y rezagos en la producción, otorga a ésta características similares a las de la teoría de la inversión, donde la proyección de los escenarios futuros que enfrente la firma representativa y los costos de ajuste hacen necesario considerar la demanda por servicios de factores en forma diferente a la demanda de bienes no-durables. En consecuencia, también tienen interpretación diferente los valores de las elasticidades de esta función que en un momento del tiempo se estimen.

Las ideas expuestas se pueden formular a través del siguiente esquema. En la ecuación (1) se presenta la función de producción de la firma representativa, la cual sólo depende de los servicios de trabajo contratados el período anterior. La forma específica de esta función, se presenta en la ecuación (1'). En la ecuación (2) se señala que la producción deseada por los empresarios, será función del precio esperado del bien para el período siguiente. La ecuación (3) indica que existen costos inherentes al ajuste de la dotación de trabajadores, los que son independientes de la dirección del ajuste. La ecuación (4) indica el proceso de maximización que debe resolver la firma representativa, el que por simplicidad aquí se plantea para un mundo de dos períodos. Así, se indica que los ingresos esperados dependerán del precio esperado del bien —suponiendo que no existe ningún shock tecnológico sobre la producción, posibilidad que aquí se dejó de lado, pero que podría introducirse sin modificar los resultados. Luego se describen los costos asociados directamente a los servicios de trabajo en que debe incurrir

³⁷ Aquí se supone que el flujo de servicios de trabajo es proporcional a la dotación de trabajadores ocupados, siendo esta relación constante. Es necesario reconocer que en el análisis de la demanda por servicios de trabajo en el ciclo, este supuesto es válido sólo en la medida en que se verifique una cierta constancia en el número de horas promedio trabajadas.

la empresa, los que corresponden al costo mismo de los servicios de trabajo usados en la producción ($W_t n_t$) y el costo de ajustar la dotación de personal $d/2 (n_t - n_{t-1})^2$, lo que puede interpretarse como costos de selección y entrenamiento en un caso, o costos de despido en el otro. Finalmente, se incorpora el costo de los servicios financieros en que debe incurrir la firma ($r_t D_{t-1}$). El signo de este término dependerá de las realizaciones de precio que haya enfrentado la firma en el pasado y su proyección de las condiciones de rentabilidad futura. Así, en la medida en que se proyecte un mejoramiento del precio del bien para el período siguiente, se crearán incentivos para contratar más trabajadores y, en consecuencia, demandar más crédito o alternativamente, utilizar ahorros pasados para financiar este proyecto. Desde luego, la conducta de esta firma —la que se supone opera en un contexto competitivo— dependerá del valor presente de esta estrategia, dado $P^e_{t+1}, P^e_{t+2}, \dots; W_t, W^e_{t+1}, W^e_{t+2} \dots$ y r_t, r_{t+1}, \dots . Así, la ecuación (5) indica el nivel de la demanda de crédito de esta firma en un contexto de dos períodos. La ecuación (6) señala que la condición de transversalidad debe satisfacerse al final del período de planeación.³⁸

Las ecuaciones (7) y (8) señalan que tanto el precio del bien que produce la firma como los salarios, tienen un componente de tendencia (\bar{P}_x y \bar{W}_x) y un elemento transitorio (μ y ϵ). Luego, dada la información de la historia de precios de que dispone la firma, se proyectan precios y salarios futuros, de manera de determinar la estrategia óptima de producción y endeudamiento. Luego, la proyección óptima debe satisfacer el "teorema de extracción de señales", por lo que la elasticidad de la demanda por servicios de trabajo que se obtenga con respecto a los valores contemporáneos observados de variables como salarios, dependerá de la estructura de ruidos prevaleciente. Por razones de simplicidad se ha supuesto que no existe correlación entre las perturbaciones que afectan el movimiento del precio del bien, las que influyen en los salarios. Este supuesto podría modificarse sin alterar los resultados. Con respecto a la tasa de interés, se ha supuesto que ésta se pacta en términos reales, siendo constante para cada deuda, aun cuando la tasa relevante a la firma es un promedio ponderado de tasas, en función de los diferentes momentos en que se llevó a cabo la decisión de endeudamiento.

$$(1) \quad Y_{t+1} = f(n_t) \quad f' > 0 \quad f'' < 0$$

$$(1') \quad Y_{t+1} - f_0 n_t - \frac{f_1}{2} n_t^2$$

³⁸En esta ilustración para dos períodos, no se está exigiendo que la firma concluya el período siguiente con una posición de activos nula.

$$(2) \quad Y_{t+1} = Y(P_{t+1}^e | I_t) \quad Y' > 0$$

$$(3) \quad CA = \frac{d}{2} (n_t - n_{t-1})^2$$

$$(4) \quad E_t V_t = \frac{(P_{t+1}^e | I_t) f(n_t)}{1+r} - w_t n_t - \frac{d}{2} (n_t - n_{t-1})^2 - r_t D_{t-1}$$

$$(5) \quad \overset{\circ}{D}_t = D_t - D_{t-1} = w_t n_t + \frac{d}{2} (n_t - n_{t-1})^2 + r_t D_{t-1} - P_t Y_t$$

$$(6) \quad \lim_{t \rightarrow \infty} \frac{D_t}{(1+r)^t} = 0$$

$$(7) \quad P_y = \bar{P}_y + \mu_t$$

$$(7-a) \quad \bar{P}_y \sim N(\bar{P}_y, \tau_1^2)$$

$$(7-b) \quad \mu \sim N(0, \sigma_1^2)$$

$$(8) \quad W = \bar{W} + \varepsilon$$

$$(8-a) \quad \bar{W} \sim N(\bar{W}, \tau_2^2)$$

$$(8-b) \quad \varepsilon \sim N(0, \sigma_2^2)$$

Extendiendo la ecuación (4) para "T" períodos se arriba a la ecuación (9), que representa el planteamiento general del problema de maximización de esta forma en un contexto en que no existen restricciones de cantidad en el mercado financiero. La ecuación (6), que refleja la condición de transversalidad, es necesaria, al igual que la condición inicial definida por D_{t-1} y n_{t-1} , para la resolución de este problema de optimización dinámico. Luego, en la ecuación (10) se manipula la condición de transversalidad, de manera de obtener una expresión económicamente útil para resolver el sistema.

$$(9) \quad E_t V_t = \sum_{i=0}^{\infty} P'_{t+1+i} (f_0 n_{t+i} - \frac{f_1}{2} n_{t+i}^2) b^{t+i} - \sum_{i=0}^{\infty} b^i \{ \frac{d}{2} (n_{t+i} - n_{t+i-1})^2 - W'_{t+i} n_{t+i} - r_t D_{t-1}$$

$$(10) \quad \overset{\circ}{D}_t + D_{t-1} = D_t$$

pero dado (5), la condición de transversalidad se puede reescribir como sigue:

$$(10) \quad \lim_{t \rightarrow \infty} D_t = \sum_{i=0}^{\infty} b^i \{ W_{t+i} n_{t+i} + \frac{d}{2} (n_{t+i} - n_{t+i-1})^2 + r_{t+i} D_{t+i-1} \} - \sum_{i=0}^{\infty} b^i P_{t+i} + D_0 = 0$$

suponiendo que $D_0 = 0$ por simplicidad.

$$(10'') \quad \sum_{i=0}^{\infty} b^i \left\{ (W_{t+i} n_{t+i} + \frac{d}{2} (n_{t+i} - n_{t+i-1})^2 + r_{t+i} D_{t+i-1}) \right\} = \\ \sum_{i=0}^{\infty} b^i P_{t+i} (f_0 n_{t+i-1} - \frac{f_1}{2} n_{t+i-1}^2)$$

Sin embargo se sabe que

$$D_{t-1} = \sum_{i=0}^{t-1} \left\{ W_i n_i + \frac{d}{2} (n_i - n_{i-1})^2 \right\} - P_i Y_i b^{-(t+i)}$$

luego, reemplazando en (10'') se tiene

$$(11) \quad \sum_{i=0}^{\infty} (W_{t+i} n_{t+i} + \frac{d}{2} (n_{t+i} - n_{t+i-1})^2 + r_{t+i} \sum_{i=0}^{t+i-1} \{W_i n_i + \\ - P_i Y_i\} b^{-(t+i)}) = \sum_{i=0}^{\infty} b^i P_{t+i} (f_0 n_{t+i-1} - \frac{f_1}{2} n_{t+i-1}^2)$$

Arreglando términos, se tiene que la ecuación (9) se puede reescribir como sigue;

$$(12) \quad E_t V = \sum_{i=0}^{\infty} P'_{t+1+i} (f_0 n_{t+i} - \frac{f_1}{2} n_{t+i}^2) b^{t+i} \\ - \sum_{i=0}^{\infty} \left\{ W'_{t+i} n_{t+i} + \frac{d}{2} (r_{t+i} - n_{t+i-1})^2 + \right. \\ \left. r_{t+1} (W_{t+i-1} n_{t+i-1}) + \frac{d}{2} (n_{t+i-1} - n_{t+i-2})^2 \right\}$$

Cabe señalar que los precios y salarios que se consideran para los períodos siguientes, son los que resultan de la utilización del "teorema de extracción de señales" para proyectar estas variables sobre la base de información observable y la historia de ésta.

Utilizando las ecuaciones de Euler y resolviendo para n_t , se obtiene una expresión para la demanda por servicios de trabajo.

$$(13) \quad n_t = \gamma \left[f_0 \sum_{i=1}^{\infty} \frac{P'_{t+i}}{A^i} b^i d^{i-1} \lambda_i - \sum_{i=0}^{\infty} \frac{W'_{t+i}}{A^{i+1}} b^{i+1} d^{i+1} \lambda_{i+1} \right. \\ \left. - \frac{d}{A} n_{t-1} \right]$$

donde

$$A = P'_{t+1} f_1 b + d (1 + b + b r_{t+1} + b^2 r_{t+2})$$

$$\gamma = \frac{A}{A^2 - d^2 b}$$

$$\lambda_i = 1 + r_{t+i} + r_{t+i+1}$$

Cabe señalar que dada la forma en que se planteó el modelo teórico, las tasas de interés presentes no tienen una incidencia directa sobre el nivel de contratación, sino que mediante la proyección que hace el empresario del costo financiero futuro, dadas ciertas expectativas de precios y salarios. Sin embargo, es indudable que en la medida en que exista una reducida oferta de crédito — situación que se presenta principalmente en períodos de turbulencia financiera³⁹ — es claro que el volumen de crédito que las empresas logren conseguir (el nivel que alcance la tasa de interés real dada la señalada restricción) incidirá en el nivel que alcance la demanda por servicios de trabajo, para un dado perfil esperado del precio del bien y de los salarios. Planteado diferentemente, la verificación de dificultades en el acceso al crédito — ya sea que fuesen causadas por un elevado nivel de endeudamiento de las empresas u otra razón, forzará a una mayor caída en los salarios reales durante un ciclo recesivo, con respecto a un eventual estado en que el suministro de crédito, y con ello el nivel de las tasas reales de interés, no se ve afectado grandemente.

Como se puede apreciar en la ecuación (13), la elasticidad de la demanda por servicios de trabajo con respecto a sus diferentes argumentos, no sólo dependerá de parámetros tecnológicos como "f₀" y "f₁", sino que muy especialmente del grado de estabilidad en que se desenvuelva la actividad económica, todo lo cual se traduce en la estructura de varianzas de las variables que se proyectan. De esta forma, utilizando "el teorema de extracción de señales" y dada la estructura estocástica supuesta, se tiene:

$$P | \bar{P}_{y_t} / I_t | = \alpha_0 + \alpha_1 P_y = P'_t$$

donde

$$\alpha_1 = \frac{\tau_1^2}{\tau_1^2 + \sigma_1^2} \quad y \quad \alpha_0 = \bar{P}_y (1 - \alpha_1)$$

Similarmente, para la proyección de los salarios

$$P | \bar{W}_t / I_t | = \beta_0 + \beta_1 W = W'_t$$

donde

$$\beta_1 = \frac{\tau_2^2}{\tau_2^2 + \sigma_2^2} \quad y \quad \beta_0 = \bar{W} (1 - \beta_1)$$

Dada la relevancia que tiene la estructura estocástica de la economía en la respuesta que los empresarios exhiban frente a un cambio en el precio

⁹Al respecto véase Bernanke (1983).

del bien o los salarios contemporáneos, es claro que las elasticidades que se obtengan estarán fuertemente influidas por el contexto macroeconómico. En otras palabras, frente a un cierto cambio en salarios, precios o tasas de interés, los agentes económicos intentarán extraer la trayectoria de tendencia o permanente de esta variable, lo que lleva al conocido resultado de que esa respuesta dependerá de cuán asociada perciban —los empresarios en este caso— la relación entre el nivel presente de las variables mencionadas y sus tendencias. Del mismo modo, la tasa de interés real contemporánea también constituye entonces una variable importante de incorporar en la ecuación de demanda de trabajo, en la medida en que ésta es —en mayor o menor medida— una señal en cuanto a cuál puede ser su nivel futuro.

Del razonamiento expuesto se obtiene una ecuación de demanda por servicios de trabajo a partir de la derivada formalmente en (13), la que se expresa como sigue:

$$(14) \quad n_t = R_0 - R_1 \left(\frac{W}{P}\right)_t + R_2 P^Y_t - R_3 r_t - R_4 n_{t-1}$$

Así los parámetros R 's, no sólo reflejarán elementos de tipo estructural referidos a la naturaleza del proceso tecnológico de la economía, o las preferencias de los agentes económicos, sino que también se encontrarán fuertemente determinados por el contexto económico en el cual se inserta el proceso de maximización de éstos. De aquí que es claro que las mayores o menores elasticidades que se obtengan en ciertos períodos no constituyen *a priori* un antecedente en torno al comportamiento futuro de esta función, a no ser que se realice un tratamiento más riguroso que lleve a algún grado de aproximación en torno al origen de estos valores.

También es necesario añadir que la demanda de trabajo derivada en (13) para un sector representativo, debe ser modificada cuando el análisis se plantea a nivel agregado. En efecto, en este caso el precio relativo sectorial que aquí aparece debe ser sustituido por algún otro indicador que refleje la rentabilidad esperada de la actividad productiva, optándose en general por utilizar el PGB real. Desde luego, esta modificación, ampliamente utilizada en la literatura, requiere ser cuidadoso en cuanto a la interpretación de los resultados. En particular, dada la eventual relación que pudiera existir entre el nivel de actividad y el nivel de las tasas reales de interés, como ha sido planteado en diversos análisis de las fluctuaciones económicas.⁴⁰ Al igual que en el caso anterior, la relación que exista entre el PGB y la demanda de

⁴⁰Al respecto véase Sims (1980) y Weiss y Litterman (1985), entre otros.

trabajo dependerá de la relación que los agentes perciban entre el nivel presente de actividad y el nivel permanente de esta variable.

Del marco conceptual anteriormente expuesto se deriva que en tanto los bancos adopten una política de crédito de marcada cautela —por ejemplo, en un período recesivo— esta actitud constituirá una limitante para la recuperación de la actividad, por cuanto el nivel de producción que podrán llevar a cabo las empresas vendrá dado por el nivel del costo del crédito. Luego, en tanto la misma crisis origine problemas de transferencia de riqueza, para los cuales no se hubiesen definido canales expeditos⁴¹ de ajuste, es probable que se observe durante un cierto período una estrecha oferta de crédito, la cual sólo se asignará a proyectos claramente identificados como "buenos", en perjuicio de otros con respecto a los cuales los bancos estiman inconveniente asumir algún riesgo.⁴²

Desde luego, la superación de los problemas de desempleo que en este contexto pudieran tener lugar, es altamente compleja. Así, por una parte la restricción crediticia hace necesarias caídas en los salarios para sostener el nivel de empleo. Por otra parte, en tanto esta situación se inserte en un cuadro global de recesión y en consecuencia incertidumbre con respecto a los mecanismos mediante los cuales se asignarán las pérdidas de ésta y la forma en que la política económica se comportará frente a la crisis, la mayor variabilidad de las proyecciones reduce la elasticidad-coste de la demanda de trabajo, forzándose a aun mayores rebajas salariales. Esta situación se plantea en la Figura N° 1, donde el mayor costo del crédito mueve la demanda por servicios de trabajo de L^d a L_1^d , en tanto que la mayor inestabilidad la modifica a L_2^d .⁴³ Luego, en un contexto en el cual los bancos pasan a adoptar una política crediticia gradualmente más restrictiva, las tasas de interés experimentarán una tendencia alcista, lo que agudiza las dificultades de las empresas y el desempleo.

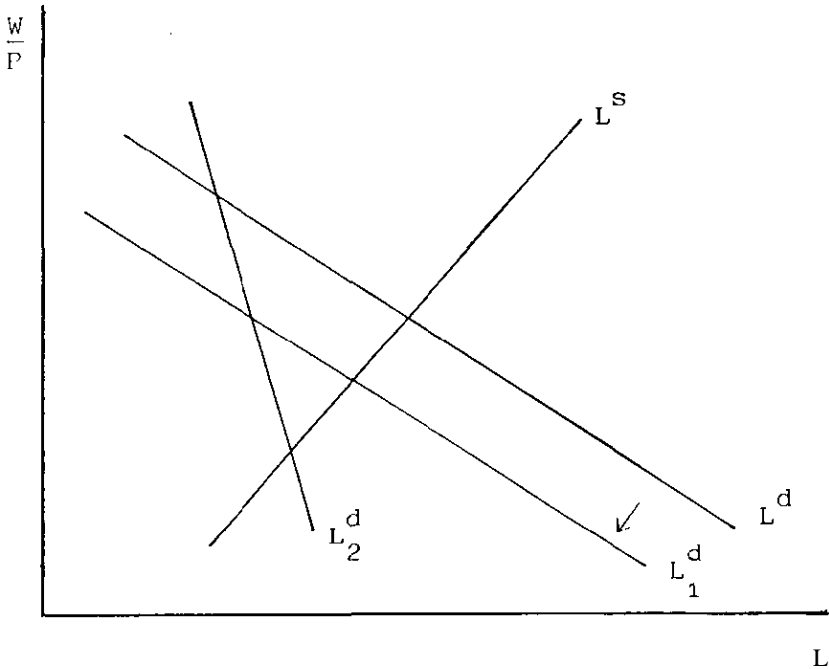
En este tipo de coyuntura, es frecuente encontrar proposiciones para eliminar el desempleo a través de políticas activas de demanda agregada. Sin embargo, del esquema aquí desarrollado la conclusión es diferente, en tanto las que obstruyen la recuperación del empleo son la indefinición de la suerte de bancos y deudores, y por otra parte la inestabilidad en torno al

⁴¹Sobre este tema con relación al caso chileno, véase Rosende y Bengolea (1984) y Rosende y Vergara (1986).

⁴²Este fenómeno de selección adversa ("adverse selection") ha sido señalado por Bernanke (1983) como una característica de los procesos recesivos, en los que el comportamiento del mercado del crédito constituye un elemento amplificador de los mismos.

⁴³Por simplicidad se han ignorado los eventuales efectos riqueza o especulativo que pudieran afectar la oferta de servicios de trabajo.

Gráfico N° 1



curso futuro de la política económica, reflejado especialmente en la variabilidad de las proyecciones de salarios y precios relativos. Luego, la solución de los problemas planteados atraviesa necesariamente por la creación de un marco de estabilidad macroeconómica,⁴⁴ dentro de la cual la búsqueda de una solución para el problema financiero es fundamental. Quizás sea este el punto más complejo de resolver por cuanto en la medida en que se estructura un sistema financiero sobre la base de deuda, sin reglas de ajuste, entonces la solución de los problemas patrimoniales de la banca parece ser inherentemente arbitraria y por ende, potencialmente inestable. De aquí que sea difícil de precisar o proponer una estrategia *a priori* en torno a cuáles deben ser las fuentes de recapitalización de la banca o deudores. Sin embargo, salvo que se escoja la alternativa de la "licuación de deudas", —la que no parece ser una alternativa inteligente para hacer más estable la economía— nada lleva a concluir que deba actuarse sobre la base de un

Lo que en un contexto de economía abierta requiere ser particularmente cuidadoso con el manejo de la demanda agregada, de manera de evitar eventuales crisis de balanza de pagos.

manejo expansivo de la demanda agregada, siendo la interrogante básica la forma en que se puede elevar el ahorro doméstico para lograr la recapitalización deseada.⁴⁵

Finalmente, es necesario insistir que una política que reste flexibilidad al movimiento de los salarios, será altamente contraproducente en este contexto, dada la necesidad de que esta variable amortigüe las perturbaciones que pudieran afectar al nivel de contratación. En el caso específico de la economía chilena a partir de 1982, se verificó una significativa contracción en el gasto interno (1982), en un contexto en que se encontraban fijados los salarios nominales y el tipo de cambio nominal, lo cual ciertamente llevó a maximizar el impacto sobre el nivel de empleo de la caída en el gasto interno.⁴⁶

De los argumentos expuestos se deriva que un apropiado tratamiento de la demanda de trabajo requiere incorporar indicaciones con respecto al grado de estabilidad o inestabilidad en el cual los empresarios deben tomar sus decisiones. Además, las condiciones prevalecientes en el mercado del crédito son una condicionante —que debe ser incorporada en el análisis— de las posibilidades de las empresas de ajustar sus niveles de contratación frente a caídas en los salarios reales.

La incorporación en el análisis del mercado laboral de las fluctuaciones que pudiera experimentar el mercado del crédito, como también de los cambios que pudieran tener lugar en las reglas de política, junto con completar un marco analítico más apropiado, permitirá una evaluación más acabada de los desarrollos observados en el mercado del trabajo en Chile durante la última década.

2. Evidencia

Con el objeto de evaluar empíricamente el comportamiento de la demanda de trabajo, se corrieron regresiones con datos trimestrales para el período comprendido entre el primer trimestre de 1980 y el cuarto de 1986.

⁴⁵Precisamente, la dificultad de resolver acerca de cuales son las herramientas deseables y eficientes para lograr este objetivo —sin que ello comprometiera la estabilidad del régimen de economía privada— es lo que llevó a economistas como Henry Simons a plantear la conveniencia y coherencia con un esquema de economía de mercado, de un sistema financiero estructurado sobre la base de obligaciones contingentes y no sobre la base de deuda.

⁴⁶Un análisis de este punto se encuentra en Rosende (1985).

Este intervalo de tiempo resulta particularmente interesante para examinar la influencia de las diferentes variables que teóricamente inciden sobre la demanda de trabajo, por cuanto en el mismo se observan etapas de fuerte expansión en la actividad, aguda recesión y luego de recuperación. También es necesario mencionar que en el período en referencia se produjeron cambios no despreciables en los regímenes de política —por ejemplo de: política cambiaria, salarial y monetaria— los que eventualmente podrían haber originado alteraciones en la conducta de los agentes y con ello en la función de demanda de trabajo.

Para la estimación se utilizó la serie de empleo para el Gran Santiago que elabora el INE, excluyéndose de ésta el total de personas adscritas a los programas de empleo de emergencia PEM y POJH. Como indicador de la rentabilidad de las diferentes actividades productivas de la economía se usó el PGB real en pesos de 1977, que prepara el Departamento de Cuentas Nacionales del Banco Central. La serie de salarios reales se construyó con datos del INE, tanto de remuneraciones como de precios (IPC). Finalmente, como indicador del costo del crédito se utilizó la tasa de interés para captaciones reajustables entre 90 y 365 días. Aun cuando ésta es una tasa pasiva y en consecuencia no refleja el nivel de tasas de interés que efectivamente están pagando los demandantes de crédito, tiene la virtud de no estar influida por operaciones anteriores, como ocurre con la tasa de colocación de mediano plazo cuando tienen lugar renovaciones de créditos, ni tampoco por fluctuaciones en la tasa de inflación, como ocurre con las tasas de corto plazo.

Se plantearon dos modelos básicos de regresión (A) y (B). La diferencia entre ambos radica en que en el segundo se añadió una variable *dummy* aditiva en el coeficiente de los salarios, de manera de testear una eventual caída en esta elasticidad dentro del que aparece como el período más "turbulento" de la política económica, el que comprende entre el tercer trimestre de 1981 (cuando el PGB comienza a declinar) y el segundo de 1984 (último trimestre antes que se inicie un ajuste en el gasto, luego del recrudescimiento de éste a comienzos de 1984). Ciertamente, la elección del período señalado es arbitraria, no obstante que en buena parte del mismo se verifican la mayor cantidad de modificaciones en las reglas de política prevalecientes hasta antes de la recesión.

Las regresiones A. 1 y B. 1, se plantean en logaritmos y suponen un esquema de ajuste parcial de tipo tradicional. Las regresiones A.2 y B.2, —que también se estiman en logaritmos— consideran las elasticidades de largo plazo mediante la estimación no lineal del modelo. Cabe hacer presente que en todas las ecuaciones se corrigió por autocorrelación por

métodos no lineales, indicándose en la tabla con las estimaciones, el valor de los coeficientes "p" obtenidos.

En las diferentes regresiones se aprecia un alto nivel de significancia estadístico del PGB y los salarios reales en la determinación de la demanda por servicios de trabajo. La tasa real de interés se observa significativa y con el signo correcto, pero su importancia estadística es inferior a la de las restantes variables. Aun cuando los modelos A.y B explican satisfactoriamente el período en referencia, siendo en particular destacable el ajuste durante la fase más aguda de recesión, la introducción de la variable *dummy* en los salarios sugiere la eventual existencia de una insensibilidad de los salarios en el período de mayor turbulencia, tal como predecería un modelo de expectativas racionales a "la Lucas", del ciclo económico. Desde luego, una conclusión más categórica requeriría de un mayor análisis, pudiendo incluso plantearse también la impresión contraria, en términos de que los resultados estadísticos no parecen confirmar la eventual existencia de un cambio estructural durante este período.

Los resultados de las regresiones realizadas son coincidentes con los obtenidos en recientes estudios de Rojas (1986) y (1987), y Rosende y Bengolea (1984b), en cuanto a la verificación de una significativa respuesta de la demanda de trabajo, tanto a cambios en el PGB, como en los salarios reales. También se observa coincidencia con los trabajos referidos, respecto a la velocidad de ajuste del mercado laboral, proceso que en general demora entre nueve meses y un año. Este trabajo difiere de los anteriores, en cuanto a la introducción de la tasa real de interés, la que de acuerdo al marco teórico subyacente constituiría un argumento importante de la función de demanda por trabajo. La importancia de esta variable queda verificada empíricamente, contribuyendo de hecho a mejorar en forma significativa el ajuste con respecto al caso en que ésta no se incluye. Sin embargo, es incuestionable que en estudios venideros será necesario examinar con mayor detalle planteamientos alternativos para la introducción del mercado del crédito en el modelo.

Estimaciones

$$I. (A.1) L_t = \alpha_0 + \alpha_1 PGB_t - \alpha_2(W/P)_t - \alpha_3r_t + \alpha_4L_{t-1}$$

-4,29	0,547	-0,14	-0,027	0,73
(-8,35)	(7,60)	(-2,14)	(-1,49)	(10,86)

$$R^2 = 0,94$$

$$p = -0,67 (-3,91)$$

$$(B.1) L_t = \alpha_0 + \alpha_1 PGB_t - \alpha_2^*(W/P)_t + D(W/P)_t - \alpha_3 r_t + \alpha_4 L_{t-1}$$

-4,27	0,61	-0,19	0,22	-0,039	0,62
(-8,44)	(7,18)	(-2,55)	(1,34)	(-1,97)	(6,08)

$$R^2 = 0,94$$

$$\rho = -0,66 (-3,67)$$

$$II. (A.2) L_t = a_0 + a_1 PGB_t - a_2(W/P)_t - a_3 r_t$$

-15,68	1,99	-0,51	0,097
(-4,46)	(6,43)	(-1,71)	(-1,32)

$$R^2 = 0,94$$

$$L = 0,27 (4,11)$$

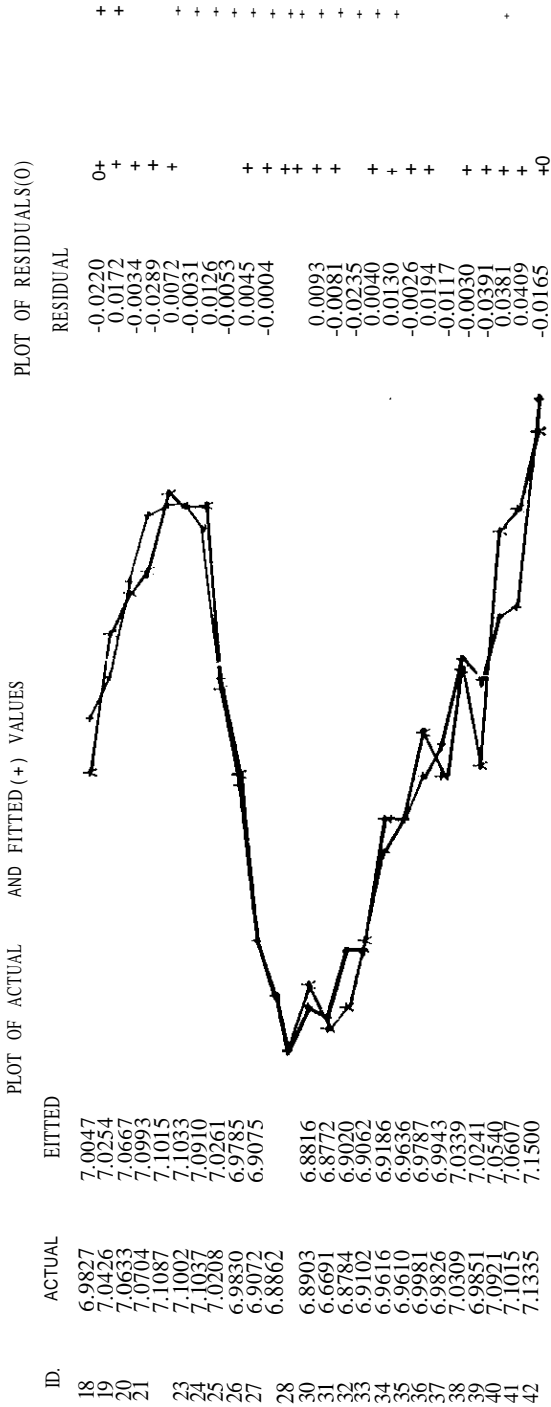
$$(B.2) L_t = a_0 + a_1 PGB_t - a_2^*(\frac{w}{p})_t + D(\frac{w}{p})_t - a_3 r_t$$

-11,27	1,61	-0,5	0,58	-0,10
(-3,71)	(6,01)	(-2,34)	(1,76)	(-1,94)

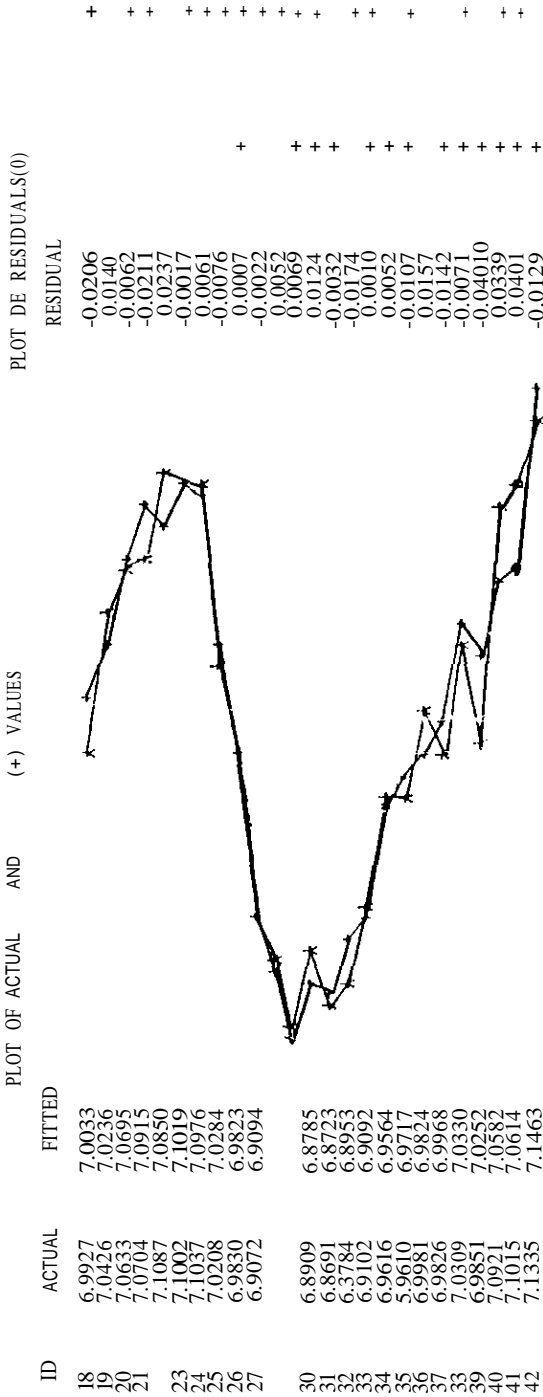
$$R^2 = 0,94$$

$$L = 0,37 (3,71)$$

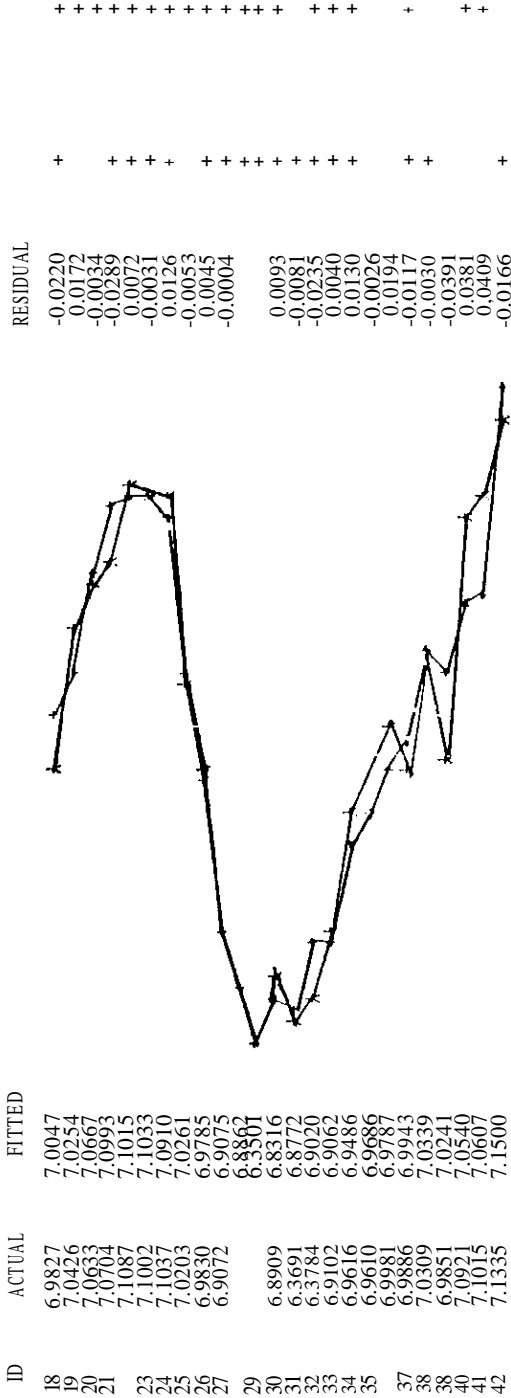
Ecuación A.1
Estimación DDA empleo



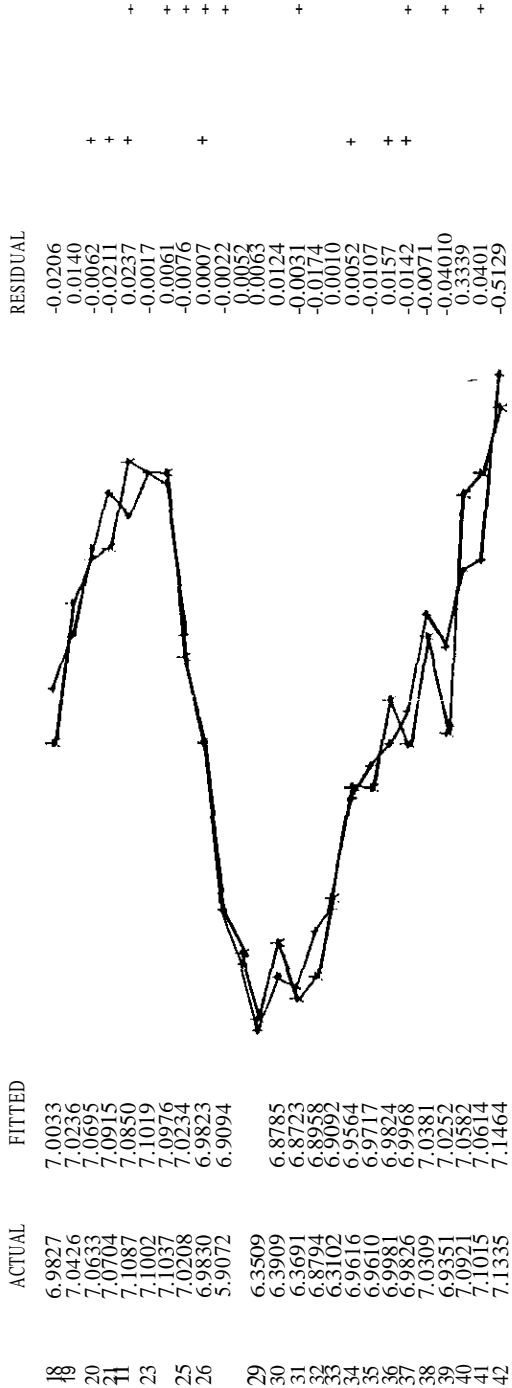
Ecuación B. 1
Estimación DDA empleo



Ecuación A.2
Estimación DDA empleo



Ecuación B.2
Estimación DDA emplee



ANEXO 2

Algunos Antecedentes Acerca de las Características de los Trabajadores Desocupados

El propósito del presente anexo es aportar antecedentes para el análisis de la situación prevaleciente en el mercado laboral chileno, mediante una caracterización de los rasgos más sobresalientes de los desocupados. Con este objetivo se utilizó la Encuesta de Ocupación y Desocupación para el Gran Santiago que realiza el Departamento de Economía de la Universidad de Chile, la Encuesta Especial a los Desocupados, y antecedentes adicionales solicitados a este mismo Departamento, para la realización de este estudio. Es necesario hacer presente que este estudio tiene carácter preliminar por cuanto aún no se dispone de todos los datos requeridos y tampoco ha sido posible contrastar la información que aquí se presenta con la obtenida por otras investigaciones realizadas sobre este mismo tema para el caso chileno.

Desempleo por Actividad Económica

Al examinar la tasa de cesantía⁴⁷ en el Gran Santiago para las distintas actividades contempladas por la Encuesta, se aprecia que han sido la Construcción y la Industria los sectores que han presentado tasas de cesantía más elevadas durante los últimos años (Cuadro N° 1-A). Ello a pesar de que ambas tasas se han venido reduciendo sostenidamente tras la recesión de los años 1982-1983. Al examinar estas tasas de cesantía es necesario ser cuidadoso, por cuanto pareciera que sectores como la Construcción, tienen como una característica inherente a la actividad que éstos desarrollan, una elevada "tasa natural de cesantía". Así, al observar el Cuadro N° 1-B, se puede apreciar que durante los últimos 25 años, la tasa de cesantía de la Construcción ha sido extremadamente alta con respecto a la tasa global, doblando prácticamente la tasa de cesantía de la Industria.

En la industria, la tasa de cesantía se ha venido reduciendo sostenidamente, incluso respecto a los niveles alcanzados durante el período de expansión de la economía (1976-1981). Sin embargo, es necesario hacer presente que son los sectores mencionados, los que han exhibido en forma sistemática mayores tasas de cesantía.

⁴⁷Aun cuando esta difiere de la tasa de desempleo, por razones de información se usarán indistintamente, señalándose en cada caso cual es la tasa considerada.

Cuadro N° 1-A
Magnitud de la cesantía en actividades productoras de bienes
en el Gran Santiago(*)
(Porcentajes)(1)

AÑO	INDUSTRIA MANUFACTURERA					CONSTRUCCIÓN					TOTAL ACTIVIDADES PRODUCTORAS DE BIENES				
	Marzo	Junio	Septbre.	Diciembre.	Promedio	Marzo	Junio	Septbre.	Diciembre.	Promedio	Marzo	Junio	Septbre.	Diciembre.	Promedio
1960(2)	7,0				7,0	17,0				17,0	8,7				8,7
1961	7,4	7,9	6,6	5,7	6,9	20,3	19,3	14,9	10,7	16,3	9,5	10,0	8,0	6,8	8,6
1962	6,1	6,2	5,3	5,1	5,7	10,1	13,0	9,1	16,1	12,1	7,0	7,6	6,3	7,0	7,0
1963	5,9	5,4	6,1	4,4	5,5	7,0	8,3	10,1	9,5	8,7	6,1	6,1	6,9	5,5	6,2
1964	5,7	4,7	6,1	5,0	5,4	10,8	11,7	16,2	15,7	13,6	6,9	6,3	8,0	7,2	7,1
1965	5,7	3,9	4,5	4,2	4,6	18,3	12,6	16,0	10,3	14,3	7,8	5,5	6,6	5,7	6,4
1966	4,5	5,2	4,5	4,1	4,6	8,1	10,3	15,6	15,6	12,4	5,2	6,6	6,7	6,0	6,1
1967	5,8	5,3	5,3	6,7	5,8	19,3	17,0	18,5	14,5	17,3	8,5	7,9	7,4	8,4	8,1
1968	5,2	5,3	6,0	4,8	5,3	15,5	23,6	21,4	17,4	19,5	7,2	8,6	8,6	7,2	7,9
1969	4,9	4,9	5,0	4,1	4,7	16,6	17,3	12,7	20,1	16,7	6,6	7,1	6,2	6,8	6,7
1970	6,8	6,4	5,3	6,7	6,3	21,0	17,2	19,4	27,3	21,2	9,2	8,6	8,0	10,8	9,2
1971	8,2	4,7	3,5	2,7	4,8	26,2	15,2	12,8	9,7	16,0	11,4	6,9	5,3	4,1	6,9
1972	4,6	2,5	2,5	3,7	3,3	9,7	6,8	6,2	9,9	8,2	5,4	3,3	3,1	4,6	4,1
1973	2,9	2,6	3,2	4,9	3,5(4)	6,6	3,2	(3)	10,8	6,9(4)	3,4	2,7	(3)	6,1	4,1(4)
1974	7,6	8,0	7,7	6,9	7,6	11,6	14,5	13,6	12,2	13,0	8,7	9,7	9,2	8,1	8,9
1975	10,9	15,3	17,2	15,9	14,8	23,7	31,5	31,7	39,6	31,6	13,5	18,8	19,7	20,5	18,1
1976	18,1	17,0	14,2	12,5	15,5	39,8	35,7	35,3	34,1	34,1	22,6	20,8	18,6	14,9	19,2
1977	11,5	11,5	11,8	12,3	11,8	25,9	31,3	62,0	25,7	28,7	13,8	15,8	16,8	15,2	15,2
1978	13,1	9,7	11,3	12,9	11,8	22,1	25,1	23,6	23,3	23,5	15,0	13,2	14,0	15,6	14,5
1979	15,8	11,8	11,5	13,1	13,1	32,6	23,1	22,0	20,3	24,5	19,0	14,4	13,7	14,5	15,4

Cuadro N° 1-A
Magnitud de la cesantía en actividades productoras de bienes
en el Gran Santiago(*)
(Porcentajes)(1)

AÑO	INDUSTRIA MANUFACTURERA				CONSTRUCCIÓN				TOTAL ACTIVIDADES PRODUCTORAS DE BIENES						
	Marzo	Junio	Septbr.	Dicbr.	Promedio	Marzo	Junio	Septbr.	Dicbr.	Promedio	Marzo	Junio	Septbr.	Dicbr.	Promedio
1980	11,7	13,1	12,7	10,0	11,9	16,5	20,9	15,3	13,4	16,5	12,5	14,5	13,3	11,2	12,9
1981	8,8	9,4	11,8	17,1	11,8	12,2	9,0	17,3	26,9	16,4	9,9	9,5	13,5	19,6	13,1
1982	23,1	25,5	30,2	27,8	26,7	37,4	54,4	56,8	49,1	49,4	26,7	34,5	37,2	32,6	32,8
1983	30,4	26,8	27,1	19,2	25,9	48,9	55,1	50,0	41,8	49,0	34,4	34,0	32,0	23,6	31,0
1984	20,3	18,0	23,2	16,6	19,5	34,1	38,7	39,6	27,1	34,9	23,2	22,8	26,7	19,5	23,1
1985	18,9	14,8	16,3	9,8	14,9	26,1	28,0	31,4	26,5	28,0	20,4	18,6	20,0	14,1	18,3
1986 1	14,1	14,5	14,8	8,4	13,0	24,6	32,4	26,8	16,7	25,1	16,4	18,3	17,1	10,1	15,5

(*) Cifras correspondientes a las encuestas realizadas en marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año en el Gran Santiago.

(1) Porcentaje de cesantes en la fuerza de trabajo de cada sector.

(2) Datos referidos a encuesta realizada en abril.

(3) No se realizó encuesta.

(4) Promedio de las encuestas de marzo, junio y diciembre.

Fuente: Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Cuadro N° 1-B
Magnitud de la cesantía en actividades productoras de servicios
y otras en el Gran Santiago(*)
 (Porcentajes)(1)

AÑO	PRODUCTORAS DE SERVICIOS (4)					OTRAS ACTIVIDADES (3)				
	Marzo	Junio	Septbre.	Dicbre.	Promedio	Marzo	Junio	Septbre.	Dicbre.	Promedio
1960(2)	4,5				4,5	4,0				4,0
1961	4,2	3,9	4,4	2,8	3,8	5,6	5,3	5,4	3,0	4,8
1962	3,3	3,3	2,0	2,7	2,8	4,0	3,3	2,8	4,5	3,7
1963	3,6	3,1	2,9	2,5	3,0	2,6	5,3	6,0	3,8	4,4
1964	2,7	2,4	3,5	2,3	2,7	2,3	4,7	3,2	3,5	3,4
1965	3,2	2,5	3,9	2,8	3,1	5,2	5,2	5,2	4,1	4,9
1966	2,9	3,5	3,0	3,0	3,1	4,0	5,1	5,4	6,3	5,2
1967	3,5	2,9	3,4	3,5	3,3	5,5	5,4	6,8	4,9	5,7
1968	3,2	3,3	3,6	3,2	3,3	2,9	4,2	6,0	3,2	4,1
1969	4,8	4,8	3,4	2,9	4,0	4,4	4,8	3,5	5,1	4,5
1970	3,3	3,9	3,8	4,3	3,8	5,9	6,3	5,2	7,1	6,1
1971	3,5	2,4	2,7	2,2	2,7	5,8	4,4	3,6	1,7	3,9
1972	2,7	1,6	1,6	1,6	1,9	4,0	3,1	3,1	3,7	3,5
1973	2,3	1,8	(5)	4,0	2,7(6)	2,5	1,6	(5)	6,0	3,4(6)
1974	5,0	6,5	4,9	5,1	5,4	6,4	6,3	8,8	5,1	6,7
1975	7,0	8,7	8,5	10,7	8,7	6,5	9,1	13,3	12,2	10,3
1976	11,3	10,1	8,7	7,7	9,5	12,8	9,5	10,6	7,9	10,2

Cuadro N° 1-B
Magnitud de la cesantía en actividades productoras de servicios
y otras en el Gran Santiago(*)
(Porcentajes)(1)

AÑO	PRODUCTORAS DE SERVICIOS (4)						OTRAS ACTIVIDADES (3)					
	Marzo	Junio	Septbre.	Dicbre.	Promedio	Marzo	Junio	Septbre.	Dicbre.	Promedio		
1977	7,7	7,6	7,0	7,0	7,3	9,1	8,3	7,9	9,0	8,6		
1978	9,8	7,8	9,2	8,2	3,8	9,5	8,1	10,0	9,8	9,4		
1979	9,5	7,0	7,5	6,1	7,5	10,4	8,4	8,2	8,0	8,8		
1980	7,4	6,0	7,6	5,7	6,7	10,4	7,7	7,8	8,4	8,6		
1981	6,8	5,2	5,2	6,6	6,0	10,2	8,0	7,8	7,5	8,4		
1982	10,9	13,1	14,4	11,0	12,4	11,0	16,0	20,9	19,4	16,8		
1983	13,6	14,0	13,3	14,2	13,8	17,4	17,5	19,2	18,5	18,2		
1984	16,4	12,1	13,6	10,8	13,2	14,2	18,2	13,4	14,0	15,0		
1985	12,0	11,3	12,1	9,6	11,3	13,4	10,5	15,5	9,2	12,2		
1986	10,3	10,0	8,9	6,9	9,0	8,9	15,1	8,4	9,0	10,4		

(*) Cifras correspondientes a las encuestas realizadas en marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

(1) Porcentaje de cesantes en la fuerza de trabajo de cada sector.

(2) Datos referidos a encuesta realizada en abril.

(3) Considera: Transporte, almacenaje, comunicaciones y Utilidad Pública.

(4) Incluye Comercio, Serv. de gobierno y financieras, Serv. personales y del hogar, Serv. comunales y sociales.

(5) No se realizó encuesta.

(6) Promedio de las encuestas de marzo, junio y diciembre.

Fuente: Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Desempleo por Tipo de Ocupación

Al evaluar la tasa de cesantía por posición ocupacional, se observa claramente que es la tasa correspondiente a los obreros la que ha sido persistentemente más elevada, como se puede apreciar en los Cuadros N^{os} 2-A y 2-B. No obstante el hecho que esta tasa aún se mantiene en un elevado nivel, es necesario destacar la fuerte reducción que ha experimentado durante los últimos dos años, alcanzando en diciembre último un nivel superior sólo en un 20% al observado en promedio en 1970. Ello en circunstancias sustancialmente distintas en cuanto al escenario externo que enfrenta la economía y la eficiencia con que se utilizan los recursos productivos.

Un aspecto que parece interesante mencionar, se refiere a la reducción que ha experimentado la diferencia entre la tasa de cesantía de los obreros y empleados. En efecto, mientras en las décadas del 60 y 70 la tasa de cesantía de los obreros duplicaba la de los empleados, esta diferencial se ha venido reduciendo gradualmente tras la recesión. Probablemente un aspecto importante dentro de este fenómeno ha sido la flexibilización del movimiento de los salarios conseguida a partir de la eliminación de la "ley del piso".

Desempleo por Nivel Educativo

Las características antes descritas de los desocupados, tanto por área de actividad económica como por el tipo de función que éstas desempeñan, no constituyen en realidad antecedentes demasiado novedosos, en tanto éstos son fácilmente observables al examinar las encuestas de ocupación que habitualmente publica el Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Es por ello que con la idea de contar con un conocimiento más profundo de la naturaleza del problema en cuestión, se procedió a estimar, sobre la base de las mismas encuestas ocupacionales de la Universidad de Chile, la tasa de cesantía por años de estudios y por edad del trabajador, reportándose estos resultados en los Cuadros N^{os} 3 y 4.

Con respecto a las tasas de cesantía por años de estudio y considerando el tipo de enseñanza, es posible comprobar que pese a ciertas situaciones puntuales, los grupos que experimentan mayores tasas de cesantía entre 1973 y 1986, son: i) los analfabetos y personas con 1^{er} año de Educación Básica, lo que es posible considerar como un solo grupo (A), por cuanto el "producto" que este tipo de trabajadores ofrece en el mercado laboral no debiera ser demasiado diferente entre sí; ii) un grupo de trabaja-

dores con un nivel intermedio de educación (7° y 8° Básico-1° y 2° Medio). Es posible verificar en el Cuadro 6-B, que en los últimos años la tasa de cesantía de este segundo grupo muestra una mayor resistencia a la baja que la del primer grupo (A). Un tercer grupo que aún exhibe una elevada tasa de cesantía son los trabajadores que han recibido algún tipo de "Educación Especial". Este grupo registra hasta 1983, una tasa de cesantía inferior al segundo grupo antes mencionado (B), año a partir del cual la situación se revierte.

Cabe hacer presente que al examinar la estructura del desempleo entre 1957 y 1972, éste parece concentrarse más fuertemente en la totalidad de los grupos sin educación media, los que observan en general tasas de desempleo superiores a la tasa global y en aquellas personas que tienen tres años o menos de Educación Especial. Desde luego, para obtener conclusiones afinadas con respecto a las causas de este fenómeno se requeriría contar con mayores antecedentes con respecto a las características mismas del mercado laboral y sus correspondientes segmentos. Sin embargo, parece razonable presumir que la relativamente elevada tasa histórica de desempleo de los grupos con bajo entrenamiento, puede estar influida en un grado no despreciable por la existencia de numerosas restricciones al movimiento de los salarios, en particular en lo que dice relación a disposiciones sobre salario mínimo.⁴⁸

Con el objeto de disponer de mayores antecedentes con respecto al comportamiento de la tasa de desempleo durante los últimos años, se utilizaron los datos contenidos en la Encuesta Especial a los Desocupados, de manera de examinar la forma en que evolucionó el salario esperado por los distintos grupos de desempleados dependiendo de su nivel de entrenamiento. En el Cuadro N° 8, se puede apreciar la evolución del salario real esperado para los distintos grupos de trabajadores. Por razones de cobertura de la información, no fue posible obtener una clasificación igualmente detallada como la que se reporta en el Cuadro N° 3; sin embargo, con las debidas calificaciones es posible utilizar con el propósito señalado la información suministrada por la Encuesta Especial. De este modo, parece razonable asimilar a aquellas personas: Analfabetas, con Educación Básica y 1 a 6 años de Educación Especial con el grupo que aquí aparece con "educación de 1-8 años"; el grupo de 9 a 12 años de la Encuesta Especial, se podría asimilar con el grupo que en el Cuadro N° 3 aparece como personas con Educación Media completa y aquellos con 7 a 9 años de Educación

⁴⁸Al respecto véase T. Castañeda "Salarios Mínimos y Empleo en el Gran Santiago", *Cuadernos de Economía*, Diciembre 1983.

Cuadro N° 2-A
Magnitud de la cesantía por posición ocupacional en el Gran Santiago(*)
(Porcentajes)(1)

AÑO Year	EMPLEADOS					OBREROS				
	Marzo	Junio	Septbr.	Dicbre.	Promedio	Marzo	Junio	Septbr.	Dicbre	Promedio
1960	5,4	3,5	3,9	2,7	3,9	8,5	9,4	7,7	6,6	8,1
1962	3,9	2,2	2,6	1,8	2,6	6,1	7,5	5,3	6,9	6,5
1963	3,0	3,0	3,8	1,9	2,9	6,2	6,1	6,0	5,7	6,0
1964	2,1	2,6	2,9	1,9	2,4	6,4	6,3	7,7	6,8	6,8
1965	3,4	2,1	2,3	2,5	2,6	7,1	5,9	7,4	5,9	6,6
1966	2,4	2,5	2,4	2,5	2,5	5,6	7,3	7,1	6,2	6,6
1967	2,9	2,4	2,2	2,8	2,6	8,4	7,7	8,1	8,0	8,1
1968	2,5	2,7	2,4	2,5	2,5	6,9	8,1	9,5	7,2	7,9
1969	3,6	3,5	2,0	2,6	2,9	8,5	8,5	7,4	7,3	7,9
1970	3,1	2,8	2,8	2,8	2,9	9,4	9,4	9,4	9,4	9,4
1971	3,8	2,7	3,0	1,4	2,7	11,9	7,0	5,4	5,2	7,4
1972	3,2	1,9	1,5	1,0	1,9	5,6	4,2	3,8	5,2	4,7
1973	1,8	2,0	(2)	3,4	2,4(3)	4,2	3,1	(2)	8,2	5,2(3)
1974	4,2	5,9	4,2	3,7	4,5	9,9	11,9	11,3	10,8	11,0
1975	4,8	7,1	7,8	10,0	7,4	16,8	21,6	22,0	21,9	20,6
1976	10,4	9,1	7,5	6,2	8,3	23,0	23,3	19,2	17,1	20,7
1977	7,4	6,0	6,0	7,5	6,7	15,3	17,1	17,2	15,7	16,0
1978	9,2	7,8	7,8	7,1	8,0	16,8	14,6	16,7	17,8	16,5
1979	9,5	7,3	6,6	6,7	7,5	19,6	14,8	15,4	14,2	16,0

Cuadro N° 2-A
Magnitud de la cesantía por posición ocupacional en el Gran Santiago(*)
(Porcentajes)(1)

AÑO Year	EMPLEADOS					OBREROS				
	Marzo	Junio	Sepbre.	Dicbre.	Promedio	Marzo	Junio	Sepbre.	Dicbre.	Promedio
1980	6,8	5,8	7,4	5,3	6,3	14,4	15,2	15,5	12,8	14,5
1981	6,7	5,5	5,9	6,9	6,3	12,2	10,9	14,8	19,8	14,4
1982	14,0	15,1	17,4	15,7	15,6	24,7	31,3	33,6	25,9	28,9
1983	19,1	19,3	17,2	15,8	17,9	26,6	25,7	24,3	23,1	24,9
1984	16,7	14,2	14,0	12,4	14,3	25,3	21,0	23,8	17,8	22,0
1985	13,2	12,5	11,4	10,1	11,8	20,3	18,0	20,7	14,8	18,5
1986	10,1	9,8	8,8	6,9	8,9	17,2	17,9	16,5	11,4	15,8

(*) Cifras correspondientes a las encuestas realizadas en marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

(1) Porcentaje de cesantes en la fuerza de trabajo de cada sector.

(2) No se realizó encuesta.

(3) Promedio de las encuestas de marzo, junio y diciembre.

Fuente: Departamento de Economía, Universidad de Chile

Cuadro N° 2-B
Magnitud de la cesantía por posición ocupacional en el Gran Santiago(*)
(Porcentajes)(1)

AÑO Year	TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA					OTROS SECTORES (2)				
	Marzo	Junio	Sepbre.	Dicbre.	Promedio	Marzo	Junio	Sepbre.	Dicbre.	Promedio
1960										
1961	3,5	3,4	6,5	2,3	3,9	0,0	0,6	0,5	0,9	0,5
1962	3,9	3,2	2,0	3,5	3,2	2,1	0,5	0,5	1,4	1,1
1963	3,7	3,1	3,0	2,0	3,0	0,5	1,4	1,0	0,0	0,7
1964	2,8	1,2	3,0	2,4	2,4	0,3	0,6	0,9	0,0	0,5
1965	3,6	1,7	4,0	2,8	3,0	0,0	1,4	2,4	0,8	1,2
1966	3,0	3,4	3,0	3,8	3,3	0,0	0,0	0,6	0,7	0,3
1967	3,2	3,5	3,5	4,8	3,8	0,6	0,0	0,0	1,0	0,4
1968	3,4	4,5	3,6	3,5	3,8	1,4	0,0	0,0	0,7	0,5
1969	2,7	4,6	3,3	2,6	3,3	0,0	0,0	0,5	0,4	0,2
1970	2,5	3,9	2,7	2,7	3,0	0,5	0,4	0,9	1,8	0,9
1971	2,1	2,4	2,0	1,3	2,0	0,0	0,7	0,9	0,9	0,6
1972	1,7	0,4	0,9	0,7	0,9	0,8	0,0	0,0	0,0	0,2
1973	1,5	1,0	(3)	3,4	2,0(4)	0,4	0,0	(3)	0,0	0,1(4)
1974	5,2	4,4	5,0	4,1	4,7	0,9	1,1	1,4	4,7	2,0
1975	6,3	8,0	9,3	9,9	8,4	1,1	1,4	0,5	3,2	1,6
1976	13,0	7,6	8,7	4,7	8,5	1,3	0,8	1,6	0,4	1,0
1977	4,9	6,2	5,8	5,9	5,7	1,8	0,5	0,6	0,0	0,7
1978	5,9	5,1	7,4	5,7	6,0	1,1	0,0	0,0	0,9	0,5
1979	8,4	5,3	6,2	4,3	6,1	1,4		0,4	0,9	0,7

Cuadro N° 2-B
Magnitud de la cesantía por posición ocupacional en el Gran Santiago(*)
(Porcentajes)(1)

AÑO Year	TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA					OTROS SECTORES (2)				
	Marzo	Junio	Septbre.	Diciembre	Promedio	Marzo	Junio	Septbre.	Diciembre	Promedio
1980	5,2	4,4	4,3	3,9	4,5	1,1	0,5	0,5	1,1	0,8
1981	3,2	3,3	2,8	3,0	3,1	1,1	0,5	0,5	0,0	0,5
1982	6,2	9,7	11,7	8,8	9,1	3,4	1,9	4,0	1,2	2,6
1983	10,1	11,6	11,5	7,8	10,3	1,3	4,3	4,2	3,4	3,3
1984	8,5	8,5	11,8	8,3	9,3	3,8	0,0	4,8	0,0	2,2
1985	7,9	7,1	8,7	6,0	7,4	4,9	1,2	4,0	1,2	2,8
1986	7,3	9,8	6,6	4,7	7,1	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

(*) Cifras correspondientes a las encuestas realizadas en marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

(1) Porcentajes de cesantes en la Fuerza de Trabajo de cada sector.

(2) Otros sectores incluye: empleadores, familiares no remunerados y sin dato.

(3) No se realizó encuesta.

(4) Promedios de las encuestas de marzo, junio y diciembre.

Fuente: Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Cuadro N° 3-A
Tasa de desocupación por educación
 (Junio de cada año)
 Gran Santiago

Educación	Año	57	58	60	61	62	65	66	67	68	69	70	71	72
Analfabeto		6,3	9,0	6,6	5,9	4,3	5,8	5,8	8,5	5,4	9,1	11,0	2,4	3,7
1° Básico		1,3	15,2	7,0	8,9	9,1	1,4	16,7	10,3	7,9	6,8	14,7	12,0	2,4
2° y 3° Básico		8,6	12,7	8,1	8,5	8,2	6,3	7,1	8,4	10,3	11,0	11,5	3,9	3,6
4° a 6° Básico		7,3	11,1	9,4	8,3	6,1	5,4	8,0	6,6	7,8	8,2	8,5	6,0	3,4
7° y 8° Básico		6,2	7,9	9,3	9,0	6,9	7,4	4,8	5,8	7,7	7,9	9,2	8,1	3,1
1° y 2° Medio		5,4	8,8	7,8	8,7	6,8	5,3	4,9	5,7	5,3	7,2	6,3	5,6	4,7
3° y 4° Medio		3,1	4,8	5,0	3,1	3,4	2,8	2,9	3,9	4,8	5,0	5,0	5,1	4,2
1° a 3° Univ.		3,4	3,2	1,8	4,2	1,6	1,3	4,5	2,2	2,1	4,3	1,6	6,1	2,3
4° a 9° Univ.		8,8	0,7	2,2	1,4	0,9	0,5	0,9	2,0	1,3	1,0	0,3	1,7	1,2
1° a 3° Esp.		8,8	13,1	7,2	8,3	6,9	6,6	6,6	6,8	6,6	8,4	6,2	4,4	6,6
4° a 6° Esp.		4,5	2,9	10,9	5,4	6,7	4,3	3,6	2,8	4,1	6,0	3,3	2,7	3,3
7° a 9° Esp.		-	-	-	-	-	1,6	1,7	1,5	2,3	7,7	8,5	2,7	5,1
S/D		-	-	-	-	-	-	-	6,5	-	-	*	-	-
Total		6,3	9,4	8,0	7,1	5,7	5,0	6,0	5,9	6,4	7,1	7,0	5,2	3,7

NOTA: Encuestas de 1959, 1963 y 1964 no contienen información sobre educación.

Cuadro N° 3-B
Tasa de desocupación por educación
 (Junio de cada año)
 Gran Santiago

Educación	Año	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86
Amalfabeto		0,7	11,3	22,6	18,9	12,4	18,5	16,0	17,3	8,0	35,0	16,9	15,4	17,0	15,2
1° Básico			13,3	29,5	22,4	26,3	22,6	25,0			23,3	45,5			
2° y 3° Básico		2,8	11,1	16,3	23,4	14,8	13,2	17,7	17,8	10,0	29,6	23,4	17,3	13,5	20,7
4° a 6° Básico		3,0	11,5	18,7	21,5	14,8	13,2	13,3	11,9	8,4	23,9	23,2	19,4	17,2	15,8
7° y 8° Básico		4,4	12,0	21,6	22,1	16,0	18,2	14,3	14,7	11,1	28,0	25,5	19,0	14,7	14,1
1° y 2° Medio		3,4	14,4	21,7	23,9	16,7	14,3	14,0	14,5	13,6	27,8	25,9	21,8	20,0	19,1
3° y 4° Medio		3,0	7,7	9,9	13,8	10,9	13,3	12,1	10,4	8,4	21,9	22,3	19,5	17,3	17,3
1° a 3° Univ.		2,0	15,3	4,0	11,0	11,0	9,4	3,4	9,6	8,4	12,4	21,7	11,5	11,7	10,6
4° a 9° Univ.		0,7	4,7	2,8	0,8	3,6	3,1	3,7	2,2	2,1	7,8	10,3	6,7	7,9	6,0
1° a 3° Esp.		3,7	8,2	18,6	17,7	16,1	8,7	15,5	14,0	9,8	26,9	31,7	24,7	21,1	14,9
4° a 6° Esp.		3,8	7,7	10,3	10,6	6,2	13,6	14,9	10,8	12,8	25,6	27,0	23,1	20,2	19,4
7° a 9° Esp.		4,1													
SD															
Total		3,1	10,3	16,1	18,0	13,0	12,8	12,5	11,7	9,0	23,2	22,7	18,4	16,2	15,4

Cuadro N° 4-A
Tasa de desocupación por tramo de edad
 (Junio de cada año)
 Gran Santiago

Edad	Año	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71
14										10,8						
15-19		15,4	16,0	14,6	17,1	16,1	10,3	11,9	10,7	12,4	15,5	12,8	15,6	16,9	16,8	10,7
20-24		7,9	12,5	10,8	10,1	8,9	7,8	7,3	7,3	6,9	9,4	8,1	8,4	10,9	11,3	9,1
25-29		5,6	10,4	6,6	8,2	5,6	5,8	5,5	3,3	3,9	4,2	6,0	5,5	6,1	6,8	4,5
30-34		4,0	6,9	3,9	5,5	4,8	4,0	3,7	2,6	2,7	4,7	3,7	4,1	4,4	4,2	4,1
35-39		4,0	8,2	3,6	5,8	3,8	5,9	4,0	4,0	2,8	3,7	4,0	5,3	4,8	5,1	3,4
40-44		3,8	6,1	6,1	5,5	3,4	5,1	3,4	3,6	3,8	2,0	4,1	3,9	4,4	4,8	3,7
45-49		5,2	7,6	8,7	6,0	8,2	5,7	3,4	2,8	3,1	3,3	2,9	5,0	6,1	2,5	3,5
50-54		3,8	4,5	4,9	7,3	6,5	2,2	1,7	4,0	3,4	3,0	2,1	4,2	4,6	4,6	4,3
55-59		6,5	8,9	10,2	7,7	10,7	2,6	4,5	4,4	5,5	4,0	5,4	5,9	8,0	5,2	4,6
60-64		5,8	12,1	5,4	6,6	3,7	5,3	5,4	5,1	5,5	6,6	9,0	5,0	5,1	11,0	2,8
65-69		6,3	4,3	5,7	2,2	3,8	1,7	2,8	5,1	1,9	5,4	6,7	8,8	2,6	4,4	2,2
70 y más		2,7	5,4	7,1	6,1	10,5	5,4	1,7	3,2	3,9	2,0	3,8	2,0	2,0	7,8	3,1
Total		6,3	9,4	7,4	8,0	7,1	5,7	5,2	4,9	5,0	6,0	5,9	6,4	7,1	7,0	5,2

*No significativo

NOTA: en 1957-1958 la fuerza de trabajo estaba definida para 12 y más años. Los componentes de 12 y 13 años eran muy pocos, por lo que la tasa de desocupación es no significativa.

Cuadro N° 4-B
Tasa de desocupación por tramo de edad
(Junio de cada año)
Gran Santiago

Edad	Año	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86
14																
15-19		14,6	10,4	29,0	41,2	43,8	31,5	28,7	28,5	26,3	23,4	37,2	37,7	36,4	36,7	38,4
20-24		6,4	6,3	17,0	23,5	26,0	19,9	19,7	20,3	20,5	14,8	35,3	31,8	28,6	27,7	23,4
25-29		3,1	2,1	9,0	14,7	16,1	10,2	11,9	11,6	9,5	7,2	22,2	24,4	17,9	14,7	15,3
30-34		1,5	1,1	7,3	12,7	14,4	10,2	7,2	6,9	9,7	5,8	18,3	18,4	14,3	13,9	13,9
35-39		1,7	2,2	7,1	10,3	13,9	10,0	8,9	8,5	8,9	7,1	19,3	17,3	13,3	9,7	7,9
40-44		1,7	0,8	5,5	11,0	13,6	9,3	9,2	7,5	8,0	6,2	17,6	19,3	14,9	11,7	12,8
45-49		2,1	2,1	5,7	9,2	12,9	9,4	9,7	10,2	7,8	5,9	18,6	16,2	13,1	11,9	9,5
50-54		3,1	2,0	6,1	9,6	11,1	11,9	10,7	13,4	6,0	8,8	18,3	18,2	14,4	14,8	12,5
55-59		2,1	0,4	7,2	12,2	9,9	8,0	13,3	11,4	6,4	5,3	17,5	18,6	17,9	10,1	15,9
60-64		2,1	1,7	5,9	11,4	11,5	9,7	7,0	7,4	9,5	5,2	20,2	21,9	15,2	9,4	10,4
65-69		2,7	1,8	8,6	12,3	8,6	12,5	19,2	6,1	9,3	5,9	16,3	26,7	9,8	11,7	2,1
70 y más		3,0	3,0	3,0	6,4	5,8	6,7	6,7	2,1	2,9	9,0	2,4	6,5	2,8	2,1	5,0
Total		3,7	3,1	10,3	16,1	18,0	13,0	12,8	12,5	11,7	9,0	23,2	22,7	18,4	16,2	15,4

Especial. Por último, aquellas personas con más de 13 años de educación, se podrían asimilar al grupo con educación universitaria, independientemente de cuántos estuvieron en la universidad.

En el Cuadro N° 5 es posible apreciar que el salario real esperado por el primer grupo de desocupados creció fuertemente en 1982 con respecto al año anterior (26,9%). Ello, a pesar de que el índice General de Sueldos y Salarios reales sólo creció en un 6,9% en igual período. Igualmente notables son los incrementos en los salarios reales esperados por el segundo grupo de desocupados (30,9%), en tanto que el salario real esperado por el tercer grupo (personas con más de 13 años de educación) cayó en un 26,8%. Este comportamiento de los salarios esperados constituye ciertamente un antecedente de importancia en el análisis del comportamiento observado por la tasa de desocupación de estos grupos.

En 1983, si bien los salarios esperados por los distintos grupos se reducen en términos reales, en el caso de los dos primeros, los que aparecían como más afectados por el problema del desempleo, su nivel es aun superior al registrado en 1981, en circunstancias económicas globales sustancialmente distintas. Desde luego, un análisis acabado de las causas de esta relativa inflexibilidad a la baja de los salarios esperados en los grupos menos calificados requeriría tomar en consideración la incidencia de los salarios mínimos y en particular, la influencia de los programas de empleo de emergencia del Gobierno. Cabe recordar que, en teoría, es razonable esperar que en presencia de un proceso recesivo, los empresarios tiendan a deshacerse más rápidamente de los servicios de aquellos trabajadores cuya

Cuadro N° 5
Salarios reales esperados de los desocupados
según años de educación*

	1 a 8 años		9 a 12 años		13 y más	
	W ^e /W	W ^e	W ^e /W	W ^e	W ^e /W	W ^e
Jun. 80	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Jun. 81	106,2	98,6	118,6	110,1	172,2	150,0
Jun. 82	134,8	117,1	155,3	134,9	126,1	109,5
Jun. 83	109,3	110,0	113,5	115,1	120,0	121,7
Jun. 84	95,8	96,0	107,0	107,2	109,4	109,6
Jun. 85	74,8	81,7	82,6	90,2	90,0	98,3
Jun. 86	68,2	71,1	81,3	84,0	94,5	98,6

*Fuente: Elaborado a base de los datos de la Encuesta Especial a los Desocupados.

recontratación resulta más fácil para la empresa, ello dado su nivel de capacitación. De este modo parece lógico suponer que frente a un fenómeno recesivo, la mantención de elevados índices de ocupación del trabajo requeriría de una mayor caída en el salario de aquellos trabajadores menos calificados. En el caso que aquí se plantea, por diversas circunstancias que es necesario examinar más adelante, los salarios esperados por el grupo de trabajadores con un menor nivel de capacitación exhibió una respuesta menos significativa a la crisis hasta mediados de 1983, con respecto al punto máximo de la expansión de la actividad, a mediados de 1981, que la exhibida por los grupos más entrenados (+2,9%) para el grupo I, (-4,3%) para el grupo II y (-30,3%) para el grupo III. Desafortunadamente no se dispone de la información relativa al comportamiento de los salarios medios efectivamente pagados a cada grupo de trabajadores, sin embargo la evolución de los salarios esperados evaluada con respecto al índice general de sueldos y salarios reales, permite obtener algunas ideas con respecto a la situación de salarios relativos relevante a cada grupo, y su incidencia sobre la tasa de desempleo, la que se indica en el mismo Cuadro N° 1 y reafirma la impresión antes mencionada, en términos de que fueron los grupos con un menor nivel de capacitación los que mostraron, al menos en la primera etapa del ciclo de ajuste de la economía, una mayor inflexibilidad en sus respectivos salarios.

Al comenzar esta sección se indicó que a partir de 1973, la tasa de desocupación de los grupos de trabajadores con 7° y 8° Básico y 1° y 2° Medio, era persistentemente elevada, superando en promedio la de los restantes grupos. Desafortunadamente la información disponible no permite llevar a cabo una identificación más precisa de este grupo, reduciéndose cualquier conclusión al respecto a una mera conjetura. Dentro de éstas, parecería razonable pensar que el incremento en la tasa de desempleo de este grupo que se ha observado a partir de 1974, se puede deber al carácter de "white collars" de una fracción significativa de estos trabajadores, lo que parecería restarle flexibilidad al salario de oferta del mismo. Planteado en otros términos, la reducción del tamaño del sector público y del subempleo prevaleciente en éste al producirse el ajuste y modernización de este sector, parece haber generado un grupo de trabajadores con un tipo de habilidades relativamente obsoletas, y con una cierta expectativa de salarios, que no los hace alcanzables a los programas de empleo de emergencia.⁴⁹

⁴⁹Desde luego estos trabajadores podrían acceder al PEM o al POJH, sin embargo, la labor realizada por los trabajadores adscritos a estos programas no parece coincidir con las expectativas o posibilidades a llevar a cabo, dado el status supuesto por la condición de "white collar", de estos trabajadores.

Desocupación por Edades

La interpretación de las cifras de tasa de desempleo por edad de los desocupados, desafortunadamente no resultó de mucha utilidad. Ello por cuanto, al margen de confirmarse la impresión obtenida antes por otros estudios, en cuanto a que son los sectores de menor edad los afectados más fuertemente por el fenómeno del desempleo, no es posible arribar a conclusiones más sustantivas. Más aún, las cifras muestran importantes fluctuaciones entre un año y otro, lo que en alguna medida resta confiabilidad a los resultados que de aquí pudieran derivarse.

Síntesis

Como se indicó inicialmente, el propósito del presente Anexo ha sido obtener un mayor conocimiento en cuanto a las características de los trabajadores desocupados. Para ello se ha utilizado básicamente la información de la Encuesta de Ocupación que realiza habitualmente para el Gran Santiago el Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Pese a las limitaciones de información, los resultados de este estudio permiten confirmar en alguna medida a través del análisis de la información antes mencionada, algunas ideas que han aparecido en la discusión económica con respecto a las características del trabajador desempleado. Sintetizando los principales resultados, es posible señalar lo siguiente:

1. En la construcción y la industria es donde se han observado en los últimos 15 años las tasas de desempleo más elevadas. Sin embargo, es necesario hacer presente que la tasa de desocupación en la construcción pareciera tener un nivel "natural" relativamente elevado, a juzgar por los antecedentes disponibles desde comienzos de la década del sesenta.

2. El problema del desempleo parece haber derivado en buena medida, desde los trabajadores con un nivel de capacitación mínima —desempleo predominante hasta la década del setenta— hacia un grupo de trabajadores con un nivel intermedio de educación. Esto es, básicamente trabajadores que han completado la educación básica y dejado incompletos sus estudios de enseñanza media.

También se verifica un problema importante de desocupación en los trabajadores con Educación Especial. Este fenómeno pareciera sugerir, al margen de consideraciones relativas al grado de flexibilidad de los salarios de este grupo de trabajadores, una cierta ineficacia en cuanto a la calidad de estos programas de enseñanza, hipótesis que no es posible confirmar con los datos disponibles pero que sí parece razonable conjeturar con la información de la encuesta ocupacional.

3. Del análisis de la Encuesta Especial a los desocupados, se observa un cierto grado de inflexibilidad a la baja en los salarios esperados, especialmente en los grupos con menor nivel de educación. Al igual que en el caso anterior, la obtención de una hipótesis concreta con respecto a este fenómeno se encuentra pendiente, sin embargo parece razonable suponer que la existencia de regulaciones oficiales sobre el movimiento de los salarios, ya sea del tipo de salarios mínimos hasta 1981, o producto de la existencia de los programas de empleo de emergencia del Gobierno, puede haber tenido alguna incidencia sobre este fenómeno.

4. Finalmente, se confirma la impresión ampliamente difundida, que el desempleo afecta más fuertemente a los grupos más jóvenes, lo que en este caso es una constante prevaleciente en la economía chilena durante el período comprendido por la Encuesta de Ocupación de la Universidad de Chile (1957-1986). □

REFERENCIAS

- J.P. Arellano, "Una Nota Sobre las Causas del Desempleo en Chile" *Estudios Cieplan*, N° 14, 1988.
- B. Bernanke, "Non Monetary Effects of the Financial Crisis in the Great Depression" *A.E.R.* June, 1983.
- T. Castañeda, "Desempleo: Perspectivas de Corto y Mediano Plazo" en *Empleo* (Suplemento Revista Economía y Adm.) 1987.
- T. Castañeda, "Evolución del empleo y desempleo y el impacto de cambios demográficos sobre la tasa de desempleo en Chile: 1960-1983", *Documento de Investigación* N° 64, Depto. de Economía, U. de Chile.
- J.E. Coeymans, "Non Agricultural Wages", *Encuentro Anual de Economistas*, 1985.
- R. Cortázar, "Salarios Nominales e Inflación: Chile 1974-1982", *Colección de Estudios Cieplan* 11, 1983.
- R. Cortázar, "Restricción Externa, Desempleo y Salarios Reales: Perspectivas y Conflictos" *Estudios Cieplan* N° 14, 1984.
- H. Cortés, "Políticas de Estabilización en Chile: Inflación, Desempleo y Depresión 1975-1982, *Cuadernos de Economía*, 1983.
- H. Cortés y L. Sjaastad, "Protección y Empleo" en L. Sjaastad y H. Cortés (eds.) *La Economía Política de la Reforma Comercial*, *Cuadernos de Economía*, N° 54-55, 1981.
- G. Ghez y G. Becker, *The Allocation of Time and Goods over the Life Cycle N.B.E.R.*, 1975.
- B. Greenwald y J. Stiglitz, "Imperfect Information, Credit Markets and Unemployment" *Working Paper* N° 2093 NBER, 1986.
- F. Kyndland y E. Prescott, "Time to Build and Aggregate Fluctuations", *Econétrica*, January 1982.

- R. Litterman y L. Weiss, "Money, Real Interest Rates, and Output: A Reinterpretation of Postwar U.S. Data", *Econométrica* Vol. 53, N° 1, Ene. 1985.
- J. Marshall y P. Romaguera, "La Evolución del Empleo Público en Chile: 1970-1978" Notas Técnicas N° 26, Cieplan, 1981.
- P. Meller, "Análisis del Problema de la Elevada Tasa de Desocupación Chilena", *Estudios Cieplan* N° 14, Sep., 1984.
- P. Meller, "Las Diferencias (económicas) entre el Mercado de Trabajo y el Mercado de las Papas", *Estudios Cieplan* N° 9, 1982.
- _____ y A. Solimano, "Desempleo en Chile: Interpretación y Políticas Económicas Alternativas" en A. Foxley et al. *Reconstrucción Económica para la Democracia*, Ed. Aconcagua, 1983.
- P. Meller, R. Cortázar y J. Marshall, "La Evolución del Empleo en Chile 1974-1978", *Estudios Cieplan* N° 2, 1979.
- R. McKinnon, *Money and Capital in Economic Development*, Brookings Institution, 1983.
- L. Riveros, "Un análisis sobre el problema del Empleo en Chile, en la Década del 70", *Estudios de Economía*, N° 23, 1984.
- L. Riveros, "Consideraciones Acerca del Desempleo en Chile" en *Empleo* op.cit.
- L. Riveros y P. Arrau, "Un Análisis Empírico de la Demanda de Trabajo en el Sector Industrial Chileno, 1974-1982", *Estudios de Economía*, N° 22, 1984.
- L. Riveros y A. Díaz, "Desempleados y Tiempo de Desocupación: Gran Santiago 1970-1983" en *Empleo* op.cit.
- F. Rosende, "Tipo de Cambio y Salarios Reales: Consideraciones sobre el Caso Chileno", *Cuadernos de Economía*, diciembre, 1985.
- F. Rosende y M. Bengolea, "Teoría de los Ciclos y la Crisis Económica Actual" *Cuadernos de Economía*, agosto, 1984.
- _____, "Análisis Econométrico del Mercado Laboral Chileno", *Mimeo*, Banco Central, 1984.
- F. Rosende y R. Vergara, "Opciones de Política para el Sector Financiero", *Cuadernos de Economía*, diciembre, 1986.
- P. Rojas, "Demanda Dinámica por Trabajo", *Documento de Investigación* N° 27, Banco Central de Chile.
- _____, "Un Análisis Empírico de la Demanda por Trabajo en Chile, 1977-1985", *Cuadernos de Economía* N° 71, Abr., 1987.
- J. Sachs, "High Unemployment in Europe: Diagnosis and Policy Implications", *Working Paper* N° 1830, NBER, February, 1986.
- T. Sargent, *Macroeconomic Theory*, Academic Press, 1979.
- A. Sanfuentes, "Políticas de Empleo de Largo Plazo para Chile", *Documento de Investigación* N° 62, Depto. de Economía U. de Chile, 1983.
- C. Sims, "Comparison of Interwar and Post War Cycles: Monetarism Reconsidered", *A.E.R.* May, 1980.
- A. Solimano, "Reducir Costos del Trabajo: ¿Cuánto Empleo Genera?", *Cuadernos de Economía* N° 61, Dic., 1983. □

LA PRIVATIZACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA: EL CASO DE CHILECTRA METROPOLITANA*

Harald Beyer

El actual gobierno ha llevado a efecto un proceso de privatización que ha abarcado distintas áreas de la economía. Un caso interesante de estudiar es el de Chilectra Metropolitana, especialmente, porque distintos sectores políticos incluidos demócratacristianos y socialistas, han sostenido la conveniencia de que una compañía como ésta sea controlada por el Estado. Este estudio describe la privatización de la empresa y su evolución económica durante ese proceso.

1. Antecedentes Generales

El proceso de privatización que ha vivido el país durante el actual gobierno no deja de interesar a la opinión pública nacional e internacional. Los cambios ocurridos en la propiedad en los últimos veinte años han sido de enorme importancia. En este período, el país ha pasado desde una economía mixta a una socialista y luego ha vuelto a una economía en la que coexisten empresas estatales y privadas, pero con mayor participación de

HARALD. BEYER. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile.

* Deseo agradecer la valiosa colaboración y comentarios de José Yuraszek. Los errores que puedan persistir son de mi exclusiva responsabilidad.

estas últimas en comparación al período anterior al gobierno de la Unidad Popular.

Entre 1970 y 1973, en concordancia con la política del gobierno del Presidente Allende, el Estado comenzó a acentuar el control de la actividad económica. Sin embargo, esta creciente participación estatal en el proceso productivo chileno se había comenzado a gestar en la década del veinte. La fuerte reducción en los términos de intercambio a partir de 1918, producto de la caída del precio del salitre, lejos la principal exportación chilena de la época, y luego la depresión de 1929 sumieron al país en una profunda crisis económica. Este hecho, minó la confianza de los distintos sectores en la libertad económica prevaleciente en el pujante siglo XIX y trajo como consecuencia una sucesión de gobiernos de corte socialdemócrata que propusieron un modelo económico sustituidor de importaciones, centrado en un pequeño mercado interno y teniendo como sector líder a la industria manufacturera.

De este modo, se va creando un Estado regulador y productor que asfixia de manera importante al sector privado, situación que alcanza la cúspide en el gobierno de la Unidad Popular. El programa de este gobierno incluía la creación de un “Área de Propiedad Social” (estatización de las empresas de los sectores claves) y la profundización del proceso de Reforma Agraria iniciado durante el gobierno demócratacristiano. Es así como se estima que a través de las tomas, ocupaciones violentas, expropiaciones y otros mecanismos, en octubre de 1972 el Estado ya controlaba el 90% de la producción minera; el 85% de la banca; el 60% del comercio en gran escala el 52% de la industria manufacturera; el 84% de la industria de la construcción y el 75% de las tierras laborables que habían sido incluidas en el “área reformada”¹.

A partir de 1974, una vez asumido el gobierno militar, se inició un proceso de desregulación de la economía chilena devolviéndose las empresas confiscadas al sector privado. Se optó por devolución directa a los propietarios originales, licitaciones abiertas nacionales y extranjeras, etc. Durante 1974, 202 empresas fueron entregadas a sus antiguos dueños. El resto en los próximos cinco años. De esta manera, el sector público como un todo redujo el número de empresas desde las 620 que eran en 1973, a 66 en 1981. Cabe hacer notar que aunque el número de empresas estatales se redujo fuertemente, actividades tales como la producción y distribución de energía eléctrica, telefonía y telecomunicaciones, producción de acero, nitratos y derivados, carbón, azúcar, hidrocarburos y cobre permanecieron

¹ Véase Robert Moss, *El Experimento Marxista Chileno* (1974).

bajo el alero estatal. De hecho, cuatro importantes empresas, CODELCO, Compañía de Teléfonos, CAP y Chilectra siguieron siendo estatales a pesar de que habían sido empresas privadas antes de 1970².

Así, en el año 1981, si bien se había avanzado en la desestatización de la economía chilena, la participación del Estado en las actividades productivas continuaba siendo fundamental. Esto puede apreciarse claramente en el siguiente cuadro, el N° 1.

CUADRO N° 1: PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EMPRESARIO EN LA ECONOMÍA

Sectores	Participación porcentual de empresas estatales en Valor Bruto de Producción Sectorial		
	1965	1973	1981
Minería	13,0	85,0	83,0
Industria	3,0	40,0	12,0
Electricidad, gas y agua	25,0	100,0	75,0
Transporte	24,3	70,0	21,0
Comunicaciones	11,1	70,0	96,3
Financiero		85,0	28,0

Fuente: Cristián Larroulet, “El Estado Empresario en Chile”, *Estudios Públicos*, 14 (otoño 1984), p. 148.

Se constata que la participación estatal en la economía estaba en 1981 por debajo de la de 1973, pero por encima de la de 1965. De ahí se concluye que faltaba aún mucho por recorrer en el camino de la privatización, si lo que el gobierno perseguía era establecer una economía basada en el mercado.

Dicho proceso se estanca e incluso se revierte a partir de 1982. La crisis económica que sufre el país hace desistir a las autoridades económicas de continuar la política de venta de activos estatales al sector privado. Adicionalmente, la autoridad estima necesario intervenir el sistema bancario, como una forma de amortiguar la crisis, logrando de paso el control de

² Véase Daniel Wisecarver, “Regulación y Desregulación en Chile: 1973-1983”, *Estudios Públicos*, 22 (otoño 1986), pp. 115-117.

un gran número de empresas de las más diversas actividades económicas. Esta vuelta atrás en el traspaso de la propiedad, hizo dudar a muchos sectores de la posibilidad que se lograra una reducción del aparato estatal. Sin embargo, poco tiempo después, a partir de 1985, se inicia una nueva etapa en la economía chilena. Ese año se implementa un ajuste para restablecer el equilibrio macroeconómico del país y, paralelamente, se comienza la normalización de las empresas intervenidas y la privatización de empresas que aún estaban en poder del Estado. Dentro de esto último, cabe destacar la privatización del sector eléctrico, el cual no había estado afecto a la política de privatización seguida hasta 1981, como lo prueba el Cuadro N° 1.³ La característica de esta actividad económica hace más atractivo el estudio de su privatización, ya que al ser las empresas de dicha actividad, servicios de utilidad pública, el traspaso de los activos a los privados podría resultar menos comprensible para algunos sectores de la opinión pública. Ello, porque existe la impresión o creencia de que todo servicio de utilidad pública debe ser estatal. Por lo tanto, conviene estudiar este proceso, la transparencia de él, los mecanismos utilizados para distribuir los activos y la evolución de las empresas privatizadas, con el objetivo de dar alguna señal respecto de la estabilidad que puede tener en el tiempo este caso particular de privatización.

El presente trabajo se centra en el proceso de privatización de una empresa de distribución de electricidad, la más grande en su rubro en nuestro país, Chilectra Metropolitana S.A. Esta empresa se creó en 1981 a partir de Chilectra S.A.

La Compañía Chilena de Electricidad S.A. (Chilectra), empresa de utilidad pública, nació el 14 de septiembre de 1921 de la fusión de la Chilean Electric Trainway and Light Co., fundada en 1889, y de la Compañía Nacional de Fuerza Eléctrica, que operaba desde 1919. Entre los años 1929 y 1931, la South American Power Co. adquirió los bienes y derechos de una serie de empresas eléctricas que operaban en la zona central, agrupándolas como empresas autónomas, entre las que se encontraba la Compañía Chilena de Electricidad Ltda.

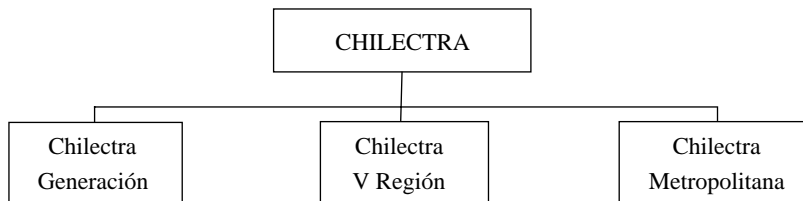
La participación del Estado, en la empresa, se comienza a manifestar en el año 1936 a través de un convenio suscrito por el Ministro de Hacienda y el Presidente de South American Power Co., aprobado por Ley

³ La participación de empresas estatales en el Valor Bruto de Producción del sector Electricidad Gas y Aguacayó, entre 1973 y 1981, en un 25%. Ello fue causado, principalmente, por la privatización de empresas distribuidoras de gas. Además, empresas privadas distribuidoras de electricidad y agua iniciaron sus actividades en localidades poco pobladas.

N° 5.825 del 11 de marzo de 1936, que fusiona las compañías controladas por South American Co. en la Compañía Chilena de Electricidad Ltda. Este convenio fue modificado por otro, suscrito el 1° de octubre de 1959, aprobado por el DFL N° 28 de ese mes, en concordancia con la Ley de Servicios Eléctricos promulgada ese año. En los años siguientes a la fusión, se incorporaron a la compañía instalaciones de otras empresas que también operaban dentro de la zona en la que se le había otorgado la concesión, que abarcaba a las actuales Quinta Región y Area Metropolitana, las que, en conjunto, comprendían aproximadamente la mitad de la población del país. A través de estos convenios el Estado fue ejerciendo cada vez mayor influencia en esta empresa de naturaleza privada, limitando el ámbito de acción y gestión empresarial de sus originales dueños.

El 12 de septiembre de 1945, el Estado se incorpora como socio de South American Power Co., al establecerse un convenio de opción y promesa de venta entre el Fisco y la compañía norteamericana por los servicios tranviarios de la compañía. En 1960, el Estado controlaba el 15% de la empresa.

El 14 de agosto de 1970, Chilectra fue nacionalizada mediante la promulgación de la Ley N° 17.323 que autorizó a la Corporación de Fomento de la Producción para adquirir todas o parte de las acciones y bienes de la Compañía Chilena de Electricidad Ltda. mediante un contrato de compraventa, eliminándose toda participación privada en la empresa. La estructura de la empresa permaneció inalterada hasta 1981, año en que se produce una reestructuración de ella con el objeto de separar las funciones de generación y distribución de electricidad. Se formó el *holding* Chilectra mediante la creación de una casa matriz y tres empresas filiales con la siguiente estructura:



El 19 de junio de 1981 la Compañía Metropolitana de Distribución Eléctrica S. A. (Chilectra Metropolitana S.A.) se constituyó como Sociedad Anónima y filial de Chilectra. Sus accionistas fueron la propia Chilectra y

CORFO. El capital inicial alcanzó a \$ 2.500.000 dividido en 2.500 acciones de un valor nominal de \$ 1.000 cada una.

Observando retrospectivamente esta situación parece claro que el objetivo de la reestructuración era traspasar las subsidiarias al sector privado, haciendo desaparecer con el tiempo a Chilectra S.A. que constituía la Casa Matriz. De hecho, actualmente las tres subsidiarias son empresas totalmente privadas, a pesar de que inicialmente se había señalado que sólo una parte de la propiedad sería traspasada al sector privado. En las tres subsidiarias la participación de los trabajadores en la propiedad es importante.

2. El Proceso de Privatización de la Empresa

Como se vio en el capítulo anterior la Compañía Chilena de Electricidad se reestructuró en el año 1981. La reestructuración dio origen a la Compañía Chilena Metropolitana de Distribución Eléctrica S.A. (Chilectra Metropolitana) y a otras dos compañías, la Compañía Chilena de Generación Eléctrica S.A. (Chilectra Generación) y la Compañía Chilena V Región de Distribución Eléctrica S.A. (Chilectra V Región). Pero esta reestructuración no había modificado la propiedad de ninguna compañía. Las tres siguieron siendo, en su totalidad, propiedad del Estado a través de CORFO y Chilectra, instituciones que el año 1982 poseían el 0,01% y 99,99%, respectivamente, del total de acciones de la empresa. La reestructuración de Chilectra no tuvo necesariamente como objetivo la privatización de sus subsidiarias, aunque pudo contribuir a hacer más factible una posterior venta de ellas. Probablemente, la venta de Chilectra en un solo paquete se percibió como imposible de lograr. En todo caso, la reestructuración por sí sola no aseguraba una posterior privatización. Sin embargo un año después se dictó el DFL N° 1 de 1982 del Ministerio de Minería, el que en su filosofía era consistente con una participación privada en el sector eléctrico. Básicamente, dicha ley establece que cualquier empresa eléctrica puede exigir a los usuarios de cualquier naturaleza que soliciten su servicio aportes de financiamiento reembolsables para la ejecución de las ampliaciones de capacidad que requieran la generación, transporte y distribución de energía eléctrica. Dichos aportes son reembolsados en acciones de la compañía que ejecuta el servicio, ya sea ésta pública o privada. Naturalmente, esta disposición permitía y marcaba el inicio de la participación privada en Chilectra Metropolitana S.A. De esta forma, en el año 1983 comienza a observarse una pequeña participación privada en la compañía. La citada ley también establece que la Comisión Nacional de Energía cal-

culará los precios máximos a cobrar por los suministros de energía, los que serán fijados mediante decreto del Ministerio de Economía

La dictación de la nueva Ley General de Servicios Eléctricos permitió que el sector privado alcanzara a fines de 1983 una participación del 1,04% en el capital de la empresa, cifra insignificante, pero que constituía el primer paso hacia el total traspaso de la empresa al sector privado.

Durante 1984 el avance en la privatización de Chilectra Metropolitana fue lento. Ese año, el Estado vio reducida su participación en la empresa en poco más del 3%, no como consecuencia de venta directa de acciones sino como reembolso en acciones de aportes financieros otorgados por el sector privado a la empresa. La participación privada en la empresa alcanzó en diciembre de 1984 a un 4,15%, tal como se puede apreciar en el Cuadro N° 2. Los aportes financieros reembolsables iban aumentando muy lentamente la participación privada en la compañía, de forma tal que con este mecanismo el sector privado alcanzaría un control mayoritario de la compañía en un plazo muy largo (alrededor de 15 años).

CUADRO N° 2: EVOLUCIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA DE LA EMPRESA

Propietarios	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Sector Público	100,00	98,96	95,85	83,67	38,06	0,00
Sector Privado	0,00	1,04	4,15	16,33	61,94	100,00

Fuente: Memorias de la empresa.

Habían transcurrido tres años desde la reestructuración de Chilectra y aún no se habían concretado pasos importantes hacia la privatización de la subsidiaria bajo análisis. Si, como todo parecía indicar, la dictación del DFL N° 1, junto a la reestructuración de la empresa, era sólo el primer paso hacia la privatización del sector eléctrico, ¿por qué, entonces, este proceso no avanzaba? Básicamente, la explicación se encuentra en la fuerte recesión de los años 1982 y 1983 y sus consecuencias. Durante esos años el proceso de privatización y desregularización de la economía chilena iniciado en 1974 se detuvo e incluso se revirtió. Esto último debido a la intervención estatal de una parte importante de la banca privada y de empresas productivas. Las dificultades económicas del período habían repercutido en la situación política, tornándola compleja. El gobierno militar, decidido a

instaurar la institucionalidad contemplada en la Constitución de 1980, evitó tomar medidas que se pudiesen traducir en costos políticos importantes. El primer objetivo era cumplir la Constitución aprobada en 1980, por lo que los demás objetivos se subordinaron a ello. Adicionalmente, la autoridad económica de la época no se ocupó de la privatización de empresas, con lo que se redujeron aún más las posibilidades de continuar la disminución del Estado Empresario.

Recién el año 1985 se inicia una nueva etapa del traspaso de la propiedad pública al sector privado⁴, coincidiendo ello con un cambio de la autoridad económica. En el caso de Chilectra Metropolitana, la reforma de estatutos ocurrida el 6 de septiembre de 1985 se convirtió en uno de los elementos cruciales para lograr el traspaso definitivo de la compañía a manos privadas. En efecto, la reforma ajustó los estatutos a las exigencias establecidas por el nuevo texto del DL N° 3.500 que permitió la inversión de recursos de los Fondos de Pensiones en acciones de sociedades anónimas. De este modo, las AFP y, por su intermedio, los trabajadores que cotizaban en dichas instituciones pudieron acceder a ser propietarios de una parte importante de la Compañía Chilena Metropolitana de Distribución Eléctrica S.A. La autorización de la Comisión Clasificadora de Riesgo, organismo dependiente de la Superintendencia de AFP, para invertir una proporción de los recursos de los fondos provisionales en acciones de Chilectra Metropolitana se acordó el 24 de octubre de 1985. Cabe recordar que la legislación vigente no permite a las AFP invertir en acciones de una empresa más del 5% del Fondo administrado o más del 5% del monto del capital suscrito por la empresa. A diciembre de 1987 las Administradoras de Fondos de Pensiones eran propietarias del 29,8% de las acciones de Chilectra Metropolitana.

Por otra parte, el primero de octubre de 1985 se puso en práctica un sistema de venta de acciones a los trabajadores de la empresa Chilectra Metropolitana S.A. Este sistema adelantaba a aquel trabajador que le correspondiese, un 50% de su indemnización por años de servicio con la obligación de utilizar, a lo menos, un 80% del adelanto en la compra de acciones de la compañía. Si bien, para los trabajadores la posibilidad de adquirir acciones resultaba atractiva, no era menos cierto que el hecho de recibir un 10% de su indemnización total en efectivo constituía un especial incentivo. Este incentivo era más importante, mientras más tiempo llevara la persona en la empresa. La opción de adquirir acciones se extendió duran-

⁴ Entre las empresas que fueron sometidas al proceso de privatización pueden destacarse: CAP, SOQUIMICH, ENTEL, Telex, Laboratorios Chile, ECOM, Iansa y CTC.

te 2 meses, es decir, hasta el 30 de noviembre de 1985. Las acciones fueron vendidas por Chilectra S.A. a un precio equivalente al valor promedio de las transacciones bursátiles de los treinta días anteriores a la fecha en que esta opción se comenzó a ofrecer a los trabajadores. El valor promedio y precio de venta de las acciones alcanzó a \$ 818. La cantidad de trabajadores que solicitaron el anticipo de indemnización alcanzó a 1.726, número que representaba un 96% del total de trabajadores con derecho a recibir adelantada parte de su indemnización por llevar más de cinco años en la empresa. Indudablemente, dadas las cifras, el proceso de venta a los trabajadores constituyó todo un éxito. Ello explica el importante aumento en el número de accionistas de la compañía observado entre 1984 y 1985 y que se desprende del Cuadro N° 3. Este proceso de venta de acciones a los trabajadores fue igualmente exitoso entre todos los sindicatos de la empresa, como se puede apreciar en el Gráfico N° 1.

CUADRO N° 3: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PROPIETARIOS DE LA EMPRESA

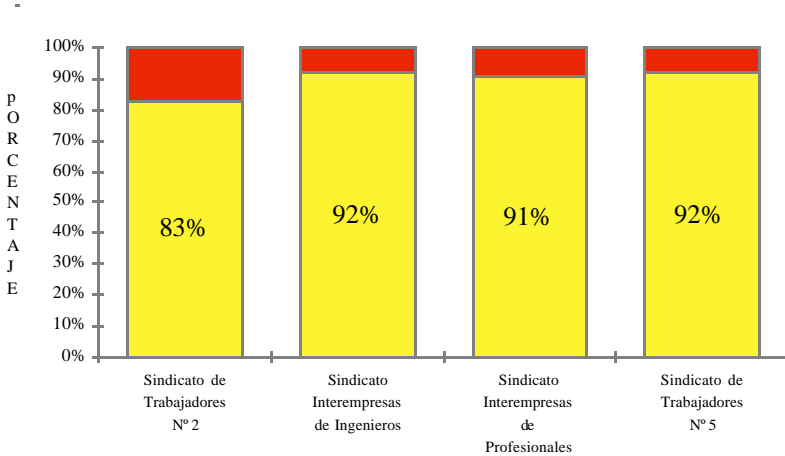
Año	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Propietarios	2	354	1.376	4.784	6.882	8.834

Fuente: Memorias de Chilectra Metropolitana.

El resultado anterior se logró a pesar de la oposición de algunos dirigentes sindicales y de la mayoría de los políticos, incluyendo socialistas y demócratacristianos. Sin embargo, el interés demostrado por sus representados obligó a los dirigentes sindicales a modificar su posición inicial. No ha ocurrido lo mismo, al menos todavía, con los líderes de los partidos socialista y demócratacristiano, que en muchas de sus declaraciones insisten en desconocer las privatizaciones y afirman que su aceptación o rechazo se decidirá en democracia.

Los 1.726 trabajadores que solicitaron su anticipo de indemnización lograron adquirir 881.337 acciones, lo que representaba un 7,8% de las acciones suscritas y pagadas por Chilectra Metropolitana S.A. al 31 de diciembre de 1985. Estas medidas habían llevado a incrementar la participación privada en la empresa de un 4,15% en 1984 a un 16,33% en 1985. Si bien esto constituyó un gran avance, faltaba mucho para poder hablar de una compañía privada.

GRÁFICO N° 1: TRABAJADORES QUE ADQUIRIERON ACCIONES COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE TRABAJADORES CON DERECHO A INDEMNIZACIÓN



En 1986 la participación privada en la compañía siguió incrementándose, hasta que el 13 de octubre de ese año el sector privado pasó a controlar mayoritariamente la empresa. Ese día, la Corporación de Fomento de la Producción, que a la fecha era dueña del 50,5% del capital de la compañía, remató en la Bolsa de Comercio un paquete accionario equivalente al 6,5% de dicho capital. Así, la participación del sector privado en Chilectra Metropolitana alcanzó a un 56% del total del capital. Paralelamente a este hecho se gestionaba el pago adicional de un 20% de la indemnización por años de servicio anticipada al 30 de noviembre de 1985. Para optar a este nuevo anticipo el trabajador debía destinar, nuevamente, a lo menos el 80% de dicho anticipo a la compra de acciones de Chilectra Metropolitana S.A. El otro 20% podía ser recibido en efectivo, creando, por lo tanto, el incentivo adicional mencionado con anterioridad. El precio de venta de las acciones fue de \$ 1.050, valor promedio de los cinco días anteriores a la fecha de apertura de esta nueva oferta. La opción para acogerse al pago de este nuevo anticipo de indemnización rigió entre el 20 y 31 de octubre de 1986. En esta oportunidad 1.778 trabajadores adquirieron 366.870 acciones por un valor de \$ 385.213.500, lo que representó un 3,15% adicional de la propiedad de la empresa. En sólo diez días, el 98% de los empleados que podían acogerse al sistema lo hizo. De este modo, el 9,15% de la compañía pertenecía en 1986 a los trabajadores. Ese año termina con un 61,94% de la empresa en manos privadas.

El control mayoritario de la empresa por parte del sector privado no fue aceptado sin cierto temor por parte de los trabajadores. Las mayores inquietudes se centraban en la estabilidad laboral, ya que existía la percepción de que la privatización traería consigo despidos de personal. Sin embargo, observando las cifras de contratación desde el inicio de la empresa, no había razones para pensar en despidos. De hecho, la dotación de personal creció todos los años invariablemente. Este resultado se aprecia en el Cuadro N° 4.

CUADRO N° 4: EVOLUCIÓN DE LA DOTACIÓN DE PERSONAL

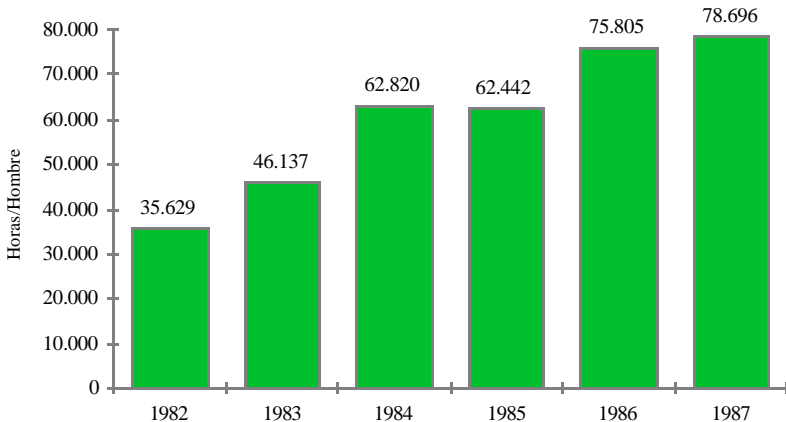
Año	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Recursos humanos	2.020	2.091	2.283	2.421	2.495	2.587

Fuente: Memorias de la compañía.

Por otra parte, la empresa ha invertido durante todo el período 1982-1987 una importante suma y cantidad de tiempo en capacitación y desarrollo de personal. El Gráfico N° 2 permite confirmar lo señalado.

Indudablemente, la Compañía Chilena Metropolitana de Distribución Eléctrica S.A., ha realizado una fuerte inversión en capital humano,

GRÁFICO N° 2: CAPACITACIÓN ANUAL



tanto en personas contratadas como en capacitación, hecho que hace aparecer como altamente improbable un despido masivo de personal. Por lo menos, hasta ahora no ha ocurrido y tampoco hay indicios de que pueda suceder.

Otra inquietud que los trabajadores manifestaban era una posible rebaja de sueldos. Esta era totalmente infundada, porque la legislación laboral chilena establece que los sueldos se acuerdan en negociaciones colectivas, los que una vez definidos no pueden ser subidos ni bajados por arbitrio de nadie. Por ello, resultaba imposible la rebaja de sueldos en Chilectra Metropolitana, empresa que está afecta a negociación colectiva.

El año 1987 constituye el año del traspaso definitivo de la empresa al sector privado. Ese año se logra traspasar el 38,06% del capital que aún estaba en manos del Estado. Entre el 15 y 24 de junio de 1987, los trabajadores de la empresa pudieron acogerse a otro anticipo de indemnización por años de servicio equivalente al 20% del monto total. Este pago se sumó a los efectuados en 1985 y 1986 y contempló como precio de venta el valor promedio que las acciones tuvieron los 15 días hábiles anteriores a la fecha de venta en la Bolsa de Comercio. El valor fue de \$ 1.645, es decir, un 56,6% superior al de octubre de 1986 y un 101,1% superior al de octubre de 1985. En esta ocasión 1.718 empleados adquirieron la cantidad de 292.126 acciones, lo que correspondió al 96,4% de los trabajadores que tuvieron derecho a la opción. Esto significó adquirir aproximadamente un 3% de la compañía, con lo que la participación del Estado, a través de CORFO, se redujo aproximadamente al 32%.

Posteriormente, el 9 de julio de 1987 se remataron en la Bolsa de Comercio, por cuenta de CORFO, 1.392.000 acciones de Chilectra Metropolitana que representaban aproximadamente un 12% de las acciones de la empresa. El valor más alto por acción fue de \$ 2.506 y el menor fue de \$ 2.300. El banco Security Pacific al adquirir en esa oportunidad, el 10% de las acciones de la compañía, se convirtió en uno de sus más importantes accionistas.

Ese mismo mes se inició entre los trabajadores de la Compañía el "Plan Chispazos". El objetivo de éste era lograr un 20% adicional de la propiedad de la compañía, a raíz de la resolución adoptada por CORFO, en junio de 1987, de privatizar el 100% de Chilectra Metropolitana S.A. La primera oferta se hizo por el 10% del total de acciones, determinándose un precio de venta en UF de \$ 1.682,2 por acción. Pocos días después, debido al interés manifestado por los trabajadores, CORFO decidió vender otro 10% de las acciones de la empresa a los trabajadores. Esta vez el precio fijado ascendió a \$ 1.790 por acción que correspondía al valor de bolsa de las acciones de la compañía.

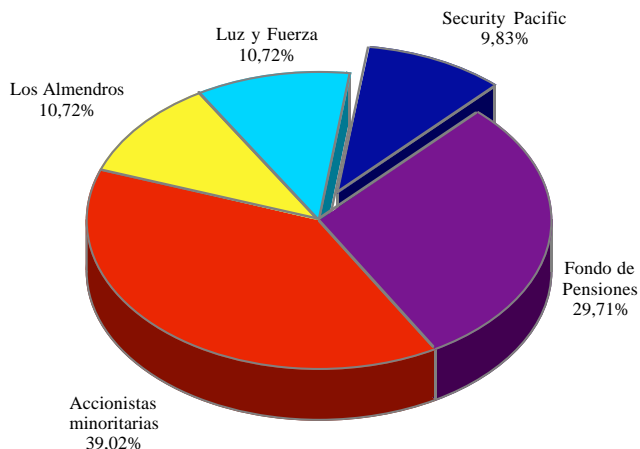
Para acceder a la compra de estos importantes paquetes accionarios, que representaban una inversión del orden de los 19 millones de dólares,

quedaron formalmente constituidas sociedades compuestas sólo por trabajadores de Chilectra Metropolitana S.A. quienes aportaron un capital de 389 millones de pesos en acciones de su propiedad. Este valor constituyó la garantía para obtener, en el sistema financiero, el crédito necesario para cancelar el total de la operación. Las sociedades creadas recibieron el nombre de Inmobiliaria Luz y Fuerza Ltda. e Inversiones Los Almendros Ltda. La distribución de los aportes para reunir el capital mencionado por estamentos fue la siguiente: 45 ejecutivos aportaron \$ 117.403.650 que representó el 30 % del capital de las sociedades; el grupo de profesionales reunió \$ 127.850. 590, un 33% del total; y personal administrativo y operarios contribuyeron con 144.085.550, lo que representa el 37% del patrimonio de las sociedades.

El día 10 de agosto se firmaron los contratos de crédito, adquiriéndose 2.349.731 acciones de Chilectra Metropolitana a la CORFO. Con esta operación, las sociedades constituidas por los trabajadores, Inmobiliaria Luz y Fuerza Ltda. e Inversiones Los Almendros Ltda. quedaron dueñas de 1.293. 365 y 1.293.366 acciones de la compañía, respectivamente, convirtiéndose en sus accionistas mayoritarias, con una participación del 10,88% del capital cada una. El día 21 de agosto el precio de las acciones había alcanzado a los \$ 2.500, momento en el que se produjo un canje de una acción antigua por 15 acciones nuevas. El valor de estas acciones quedó en \$ 166,67 (2.500/15). A partir del mes de agosto de 1987, la empresa Compañía Chilena Metropolitana de Distribución Eléctrica S.A. es traspasada totalmente al área privada volviendo a la que había sido su situación jurídica antes de 1970.

Al 31 de diciembre de 1987 la propiedad de la compañía se distribuía como sigue:

GRÁFICO N° 3: DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD DE CHILECTRA METROPOLITANA



Los trabajadores poseen alrededor del 27% del capital de una empresa, cuyo valor económico ascendía en enero de 1988 a \$ 28.535 millones aproximadamente⁵. Por lo tanto, el valor económico de la participación de los trabajadores en la empresa alcanza a un monto aproximado de \$ 8.560 millones, eso es \$ 3,4 millones por trabajador. Obviamente, esta cifra no es el valor económico neto del trabajador, ya que es necesario restar la deuda con traída para solventar la inversión. La riqueza de cada trabajador se ha incrementado en buena medida por el alza en el precio de las acciones tranzadas en el mercado. La expectativa de que Chilectra Metropolitana S.A., pueda ser más eficiente como empresa privada explica en buena parte esta alza en el valor de las acciones. De hecho, el precio de mercado, en ausencia de distorsiones, debiera reflejar todos los beneficios asociados a la privatización, sean éstos económicos o de otra índole.

El éxito obtenido en la venta de acciones a los trabajadores probablemente no hubiese sido tal, de no mediar un plan agresivo de marketing de las acciones. Se imprimieron afiches, incentivando a los trabajadores a adquirir parte de la empresa, los propios ejecutivos se encargaron de disipar las dudas del personal. Además, se repartieron folletos explicativos del proceso de venta. En resumen se creó un ambiente propicio para que los trabajadores de la empresa se interesaran en las acciones. También influyeron, en la alta participación de los trabajadores en el proceso de compra del capital de la compañía, la posibilidad de recibir una parte importante de la indemnización en dinero en efectivo y las expectativas de alzas de precio de las acciones. Estas expectativas se basaban en el comportamiento pasado de las acciones y, como lo demuestra el Cuadro N° 5, fueron satisfechas por la evolución posterior de la Bolsa.

El año 1987, el precio de la acción siguió subiendo, llegando a cifras superiores a los \$ 2.500. Como se señaló el 21 de agosto, con la acción de Chilectra Metropolitana S. A. a un precio de \$ 2.500 se produce un canje de acciones a la razón de 15 nuevas por una antigua. De este modo cada nueva acción se valoró en \$ 166,67. En octubre, durante el “crash” de las Bolsas ocurrido en el mundo entero, el precio de la acción llegó a situarse en \$ 137, lo que representó una caída, respecto de agosto de 1987, de un 18% en su precio. Posteriormente, el precio de la acción se ha ido recupe-

⁵ Para realizar esta evaluación se tomó el precio promedio de Bolsa de las acciones de Chilectra Metropolitana durante el mes de enero de 1988. El valor bolsa de las acciones debiera constituir en el largo plazo una buena aproximación del valor económico de una empresa.

rando lentamente finalizando el año 1987 con un precio de \$ 142, lo que hubiese significado un precio de la acción antigua de \$ 2.130. De este modo, la inversión en acciones no sólo ha permitido a los accionistas ser copropietarios de su empresa, sino que también les ha reportado importantes beneficios. A éstos, hay que sumarles los dividendos que se detallarán en el próximo capítulo.

CUADRO N° 5: EVOLUCIÓN PRECIOS ACCIONES

Año	Precio Medio	Precio Cierre
1983	12,93	12,67
1984	15,82	12,53
1985	52,38	61,33
1986	70,26	94,07
1987	142,04	142,00

Fuente: Memorias de la empresa.

La privatización de la Compañía Chilena Metropolitana de Distribución Eléctrica se realizó con éxito y la propiedad se encuentra bien diversificada. El proceso de venta fue transparente y se integró en forma importante a los trabajadores a la propiedad de su empresa. Aún es muy pronto para evaluar este hecho, pero existe la impresión al interior de la empresa de que esto será muy beneficioso para el desarrollo futuro de la compañía.

3. Evolución Económica de la Empresa

La privatización de empresas ha tenido objetivos de tipo político y económico. Los primeros han surgido de la convicción de que la reducción del Estado Empresario constituye una garantía de mayor libertad política. Es cierto que la libertad económica no es la única condición de libertad política. De hecho, nuestro país ha experimentado en los últimos años una libertad económica importante, pero espacios restringidos en la vida política. Sin embargo, los socialismos reales han demostrado que el control político y económico llevan invariablemente al totalitarismo, restringiendo absolutamente todas las libertades individuales. La libertad política que ha

existido, materializada en la prensa y en la radio, probablemente no sería tal, si el actual gobierno controlase todos los medios de producción. Por ejemplo, bastaría el control sobre la producción de papel para amenazar seriamente la existencia de las publicaciones opositoras⁶.

No cabe duda que si bien existen muchos argumentos para defender la privatización de empresas públicas⁷, no se puede desconocer que ellos no son compartidos por todos los sectores del país. Surge entonces la inquietud respecto del futuro de las empresas que han sido traspasadas desde el sector público al sector privado, especialmente si la actual oposición se transformara en gobierno. En este sentido, el traspaso de una parte importante del capital accionario a los trabajadores le da una mayor estabilidad al proceso y sin duda tal iniciativa tiene un impacto político determinante. Por un lado, tiende a eliminar los fundamentos de la teoría marxista de la explotación⁸ y, por otro, reduce la probabilidad de una futura expropiación de dichas empresas, ya que es muy difícil para un gobierno expropiar a los propios trabajadores.

Desde el punto de vista económico existe la convicción de que la empresa privada funciona más eficientemente que la estatal. De este modo la privatización de empresas estatales se justifica por el mejor uso de los recursos de la sociedad chilena. Entre otras cosas, la empresa privada se adapta mejor a los mercados siempre dinámicos, al tomarse en ellas las decisiones más rápidamente. En cambio, en las empresas estatales existe todo un aparato burocrático que rigidiza el proceso de adaptación a los cambios. La privatización se traduce, entonces, en la prestación de un mejor servicio a la comunidad.

Ahora bien, si asumimos que la empresa privada es más eficiente se debería notar un ahorro en la utilización de recursos o bien un mejor aprovechamiento de los ya existentes. Por ello este capítulo pretende, de algún modo, estudiar la evolución económica y financiera de la empresa. Conviene señalar que un análisis más global de la privatización de Chilectra Metropolitana debiera incluir una evaluación de los beneficios políticos que dicho evento puede tener, pero éste se ha dejado de lado por el poco tiempo transcurrido desde el momento que dicha privatización tuvo lugar⁹.

⁶ Para una discusión más detallada de esta tesis véase A. Fontaine, "Libertad Cultural, Pluralismo Político y Capitalismo". *Estudios Públicos*, 19 (invierno 1985), pp. 71-89.

⁷ Véase Steve Hanke, ed., *Privatization and Development* (San Francisco: ICS Press, 1987), pp. 23-64.

⁸ Se elimina la separación entre trabajo y capital.

⁹ Además, no ha existido aún ningún vaivén político que ponga a prueba a la empresa. Pero a partir del año 1989 Chile será un país democrático y habrá que observar con cuidado la evolución de la compañía en ese nuevo contexto.

Como se ha mencionado anteriormente, la empresa Chilectra Metropolitana S.A. surgió como una subsidiaria de Chilectra S.A. después de la reestructuración de esta última en 1981. Los activos de esta nueva empresa alcanzaban en diciembre de 1981 a \$ 44.005 millones (moneda de diciembre de 1987).

Como se observa en el Cuadro N° 6 el tamaño de la empresa medida por el monto de sus activos, fue creciendo rápidamente. Especialmente notables son los incrementos en los años 1985 y 1986. Por otra parte, el patrimonio de la empresa ha evolucionado como lo muestra el siguiente cuadro. (Ver Cuadro N° 7.)

CUADRO N° 6: ACTIVOS TOTALES
 (millones \$ diciembre 1987)

Año	Millones \$	Variación Porcentual
1981	44.005	—
1982	45.798	4,1
1983	45.845	0,1
1984	46.207	0,8
1985	48.895	5,8
1986	58.140	18,9
1987	62.271	7,1

Fuente: Balances de la compañía.

CUADRO N° 7: PATRIMONIO
 (millones \$ diciembre 1987)

Año	Millones \$	Variación Porcentual
1981	36.022	—
1982	35.434	- 1,6
1983	36.114	1,9
1984	37.416	3,6
1985	39.406	5,3
1986	47.343	20,1
1987	48.053	1,5

Fuente: Balances de la compañía.

El aumento en el patrimonio de la empresa durante los seis años de funcionamiento independiente ha sido importante. Este aumento se explica en una parte importante por una revalorización de los activos de la compañía para ir acercándolos a su valor económico real. Es interesante observar la importancia del patrimonio como “explicación” de los activos. Los activos totales de la empresa se explican en un 77 a 81% por el patrimonio de Chilectra Metropolitana S.A. De esta forma, las relaciones Pasivo Exigible/Patrimonio son relativamente bajas, como se puede apreciar en el Cuadro N° 8.

Una baja relación deuda/patrimonio permite a cualquier empresa optar a un crecimiento importante. Ello, porque el riesgo asociado a nuevos proyectos es relativamente bajo. Chilectra Metropolitana es una empresa relativamente moderna y, por ello, no necesita realizar grandes inversiones para renovar equipos. Esto último abre posibilidades de inversiones en otras áreas o sectores de la economía. Esta situación, de relativa holgura de la compañía, se refleja también en la razón ácida de la empresa. Este indicador financiero permite apreciar la liquidez de la empresa.

CUADRO N° 8: RELACIÓN PASIVO EXIGIBLE/PATRIMONIO
(porcentaje)

Año	Pasivo Exigible/Patrimonio
1981	22,2
1982	29,6
1983	26,9
1984	23,5
1985	24,1
1986	22,8
1987	29,6

Fuente: Balances de la compañía.

Chilectra Metropolitana S.A. ha mantenido su liquidez en niveles más que satisfactorios, encontrándose en un muy buen pie para cumplir sus compromisos de corto plazo. Esto da una indicación de su capacidad para enfrentar problemas transitorios, siempre difíciles de predecir. Adicionalmente, la empresa ha ido elevando el monto de sus inversiones sin alterar significativamente su relación Pasivo Exigible/Patrimonio, lo que significa que muchas de dichas inversiones han sido realizadas con recursos propios. El siguiente cuadro corrobora lo afirmado.

CUADRO N° 9: RAZÓN ACIDA
(Activo Circulante-Existencias)
Pasivo Circulante

Año	Razón Acida
1981	1,40
1982	1,24
1983	2,42
1984	2,83
1985	2,74
1986	2,31
1987	1,45

Fuente: Balances de la compañía.

El Cuadro N° 10 desmitifica una de las objeciones importantes realizadas a las políticas de privatización de empresas públicas y que se refiere a que la venta de empresas establecidas no genera nueva inversión. La evidencia, en este caso particular, indica un incremento significativo de inversión durante el proceso de privatización. De hecho, mientras la empresa era pública la inversión se encontraba bastante deprimida. Su privatización aumentó la inversión con el consiguiente efecto sobre el empleo y mejor atención a los clientes.

Las cifras entregadas, en general, dejan la impresión de un manejo conservador de la empresa que, no necesariamente, es el óptimo. Sin embargo, este manejo probablemente era necesario para atraer a aquellos que

CUADRO N° 10: INVERSIÓN POR CLIENTE (\$ DIC. 1987)

Año	Monto	Variación Porcentual
1982	3.275	—
1983	2.439	-25,5
1984	2.108	-13,6
1985	3.800	80,3
1986	4.400	15,8
1987	6.900	56,8

Fuente: Memorias de la compañía.

podieran dar más estabilidad al proceso de privatización en el largo plazo, los trabajadores y las AFP. Para atraer a los trabajadores, a las AFP y a otros accionistas privados a la empresa era necesario minimizar los riesgos. Los trabajadores debían aceptar adelantar el pago de sus indemnizaciones para acceder a la propiedad de la empresa. Es decir, debían renunciar a algo seguro (indemnización) para recibir, en cambio, acciones que poseían un riesgo. Por otra parte, la Superintendencia de AFP, a través de la Comisión Clasificadora de Riesgos, controlaba y aprobaba todas las inversiones en acciones de las instituciones provisionales. Estas podían adquirir capital accionario sólo en empresas que cumplieran ciertos requisitos. Estos requisitos generalmente apuntan a minimizar el riesgo más que a lograr una combinación óptima riesgo retorno de la inversión. Por ello, en este contexto era dable esperar un manejo conservador de la compañía, si se quería verla traspasada al sector privado.

Pero, ¿qué sucedía con la eficiencia de la empresa? ¿Se estaban aprovechando mejor los recursos existentes? Y si era así, ¿cómo se había logrado? Un buen indicador de eficiencia lo constituye el retorno por el capital invertido, el que se puede comparar con las alternativas existentes en el mercado para dicho capital. En el Cuadro N° 11 se presenta la evolución de este indicador.

Al lector puede llamarle la atención el fuerte aumento registrado en la rentabilidad de la compañía entre los años 1981 y 1982. Esto se debió a la implementación de una nueva política de tarificación, a partir de 1982, que fijó inicialmente el precio muy por encima del óptimo¹⁰. Posteriormente

CUADRO N° 11: RENTABILIDAD DESPUÉS DEL IMPUESTO

Año	Utilidad Patrimonio (%)
1981	5,70
1982	14,90
1983	3,10
1984	4,70
1985	9,72
1986	9,70
1987	9,80

Fuente: Balances de la compañía.

¹⁰ No debe olvidarse que esta compañía tiene características de monopolio natural y, en estos casos, la teoría aconseja tarificar a costo marginal de largo plazo.

te esta situación se corrigió, reflejándose en la caída que experimentó la rentabilidad de la compañía entre los años 1982 y 1983.

Entre 1983 y 1987 la relación utilidad patrimonio se ha incrementada para estabilizarse en torno al 10%, lo que se asemeja a la rentabilidad de mercado por el capital invertido en negocios de bajo riesgo. Algunos sectores sostendrán que este aumento en las utilidades ha sido causado por el alza en tarifas producto de la privatización de la empresa. Sin embargo, nos se debe olvidar que las tarifas se fijan por ley y no son determinadas por Chilectra Metropolitana S.A., lo que explica, por ejemplo, el ajuste en los precios de la energía entre 1982 y 1983 como se aprecia en el Cuadro N° 11 y que es causante de la caída en la rentabilidad de la empresa entre esos años y que se mencionó en el párrafo precedente. En todo caso, el Cuadro N° 12 no indica cambios significativos en el precio real de la electricidad que pudiese explicar los aumentos reales en utilidades. Esto es especialmente relevante si se observa que entre 1983 y 1984 los precios reales de la energía cayeron, mientras que la rentabilidad de la empresa crecía.

CUADRO N° 12: PRECIOS REALES ENERGÍA POR SECTOR DE DEMANDA
(expresado en \$/KWH diciembre 1987)

Sector	Año					
	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Residencial	16,01	13,72	13,26	16,04	15,54	16,27
Industrial	11,22	9,20	8,27	9,99	9,32	10,08
Comercial	14,95	12,73	12,05	14,47	13,67	14,34

Fuente: Memorias de la compañía.

Como se aprecia, los cambios en los precios reales de la energía no son tan importantes como para explicar los importantes cambios en las utilidades de la compañía y con ello en las relaciones Utilidad-Patrimonio. Más bien, las explicaciones parecen ir por otro lado. En efecto, al comparar las variaciones en los ingresos de explotación con las variaciones en los costos de explotación, se puede encontrar la causa. Dichas variaciones se presentan en el Cuadro N° 13.

CUADRO N° 13: VARIACIONES INGRESOS Y COSTOS DE EXPLOTACIÓN

Años	Variación Ingresos	Variación Costos
1982-1983	-7,80	12,60
1983-1984	4,10	-0,01
1984-1985	13,60	8,40
1985-1986	7,20	6,90
1986-1987	4,20	2,60

Fuente: Balances de la compañía.

Lo afirmado es especialmente relevante a partir del período 1983-1984. Incluso entre esos años y entre 1985 y 1986 el precio real de la energía comercializada por Chilectra Metropolitana S.A., cae. A pesar de ello, los aumentos en los ingresos son superiores a los aumentos en los costos, lo que unido a los Cuadros N° 7 y 11 da un indicador del aumento en la eficiencia de la empresa. Típicamente, se ha utilizado el producto medio del trabajo como indicador de eficiencia. Este se presenta en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 14: PRODUCTO MEDIO DEL TRABAJO
(MWH/Número de Trabajadores)

Año	Producto Medio
1982	1.373
1983	1.315
1984	1.334
1985	1.292
1986	1.347
1987	1.396

Fuente: Memorias de la compañía.

El producto medio del trabajo se comporta en forma bastante estable. Sólo al final del período se aprecia una tendencia hacia el aumento de la productividad. En todo caso, ello no puede explicar completamente el aumento en la rentabilidad de la compañía. Más bien, ello se debe a un mejor aprovechamiento de la inversión existente.

Una prueba de esta eficiencia la constituye la comparación con otras importantes empresas de distribución eléctrica en Sudamérica. El Cuadro N° 15 nos permite realizar esta comparación para el año 1985.

Indudablemente, el año 1985 Chilectra Metropolitana se encontraba en una posición destacable dentro del concierto sudamericano. Ofrecía la distribución de electricidad con un menor número de trabajadores por cliente y ocupaba menos activos fijos que las demás empresas consideradas por cada KWH distribuido.

Sumamente importante en los resultados financieros de la empresa es el control de las pérdidas de energía que ella sufre (una pérdida característica para la compañía es la que ocurre cuando una persona se cuelga del tendido eléctrico). Si bien se han hecho muchos esfuerzos y utilizado importantes recursos para evitar dichas pérdidas la situación aún no ha sido controlada y afecta en forma significativa a la compañía. El Cuadro N° 16 permite apreciar los volúmenes involucrados y el valor monetario aproximado de las pérdidas¹¹.

CUADRO N° 15: COMPARACIÓN CON OTRAS EMPRESAS ELÉCTRICAS
Año 1985

	Ventas (MUS\$)	Clientes Trabajador	Activos fijo (US\$/KWH)	Rentabilidad (%)
Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires	1.040.858	166	1.311	-7,3
Compañía Eléctrica de Bahía	175.476	189	675	2,3
Servicio de Electricidad Río de Janeiro	562.808	162	535	2,8
Chilectra Metropolitana	182.372	380	180	9,7
Electrolima	142.721	228	483	-7,3

El costo de las pérdidas fluctúa, aproximadamente, entre un 24 y 28% de los ingresos brutos. Estas magnitudes indican la relevancia de la solución del problema para los resultados de la empresa. En todo caso cabe señalar que existen pérdidas de energía por razones técnicas y que se pro-

¹¹ Las pérdidas se han valorado al precio de venta de la energía, lo que sobreestima en parte su valor monetario, ya que en realidad no es ese su costo alternativo. Cabe hacer notar que tampoco es el precio de compra de la energía el relevante, sino un precio intermedio.

CUADRO N° 16: PÉRDIDAS DE ENERGÍA

Año	Millones KWH	Porcentaje energía Ingresada	Valor aproximado (Millones \$ dic. 87)
1981	580,1	16,5	8.807
1983	799,6	22,4	10.970
1984	728,6	19,3	9.661
1985	802,6	20,4	12.874
1986	887,4	20,9	13.790
1987	901,4	19,8	14.666

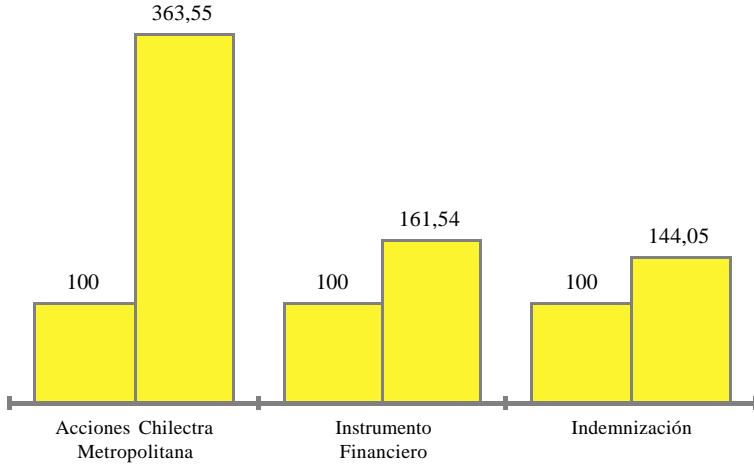
Fuente: Memorias de la compañía.

ducen por transformación y transporte de energía. Estas alcanzan a un 13% de la energía ingresada. En todo caso, las pérdidas por robos de energía siguen siendo altas y fluctúan entre un 11 y 15% de toda la energía ingresada por Chilectra Metropolitana a su sistema de distribución.

Si bien, aún es muy pronto para hacer un análisis exhaustivo de los efectos económicos de la privatización de Chilectra Metropolitana S.A., los antecedentes sugieren que las potencialidades de la empresa son enormes. Esto es justamente lo que ha mostrado el mercado accionario elevando en forma notable el precio de las acciones. Mas, ¿cómo se han beneficiado los accionistas, especialmente los trabajadores, de este proceso de privatización? Los trabajadores se han visto favorecidos por el alza en el precio de las acciones y por los dividendos repartidos. Para dar una idea de lo ventajosa que ha sido esta política compararemos, a noviembre de 1987, tres alternativas de inversión para aquellos trabajadores que adelantaron el pago de su indemnización. Esta comparación se hace a partir de los meses en que recibieron los tres pagos adelantados de indemnizaciones. El Gráfico N° 4 compara las alternativas de inversión citadas más abajo para el anticipo de un 50% de la indemnización, equivalente a \$ 100 en octubre de 1985. Las alternativas son:

- a) Invertir en acciones de la compañía y reinvertir los dividendos recibidos en acciones al valor de la Bolsa de Comercio.
- b) Invertir en algún instrumento financiero reajutable (UF) con una tasa de interés de 6% para todo el período.

GRÁFICO N° 4: RENTABILIDAD DE TRES ALTERNATIVAS DE INVERSIÓN
(Período octubre 1985-noviembre 1987)



c) No optar al anticipo de indemnización por lo cual el fondo destinado para ello se reajusta por IPC y reajustes reales.

Los gráficos 5 y 6 repiten el ejercicio para el pago adelantado de indemnización de un 20% en octubre de 1986 y junio de 1987, respectivamente.

GRÁFICO N° 5: RENTABILIDAD DE TRES ALTERNATIVAS DE INVERSIÓN
(Período octubre 1986-noviembre 1987)

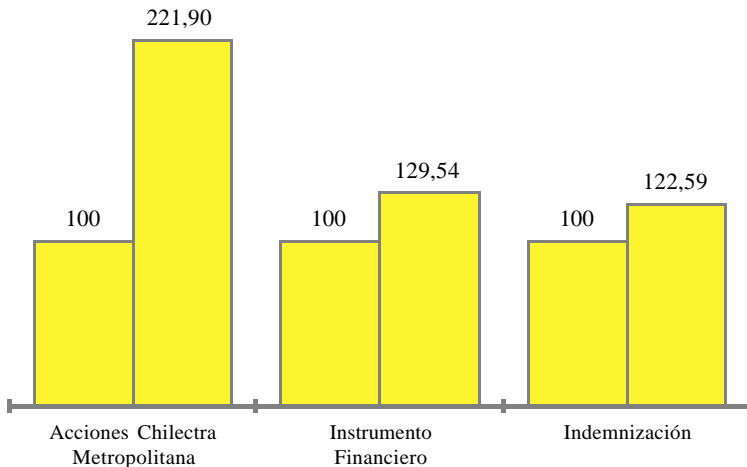
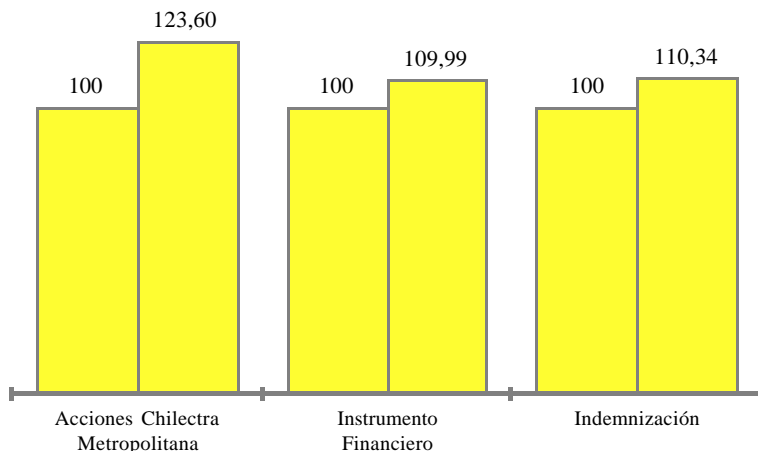


GRÁFICO N° 6: RENTABILIDAD DE TRES ALTERNATIVAS DE INVERSIÓN
(Período junio 1987-noviembre 1987)

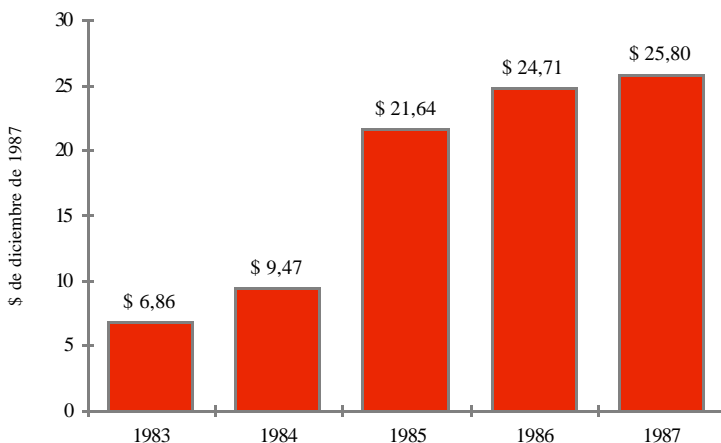


Interesante de destacar es que los gráficos anteriores se presentan a noviembre de 1987, con precios de acciones deprimidos. A agosto de 1988, las acciones han recuperado en buena medida sus precios haciendo, por lo tanto, más atractiva aun la inversión en acciones de Chilectra Metropolitana.

Por último, cabe señalar que este mejoramiento observado en los resultados ha hecho posible mejorar sustancialmente el dividendo repartido por acción. En el caso de esta empresa, donde es importante la participación de los trabajadores, se hace indispensable mantener una buena política de dividendos, ya que ello constituye uno de los factores que mantiene al trabajador como accionista. Al respecto se puede mencionar que los trabajadores, dueños de acciones, reciben casi dos sueldos mensuales al año sólo por concepto de dividendo. Esto significa recibir un 16% de lo ganado en un año por ser accionista de la empresa.

El Gráfico N° 7 permite apreciar como, a partir de 1983, se ha incrementado el monto de dividendos repartidos por acción. Los trabajadores han mantenido un interés en la empresa, porque ha sido beneficioso para ellos. Sólo cabe preguntarse, ¿qué sucederá el día que la compañía no camine bien? Sólo, el tiempo lo dirá.

GRÁFICO N° 7: DIVIDENDOS REPARTIDOS CON CARGO A CADA EJERCICIO



4. Consideraciones Finales

El caso de privatización analizado en este estudio fue de Chilectra Metropolitana, la mayor compañía de distribución eléctrica del país. En 1982 esta empresa era totalmente estatal; desde agosto de 1987 es controlada absolutamente por el sector privado. El proceso de traspaso de la propiedad de esta compañía resulta digno de análisis. Por su característica de empresa de “utilidad pública” se la visualiza en amplios sectores de nuestra sociedad como, necesariamente, de propiedad estatal. De ahí la importancia de estudiar su situación; eventualmente podría ser blanco de intentos de expropiación. Tal vez, finalmente ese intento no se lleve a cabo, pero no debe descartarse la posibilidad de ello. La probabilidad de que ello ocurra está asociada a la percepción que pueda tener la población respecto de la “calidad” del proceso de privatización y los beneficios que ello le pueda reportar, como también de la concepción de sociedad que tengan los encargados de implementar las políticas en el futuro.

En relación al primer aspecto se puede señalar que el proceso de privatización de Chilectra Metropolitana S.A. tiene la ventaja de haber sido hecho con transparencia y en todo momento a precios de mercado. Estos precios, son los que reflejan en forma más aproximada el valor real de una empresa en un momento determinado. Puede discutirse si el precio de

mercado constituye el instrumento más adecuado para evaluar una empresa, pero su utilización en la venta de Chilectra Metropolitana S.A. no puede ser descalificada, menos se puede afirmar que su uso es errado. Ello permite acotar el debate, transformándose éste en un debate ideológico respecto de si la propiedad de Chilectra debe estar en manos del Estado o del sector privado. Al respecto se puede afirmar que, como se señaló anteriormente, persisten sectores que sostienen la primera tesis o al menos de que ésta es una decisión que debe quedar sujeta a la voluntad de las mayorías.

Edgardo Boeninger, dirigente de la Democracia Cristiana, sugirió hace un tiempo un esquema tentativo de estructura de propiedad productiva, en el cual “los servicios públicos tradicionales; energía hidroeléctrica; petróleo, gran minería del cobre y eventualmente de otros minerales, banca de fomento y desarrollo” debían ser “empresas estatales o al menos de gestión pública”¹². Indudablemente, Chilectra Metropolitana S.A. cabe dentro de la categoría mencionada, lo que parece indicar que la Democracia Cristiana apoyaría una eventual expropiación de esta empresa.

Desde el Socialismo se escuchan voces que argumentan “Para que el Estado pueda orientar de manera eficiente la fuerza dinámica del sistema económico en las condiciones actuales de la economía chilena, es necesario que asuma en forma directa, además de los servicios públicos tradicionales, parte de la producción de insumos o productos claves de carácter industrial (energía, acero, insumos químicos básicos, determinados bienes de capital) y de bienes de exportación con un alto contenido de renta económica (minerales, celulosa, pesca industrial)”¹³. Nadie puede negar que si se intentara clasificar la empresa bajo análisis, ella calzaría en alguna de las categorías citadas. Por lo tanto, no debiera extrañar que en una futura democracia, tanto la Democracia Cristiana como los Socialistas, en el marco de sus respectivos programas de gobierno, apoyaran iniciativas de expropiación de una empresa como Chilectra Metropolitana S.A.¹⁴

Ciertos sectores políticos son, por lo tanto, partidarios de la estatización de numerosas empresas que se han privatizado o reprivatizado en los

¹² Edgardo Boeninger, “Orden Económico para la futura Democracia en Chile”, *Estudios Públicos*, 22 (otoño 1986), p. 105.

¹³ Gonzalo Martner, “La Perspectiva del Socialismo”, en *Orden Económico y Democracia* (Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo, noviembre 1985), p. 111.

¹⁴ Las recientes y conocidas declaraciones de Ricardo Lagos, presidente del Partido por la Democracia, a diversos medios de comunicación sosteniendo que las privatizaciones deben ser ratificadas por las mayorías es una prueba más de los intentos de expropiación que puede sufrir Chilectra Metropolitana S.A. en el futuro.

últimos años. Entre ellas se encuentra Chilectra Metropolitana S.A. El éxito en el logro de estos objetivos dependerá del grado de apoyo popular que estas medidas puedan crear. Por ello, es importante destacar que una proporción importante de la población cree que “es mejor que las grandes empresas sean de propiedad del Estado”¹⁵. En el Gran Santiago un 39,1% de la población se manifiesta de acuerdo con esta afirmación y un porcentaje similar, 38,5%, no concuerda con ella.

La evidencia no permite concluir un apoyo a la privatización de una empresa como Chilectra Metropolitana, pero tampoco un rechazo a esa política. Las opiniones están divididas y el futuro de las empresas privatizadas en un eventual gobierno demócratacristiano o socialista va a depender de los beneficios que la propiedad privada y la economía de mercado sean capaces de otorgar a la población. Ello, porque si ésta visualiza como conveniente para sus intereses la propiedad privada será muy difícil para cualquier gobierno revertir el proceso privatizador, sin crear con ello inestabilidad política¹⁶.

Por ello, en el futuro puede adquirir una importancia crucial el hecho de que parte de la empresa se haya privatizado a los trabajadores. Ellos se han beneficiado realmente de este proceso y son, actualmente, dueños del 30% del capital de la compañía. De esta forma, los trabajadores se pueden convertir en los principales defensores de la política de privatización. Su participación accionaria en la compañía hace más difícil para un gobierno pro estatización llevar a cabo con éxito una política de expropiación¹⁷.

En todo caso, no es necesaria una expropiación directa para controlar una compañía como Chilectra Metropolitana. Una fijación del precio de la energía por debajo de su valor real puede dañar patrimonialmente a la empresa y justificaría una posterior intervención del Estado para “rescatarla” de su precaria situación. La alternativa del control de precios es una posibilidad abierta si se considera que el precio de la energía, como se señaló anteriormente, es fijado por la Comisión Nacional de Energía, que es un organismo gubernamental.

Sin embargo, existen mecanismos que permiten a las empresas protegerse de las políticas de fijación de precios. La privatización a los trabaja-

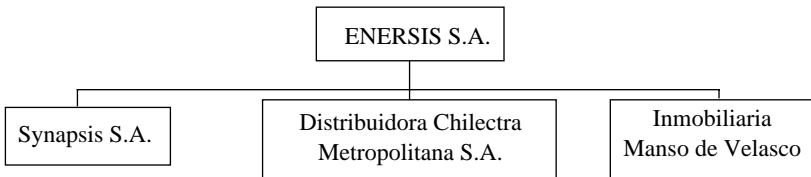
¹⁵ Véase Estudio Social y de Opinión Pública en la Población de Santiago Abril-Mayo 1988, Documento de Trabajo N° 102, junio 1988, Centro de Estudios Públicos.

¹⁶ Un ejemplo de la inestabilidad que puede crear una medida de estatización impopular es lo ocurrido recientemente en Perú, después del anuncio del Presidente Alan García manifestando su intención de nacionalizar la banca.

¹⁷ Resultaría imposible para un gobierno cualquiera justificar la estatización de una empresa, cuyos trabajadores son dueños de un 30% de ella.

dores es uno de esos mecanismos. Alternativamente, una política de diversificación de activos hacia áreas no reguladas permite diversificar y reducir el riesgo de la inversión. Indudablemente, ello requiere de recursos, pero como vimos en el capítulo anterior Chilectra Metropolitana no requiere de inversiones importantes para incrementar su potencial de crecimiento. Esta capacidad ha permitido a la empresa iniciar un proceso de diversificación de activos optimizando, por una parte, la utilización de los recursos invertidos y protegiéndose, por otra, de posibles regulaciones en el futuro.

Para estos efectos, la compañía se ha reestructurado creando una Casa Matriz que ha sido denominada Enersis S.A. y que se constituyó como sociedad anónima el día 28 de octubre de 1987. De ella dependen, actualmente, tres subsidiarias que son: Synapsis S.A., una empresa de informática a la cual la nueva Enersis S.A. contribuye con el 51% del capital y UNISYS Corporation con el restante 49%; Inmobiliaria Manso de Velasco, encargada de administrar los activos del *holding*, y Distribuidora Chilectra Metropolitana S.A. que asumirá la responsabilidad que cumplía Chilectra Metropolitana S.A. De esta forma, la estructura actual de la compañía es la siguiente:



Probablemente, en el futuro la empresa se diversifique hacia otras áreas, con el objeto de aprovechar las inversiones realizadas en el pasado y minimizar el riesgo de la fijación de tarifas de energía con criterio político. La evidencia indica que, al igual que la posibilidad de expropiación directa, éste es un peligro latente y la empresa y el país deben estar conscientes de él. □

ESTUDIO

REFORMA AGRARIA Y ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD AGRÍCOLA*

Leoncio Ortega**

A partir del tamaño de los predios y de la estructura de la propiedad agrícola, el siguiente artículo concluye que implementar una política de reforma agraria en Chile sería altamente inadecuado. Un 92,5% de la propiedad agrícola corresponde a predios con menos de cien hectáreas. Queda invalidado así el argumento históricamente esgrimido en favor de dicha reforma, sobre la existencia en nuestro país de grandes latifundios. Distribución en cuanto a la calidad del suelo, avalúo fiscal y tamaño de los predios señalan que el porcentaje de terrenos susceptibles de ser reformados, alcanzaría a sólo un 0,13 del total de ellos. Nada indica, pues, ventajas en favor de la mencionada reforma, si se desea lograr el desarrollo y crecimiento del sector agrícola.

Introducción

Durante años se discutieron la viabilidad y conveniencia de una política de reforma agraria en el país. Tuvieron la oportunidad de exponer los diversos argumentos, los sectores tanto a favor como en contra de tal política. Después de que se conocieron los costos económicos y sociales que tuvo su implementación en Chile, este tema pareció ir perdiendo fuerza en la opinión pública y no se escucharon más que algunas opiniones aisladas al respecto.

Sin embargo, en el último tiempo, la polémica se ha agudizado enormemente, captando el interés de economistas, dirigentes y personeros públicos, así como también de la gente en general. Desde no hace mucho, hemos oído con cierta frecuencia, de parte de algunos sectores, que la

*En la redacción final de este artículo colaboró la Srta. Verónica Méndez.

**Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile.

reforma agraria es una opción política plenamente vigente en el Chile actual. Precisamente refiriéndose a este tema, Enrique Mellado, Presidente de la Comisión Nacional Campesina, enfatizó que el proceso de división de la tierra quedó inconcluso y que "hoy día se hace necesaria una nueva etapa que al mismo tiempo que valore las transformaciones positivas ocurridas en el agro, sea capaz de reparar las injusticias cometidas contra el campesinado, integrando a los pequeños productores campesinos y a los asalariados agrícolas a los frutos del desarrollo económico y social" (El Mercurio, 10/08/87).

El Obispo González declaró que "la Iglesia Católica en Magallanes desea seguir la doctrina de la Iglesia respecto de la reforma agraria. Esta debe progresar, pero no suprimirse, dado que los campesinos deben tener acceso a la tierra y a los medios que hagan posible un mejoramiento de la productividad y comercialización" (El Mercurio, 06/08/87).

Pero, como es característica de toda polémica, hay más de una opinión al respecto. El Ministro de Agricultura, Jorge Prado, criticó duramente a quienes propician una reforma agroalimentaria, señalando que se trata "de las mismas que en el pasado tuvieron al país a sólo dos días de agotar totalmente la existencia de trigo de la población". Resaltó el éxito de la actual política agrícola, destacando preferentemente la protección a la propiedad privada "para que los agricultores puedan trabajar tranquilos, ya que sus ciclos de producción son a largo plazo" (El Mercurio, 02/08/87).

Podríamos citar aquí un sinnúmero de opiniones y encontrar una interminable lista de razones para apoyar o rechazar una política de reforma agraria. Sin embargo, no es nuestra intención hacer un análisis de cada una de estas razones, ni entrar en discusiones de tipo ideológico o de intereses políticos.

Desde nuestro punto de vista, es tarea estéril discutir la factibilidad de una reforma agraria, a base de términos que de hecho son subjetivos y han sido expuestos demasiadas veces. Así es cómo, de entre todos los argumentos, se eligió aquel que por sobre todos los demás es el que se utiliza para justificar la necesidad técnica de esta política, con base en la existencia de grandes latifundios esencialmente ineficientes.

El objetivo de este estudio es, a partir de las cifras obtenidas en la retasación de todos los predios rurales realizada por el Servicio de Impuestos Internos entre los años 1978 y 1980, revelar la estructura actual de la propiedad agrícola y tamaño de los predios en el país, con el fin de contar con una base sólida y realista de análisis en torno a la vigencia de una reforma agraria.

I. Análisis Histórico

Analizaremos en primer término, la información con que se contaba hasta el año 1978 (antes de la retasación) en relación al tamaño y estructura de la propiedad agrícola, así como de la calidad del terreno en Chile.

Este análisis es importante si tomamos en cuenta que estos datos fueron los que sirvieron de base para diferentes estudios relacionados con la tenencia de la tierra en Chile y los que dieron origen a diferentes políticas; entre ellas, la reforma agraria.

En 1955, a través del Censo Agropecuario, se encuestaron alrededor de 150.000 explotaciones distribuidas a lo largo del país entre el Valle del Río Lluta, en el extremo Norte, y Tierra del Fuego, en el territorio austral. Los predios encuestados ocupaban cerca de 28.000.000 de hectáreas físicas, de las cuales 21.637.100 correspondían a terrenos agrícolas. De estas últimas un 25,6% (5.543.400 hectáreas) eran terrenos arables y sólo un 5% (1.098.000 ha) de riego.

Las propiedades encuestadas fueron clasificadas, de acuerdo a su tamaño, en 4 categorías: Subfamiliar, Familiar, Mediano, Grande. Los resultados de esta clasificación pueden observarse en el Cuadro N° 1.

En el Censo Nacional Agropecuario de 1965, se encuestaron alrededor de 253.532 explotaciones. El tamaño de la propiedad se dividió en tramos, de acuerdo al número de hectáreas, como lo indica el Cuadro N° 2.

Finalmente, se determinó la implementación de una política de reforma agraria, dictándose, el 28 de julio de 1967, la Ley N° 16.640 relativa a este tema. En ella se creó la Hectárea de Riego Básico (H.R.B.) que corresponde a una medida de equivalencia que sirve para comparar suelos de diferentes calidades y ubicación. Esta ley determinaba que podían ser expropiados todos aquellos predios de más de 80 H.R.B. Además, se modificó el artículo N° 10 de la Constitución Política del Estado de 1925 para permitir el pago diferido de los predios expropiados.

En el Cuadro N° 3 se resume la información de la clasificación de los predios de acuerdo a esta medida de equivalencia. Es destacable que, de acuerdo a las disposiciones legales, entre Coquimbo por el Norte y Llanquihue por el Sur, 4.876 predios tenían un valor mayor a las 80 H.R.B., las que sólo representaban un 2,09% de los predios analizados. En conjunto estas propiedades poseían 1.122.994 H.R.B., lo que significa un 55,37% del total de H.R.B. de la muestra.

Los cambios que se produjeron en la estructura de la tenencia de la tierra durante el período 1965-1974, es decir, los cambios ocurridos por la aplicación de la reforma agraria, pueden ser analizados a partir de los datos

Cuadro N° 1
Chile: Número y Superficie Total, Agrícola, Arable y Regada
de las Explotaciones, Según Grupos de Tamaño, 1955

Tamaño de Explotaciones	Número de Explotaciones		Superficie Total		Superficie Agrícola		Superficie Arable		Superficie de Riego	
	Cantidad ^a	%	Cantidad ^b	%	Cantidad ^d	%	Cantidad ^b	%	Cantidad ^e	%
Subfamiliar ^c	55,8	37,0	78,1	0,3	67,4	0,3	57,5	1,0	23,6	2,1
Familiar nd	60,4	40,0	1.966,2	7,1	1.762,8	8,1	642,6	11,6	80,1	7,3
Mediano ^e	24,4	16,1	3.149,2	11,4	2.823,0	13,1	1.220,3	22,0	138,4	12,6
Grande ^f	10,4	6,9	22.518,1	81,2	16.983,9	78,5	3.623,0	65,4	855,9	78,0
Total ^g	151,0	100,0	27.712,3	100,0	21.637,1	100,0	5.543,4	100,0	1.098,0	100,0

^a Miles de unidades.

^b Miles de hectáreas.

^c Superficie menor de 5 hectáreas.

^d Explotaciones con población activa entre dos y cuatro personas, y superficie entre 5 y 20 há en la zona central.

^e En la zona central va de 20 a 200 há, en el centro-sur de 50 a 200 hectáreas.

^f Sobre 200 hectáreas, excepto en Magallanes, que es sobre 5.000 hectáreas y desde Valdivia al sur, sobre 500 hectáreas.

^g Corresponde al total de lo censado y no al total del país.

Fuente: Dirección de Estadísticas y Censos, 1959:1-VI. Extraída de: "Chile: Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socioeconómico del sector agrícola", Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), 1966.

Cuadro N° 2
1965: Número y Superficie de las Exportaciones en el País por Tamaño

Tamaño Hectáreas	Número de Explotaciones		Hectáreas Agrícolas		Hectáreas Totales	
	N°	%	N°	%	N°	%
De 0 a 0,9	45.233	17,9	20.563,9	0,1	22.378,5	0,1
De 1 a 4,9	78.460	30,9	172.305,2	0,8	184.480,2	0,6
De 5 a 9,9	33.076	13,1	216.654,8	1,0	230.355,4	0,8
De 10 a 49,9	59.336	23,4	1.226.312,4	5,4	1.325.694,3	4,3
De 50 a 99,9	14.785	5,8	933.366,5	4,1	1.022.655,9	3,3
De 100 a 499,9	16.162	6,4	3.111.357,7	13,7	3.429.461,3	11,2
De 500 a 999,9	3.156	1,2	1.909.721,3	8,4	2.143.577,5	7,0
De 1.000 a 4.999,9	2.594	1,0	4.593.270,3	20,3	5.430.354,8	17,7
De 5.000 ó más.	730	0,3	10.483.095,1	46,2	16.855.172,8	55,0
Total	253.532	100,0	22.666.647,2	100,0	30.644.130,7	100,0

Fuente: Censo Nacional Agropecuario, 1965. Extraído del Curso Básico de Planificación y Política Económica, FAO/CEPAL/ILPES, 1978.

Cuadro N° 3
Distribución de la Tierra 1965.
Coquimbo-Llanquihue en Hectáreas de Riego Básico (H.R.B.)

Tamaño H.R.B.	Número de Explotaciones		Hectáreas de Riego Básico	
	N°	%	N°	%
De 0 a 5	189.539	81,36	199.796	9,66
De 5 a 20	26.877	11,54	263.397	12,74
De 20 a 40	6.959	2,99	195.015	9,43
De 40 a 80	4.704	2,02	264.616	12,80
De 80 ó más	4.876	2,09	1.144.994	55,37
Total	232.955	100,00	2.067.818	100,00

Fuente: Curso Básico de Planificación y Política Económica FAO/CEPAL/ILPES. 1978. "Informe sobre el Estudio de Caso Práctico". Grupo de Investigaciones Agrarias, GIA.

contenidos en el Cuadro N° 4. El estrato más pequeño, entre 0 y 5 H.R.B., no sufrió variaciones significativas.

Los estratos que más crecieron fueron los de 5 a 20 H.R.B. y de 40 a 80 H.R.B. El primero, al parecer, por la entrega de parcelas pequeñas resultantes de los fundos expropiados, proceso que se incrementó notablemente entre agosto de 1973 y 1974. El segundo creció fundamentalmente por dos razones; la subdivisión de aquellos fundos de más de 80 H.R.B. antes de la reforma agraria, con el fin de evitarla, y por el proceso de restitución a sus antiguos dueños, entre agosto de 1973 y 1974, de aquellos fundos que no cumplían con los requisitos legales para este efecto. Entre agosto de 1973 y 1974 el sector reformado cayó casi 22%; el tramo entre 5 y 20 H.R.B. creció cerca del 12%, lo que sumado al aumento del 10% de los predios de más de 40 H.R.B. explican el cambio total del sector reformado.

El tramo de más de 80 H.R.B. pasa de poseer, en 1965, el 55,07% de la H.R.B. a 0% en agosto de 1973; caída que es compensada por el aumento del sector reformado, inexistente en 1965, que a agosto de 1973 representaba el 40,62% de las H.R.B. analizadas.

II. Situación Actual

Antes de establecer la situación actual acerca de la tenencia de la tierra en Chile, debemos llamar la atención sobre lo incompleta (abarcaba

Cuadro N° 4
Situación Porcentual de la Tenencia de la Tierra
por Estratos entre Coquimbo y Llanquihue

Estratos H.R.B.	1965		1973 (Agosto)		1974	
	Predios %	H.R.B. %	Predios %	H.R.B. %	Predios %	H.R.B. %
De 0 a 5	81,36	9,66	79,31	9,67	71,30	9,67
De 5 a 20	11,54	12,74	11,27	13,06	20,06	24,88
De 20 a 40	2,99	9,43	3,34	11,61	3,00	11,61
De 40 a 80	2,02	12,80	3,72	25,04	4,57	32,82
De 80 ó más	2,09	55,37	0,00	0,00	0,08	2,90
Sector Reformado	—	—	2,36	40,62	0,99	18,12
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Datos CORA, 1977. Elaborado por María Elena Cruz en "Reforma Agraria y Migraciones", Investigación FLACSO, 1978. Extraído de "La Evolución de la Tenencia de la Tierra y las Clases Sociales Agrarias en Chile". José Bengoa, VECTOR, 1979.

sólo la zona entre Coquimbo y Llanquihue) e insuficiente que resultaba la información que se tenía hasta ese momento, para fundamentar en profundidad cualquier hipótesis referente a este tema. De aquí la necesidad de completar los datos y hacer un análisis de acuerdo a información actualizada para testear la vigencia de una política de reforma agraria, basada en la existencia de grandes "latifundios".

En la Retasación Agrícola efectuada por el Servicio de Impuestos Internos entre los años 1978 y 1980, se clasifican los predios agrícolas por tramos de superficie total. En cada tramo se presenta el número de predios incluidos en él, las hectáreas físicas que totalizan dichos predios y un análisis de este total, de acuerdo a la calidad del terreno.

Los suelos agrícolas fueron clasificados, según su capacidad de uso potencial, en doce clases: cuatro para terrenos regados y ocho para suelos de secoano.¹

A continuación haremos un análisis regional primero, y a nivel nacional después, de las características de la estructura de la propiedad agrícola.

¹La definición y características de cada clase se encuentran en el Anexo N° 1.

1. Análisis a Nivel Regional²

Primera Región: Tarapacá

Se caracteriza por tener una superficie agrícola casi totalmente de seco, donde un 97,9% del terreno corresponde a suelos de muy baja calidad, entre 5^a y 8^a de seco.

Los predios de menos de 100 hectáreas corresponden al 97,3% del total de los predios de la zona.

Segunda Región: Antofagasta

Posee un número pequeño de hectáreas agrícolas, alrededor de 30.000, de las cuales el 60% son de riego.

Un 99,6% corresponde a terrenos de menos de 100 hectáreas.

Tercera Región: Atacama

Esta región tiene un 95% de predios de menos de 100 hectáreas, y sólo un 0,5% de las tierras son de riego. El resto es de seco, con una gran proporción entre las clases 6^a y 8^a.

Cuarta Región: Coquimbo

El 95% de los predios corresponde a terrenos de menos de 100 hectáreas. Sólo un 2,2% de la tierra es de riego y más de la mitad del suelo agrícola de la región (57,5%) corresponde a terreno de clase 8^a de seco.

Quinta Región: Valparaíso

Un 96% de los predios corresponden a la categoría de menos de 100 hectáreas. Del resto, sólo un 0,1 % corresponde a terrenos de más de 10.000 hectáreas. Casi un 6% del terreno es de riego.

Sexta Región: Rancagua

Un 97% de los predios tienen menos de 100 hectáreas. Del 3% restante, un 1,6% tienen de 100 a 300 hectáreas; un 0,5% de 300 a 500 hectáreas; un 0,3% de 500 a 750 hectáreas, y un 0,3% de 1.000 a 3.000 hectáreas.

Sigue manteniéndose la estructura de que los predios pequeños poseen un mayor porcentaje de mejores suelos.

²Todos los datos a nivel regional, que sirvieron de base para este análisis, están disponibles en el Anexo N° 2.

Séptima Región: Maule

El 14% del terreno agrícola existente corresponde a suelos de riego.

La característica general es similar a la sexta región, es decir, una proporción cercana al 100% de predios de menos de 100 hectáreas con tierras relativamente mejores que la que poseen las propiedades de mayor tamaño.

Octava Región: Biobío

Un 94% corresponde a propiedades de menos de 100 hectáreas.

La calidad relativa de la tierra empieza a disminuir en relación a la zona central. Las tierras de 1ª de riego sólo alcanzan un 0,03% del total, mientras que las de 7ª y 8ª de secano en conjunto representan el 57%.

Novena Región: Temuco

Solamente el 1,4% de los terrenos agrícolas de la región corresponden a suelos regados.

Los predios de menos de 100 hectáreas representan el 91% de los predios totales.

Décima Región: Los Lagos

En esta región casi la totalidad del suelo agrícola es de secano. Aunque los predios de secano se caracterizan por ser de gran extensión, se mantiene el hecho de que el mayor porcentaje (89%) de las propiedades corresponde a predios con menos de 100 hectáreas.

Undécima Región: Coyhaique

A pesar de ser una de las regiones más extensas en cuanto a terreno agrícola; sólo el 0,02% corresponde a suelos de riego. Casi el 100% de las tierras se encuentra calificado entre la 4ª y 8ª de secano.

El 35% de los predios tiene menos de 100 hectáreas; un 58% está ubicado entre 100 y 1.000 hectáreas; y el 7% restante de los predios posee más de 1.000 hectáreas.

Duodécima Región: Magallanes

Representa un 19% de los terrenos agrícolas del país; sin embargo, no posee terrenos de riego y la mejor clasificación que se le asigna es de 4ª de secano correspondiente a un 0,2% del total.

Esta es la zona en que existe un mayor porcentaje de predios de gran tamaño, debido al parecer al poco valor por hectárea que tiene el terreno por su escaso potencial agrícola.

Región Metropolitana

Las cifras de la Región Metropolitana están divididas en tres sectores: Poniente, Oriente y Sur.

Esta región se caracteriza por la buena calidad del terreno agrícola; además de estar ubicado cerca de los sectores urbanos más importantes del país y de los de mayor acceso internacional, lo que da a la zona un mayor valor para sus terrenos y, en consecuencia, incentiva la formación de predios de poco tamaño. Esto explica que un 96% posea menos de 100 hectáreas. En los tres sectores en que se dividió la región, la relación es casi la misma.

En cuanto a la calidad del terreno, el sector poniente es el que tiene un mayor porcentaje de suelo regado, con un 16,8%. Luego está el sector Sur con un 10%, y en último término, el sector oriente con sólo un 2,8% de terrenos de riego.

2. Análisis a Nivel Nacional

La información a nivel regional fue resumida de la forma que se aprecia en el Cuadro N° 5.

Haciendo un análisis global, podemos observar que básicamente se confirman las características brevemente señaladas para cada una de las regiones.

Relativo a la calidad del terreno, debemos destacar que del total, más de 44.000.000 de hectáreas agrícolas en Chile, sólo un 3% corresponde a suelos de riego. El resto corresponde a terreno de secano, de los que un 29,3%, referidos al total de terreno agrícola del país, está clasificado en la 8ª clase.

Por otra parte, respecto del tamaño de los predios, se puede concluir que, de acuerdo a la tasación del Servicio de Impuestos Internos, en Chile existen poco más de 400.000 predios agrícolas, de los cuales un 92,5% corresponde a propiedades de menos de 100 hectáreas; un 6,5% a propiedades entre 100 y 1.000 hectáreas; y en consecuencia, sólo el 1% corresponde a predios con más de 1.000 hectáreas.

Cuadro N° 5
Estadística de Predios Agrícolas por Tramos de Superficie Total, Totalizando el Número de Hectáreas
por Tipo de Suelo a Nivel Nacional

Tramos de superficie total	N° Predios	Total ha	N U M E R O D E H E C T A R E A S															
			1ª		2ª		3ª		4ª		5ª		6ª		7ª		8ª	
			Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano
0	75.220	46.133	2.675	7.003	8.876	4.405	465	370	4.593	8.342	589	4.058	4.287	450				
1	5	104.521	230.133	6.789	24.600	33.099	16.763	2.284	3.763	41.576	67.713	7.751	38.164	33.210	4.488			
5	10	59.817	447.220	16.184	50.120	54.573	18.759	2.215	5.106	43.824	100.847	17.887	66.344	57.987	6.869			
10	20	57.257	332.322	13.601	64.622	121.732	80.772	2.869	9.861	69.353	166.403	31.417	129.782	137.909	14.102			
20	50	53.886	1.741.036	13.247	62.054	130.014	123.955	1.222	25.117	194.953	354.329	59.952	312.786	421.370	41.597			
50	100	25.098	1.780.732	8.957	39.772	72.273	54.021	781	20.761	167.204	362.185	66.342	346.008	580.686	61.737			
100	300	13.256	3.080.140	6.521	33.866	71.932	65.463	684	34.383	265.891	510.081	119.943	638.224	1.161.401	172.451			
300	500	4.496	1.749.206	721	5.972	18.162	21.159	1.046	11.160	112.411	228.354	64.038	391.728	750.169	144.286			
500	750	2.536	1.540.303	62	3.510	9.218	9.777	213	2.633	46.679	127.432	47.527	326.910	771.400	195.448			
750	1.000	1.121	834.401	271	1.667	4.276	5.045	193	511	12.578	68.155	19.601	227.097	493.186	151.819			
1.000	3.000	2.282	3.991.469	656	7.455	10.807	12.823	265	2.767	29.710	127.059	300.731	995.556	1.734.630	769.010			
3.000	5.000	649	2.525.585		1.933	4.796	2.006	200	337	6.051	44.361	142.100	904.954	778.661	640.156			
5.000	10.000	503	3.486.373	82	427	1.593	2.852			6.645	54.845	61.179	1.156.937	1.275.915	926.418			
10.000	15.000	149	1.314.602		119	1.197	13.435			1.427	9.478	30.950	234.083	841.278	682.629			
15.000	20.000	90	1.591.193			223	783			1.050	23.349	6.207	239.986	625.293	694.302			
20.000	30.000	90	2.242.241	7	37	964	1.271	200	70	925	13.297	32.742	170.761	1.120.379	901.688			
30.000	50.000	75	2.355.731	5	863	1.072	1.286			6.218	22.269	62.451	275.209	1.213.216	1.273.142			
50.000 y más		76	13.082.711			540	649			140	9.100	44.122	1.013.079	5.775.558	6.249.523			
Total		406.21644.083.434	69.773	304.020	55.247	415.224	12.657	116.845	1.017.158	2.298.099	1.115.529	7.472.166	17.776.537	12.930.115				

Fuente: Servicio de Impuestos Internos

3. Comentarios

Indudablemente, la completitud de esta información provee una base mucho más sólida y confiable para testear cualquiera hipótesis sobre la conveniencia o necesidad técnica de una reforma agraria en el Chile actual, por cuanto abarca el territorio nacional en toda su extensión.

Es necesario recordar, además, que el objetivo de este estudio es verificar la validez del principal argumento esgrimido en favor de su implementación, específicamente, el que hace referencia a una estructura de propiedad agrícola latifundista. Por ello, a pesar de la cantidad infinita de datos que podían obtenerse a partir de la información adquirida, me he limitado a destacar solamente aquellas características relevantes para mi propósito: el tamaño de los predios y la calidad del terreno.

III. Factibilidad de una Nueva Reforma Agraria

Ahora que estamos más familiarizados con las características generales de la estructura de tenencia de la propiedad agrícola en cuanto a tamaño de los predios y calidad de los suelos en el país, es posible verificar si la reforma agraria, basada en argumentos técnicos (concretamente el mencionado con anterioridad), es una opción de política vigente en Chile. Para ello, se pretende determinar cuántos son los predios susceptibles de ser reformados y qué porcentaje del terreno agrícola nacional representan.

El primer paso, para poder llevar a efecto este análisis es clasificar las propiedades agrícolas de acuerdo a alguna medida de equivalencia común.

En la Ley N° 16.640, dictada durante el gobierno de Eduardo Frei, se estableció como medida común la Hectárea de Riego Básico (H.R.B.). Los terrenos fueron convertidos a esta unidad de acuerdo a los factores de conversión proporcionados por el artículo 172 de la misma. Las hectáreas físicas de cada propiedad agrícola debían ser transformadas a H.R.B. multiplicándolas por el factor que les correspondía según su ubicación en el territorio y la calidad de suelo en referencia. Aquí se usará como unidad de equivalencia el valor del terreno, correspondiendo a éste el avalúo fiscal al primer semestre de 1986. De esta forma, independiente de las hectáreas físicas que las propiedades posean, los predios serán clasificados por su valor. Las cifras así agrupadas también están disponibles en el Servicio de Impuestos Internos y corresponden a las presentadas en el Cuadro N° 6.

En seguida, debe definirse un punto de corte que separe las propiedades que deberían ser reformadas de aquellas que no lo serían.

Cuadro N° 6
Sumarización por Tramos de Avalúos Agrícolas
a Nivel Nacional
(Pesos del 1° de enero de 1986)

Tramos de Avalúos (\$)		Número de Predios		Total Avalúos	
Desde	Hasta	N°	%	(Millones de \$)	%
1	332.655	233.315	59,63	23.104	5,31
332.656	1.000.000	63.647	16,27	37.378	8,59
1.000.001	2.000.000	40.224	10,28	58.657	13,48
2.000.001	4.000.000	33.381	8,53	92.054	21,15
4.000.001	6.000.000	7.573	1,94	36.706	8,43
6.000.001	10.000.000	6.386	1,63	49.245	11,31
10.000.001	15.000.000	3.525	0,90	42.854	9,85
15.000.001	20.000.000	1.502	0,39	25.771	5,92
20.000.001	35.000.000	1.204	0,31	30.356	6,98
35.000.001	60.000.000	321	0,08	14.103	3,24
60.000.001	y más	170	0,04	24.991	5,74
Total		391.248	100,00	435.219	100,00

Fuente: Estadística de Bienes Raíces correspondiente al primer semestre de 1986, Servicio de Impuestos Internos.

La ley mencionada anteriormente fijó como punto de corte 80 H.R.B., es decir, los predios de más de 80 H.R.B. podían ser expropiados y las propiedades de menos de 80 H.R.B. seguirían en poder de sus dueños.

Con el objeto de buscar este punto, se tratará de encontrar un valor de predio que en pesos del 1° de enero de 1986 y de acuerdo al avalúo fiscal del primer semestre de dicho año, sea equivalente a las 80 H.R.B.

La metodología para encontrar este valor será la siguiente:

- a) Se escogerán aquellas zonas que, de acuerdo al artículo 172 de la ley 16.640 de 1967, tengan como factor de equivalencia a la H.R.B., la cifra de 1.000. En otras palabras, que una hectárea física de esos lugares corresponde a una H.R.B. Las zonas referidas son:
- En Atacama, en el valle del Río Copiapó, los suelos planos regados de Copiapó al interior.
 - En Coquimbo, en la Hoya del Río Elqui, los suelos regados entre Vicuña y La Serena.
 - En Santiago, en el Llano Central, los terrenos arables de riego, aptos para los cultivos de la zona.

- En la VI Región, en el Llano Central, los terrenos arables, de riego, aptos para los cultivos de la zona.
- b) En base a la tabla de avalúo de predios agrícolas para el primer semestre de 1986, se le asignó un valor en pesos del 1° de enero de 1986 a la ha física de dichas zonas, que corresponde al equivalente de 1 H.R.B.
- c) Los cuatro valores obtenidos (ver Cuadro N° 7) fueron promediados con el fin de obtener un valor equivalente al valor de 1 H.R.B. Este valor se multiplicó por 80 para obtener el punto de corte equivalente a las 80 H.R.B. estipuladas por la Ley N° 16.640. El valor resultante fue \$ 34.676.880.

Cuadro N° 7
Determinación del Punto de Corte
(Pesos del 1° de enero de 1986)

Zona	Valor \$
a) Atacama, Valle del Río Copiapó*	422.139
b) Coquimbo, Hoya del Río Elqui**	371.842
c) Santiago, Llano Central***	486.762
d) Rancagua, Llano Central****	453.100
	1.733.843
Valor Promedio	433.461
Punto de Corte	34.676.880

* Promedio para 1ª de Riego entre las comunas de Copiapó y Caldera.

** Promedio para 1ª de Riego de la provincia del Elqui, menos Andacollo y La Higuera.

*** Promedio para 1ª de Riego de la provincia de Santiago.

**** Promedio para 1ª de Riego de la provincia de Cachapoal.

Fuente: Elaborado por el autor en base a los datos señalados en el texto.

Finalmente, basado en la clasificación de acuerdo al valor de avalúo fiscal y utilizando el punto de corte encontrado anteriormente, se puede deducir que aplicando una reforma agraria, la de 1967, los predios y valores expropiados, en porcentaje, serían los reflejados en la tabla siguiente:

Desde	Tramo de Avalúo Hasta	Predios Expropiados % del total	Valor Expropiado % del total
34.676.881	35.000.000	0,01	0,15
35.000.000	60.000.000	0,08	3,24
60.000.000	y más	0,04	5,74
Total		0,13	9,13

En consecuencia, sólo sería susceptible de expropiación un 0,13% de los predios existentes en el país, correspondiendo a un 9,13% del valor total de los terrenos agrícolas que existen actualmente en Chile.

IV. Conclusiones

A través del análisis realizado, donde en cada paso se trató de esclarecer las características de la estructura de la tenencia de la tierra en Chile, y a la luz de los resultados obtenidos, es evidente que hay sólo una conclusión posible.

Las cifras son categóricas, y limitándonos al estudio objetivo de éstas, parece quedar claramente establecido, que la aplicación de una política de reforma agraria en Chile fue inadecuada en el pasado y lo sigue siendo en la actualidad; básicamente, porque no existe en el país la estructura de propiedad agrícola que la respalde.

Si rescatamos los resultados más importantes, recordaremos que, de acuerdo con la Ley N° 16.640, sólo un 2,09% de los predios eran susceptibles de expropiación en 1967. Ahora, si tomamos en cuenta que en realidad los predios expropiados fueron aproximadamente 5.900³ y comparamos esta cifra, con los 4.876 que legalmente podían serlo, no es difícil darse cuenta de que la luz se pasó por alto cuando, probablemente, una desconfianza hacia el gobierno, incertidumbre en todos los propietarios agrícolas y dañando seriamente la estabilidad económica y social necesaria para el desarrollo y crecimiento de un país. Se podría pensar, justificadamente, que una estructura de propiedad como la existente en Chile, que ofrece un porcentaje tan bajo (incluso sobre cifras parciales como eran las de ese período) de terrenos susceptibles de ser reformados proporciona muy pocos o ningún beneficio de los que se argumentan habitualmente en pro de una política de este tipo, sobre todo si enfrentamos estos supuestos beneficios a los costos reales en términos de progreso, desarrollo económico y conflicto social.

Sin embargo, tal como lo he venido reiterando a lo largo de este trabajo, el propósito no es desvirtuar todos los argumentos a favor de una reforma agraria, ni esgrimir todos los que pudieran existir en su contra; sino estudiar su factibilidad y vigencia como opción de política, en base al argumento técnico tradicionalmente utilizado: "la existencia de grandes latifundios esencialmente ineficientes".

³FLACSO, N° 102.

Lo cierto es que si un 2,09% ya nos indicaba la remota posibilidad de éxito de una reforma agraria; el actual 0,13% de terrenos susceptibles de ser reformados de acuerdo a la Ley N° 16.640, debería descartar definitivamente esta posibilidad.

Por otra parte; no sólo la mayoría de los predios en Chile son propiedades pequeñas, con menos de 100 ha, lo que explicaría esta cifra tan limitada de terrenos reformables. Debemos considerar, también, la distribución en cuanto a calidad del suelo. En nuestro análisis tanto a nivel regional como nacional, encontramos que el terreno de riego corresponde a un 3% solamente y que éste se concentra en la zona central; donde precisamente por el alto valor de la tierra los predios en su gran mayoría son de tamaño pequeño. En las propiedades de mayor tamaño que seguramente serían las que quedarían sobre el punto de corte legal, el porcentaje más alto corresponde a tierras de secano de baja clasificación y, por ende, mala calidad.

Por lo tanto; queda demostrada la imposibilidad técnica que ofrece la estructura de la tenencia de la tierra, para la implementación de una reforma agraria en Chile; y tratar de justificarla en términos de la existencia de una estructura de tamaño de propiedad fundamentalmente latifundista es un error imperdonable, por el que se pagaría un precio demasiado alto.

Anexo N° 1
("Reforma Agraria, Estructura de la
Propiedad Agrícola")

A) Suelos Regados

Clase 1^a: Son tierras sin limitaciones en su uso y con muy buena capacidad productiva. Suelos planos o con pendientes (hasta 1,5%) que no presentan dificultades para el regadío. Sin limitaciones a todos los cultivos y plantaciones de la región; los rendimientos son altos o muy altos en relación con los de la zona. Tienen una adecuada dotación de agua de buena calidad y el clima es bueno desde cualquier ángulo que se le considere.

Clase 2^a: Son terrenos que presentan sólo ligeras limitaciones en su uso y de buena capacidad productiva. Suelos planos o con ligeras pendientes (hasta un 3%). Rendimientos satisfactorios o altos, siempre que se ejecute un buen manejo y fertilización del terreno. Tierra de adecuada dotación de agua de buena calidad, con buen clima.

Clase 3^a: Son terrenos que presentan moderadas limitaciones de uso y con capacidad productiva regular, aun cuando puede ser muy buena para ciertos cultivos específicos. La topografía plana o moderadamente inclinada (hasta un 5%); los rendimientos en general son bajos. Bien drenados pueden mejorar apreciablemente.

Clase 4^a: Son suelos que presentan serias limitaciones para los cultivos de la región; considerados sólo para cultivos ocasionales y más adaptados a la producción de pastos. La pendiente es superior a un 5%, que dificulta seriamente el regadío. Efectos adversos del clima limitan principalmente el período de crecimiento.

B) Suelos de Secano

1. Grupo de Terrenos Arables

Clase 1^a: Muy buena tierra que puede ser cultivada sin riesgo con los sistemas corrientes. Suelos planos o casi planos, profundos, regularmente bien dotados de elementos nutritivos. Capacidad productiva buena a muy buena.

Clase 2^a: Tierra buena que puede ser cultivada con métodos de protección de fácil aplicación; sujeta a moderadas limitaciones de uso y moderados riesgos de daños. Son de pendientes suaves, de profundidad mediana y pocas restricciones de cultivo.

Clase 3^a: Tierra moderadamente buena que puede ser usada con una buena rotación; cosechas regulares, pero necesita tratamientos intensivos

de manejo, ya que está sujeta a serias limitaciones de uso y severos riesgos de daños a causa de sus limitaciones permanentes.

Clase 4^a: Tierra buena, sólo para cultivos ocasionales y bajo manejo cuidadoso. En general, son suelos que no están adaptados a producción regular de cultivos escardados.

2. Grupo de Terrenos no Arables

Clase 5^a: Tierras muy buenas para pastoreo o forestales y que no tienen casi ninguna limitación de uso. Requieren sí de buen manejo de la pradera y del bosque.

Clase 6^a: Tierras buenas para pastoreo y forestales y que no son arables a causa de lo escarpado de sus pendientes; susceptibilidad a la erosión, delgadez de los suelos, alcalinidad u otras condiciones desfavorables.

Clase 7^a: Tierras regularmente adaptadas para empastadas o forestación, pero que tienen mayores riesgos o limitaciones para su uso debido a su suelo principalmente de pendientes escarpadas, delgados, secantes, de excesiva erosión o condiciones de alcalinidad severas. Requieren un manejo muy cuidadoso.

Clase 8^a: Aunque esta clase de terreno no aparece definida en el texto referido, se desprende en forma lógica que corresponde a terrenos de inferior capacidad potencial que las de clase 7^a de secano, esto queda demostrado en que el valor que se le asigna como avalúo fiscal es muy bajo y bastante inferior a la asignada a esta última.

Presentación de la información

En primer lugar presentaré la información a nivel regional con el fin de apreciar en forma práctica la diferencia de calidad de terreno agrícola entre cada una de las regiones. En ellas se mencionaron las características principales que se observan dando importancia a la realidad del terreno y al tamaño de los predios de la región.

Posteriormente se mostrarán los mismos datos, pero acumulados a nivel nacional, para así tener una visión global del tamaño y la calidad de los suelos agrícolas. Si sumamos los totales regionales y los comparamos con el total acumulado a nivel nacional nos encontraremos con pequeñas diferencias. Esto corresponde a terrenos ubicados en dos regiones distintas, a pesar de pertenecer sólo a un predio, es decir, el límite regional pasa por el terreno dividiéndolo en dos, contabilizándose en cada región la parte correspondiente como un predio más □

Cuadro N° 10
Estadística de predios agrícolas por tramos de superficie total, totalizando el número de hectáreas
por tipo de suelo a nivel regional

Región	Región Atacama	Tramos de superficie total	N° Predios	Total ha	NUMERO DE HECTÁREAS															
					2ª		3ª		4ª		5ª		6ª		7ª		8ª			
					Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano		
		0 - 1	1.186	739	14	369	56	218	1	1	3	8	8	62						
		1 - 5	1.151	2.741	18	881	267	820	1	1	23	47	72	611						
		5 - 10	235	1.703		288	222	497	6	19	21	57	65	533						
		10 - 20	179	2.676	11	666	352	560	38	35	39	91	101	752						
		20 - 50	256	8.489	5	1.553	1.874	1.561	38	38	86	871	833	1.543						
		50 - 100	83	5.995		305	553	1.397	10	18	316	488	967	1.920						
		100 - 300	70	13.250		371	1.384	484	10	78	495	3.552	2.206	4.748						
		300 - 500	15	5.950		71	499	772				940	892	2.698						
		500 - 750	4	2.315			74	162				1.165	671	243						
		750 - 1.000	6	5.425								3.602	1.823	1.823						
		1.000 - 3.000	19	37.064		68	41	532				16.782	6.598	13.043						
		3.000 - 5.000	10	43.528		1.401	168	105	200			8.000	7.605	26.048						
		5.000 - 10.000	8	55.317				65				10.775	18.702	25.775						
		10.000 - 15.000	3	36.277				50				4.075	9.955	22.000						
		15.000 - 20.000	3	54.999								29.987	8.012	17.000						
		20.000 - 30.000	4	100.627			30	70				30.000	23.527	47.000						
		30.000 - 50.000	7	261.982			4	66				2.010	90.000	136.774						
		50.000 y más	16	3.697.494			8	534				33.128	213.001	1.011.001						
		Total	3.255	4.336.565	48	5.973	5.734	7.893	255	73	34.112	325.451	1.181.265	2.775.481						

Fuente: Servicio de Impuestos Internos

Cuadro N° 12
Estadística de predios agrícolas por tramos de superficie total, totalizando el número de hectáreas
 por tipo de suelo a nivel regional

Región	Región Valparaíso	Tramos de superficie total	N° Predios	Total ha	N U M E R O D E H E C T Á R E A S															
					1ª		2ª		3ª		4ª		5ª		6ª		7ª		8ª	
					Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano
		0 - 1	9.841	7.326	956	914	605	257	106	5	649	1.987	875	63	838	71				
		1 - 5	8.429	20.587	3.164	3.892	2.302	1.177	288	33	1.654	2.122	3.689	146	1.585	535				
		5 - 10	4.303	30.840	5.431	6.325	7.627	2.195	75	46	1.345	1.785	2.992	70	2.032	917				
		10 - 20	2.298	33.188	3.808	3.066	5.962	3.956	57	88	1.259	2.549	127	4.716	5.787	1.813				
		20 - 50	1.519	48.266	5.445	4.058	4.218	3.773	23	134	2.278	5.315	194	7.553	11.428	3.847				
		50 - 100	523	36.665	1.210	1.493	1.682	1.682	30	110	2.146	4.237	479	7.570	12.929	3.117				
		100 - 300	478	85.616	1.115	1.207	2.027	2.056	156	156	3.110	8.928	993	15.295	38.760	11.969				
		300 - 500	155	62.371	46	285	360	879	371	201	2.554	6.281	426	13.329	31.449	5.690				
		500 - 750	120	73.499	46	431	711	430	109	2	2.410	8.290	1.501	10.601	42.866	6.102				
		750 - 1.000	78	67.345	18	281	507	938	2	2	1.190	5.090	749	12.823	37.050	8.697				
		1.000 - 3.000	182	298.002	33	1.516	1.839	1.792	537	537	3.976	16.685	7.283	46.820	153.362	64.159				
		3.000 - 5.000	34	133.059	103	103	223	172	68	68	1.382	2.747	12	6.808	76.170	45.374				
		5.000 - 10.000	26	183.436		107	645	672			3.576	7.169	12	9.743	112.363	49.149				
		10.000 - 15.000	6	71.745		2	335	335			2	1.007	44	2.739	35.359	32.257				
		15.000 - 20.000	1	16.000		7	28	28			5	156		2.080	53.610	64.966				
		20.000 - 30.000	5	121.766		37	375	375			70	3	300	61.896	64.376	67.833				
		30.000 - 50.000	5	95.160		5	459	459			3			20	18.501	144.742				
		50.000 y más	2	163.469		11	14	14												
Total			28.005	1.648.349	21.284	23.717	29.763	21.190	1.259	1.452	27.539	74.348	12.399	209.730	703.619	522.049				

Fuente: Servicio de Impuestos Internos.

Cuadro N° 13
Estadística de predios agrícolas por tramos de superficie total, totalizando el número de hectáreas
por tipo de suelo a nivel regional

Región	Región Rancagua	Tramos de superficie total	N° Predios	Total ha	N U M E R O D E H E C T Á R E A S																					
					2 ^a		3 ^a		4 ^a		1 ^a		2 ^a		3 ^a		4 ^a		5 ^a		6 ^a		7 ^a		8 ^a	
					Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano
		0- 1	14,124	7,001	863	3,005	2,274	401	205	577	1	339	282	113	231	159	28									
		1- 5	11,504	28,040	1,149	7,311	5,220	1,580	577	15	3,994	3,019	329	329	2,170	2,382	294									
		5- 10	6,353	48,642	3,214	18,426	9,600	1,796	264	57	3,990	4,030	272	272	2,539	4,104	360									
		10- 20	6,706	94,988	1,623	17,746	35,474	10,131	241	61	5,069	7,946	642	642	5,767	9,423	865									
		20 - 50	3,614	111,860	2,499	20,947	10,925	11,396	234	314	6,103	12,987	798	798	11,224	23,492	1,950									
		50 - 100	1,266	38,253	2,091	13,692	12,847	5,496	76	121	4,146	8,975	670	670	9,372	29,166	1,606									
		100- 300	722	120,847	944	5,990	7,345	6,377		446	5,835	13,929	761	761	15,718	60,909	2,593									
		300- 500	217	84,533	155	1,535	1,811	2,451		107	3,054	8,370	679	679	13,349	51,792	1,235									
		500- 750	121	71,688	899	658	899	588	71	175	2,837	6,722	325	325	12,177	43,427	3,809									
		750- 1,000	71	61,396	777	777	380	151			1,458	3,352	409	409	13,577	35,376	3,916									
		1,000- 3,000	154	247,644	127	1,730	377	1,061	60	98	4,725	13,795	194	194	27,063	176,351	21,463									
		3,000- 5,000	18	71,062		319	485	177		263	1,414	2,874			9,516	41,847	14,161									
		5,000- 10,000	17	117,678		1	135	258			510	4,076			4,752	57,625	49,820									
		10,000- 15,000	6	69,324		92	26	408				40			6,793	25,780	36,182									
		15,000- 20,000	3	50,690		145	305								250	11,669	38,321									
		20,000- 30,000	3	73,085											50	21,798	51,237									
		30,000- 50,000	3	121,268											412	8,021	112,809									
		50,000 y más	1	69,342			130	26							967	955	67,300									
Total			44,903	1,538,760	12,665	92,229	97,673	42,602	1,723	1,664	43,464	92,837	5,6%		135,927	604,276	407,949									

Fuente: Servicio de Impuestos Internos.

Cuadro N° 14
 Estadística de predios agrícolas por tramos de superficie total, totalizando el número de hectáreas
 por tipo de suelo a nivel regional

Tramos de superficie total	Región	Región Maule	N° Predios	Total ha	N U M E R O D E H E C T Á R E A S															
					1ª		2ª		3ª		4ª		5ª		6ª		7ª		8ª	
					Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano
0 - 1			10.089	6.560	95	497	1.668	773	52	49	942	805	14	530	1.206	29				
1 - 5			16.307	42.778	266	2.054	9.143	3.578	189	246	6.620	7.297	75	5.962	6.899	499				
5 - 10			7.773	58.404	2.445	4.532	9.944	4.538	141	306	6.497	8.186	214	8.402	12.434	695				
10 - 20			11.332	165.990	4.481	19.335	46.703	23.050	173	1.572	8.967	13.363	507	19.409	26.814	1.616				
20 - 50			9.567	293.323	1.597	9.514	41.287	61.162	96	2.419	13.767	30.425	2.623	54.312	70.167	3.954				
50 - 100			3.245	227.811	3.243	7.747	26.310	22.605	259	1.235	10.290	21.887	1.708	53.064	75.819	3.644				
100 - 300			2.239	364.522	3.049	8.285	19.190	26.455	84	1.659	14.914	31.198	1.826	95.275	151.265	11.322				
300 - 500			497	188.885	54	851	2.193	5.928	457	378	5.156	17.280	464	45.702	100.949	9.821				
500 - 750			252	151.994	12	956	1.404	3.693	14	378	3.379	11.414	109	27.016	95.094	8.525				
750 - 1.000			153	131.874	110	199	1.540	2.287	129	2.287	7.257	7.257	55	25.650	78.367	16.280				
1.000 - 3.000			254	396.267	1.719	1.719	1.816	2.883	258	258	4.926	9.923	112	49.951	228.629	96.050				
3.000 - 5.000			53	202.422	388	695	388	695	46	1.128	46	1.128	275	3.854	78.379	117.657				
5.000 - 10.000			41	292.330	61	505	136	138	70	1.102	799	799	70	16.131	79.711	193.951				
10.000 - 15.000			8	95.368	136	136	136	138	27	27	27	27	1.925	18.283	75.059					
15.000 - 20.000			5	34.732	267	172	172	172	308	308	308	308	54	2.263	82.415					
20.000 - 30.000			2	45.520	102	49	49	49	8.703	8.703	8.703	8.703	3.000	2.208	39.873					
30.000 - 50.000			2	63.499	160.811	157.784	157.784	157.784	1.008	1.008	1.008	1.008	1.883	12.848	48.309					
50.000 y más			61.819	2.312.449	15.242	55.650	160.811	157.784	1.008	8.703	80.793	161.297	8.052	412.120	1.041.335	709.649				
Total																				

Fuente: Servicio de Impuestos Internos.

Cuadro N° 15
Estadística de predios agrícolas por tramos de superficie total, totalizando el número de hectáreas por tipo de suelo a nivel regional

Región	Región Biobío	Tramos de superficie total	N° Predios	Total ha	N U M E R O D E H E C T Á R E A S												T ^o Secano	8 ^o Secano		
					1 ^a		2 ^a		3 ^a		4 ^a		5 ^a		6 ^a				7 ^a	
					Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano			Riego	Secano
		0 - 1	16.175	9.656	3	840	914	289	67	28	1.345	3.358	14	1.484	1.259	35				
		1 - 5	25.565	69.890	22	3.758	5.780	2.171	190	205	8.747	22.451	123	11.329	13.629	485				
		5 - 10	11.930	88.043	73	2.548	6.184	2.266	98	263	9.023	29.739	202	16.929	20.058	666				
		10 - 20	11.343	166.4%	541	10.252	14.442	4.898	1.012	1.686	13.108	49.858	490	29.658	39.347	1.204				
		20 - 50	11.642	370.864	216	10.031	32.107	24.850	143	2.881	29.080	94.868	1.662	68.128	102.090	4.808				
		50 - 100	5.348	376.655	70	7.213	16.939	12.406	71	1.424	24.950	97.718	2.395	72.756	134.821	5.892				
		100 - 300	3.714	608.992	1	8.748	24.019	19.535	53	612	23.552	132.025	2.492	126.186	257.753	14.016				
		300 - 500	717	278.189	84	1.141	6.228	5.670	17	7.892	58.095	1.692	59.297	126.607	11.666					
		500 - 750	321	195.103		699	3.197	2.669		2.727	36.072	1.206	37.643	102.122	8.768					
		750 - 1.000	143	124.621		58	1.513	875		944	19.973	32	28.883	65.642	6.6%					
		1.000 - 3.000	252	117.940		129	1.883	3.059	200	16	3.344	25.806	841	52.193	267.704	62.765				
		3.000 - 5.000	52	195.958			3.331	247		209	9.509	582	17.878	96.558	67.664					
		5.000 - 10.000	32	215.701			20	40		497	2.032		9.635	112.617	90.870					
		10.000 - 15.000	15	197.045			444	469		29	2.826		12.917	65.312	105.048					
		15.000 - 20.000	3	54.901									3.464	14.285	37.019					
		20.000 - 30.000	4	96.659									5.838	37.693	52.128					
		30.000 - 50.000	3	101.373									8.643	66.513	25.662					
		50.000 y más	1	50.072									7.000	17.000	25.772					
Total			87.269	3.607.649	1.010	45.572	117.192	79.551	1.834	7.132	125.724	596.088	11.711	569.861	1.540.810	521.164				

Fuente: Servicio de Impuestos Internos.

Cuadro N° 17
Estadística de predios agrícolas por tramos de superficie total, totalizando el número de hectáreas por tipo de suelo a nivel regional

Región	Tramos de Superficie total	Región LOS Lagos	N° Predios	Total ha	N U M E R O D E H E C T Á R E A S											
					1ª Riego	2ª Riego	3ª Riego	4ª Riego	1ª Secano	2ª Secano	3ª Secano	4ª Secano	5ª Secano	6ª Secano	7ª Secano	8ª Secano
0 -	1	2,152	1,744	42	108	319	486	142	156	484	7					
1 -	5	13,800	42,660	995	2,409	6,793	15,231	5,370	7,594	3,690	574					
5 -	10	12,361	96,097	1,590	3,669	13,306	33,794	13,435	20,256	8,725	1,322					
10 -	20	11,879	172,415	1,222	5,261	20,558	54,353	22,685	40,362	24,675	3,299					
20 -	50	12,012	399,005	563	15,147	69,875	101,169	35,646	83,693	82,006	11,391					
50 -	100	6,752	482,122	138	16,237	72,497	116,874	36,314	89,955	133,203	16,904					
100 -	300	5,245	891,735	99	29,230	139,093	179,058	75,167	145,942	269,976	53,170					
300 -	500	1,049	403,699	627	9,180	47,073	65,943	30,577	68,520	146,970	34,809					
500 -	750	360	219,484		2,036	10,840	24,116	12,658	37,225	105,076	27,533					
750 -	1,000	153	134,999		53	2,537	9,731	5,282	22,689	73,239	21,468					
1,000 -	3,000	276	468,793		945	4,582	22,637	19,316	51,148	279,555	90,534					
3,000 -	5,000	54	207,819			361	12,156	6,634	17,764	114,219	56,685					
5,000 -	10,000	58	410,886			177	14,088	16,851	31,788	229,558	118,424					
10,000 -	15,000	17	209,497				4,672	10,130	15,703	90,392	88,600					
15,000 -	20,000	12	214,642					3,988	2,900	26,665	107,539					
20,000 -	30,000	20	503,723				9,040	2,780	26,841	226,326	238,741					
30,000 -	50,000	13	493,820				20,508	12,636	34,239	200,411	219,498					
50,000 y más		8	783,641				2,431	30,468	36,109	432,368	282,265					
Total		66,721	6,136,186	4	84,275	393,439	690,275	338,991	756,649	2,528,412	1,338,774					

Fuente. Servicio de Impuestos Internos.

Cuadro N° 19
Estadística de predios agrícolas por tramos de superficie total,
totalizando el número de hectáreas
por tipo de suelo a nivel regional

Región	Tramos de Superficie total	Región Magallanes N° Predios	Total ha	N U M E R O D E H E C T Á R E A S														
				1° Secano	2° Secano	3° Secano	4° Secano	5° Secano	6° Secano	7° Secano	8° Secano							
	0- 1	31	20															
	1 - 5	285	1.040				1.040											
	5- 10	180	1.246				1.246											
	10- 20	143	2.190				1.952		238									
	20- 50	111	3.617				3.290		230									
	50 - 100	86	6.224				4.892		581									
	100 - 300	127	24.740				1.822		8.528									
	300- 500	146	58.838						13.021									
	500- 750	51	31.471						12.615									
	750- 1.000	26	23.505						4.456									
	1.000- 3.000	415	859.992						260.481									
	3.000 - 5.000	239	922.386						125.038									
	5.000 - 10.000	191	1.285.559						16.427									
	10.000- 15.000	46	570.389						1.272									
	15.000- 20.000	24	425.144						128.302									
	20.000- 30.000	25	614.667						151.671									
	30.000- 50.000	17	621.021						26.240									
	50.000 y más	13	2.783.514						116.738									
Total		2.156	8.236.063				17.683		469.127					3.261.768		4.277.959		209.526

Fuente. Servicio de Impuestos Internos.

Cuadro N° 20
Estadística de predios agrícolas por tramos de superficie total,
totalizando el número de hectáreas
por tipo de suelo a nivel regional

Región	Tramos de Superficie total	Región	Metrop. Sgo.	N° Predios	Poniente Total ha	N U M E R O D E H E C T Á R E A S											
						1ª	2ª	3ª	4ª	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª
		Riego	Riego	Riego	Riego	Riego	Riego	Riego	Riego	Secano	Secano	Secano	Secano	Secano	Secano	Secano	Secano
0 -	1	136	531	767	238	7	11	51	56	14	85	121	9				
1 -	5	841	2.706	2.359	742	32	28	401	520	23	522	1.125	91				
5 -	10	1.191	7.901	9.617	2.200	26	198	1.154	1.066	61	1.081	1.967	135				
10 -	20	35.656	4.940	12.440	7.869	51	347	1.761	2.381	97	2.526	1.993	309				
20 -	50	45.980	6.039	10.798	6.365	4	221	1.817	5.1%	196	7.569	5.351	1.062				
50 -	100	564	4.209	6.936	4.578	77	539	1.413	5.079	199	8.362	6.846	1.236				
100 -	300	421	4.210	5.720	4.209	92	737	1.585	8.578	335	18.334	25.123	2.881				
300 -	500	58	595	1.896	1.286	39	508	591	5.427	164	10.713	22.409	1.897				
500 -	750	4	262	339	420			248	3.336	138	6.724	24.411	2.031				
750 -	1.000	30	73	537	599	193	287	624	4.148	6	9.419	13.380	3.592				
1.000 -	3.000	104	1.215	2.250	1.180	753	753	1.436	11.069	251	17.853	110.109	28.715				
3.000 -	5.000	20	27	88	71			998	3.234	5	2.967	49.085	19.160				
5.000 -	10.000	11	24	126	40			251	9.427		6.431	44.994	10.543				
10.000 -	15.000										2%	6.443	3.630				
15.000 -	20.000																
20.000 -	30.000	1	696	227	90			320	93		944	17.951	2.855				
30.000 -	50.000	1		451	400				1.058		1.865	9.903	19.642				
50.000 y más																	
Total		15.179	737.038	5.332	33.526	54.651	30.285	521	3.629	13.245	60.668	1.489	95.691	340.211	97.788		

Fuente: Servicio de Impuestos Internos.

Cuadro N° 21
Estadística de predios agrícolas por tramos de superficie total, totalizando el número de hectáreas
por tipo de suelo a nivel regional

Región	Metrop.	Sigo.	Oriente	N° Predios	Total ha	1ª		2ª		3ª		4ª		5ª		6ª		7ª		8ª	
						Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano
0-	1			434	315	13	11	33									188		2		68
1-	5			270	609	103	173	147			5	16		2			87		11		45
5-	10			100	716	146	142	127				38		5			179		21		20
10-	20			71	1.102	178	200	215			20	205					37		85		44
20-	50			39	1.130	133	237	136			24	195		12			82		105		67
50-	100			27	1.934	218	83	7			78	370		39			60		681		346
100-	300			13	2.304		22	93			26	278		10			711		1.275		81
300-	500			6	2.968	263	106	3				92		21			1.077		406		400
500-	750			5	2.358		5	28			181	983					166		1.339		156
750-	1.000			2	1.786			11			123	835					107		503		207
1.000-	3.000			12	18.992			40			371	933		92			3.187		5.643		8.163
3.000-	5.000			2	9.237												1.000		2.000		6.237
5.000-	10.000			4	36.988												1.773		10.790		24.425
10.000-	15.000			3	34.050									26			400		6.920		26.704
15.000-	20.000																				
20.000-	30.000																				
30.000-	50.000																				
50.000-	y más																				
Total				988	114.539	1.054	984	840	348	15	52	3.945	647	9.054	29.781	66.963					

Fuente. Servicio de Impuestos Internos.

Cuadro N° 22
Estadística de predios agrícolas por tramos de superficie total,
totalizando el número de hectáreas
por tipo de suelo a nivel regional

Región	Metrop.	Siglo.	Sur	N° Predios	Total ha	1ª		2ª		3ª		4ª		5ª		6ª		8ª	
						Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano	Riego	Secano
0-	1			2.042	1.234	321	321	483	46	2	3	7	3			15	31		2
1-	5			1.871	4.552	772	2.194	986	822	5	4	62	24	6		117	38		22
5-	10			2.166	16.776	2.969	7.736	5.080	481	2	2	53	24	16		113	79		173
10-	20			1.194	16.191	1.289	5.239	6.522	1.554	4	9	105	59	46		490	711		163
20-	50			629	19.476	1.563	6.807	5.526	1.995	58	242	242	126	52		1.072	1.444		580
50-	100			168	11.372	1.387	3.664	2.610	812	62	9	106	106	17		684	1.076		945
100-	300			87	14.907	1.026	2.319	2.066	955	85	178	219	167			1.936	4.632		1.324
300-	500			23	8.483	11	441	312	391	7	8	108				757	5.089		1.364
500-	750			9	5.195			68	112			216				1.122	2.538		897
750-	1.000			5	4.254	233	72	23	32							236	1.805		1.853
1.000-	3.000			28	51.135	313	304	206	162	26	263	454	51			4.683	28.974		15.699
3.000-	5.000			4	15.698		4		25			59				685	2.252		12.673
5.000-	10.000			6	40.450		19	89	169			60				435	15.186		24.492
10.000-	15.000			4	42.178		6	16	16	6	126	22				303	6.593		31.795
15.000-	20.000			2	38.941			60	105			50				1.095	8.500		29.131
20.000-	30.000			1	22.953											200			22.793
30.000-	50.000			3	118.732							21					13.324		105.387
50.000 y más				2	249.288							140					30.988		218.000
Total				8.244	681.560	9.884	29.170	24.127	7.247	131	162	1.400	1.335	3.908		13.943	123.260		467.293

Fuente: Servicio de Impuestos Internos

ESTUDIO

EL SISTEMA DE SUBVENCIONES EN EDUCACIÓN: LA EXPERIENCIA CHILENA*

Gerardo Jofré**

Las familias desean educar a sus hijos y pueden, en principio, sufragar los costos de hacerlo con los mayores ingresos que la educación genera. Con todo, las familias pobres, exigidas por otras urgencias, no están en condiciones de hacerlo.

La intervención estatal debe hacerse generando incentivos correctos e intensos. Para ello los subsidios deben aplicarse sólo en Educación General, y créditos a la Educación Superior. El financiamiento a los establecimientos debe ser en función del servicio prestado. Las escuelas deben transmitir los incentivos a los profesores.

En Chile se ha aplicado un sistema de subvención por alumno atendido, que tiene incentivos adecuados. Las naturales dificultades se han superado satisfactoriamente.

Pese a tareas pendientes relevantes, el sistema en Chile ha avanzado ya lo suficiente para esperar de él importantes resultados.

I Parte Aspectos Conceptuales

La Decisión de Educar

Las familias están dispuestas a gastar en educar a sus miembros, especialmente a los niños y jóvenes. Tienen esta disposición porque la gran

*Este artículo se publicó originalmente como *Documento de Trabajo* N° 99 (abril, 1988).

**Ingeniero Comercial Universidad Católica de Chile; Asesor del Ministro de Hacienda.

mayoría de la gente cree que una persona educada realiza mejor su vida y puede tener mayores ingresos para satisfacer sus necesidades. La familia, entonces, como entidad que procura maximizar el bienestar de sus miembros, considera deseable gastar en educación.

Por otra parte, la familia puede, en principio, gastar en educación. En efecto, existe la apreciación generalizada de que la educación es un proyecto económicamente rentable, en el sentido de que el valor presente de las diferenciales de ingreso que, como efecto de su educación, percibirá un individuo durante su vida, por encima de los ingresos que ganaría si no recibiera educación, supera el valor presente de los costos de educarse. En consecuencia, la familia, o, al menos, algunos de sus miembros, obtiene un beneficio pecuniario mayor que el costo cuando decide gastar en educación, y con ese beneficio puede sufragar los gastos que lleva esta decisión consigo.

Pero, por supuesto, no siempre es rentable el proyecto, ni tampoco su evaluación en un momento es de validez futura permanente.

En primer lugar, mientras más se ha educado a un miembro de la familia, es necesario gastar mayores cantidades para obtener, probablemente, incrementos cada vez menores tanto en su capacidad de aprovechar determinadas condiciones para realizar bien su vida, como en su capacidad para generar mayores ingresos o, en otros términos, en su capacidad para procurarse mejores condiciones en las cuales realizar su vida. Los costos se incrementan marginalmente, en primer lugar, porque en la medida que el educando escala a niveles superiores de conocimiento, resulta más costoso entregarle información de creciente complejidad (como mínimo se puede afirmar que sus profesores deberán ser cada vez más preparados y, por ende, más caros). En segundo término, los costos se incrementan marginalmente porque el costo del tiempo del educando es creciente mientras más preparado esté siendo éste.

Otra razón por la que no siempre es rentable el proyecto educativo es porque los rendimientos del esfuerzo educacional son diferentes según la capacidad, disposición y condiciones del educando.

Es por esto que el proyecto educativo es rentable sólo hasta ciertos niveles de inversión, a partir de los cuales inversiones marginales no se justifican. Esto, seguramente, es una de las explicaciones importantes de que las familias sólo demanden educación para sus miembros hasta ciertos límites.

La validez de la evaluación de un proyecto educativo individual tampoco es definitiva. Es perfectamente posible que la educación de un individuo no sea rentable a partir de un momento, pero que nuevas condiciones en un futuro justifiquen nuevos incrementos en su educación.

Frecuentemente, la familia no está en condiciones de financiar el gasto en educación porque, pese a ser éste un buen negocio en principio, su limitado ingreso presente la hace tener alternativas más urgentes, o sea, más prioritarias, en qué gastar. En tales casos, no puede emprender el proyecto educativo, o al menos, no puede destinar un monto óptimo de recursos a él, en términos de llegar hasta el grado de educación que iguale los beneficios marginales a los costos marginales.

La solución clásica a este problema sería el endeudamiento. La familia evaluaría los proyectos educativos descontando a las tasas de interés de mercado y, por ende, estaría dispuesta a endeudarse a esas tasas, por lo que el mercado de capitales resolvería su problema.

Pero la mayoría de las veces surge el problema de la carencia o limitación de garantías de la familia para obtener créditos para estos fines. Los proyectos de inversión en capital humano requieren de garantías ajenas al proyecto mismo, puesto que el capital humano, en nuestro orden económico y social, no se puede hipotecar. Tales garantías ajenas al proyecto mismo muchas veces no están disponibles.

El tema de la supuesta imposibilidad de hipotecar el capital humano en nuestro orden económico y social da espacio para muchas discusiones. La primera discusión, por supuesto, es en torno a lo ineficiente que tal imposibilidad puede resultar, y lo dañina para las oportunidades de las personas. En efecto, una persona "protegida" por la proscripción de este género de contratos, en definitiva sólo pierde opciones que de otro modo tendría. Tales opciones pueden ser preferibles a la que queda disponible sin hacer el contrato.

La segunda discusión es hasta dónde es cierto que nuestro orden económico y social no admite este tipo de contratos. En el caso de los futbolistas, por ejemplo, los clubes invierten en entrenarlos y ellos aceptan que el club quede, a cambio, dueño de sus pases. Los pases se transan y constituyen un eficiente mecanismo para financiar la inversión en capital humano requerida y luego para comerciar el valor así generado. Con este sistema no existe problema alguno para que la tasa de descuento relevante para el proyecto "educativo" de formar un futbolista de la familia sea igual a la del mercado. La intervención estatal, en este caso, no es necesaria.

Otro caso similar es el del profesional que se compromete por determinado tiempo y en determinadas condiciones con una empresa para que ésta le financie un postgrado o un programa de entrenamiento.

Sería concebible que una empresa, o una agencia especializada, financiara la educación de niños o jóvenes, tal vez con la representación de su familia. El contrato obligaría, como contraparte, al educando a, una vez educado, prestar servicios por un determinado período y en determinadas

condiciones a la empresa o a la que la agencia indique a futuro, según corresponda. La empresa, o la agencia, según, sería dueña de un "pase" que podría transar. Pero este género de arreglos difícilmente se desarrollará, aun suponiendo que lograra aceptación política, si el Estado hace dumping mediante subsidios a la educación.

Esta carencia, o al menos limitación, de garantías, hace que el financiamiento de las familias constituya, en alguna medida, un estanco separado del mercado de capitales. Esto lleva a que muchas familias tengan una tasa de descuento mayor que la tasa de mercado, para sus proyectos de inversión en capital humano.

La consecuencia de esto es que muchos proyectos educativos socialmente rentables no sean emprendidos por las familias sin una intervención estatal. El proyecto no es privadamente rentable, por ser la tasa de descuento privada superior a la social.

La intervención del Estado en la Educación

La intervención del Estado se justificaría tanto como inversión en capital humano, como por ser una vía para satisfacer la demanda por mejorar la calidad de vida del prójimo más desposeído que ejercerían los individuos si no se tratase de un bien público.¹

El Estado puede actuar, ante el problema de la educación, esencialmente de dos maneras: dando acceso a financiamiento para el proyecto educativo a la familia del educando, o subsidiando simplemente la educación.

La primera de estas vías es más deseable desde el punto de vista de optimizar la asignación de recursos. Si el Estado resuelve el problema financiero de la familia, sea garantizando su deuda para educación, sea prestándole directamente a tasas de mercado,² la familia tomará la decisión de emprender el proyecto previa evaluación del mismo, descontando a tasas de mercado, que son las que la familia enfrentará como costo de capital.³

¹Ver G. Jofré, "En Busca de un Monto Óptimo de Gasto Social", *Estudios Públicos*, 18 (otoño, 1985).

²Puede pensarse en que el Estado podría dar estas garantías o estos préstamos con alguna probabilidad razonable de recuperación, puesto que ante el Estado no es tan claro que nuestro orden económico y social no admita ciertas formas encubiertas de hipotecas del capital humano, como pueden ser fórmulas tributarias de recuperación de empréstitos o compromisos de pago en servicios al estilo de los becados por el Estado para estudios de postgrado.

³Tal evaluación no será, la mayoría de las veces, más que una decisión muy intuitiva pero que constituye una aproximación a la evaluación económica a que aquí se hace referencia.

Como estas evaluaciones deben efectuarse caso a caso y dependen de condiciones muy particulares, como se señaló anteriormente, es muy valioso que la decisión la adopte la familia ante señales correctas.

Una segunda razón que hace deseable la modalidad de entregar acceso al financiamiento en lugar del subsidio simple, es que tiene costos significativos para la economía que el Estado entregue subsidios. Estas transferencias no son neutras. Por una parte, desincentivan al esfuerzo y al trabajo a los receptores de los subsidios, quienes tendrán acceso a un mayor consumo para cada nivel de esfuerzo posible, lo que normalmente les hará equilibrar sus decisiones de asignación del tiempo entre trabajo y ocio en un menor nivel de trabajo y entre esfuerzo y pereza en un mayor nivel de pereza. Por otra, quienes pagan los mencionados subsidios, también son desincentivados al esfuerzo y al ahorro, puesto que les rentan menos, ya que del producto de ellos deberán sustraer una parte para el pago de los subsidios.⁴

Es claro que el beneficio de la intervención estatal en educación es la materialización de proyectos educativos socialmente rentables que sin dicha intervención no se realizarían. Pero puesto que dicha materialización ocurrirá tanto si el Estado entrega acceso al crédito a la familia como si simplemente los subsidia, y puesto que en la primera alternativa no se incurre en los costos en términos de menor producción recientemente referidos, a iguales beneficios y menores costos, debería preferirse, entonces, por esta segunda razón la entrega de acceso al crédito por sobre la entrega de subsidios.

No obstante, frecuentemente no es práctica la alternativa del acceso al crédito. Si el proyecto educativo es de bajo costo y, aunque rentable, incrementara en pequeños montos el flujo de ingresos del educando, éste, de ser sujeto de crédito, sólo podría pagar cuotas de tan bajo monto que, normalmente, tenderían a hacer costosa en exceso su cobranza. Si el proyecto educativo es muy masivo, se hará compleja la identificación y seguimiento de los deudores.

Si los deudores están exentos de impuestos, o si desarrollan actividades inconstantes o informales, será difícil asociar a mecanismos tributarios la cobranza. Si los potenciales servicios de los educandos al Estado son de poco valor marginal, aun después del proceso educativo, será poco eficaz el pago a través de éstos. Frecuentemente, por lo demás, la asignación óptima de estas personas, en cuanto factores productivos, será a ámbitos de la economía impropios de las funciones estatales.

⁴ Ver G. Jofré, *op. cit.*

Entonces si el proyecto educativo es muy masivo y muy básico resultará inviable la cobranza tanto por los elevados costos de administración como por la imposibilidad práctica de obligar a los deudores a pagar, o de que ellos tengan costos por incumplimiento.

Cuando se trata de proyectos más selectivos y de niveles superiores, estas razones van desapareciendo y se va haciendo posible y conveniente en la práctica una alternativa que conceptualmente es siempre más deseable.

Por añadidura, cuando se trata de proyectos de niveles superiores de educación, las razones conceptuales para preferir el acceso al crédito por sobre el simple subsidio se van acentuando. En efecto, niveles superiores van haciendo que la probabilidad de que un sujeto escogido al azar tenga las características que transformen el proyecto en rentable se vaya reduciendo. Por otra parte, el mayor costo de esos niveles va haciendo necesario exigir beneficios cada vez mayores a los proyectos. La evidencia empírica de la menor probabilidad de que estos proyectos sean rentables se aprecia en lo reducida de la cúspide de la pirámide educacional, al extremo que los postgraduados y dentro de ellos, los doctorados en cada disciplina, son muy pocos.

Debe meditararse, si se está pensando que es sólo un problema de oportunidades, que innumerables graduados optan conscientemente por no continuar estudios de postgrado pudiendo hacerlo. Asimismo, la casi totalidad de los mortales interrumpen sus estudios en algún momento, lo que se precisa, por lo demás, para que efectivamente se generen las diferencias de ingreso, durante el número suficiente de períodos, que contribuyeron a la evaluación positiva del proyecto educativo en cuestión.

Entonces, en la medida que se traía de proyectos educativos de niveles superiores, se va haciendo más necesario entregar señales al sujeto para una correcta decisión cuya evaluación es cada vez más compleja y difícil de efectuar por el Estado. Además, cada vez se va haciendo más alto el costo y, por ende, mayor es el daño potencial a la economía de cada eventual subsidio. Finalmente, se va haciendo cada vez más viable tanto la operación del crédito como su exigibilidad al deudor.

En suma, en los niveles superiores de educación, es inconveniente que la intervención estatal se materialice a través de subsidios. Por el contrario, en los niveles básicos masivos, es más práctico el uso de subsidios que procurar entregar acceso a créditos.

Alternativas de Subsidios Estatales

La entrega de subsidios estatales a la educación es, entonces, en los niveles básicos, una alternativa preferible por razones prácticas, pero adolece de imperfecciones conceptuales.

Las señales que se entregan por esta vía al educando y a su familia no siempre les inducen a rechazar proyectos educativos socialmente no rentables. En efecto, la familia sólo rechazará un proyecto educativo cuando los beneficios del mismo para ella sean inferiores a la parte del costo que es de su cargo, efectuando los descuentos de los flujos del caso a su tasa familiar de descuento.

En este punto se debe tener presente que normalmente el subsidio estatal sólo cubre, total o parcialmente, los costos directos de la oferta del servicio educacional, pero no el costo alternativo del tiempo del educando, ni muchas veces otros costos de su cargo, como transporte, material didáctico y otros.

Además, ya se ha dicho, el solo hecho de subsidiar representa costos significativos para la sociedad, que se expresan en menor producción.

Hechas estas salvedades, cabe analizar las alternativas para materializar estos siempre imperfectos subsidios. Estos, no por su imperfección dejan de justificarse en muchos casos, puesto que la sociedad estará mejor con ellos que sin ellos.

Esencialmente, existen dos modalidades para que el Estado entregue subsidios educacionales: una es financiar una oferta gratuita, o bajo el costo, según los gastos en que ésta incurra, y la otra es entregar un financiamiento, sea directamente a la oferta o a través de la demanda, en función del servicio prestado.

Independientemente de la modalidad que se utilice, el servicio puede ser ofrecido por el Estado y sus organismos o por particulares. Dentro del área estatal, puede ser por entidades de dependencia del nivel nacional o por entidades dependientes de gobiernos locales. Dentro del sector privado, puede tratarse de entidades con fines de lucro, esto es, en las que personas naturales pueden disponer libremente tanto de las utilidades como de los bienes de la organización, o puede tratarse de entidades sin fines de lucro, vale decir, cuyos excedentes y bienes están afectados, sin que personas naturales tengan la posibilidad de apropiarse de ellos ni del producto de su enajenación, directa ni indirectamente.

La modalidad usada para distribuir subsidios educacionales es determinante, como se verá, en los incentivos del sistema educacional. La entidad que ofrece el servicio, por su parte, influye poderosamente en el grado en que los incentivos globales del sistema se transmiten y encauzan a las personas que participan en las entidades que lo integran.

Los Incentivos del Sistema

La modalidad tradicional de entrega de subsidios educacionales ha

sido financiar, por parte del Estado, "de acuerdo con las necesidades del servicio", establecimientos que impartan educación gratuita o bajo el costo.

Evidentemente, el concepto "de acuerdo con las necesidades..." es bastante impreciso, puesto que las necesidades son infinitas o, al menos, nunca plenamente satisfechas. En la práctica, este sistema suele adaptarse aproximadamente al criterio de asignar a cada establecimiento un monto de recursos basado en el presupuesto del período anterior más o menos una cierta variación real discreta.

Los incentivos en un sistema de este género suelen ser a incrementar el gasto para subir la base de la próxima discusión presupuestaria. Los establecimientos tienden a procurar este incremento tanto al discutir sus presupuestos como durante la ejecución de los mismos. Para ello, las fórmulas más lógicas de usar son mostrar necesidades urgentes insatisfechas y la indisciplina presupuestaria.

Como esta situación no es misterio para nadie, las contrapartes encargadas de distribuir los recursos entre establecimientos tienden a otorgar una baja credibilidad a los planteamientos de los establecimientos o de quienes aboguen por éstos.

Este sistema no tiene incentivos a optimizar la calidad del servicio, y menos a procurar optimizar la relación calidad-costos. En efecto, si bien una mejor calidad de servicio podría ser un argumento para pedir mayores recursos, puede también ser un argumento para juzgar como no prioritario a ese establecimiento versus otro que pueda percibirse como necesitado de recursos adicionales para poder mejorar una baja calidad relativa. En cuanto a incentivos a minimizar costos para cada nivel de calidad, no sólo no existen, sino existe el contrario por el efecto ya señalado en la base para la discusión presupuestaria.

El uso del sistema alternativo de entregar subsidios está mucho menos difundido en el mundo. Tal modalidad consiste, se ha señalado, en otorgar el financiamiento a la oferta en función del servicio prestado, en lugar de usar el criterio de "necesidades del servicio". Es esencial, como se verá luego, para que esta modalidad incentive la eficiencia, que la demanda pueda elegir libremente el establecimiento al cual acudir.

La concepción fundamental que subyace tras esta modalidad es la siguiente: el establecimiento que ofrezca un mejor servicio educacional obtendrá mayor alumnado; como sus ingresos dependen del alumnado que obtenga, el establecimiento estará incentivado a maximizar su calidad. Pero, por otro lado, todos los recursos con que cuenta el establecimiento para financiar su actividad son los obtenidos según el alumnado conquistado; por lo tanto, debe equilibrar la búsqueda de la máxima calidad con la minimización de costos. En la medida que el establecimiento sea exitoso en

optimizar la relación calidad-costo, obtendrá el máximo de excedentes, y por ende, estará en condiciones de expandir su acción. Lo contrario ocurre con el establecimiento ineficiente, que tiende incluso a desaparecer.

Esta modalidad, entonces, incentiva a maximizar, a nivel del sistema como un todo, la calidad de la educación, dados los recursos de que dispone el Estado para este fin.

En este punto es conveniente discutir las dos variantes que tiene esta modalidad: la primera, es la entrega directa al establecimiento de "subvenciones por alumno atendido"; la alternativa, es la entrega de un bono al alumno, con el que éste "paga" el servicio al establecimiento que selecciona. El establecimiento canjea los bonos obtenidos, en la tesorería estatal, por dinero.

Conceptualmente, ambas variantes son idénticas. En ambas, el hecho esencial que reporta ingresos al establecimiento es haber sido seleccionado por el alumno para impartirle el servicio educacional, y los incentivos, por ende, son los mismos.

Las diferencias entre ambas alternativas, entonces, son de orden práctico. El bono, en primer lugar, parece un elemento muy concreto para contabilizar el pago que corresponde que el Estado haga a cada establecimiento. De no existir tal bono, debe verificarse por otros medios la selección efectuada por los alumnos.

No obstante, el problema es bastante más complejo. En primer lugar, el bono es, aunque no se quiera, en algún grado, transable. Cuanto más transable sea el bono, más probable es que la tasa de descuento relevante para evaluar los proyectos educacionales de una familia se acerque nuevamente a la tasa familiar, en lugar de a la de mercado, con lo que se reduce la efectividad, en términos de logro, del objetivo —educar—, del otorgamiento de subsidios a la educación.⁵

En segundo término, lo que interesa subsidiar —e incentivar— no es sólo la matrícula del alumno en el establecimiento, sino su asistencia a él. El bono, entonces, como elemento para contabilizar los subsidios a pagar, no es óptimo.

La otra alternativa —subvención por alumno atendido— requiere que existan un registro de asistencia y un control de la veracidad del mismo por parte de algún organismo estatal. Esto es una complicación importante.

⁵En un análisis de curvas de indiferencia puede concluirse que la familia obtendrá un mayor nivel de bienestar en tanto más transable sea su bono, pero lo que la sociedad estaría procurando, no es de maximizar con su subsidio el bienestar de la familia sino lograr que el proyecto educativo —socialmente rentable pero privadamente no— se ejecute.

Pero la ventaja de esta alternativa es que la transabilidad de los subsidios es casi nula, y por ende, el objetivo de los mismos se obtiene en alto grado.

Intensidad de los Incentivos

Para que los incentivos del sistema surtan los efectos esperados, no basta que la dirección en que éstos actúan sea la correcta, sino se requiere, además, que su intensidad sea alta.

Los incentivos aplicados a un establecimiento sólo serán efectivos si la organización interna del mismo transmite los incentivos correctamente a las personas de cuya acción depende el resultado educativo. Debe existir una "permeabilidad" de la organización para que los incentivos que a ella se aplican como un todo afecten a los miembros de la organización.

Un primer requisito que debe cumplir un establecimiento para que sea permeable a los incentivos es que sea creíble el sistema que se le aplica para la entrega de recursos. Ya hemos visto que para que los incentivos sean correctos, la modalidad de entrega de subsidios debe ser en función del servicio educacional impartido a beneficiarios que libremente han elegido al establecimiento. No obstante, aunque se establezca este sistema, si los establecimientos perciben que en caso de que obtengan por esta vía un financiamiento "insuficiente para cubrir sus necesidades", el "déficit" resultante les será cubierto, los incentivos supuestamente correctos se diluyen y de hecho el sistema pasa a regirse por la modalidad de "presupuesto suficiente para las necesidades".

Esta situación tiende a presentarse con mayor fuerza si los establecimientos son públicos que si son privados. Dentro de los públicos, la credibilidad del sistema de entrega de recursos según el servicio prestado es menor en los establecimientos de dependencia del nivel central que en los de dependencia local o municipal.

En efecto, se espera que el Estado no permita que un establecimiento estatal no cuente con los recursos necesarios para cumplir sus compromisos. Además, la evidencia empírica señala que el Estado, tarde o temprano, termina por responder a esta expectativa. En tales circunstancias, los funcionarios a cargo suelen incurrir en compromisos no sólo sin temor de no poder cumplirlos, sino, por el contrario, con cierto entusiasmo en contraerlos, puesto que ellos serán cumplidos por el Estado.

En el caso de establecimientos que no dependen del nivel central sino de municipalidades u otras formas de gobiernos locales cuyos presupuestos son, total o parcialmente, autónomos, la credibilidad del sistema de entrega de recursos según el servicio prestado es algo mayor, puesto que se percibe como posible que el gobierno central deje sin cubrir los eventuales

déficit de estos establecimientos, dejando de cargo de los presupuestos locales autónomos la cobertura de los compromisos contraídos que sean imposibles de cumplir si, por falta de preferencias suficientes del alumnado, no obtienen los recursos para ello requeridos. En tales circunstancias, existen incentivos para que los gobiernos locales o municipales controlen a sus establecimientos y les exijan rendimientos porque de otro modo están amenazados sus propios presupuestos autónomos.

Con todo, incluso en el caso de establecimientos municipales, existe margen para especulaciones en el sentido de que, a la larga, el gobierno central tampoco permitirá que los compromisos adquiridos a nivel local no se cumplan. La diferencia en estos casos es que los gobiernos locales perciben que muy probablemente deberán pagar parte de la cuenta.

En los establecimientos privados, en cambio, la esperanza de obtener una asistencia extra a la modalidad establecida formalmente para la entrega de recursos, tiene poco asidero. Esto es más cierto en el caso de los establecimientos con fines de lucro, en los que la mencionada esperanza no existe en absoluto, pero también puede afirmarse que, incluso un establecimiento privado sin fines de lucro tiene una esperanza baja de recibir recursos estatales sobre la base de las "necesidades insatisfechas del establecimiento" si éste ha fracasado en obtener los recursos conquistando preferencias de los estudiantes.

Un segundo requisito que debe cumplir un establecimiento para ser permeable a los incentivos, es que las remuneraciones de las personas que actúan en él y, más aún, la propia existencia de sus puestos de trabajo, dependan, explícita o implícitamente, del éxito del establecimiento en obtener recursos. Por otra parte, esta es una condición sine qua non para poder implantar la modalidad de entrega de recursos de acuerdo con el servicio prestado.

La administración de una organización tiene diversas variables que manejar para alcanzar sus objetivos. Las más clásicas son la selección de bienes y servicios a vender, los precios a los cuales intentará su venta, la cantidad y tipo de factores de producción que contratará, y la política de remuneraciones a los mismos que intentará.

Pero no siempre puede, la administración, manejar sin restricciones estas variables. Muchas veces enfrenta regulaciones que limitan sus posibilidades. Evidentemente, sus posibilidades de éxito serán más reducidas en la medida que enfrente más restricciones, hasta hacerse casi nulas si las restricciones son excesivas.

En el caso de un establecimiento educacional, el servicio a ofrecer suele estar bastante definido y regulado por la autoridad. Si el establecimiento recibe ayuda estatal, lo más probable es que también estén limitados

sus precios, si es que no están, incluso, prohibidos los cobros (con lo que el "precio" del servicio sería, por ejemplo, la subvención por alumno, o sea, totalmente determinado exógenamente). Si, además, el establecimiento tuviera determinado exógenamente tanto la cantidad como el costo unitario del personal —que constituye su principalísimo ítem de gastos—, los únicos grados de libertad de administración estarían en intentar diferenciar en calidad un servicio dentro de márgenes limitados por la regulación estatal del mismo, y en intentar reducir los costos diferentes de remuneraciones que, se ha dicho, ofrecen un margen de acción muy reducido.

En tales circunstancias, podría alegarse con mucho fundamento que no es viable administrar con éxito un sistema sobredeterminado, y por lo tanto, incoherente. Entonces, sería muy legítimo demandar un pronunciamiento entre dos alternativas viables: optar por mantener las rigideces del presupuesto de remuneraciones pero acompañándolas con un sistema de entrega de recursos a los establecimientos basados en "necesidades"; o bien implantar el sistema de entrega de recursos de acuerdo con las "preferencias obtenidas" pero permitiendo a la administración manejar el presupuesto de remuneraciones para hacer viable su cometido.

Ahora bien, administrar el presupuesto de remuneraciones, para ser más exactos, administrar el personal, significa que se le puede contratar y despedir sin más restricciones que las que establece el derecho laboral común, y que se puede negociar las remuneraciones y condiciones de trabajo con iguales reglas. Esto significa que los profesores no pueden, entonces, gozar de propiedad del cargo o de inamovilidad, y que no pueden tener encasillamientos generales regulados en materia de remuneraciones.

En establecimientos estatales suele existir una mayor demanda por escalafones e inamovilidad que en los privados, por cuanto se percibe como más factible que sistemas estatales puedan financiarse, a pesar de esta rigidez (naturalmente, con detrimento de los incentivos del sistema) que privados puedan hacerlo. Por otra parte, suele percibirse a las autoridades como proclives a aceptar argumentos en pro de escalafones, carreras docentes, etc., y por supuesto, la inamovilidad, banderas de lucha que suelen tener los gremios de profesores y que las autoridades frecuentemente perciben como políticamente rentables como consecuencia. Todo ello hace que exista una tendencia a mantener este tipo de rigideces en los sistemas estatales, y tales rigideces hacen inviable un sistema con incentivos a la calidad de educación.

Si por el contrario, como suele ser la situación más frecuente en el área privada, el profesor percibe que su sueldo depende, incluso a nivel individual, de la calidad de sus servicios, y cree, además, que sólo mantendrá su empleo si desarrolla sus funciones eficientemente, tendrá los incenti-

vos para esforzarse por tener un óptimo desempeño. Es frecuente que se argumente que, en estas condiciones, el profesor se inquieta, lo que le alteraría psicológicamente repercutiendo en una baja en la calidad de sus clases. La discusión, por supuesto, no es fácil de zanjar, pero debe tenerse presente que la situación laboral común, en cualquier actividad, no es con una absoluta seguridad en el empleo. Incluso en Japón, el despido es una alternativa que acecha al trabajador inepto. La situación óptima es que el trabajador —y, también, el profesor— sienta que puede ganarse su seguridad con eficiencia y dedicación, pero que el desempleo le aguarda si no se aboca a prestar servicios de calidad. En esas condiciones sobreviven y son eficientes, en general, la casi totalidad de los trabajadores, sin ser presas de incertidumbre excesiva.

En cambio, si un trabajador siente que, sin importar su rendimiento, su empleo estará seguro y no sufrirá su salario, es humano que se deje estar y tenga un desempeño mediocre.

Un tercer requisito para que los incentivos se transmitan con la adecuada permeabilidad a las personas que se desempeñan en un establecimiento, es que las pérdidas que éste eventualmente tenga afecten patrimonialmente a las personas naturales que toman las decisiones empresariales en el establecimiento. Por supuesto, que también las utilidades las beneficien.

Para que el establecimiento optimice la calidad de la educación impartida dados los recursos con que cuenta, es necesario que se adopten decisiones óptimas en la administración. Es imprescindible que la dirección sea capaz de motivar al profesorado, tanto a través de los incentivos básicos laborales a los que ya se ha hecho referencia, como a través de las relaciones profesionales y técnico-pedagógicas. Además, se precisa que la dirección elija los adecuados programas de perfeccionamiento del profesorado. Es necesario que la dirección logre que el cuerpo docente trabaje integradamente en pos de metas comunes; que estructure planes y programas óptimos para cada asignatura; que establezca los sistemas más adecuados de control y seguimiento de planes y programas, de evaluación del rendimiento de los alumnos; que establezca normas adecuadas de disciplina escolar. Es preciso que la dirección logre desarrollar en el alumnado un espíritu positivo hacia el estudio y una actitud positiva hacia el establecimiento. La dirección debe lograr que tanto profesores como alumnos y como padres y apoderados, tengan una gran fe en que conseguirán alcanzar una excelente educación.

Todo esto requiere de una dedicación y una constancia extraordinarias. No se logra de la noche a la mañana, ni se improvisa. Es necesario que exista una entrega excepcional por parte de las personas que intervienen en esta construcción. Dentro de estas personas, hay algunas, como es el caso

de los directores, que desempeñan un rol clave. La selección y constante evaluación de estas personas y de sus resultados, son esenciales para el éxito de la gestión educativa. Y para que esa evaluación constante se efectúe con esmero, es indispensable que haya personas a quienes les importe extraordinariamente el resultado que se obtenga.

Es indudable que los responsables últimos de la eficiencia de un establecimiento educacional deben tener fuertes motivaciones para que desempeñen su importante rol social con propiedad. Estas motivaciones deben ser de dos tipos: por una parte, la vocación de servicio y de educar; por otra, las humanas, legítimas y poderosas motivaciones de lograr un mayor bienestar propio y familiar, esto es, el interés por el resultado económico de la gestión.

Existen personas, y no pocas, cuyas motivaciones de servicio y de amor por la educación son tan poderosas, que con sólo tener satisfechas en un mínimo sus motivaciones de bienestar personal y familiar, se entregan integralmente a la optimización de la educación y obtienen resultados excelentes. Pero también el interés económico conduce a la búsqueda y contratación de personas cuya vocación educativa garantice un satisfactorio resultado económico del establecimiento.

La calidad de la educación es demasiado importante para el desarrollo de un país y de sus habitantes y la cantidad de recursos que el Estado gasta en ella es muy cuantiosa como para no agotar los medios que conduzcan a asegurar los mejores resultados posibles. Confiar solamente en que se contará en todos y en cada uno de los establecimientos con personas de vocación que permitan prescindir de un sistema con adecuados incentivos económicos es, no sólo peligroso, sino la evidencia empírica a través de todo el mundo ha probado que no resulta. No hay duda de que tales personas existen y que, cuando están allí, su acción abnegada produce grandes satisfacciones a la sociedad. Pero no constituyen la norma general. Entonces, sólo los contados establecimientos en que la Providencia determina que surjan estos espíritus excepcionales dan frutos valiosos, en tanto la mayoría de un sistema, si no cuenta con los incentivos adecuados sólo ofrece magros resultados.

Por otra parte, la presencia de incentivos económicos adecuados no obstaculiza en modo alguno, sino por el contrario, encauza y refuerza la acción benéfica de la vocación educacional.

Ahora bien, si a esto se suma la consideración de que un sistema sin incentivos económicos adecuados suele presentar incentivos no neutros, sino perversos, se concluye que la importancia de los incentivos pecuniaros correctos es vital.

Este preámbulo al tema que se abordará a continuación tuvo por objeto exorcizar un prejuicio muy difundido en relación con el lucro en la educación y es el que considera que el reconocimiento y uso de incentivos económicos adecuados son contrapuestos con el reconocimiento y uso de la vocación educativa y el espíritu de servicio y de abnegación del educador.

Establecido, entonces, que, sin perjuicio de las motivaciones vocacionales, que afortunadamente existen y que se reconocen plenamente en este planteamiento, son útiles y necesarias las motivaciones económicas apropiadas, corresponde ahondar en este tercer requisito para la permeabilidad del establecimiento a los incentivos: que los patrimonios personales de quienes adoptan las decisiones de administración en el establecimiento, se vean afectados por los resultados de éstos, tanto en las pérdidas como en las utilidades.

Los incentivos económicos, se ha dicho por ahí, no existen si se juega "con porotitos".⁶ El mercado no tendería a óptimo alguno si el juego no fuera en serio, si a fin de mes se dijera a los ganadores: "Felicitaciones, te hiciste rico, pero ahora, vengan todos los dineros y a cada cual le dará el Estado una cantidad independiente de lo que ocurrió en el juego".

Los tomadores de decisiones respecto de un establecimiento estarán en la situación descrita si sus haciendas personales son independientes de los resultados de los establecimientos por ellos dirigidos. Este es el caso de funcionarios gubernamentales responsables de establecimientos públicos. También es el caso de los consejeros de corporaciones privadas sin fines de lucro, responsables de establecimientos de su dependencia.

Un funcionario gubernamental responsable de un establecimiento que obtenga malos resultados económicos, recibirá su sueldo mes a mes sin que estos resultados le resten un céntimo y, en el extremo, si los dolores de cabeza que le cause esta situación llegan a excesos, puede renunciar a su posición y dejar a su sucesor el arreglo de la situación por él provocada. Se podrá argüir que, en ese caso, algo habrá perdido —su empleo—, si sólo por esta razón se vio forzado a renunciar o si —lo menos frecuente—, por dicha razón fue despedido. Pero ante ese argumento hay que tener en cuenta que la pérdida personal, si la hay, es de monto insignificante en comparación con la pérdida social que, con su desidia, habrá provocado el funcionario de marras. En efecto la magnitud de la catástrofe tendrá que ser de importancia para que esté en extremos que lleven al funcionario en cuestión a la renuncia.

⁶La alusión es a los juegos de salón con apuestas, cuya esencia es que las pérdidas y las ganancias se paguen con dinero verdadero, por cuanto si se juega "con porotitos" o fichas que no se canjearán, concluido el juego, por dinero, las conductas de

El caso del consejero de la corporación privada sin fines de lucro es similar al recién analizado.

Debe reconocerse que estos casos no son la regla general pero sí se observan en la práctica, y con mayor frecuencia de la que se quisiera. Su existencia no lleva a concluir que por estos fenómenos los sistemas con establecimientos estatales, o privados sin fines de lucro, no funcionan. Sólo lleva a la conclusión de que incurren frecuentemente en costos importantes por estas causas.

Existe una diferencia que vale la pena tener presente entre la situación, en este aspecto, de un establecimiento estatal y uno privado sin fines de lucro que hace que las magnitudes potenciales de las pérdidas por este tipo de irresponsabilidades sean menores en el caso de los segundos que en el de los primeros. La diferencia es en la posibilidad de endeudarse sin garantías reales. En el caso de un establecimiento privado sin fines de lucro, cualquier posible acreedor exigirá garantías adecuadas para otorgar crédito. En cambio, en el caso del establecimiento público, muchos acreedores percibirán que hay un respaldo estatal detrás, por lo que otorgarán al establecimiento acceso a créditos sin garantías que pueden contribuir a acrecentar sin control la magnitud de las pérdidas sociales.

Estas situaciones, en cierto sentido amplio del término, "excepcionales", son sólo la punta de un témpano de mucho mayor magnitud. Una adecuada administración no abarca sólo la supervivencia o el financiamiento a ras del sistema administrado. Una administración eficiente debe procurar obtener el máximo provecho de los recursos disponibles.

Un funcionario gubernamental considera, por lo general, aceptablemente cumplido su cometido como administrador si logra que el establecimiento se financie. Este logro, por lo demás, tiene un gran valor en comparación con lo más comúnmente observado en las administraciones de organizaciones estatales a través del mundo. Pero el citado logro dista mucho de ser un óptimo social. Podrá argüirse que existen muchos ejemplos de funcionarios gubernamentales que no paran ahí, sino que siguen más lejos en sus empeños administradores, y es verdad. Pero ellos son tanto o más excepcionales que los funcionarios irresponsables a que se hacía referencia con anterioridad, y probablemente el excedente total⁷ generado

los jugadores son enteramente diferentes a las que observarían en un juego "en serio", con lo que el propio juego se desvirtúa hasta llegar a perder todo interés.

⁷Difícil de medir por cierto, puesto que puede tratarse tanto de excedentes financieros como de excedentes en términos de mejor calidad del servicio educacional respecto de la calidad mínima que se requeriría para obtener la cantidad mínima de preferencias que hacen posible financiar al ras el establecimiento. El último tipo de excedente es de muy difícil cuantificación.

por aquellos más allá del mero financiamiento a ras no supere los déficit totales que provocan éstos. Entonces, en el promedio, los establecimientos estatales tienden a ser administrados para lograr el financiamiento mínimo y no para optimizar el aprovechamiento de los recursos disponibles.

La situación de un establecimiento privado sin fines de lucro es también, en este aspecto, similar a la de un establecimiento estatal. Es posible que empíricamente pueda encontrarse una mayor tendencia a la optimización en estos establecimientos que en los estatales, por la mayor motivación que se habrá acumulado en el origen de ellos, dada la espontaneidad de su constitución.

En el establecimiento privado con fines de lucro, la situación, en cambio, es enteramente diferente. En primer lugar, toda pérdida del establecimiento grava directamente el patrimonio de sus propietarios. En tales circunstancias, el dolor pecuniario tiende a corregir vehementemente cualquier asomo de irresponsabilidad. No se trata de que la erradique, pero existe el contrapeso de que los irresponsables, en estos casos, pagan peso a peso las consecuencias de sus actos.

En segundo lugar, ningún inversionista acepta que su negocio⁸ se conforme con financiarse. Espera maximizar las utilidades. Para ello debe lograr, y exigir a sus colaboradores, obtener el máximo de los recursos asignados a su negocio. En el caso de un establecimiento educacional con fines de lucro, procurará encontrar una combinación de calidad educacional y costos que dé la máxima utilidad. En otras palabras, para un nivel de costos dado, maximizar los esfuerzos para entregar la mejor calidad posible de servicio, para obtener así el máximo de preferencias del alumnado, y con ello, el máximo de ingresos.

Entonces, un sistema basado en establecimientos particulares con fines de lucro, tiende no sólo a financiarse, sino a obtener el máximo aprovechamiento de los recursos.

El excedente que genera una óptima administración se distribuirá, para una cierta cantidad de recursos canalizados al sistema, entre mejorar calidad del servicio y utilidades de los inversionistas. Esta distribución no será capricho de estos últimos, sino estará determinada por la competencia. Esto es, si algún inversionista pretendiera retener demasiadas utilidades, los establecimientos competidores, a través de ofrecer mejor servicio, obtendrán preferencias de algunos alumnos que antes preferían a aquél, con lo que se reducirán sus excedentes. Esta será una señal que le estará

⁸Negocio no es una mala palabra, sólo significa Neg-ocio, vale decir, la negación del Ocio (en inglés Business, o sea, Busy-ness: ocupación).

enviando el mercado para indicarle que está reteniendo excedentes en exceso como utilidades, y un corrector doloroso de este rumbo errado. Por otra parte, en tanto el sistema como un todo no llegue a ofrecer una rentabilidad igual a la tasa de costo de capital de mercado, siempre existirán inversionistas entrando a competir en la oferta de servicios educacionales. Esta competencia la harán tanto intentando superar la eficiencia técnica de los otros establecimientos como resignando una mayor proporción de los excedentes para entregar mejor servicio.

Los temores, entonces, que frecuentemente se expresan, en el sentido de que el establecimiento educacional con fines de lucro como negocio que es, minimice la calidad para maximizar utilidades, son infundados. Y si un establecimiento pudiera hacer esto con máxima rentabilidad, ello no sería sino una muestra de que su eficiencia técnica supera tan largamente a la de la competencia, que puede darse ese lujo. Tal situación, que conceptualmente podría ocurrir, no significaría daño alguno a la calidad educativa. Por el contrario, constituiría un fuerte estímulo para que los competidores procuraran desentrañar el secreto y, al hacerlo, levantar la calidad del sistema como un todo y forzar al establecimiento "escapado" a entregar al alumnado el producto total de su innovación tecnológica, a través del mecanismo competitivo antes descrito.

En este punto es esencial que exista libre entrada de establecimientos a la prestación del servicio. La tendencia más frecuente de los gobiernos es a condicionar esta entrada al cumplimiento de ciertas regulaciones y a la aprobación de la autoridad.

El problema de las regulaciones es complejo. En efecto, si el Estado está subsidiando la prestación del servicio, se requieren regulaciones para definir qué servicio es el que se subsidia. Sin estas regulaciones, la demanda va a orientar el servicio hacia otras necesidades que las familias requieren resolver con mayor urgencia. El impacto en el bienestar familiar, ya se ha dicho, va a ser mayor, pero se va a desvirtuar la buscada igualación entre la tasa de descuento social y la familiar, que es lo que pretende el subsidio a la educación.

Esta es una justificación de las regulaciones, en presencia de subsidio a la educación. Pero se vio antes que en la medida que aumentan las regulaciones, se restringen las posibilidades de aprovechar la creatividad y los incentivos de decenas y cientos de miles de personas, de innovar en mejoras de calidad y definición de servicios. El exceso de regulaciones asfixia al sistema en lo que le es más esencial: la búsqueda de una mejor calidad educacional.

La definición de las regulaciones a aplicar es, entonces, un arte delicado.⁹ Lamentablemente, lo más frecuente de observar es que las regulaciones las proponen personas que carecen de una comprensión de las graves consecuencias de sus excesos, y que son temerosas y prejuiciadas en relación con la acción de entes descentralizados, y especialmente desconfiadas, si tales entes son privados. Las autoridades que sancionan sus proposiciones suelen, por desgracia, encontrarse sin alternativas, aparte que, muchas veces, comparten los mismos temores y desconfianzas de sus equipos técnicos.

Las autorizaciones para ingresar a la actividad constituyen otro problema delicado. Si la autorización es discrecional, se termina siempre, más temprano que tarde, en una barrera infranqueable al ingreso. Por esto, lo ideal es que las autorizaciones no sean más que una verificación del cumplimiento de las regulaciones existentes.

La libre entrada de establecimientos a competir es una fuerza tremenda para forzar al sistema a entregar cada vez mayor calidad educativa. Por desgracia esto suele no ser bien comprendido y se la restringe a menudo y en grado grave.

Un cuarto requisito para que los establecimientos sean permeables a los incentivos a mejorar calidad, es que quienes los administran tengan responsabilidad sobre sistemas manejables. Las empresas u organizaciones en cualquier actividad tienen un cierto nivel de integración. En la medida que la organización abarca más actividades y niveles, van surgiendo algunas economías de escala, pero su administración se va complicando. Las organizaciones que se estructuran con un tamaño más eficiente, van logrando prevalecer en el mercado y en la competencia, de modo que las organizaciones tienden a equilibrarse, en el largo plazo, en esos rangos de tamaño óptimo. Por supuesto, las condiciones van cambiando, y un cierto tamaño que tal vez era el óptimo al que estaba convergiendo cierto tipo de organizaciones, cambiadas determinadas condiciones no lo es más aún antes de que las organizaciones se equilibren en ese tamaño. Con todo, la tendencia al tamaño óptimo existe en el mercado competitivo.

Pero es frecuente que los sistemas educacionales con financiamiento estatal no sean competitivos. Entonces, está determinada la complejidad de

⁹Tal vez una buena sugerencia al momento de definir regulaciones, es contrastarlas con la realidad existente. Si un porcentaje significativo de los establecimientos que hay, no las cumplen, la regulación resultará excesiva. Por desgracia las regulaciones tienden a concebirse como ideales o al menos como mínimos indispensables pero de escritorio. Al regulador de escritorio le debe resultar imposible comprender cómo ha podido funcionar el sistema hasta entonces tan por debajo de los mínimos indispensables definidos por él...

sus organizaciones por decisiones adoptadas sin señales de mercado, producto simplemente de una planificación central.

Es así como lo más frecuente de encontrar en estos sistemas es que la totalidad de los establecimientos que los componen se administren centralizadamente por niveles nacionales. Los resultados más comúnmente observados en tales sistemas son burocracia, desinformación, decisiones divorciadas de las necesidades reales de cada establecimiento, inoperancia y, en general, múltiples síntomas de la imposibilidad humana de administrar razonablemente sistemas gigantescos y centralizados.

Esta es una poderosa razón adicional a las ya expuestas para descentralizar los establecimientos estatales entregándolos a los gobiernos locales, los que tienen mucho mayores posibilidades de administrarlos razonablemente.

La Selección de los Beneficiarios

Se ha señalado que es deseable que los subsidios que entregue el Estado sean los mínimos indispensables para lograr un cierto nivel de servicio educacional. Esto se ha establecido, porque la entrega de subsidios tienen costos de consideración para la economía, que repercuten en la producción, el crecimiento, el empleo y, en definitiva, en el propio desarrollo social.

El objetivo de la entrega de subsidios estatales es lograr que niños y jóvenes que sin estos subsidios no se educarían, y que es socialmente rentable que se eduquen, lo hagan. Pero si se subsidia la educación a una persona que sin ese subsidio se habría educado con recursos familiares, se está incurriendo en todos los costos de subsidiar pero no se obtendrá beneficio alguno a cambio.

Para evitar, entonces, la entrega de subsidios con perjuicio neto para la sociedad, deben seleccionarse los beneficiarios de los subsidios.

Esencialmente existen dos alternativas para efectuar esta selección. La primera es que el Estado clasifique a los potenciales beneficiarios en función de su situación socioeconómica y, estimando desde qué nivel hacia arriba se educarán aun sin subsidio, asigne los subsidios al resto. La segunda alternativa es que los propios usuarios se autoclasifiquen al seleccionar el establecimiento en el cual se educarán.

El primer sistema tiene la desventaja de que es difícil tanto establecer objetivamente el nivel socioeconómico de cada familia, como estimar en función del puro nivel socioeconómico quiénes estarían dispuestos a financiar sus estudios sin subsidio. Es un sistema que tiene el peligro de albergar arbitrariedades y es demasiado esquemático para un problema mucho más complejo.

El segundo sistema requiere de una explicación adicional. Si existieran establecimientos subvencionados y establecimientos pagados sin diferencias perceptibles en el servicio prestado, nadie se autoclasificaría seleccionando el establecimiento pagado. La gente se autoclasificará así sólo si perciben diferencias entre ambos establecimientos.

Esto significa que para que exista la autoclasificación, la cual no adolece de ninguno de los serios inconvenientes de la selección de beneficiarios por el Estado, debe admitirse que la educación subvencionada será de calidad inferior que la pagada. Esta idea suena chocante, pero no es sino la realidad que existe en cualquier parte del mundo. Si no existiera esta diferencia, nadie asistiría a escuelas pagadas.

Pero el problema es más complicado. En la medida que suba "en exceso" la calidad de las escuelas subvencionadas, tenderá a vaciarse un contingente de alumnos desde las pagadas a aquéllas. Si el Estado aumenta persistentemente las subvenciones, tiende a que toda la población termine educándose en forma gratuita. Esto puede parecer atractivo a muchos analistas, pero significa echar una pesada carga sobre las espaldas de la economía, carga que terminará por empobrecer a la generalidad de los habitantes del país y también por afectar la propia calidad de la educación en el largo plazo. Un país que abusara de una política de este tipo, cuando se enfrentara, a futuro, a una tasa de crecimiento insuficiente, tal vez menor que la de la población, vería empobrecerse gradualmente también al Estado y, tarde o temprano, terminaría enfrentado a reducir su presupuesto de Educación y a rebajar la calidad al punto de provocar nuevamente la autoclasificación de algunos estudiantes. Nótese que estos estudiantes, puesto que se habrían —sus familiares— empobrecido, sólo se desprenderían hacia escuelas pagadas si la calidad descendiera a niveles aun inferiores a lo que eran de equilibrio en un inicio.

Este análisis no deja de tener una cierta cuota de exageración. En efecto, es probable que si un gobierno sólo se permitiera un alza importante en la calidad de las escuelas subvencionadas, aun a costa del vaciamiento hacia ellas del alumnado de las pagadas, pero manteniendo políticas equilibradas o, aún más, austeras, en el resto de los sectores sociales, la tasa de crecimiento tal vez no caería tanto que hiciera caer el ingreso per cápita, y quizá nunca se presentara el empeoramiento de la calidad de educación a que se ha hecho mención. Sin embargo, debe reconocerse que es improbable que un gobierno siga la política descrita en educación y no emprenda otras similares en salud u otros sectores sociales. Por otra parte, aunque ello ocurriera, no deja de ser cierto que el crecimiento, y por ende el bienestar social de largo plazo, se vería influido en alguna medida por esta política, al

menos en términos de que el país podría haber crecido más sin ella, con repercusiones aún más favorables, a largo plazo para la educación.

La conclusión de este análisis no es, en modo alguno, que la calidad de las escuelas subvencionadas deba caer. La conclusión es que debe "administrarse". No se puede ser siempre partidario de aumentarla, porque se puede terminar al intentarlo, empeorándola a la larga. Tampoco (y esto es más obvio) se puede ser siempre partidario de reducirla, porque esto terminará, seguramente, reduciéndola a largo plazo. Pero sí puede ser conveniente, en determinadas circunstancias, contener el aumento de la calidad de la educación subvencionada para obtener a largo plazo una mayor calidad que lo que se obtendría expandiéndola indiscriminadamente.

Esta política equilibrada y que administre conscientemente el nivel de calidad de la educación subvencionada determinará la posibilidad de optimizar el grado de autoclasificación de los beneficiarios que se pueda obtener.

Un segundo elemento importante a tener en consideración en este aspecto es la distorsión que produce la existencia de sistemas dicotómicos de subvención. Es frecuente que se exija absoluta gratuidad a la educación subvencionada. Cuando esto ocurre, el sistema se polariza. Por una parte, existen las escuelas subvencionadas gratuitas, cuyo nivel de calidad, "a eficiencia constante", depende del monto de la subvención por alumno. En el otro extremo se ubican las escuelas pagadas, las cuales sólo pueden obtener alumnos si ofrecen una calidad tremendamente superior a la de las escuelas gratuitas. Esta calidad tan alta por supuesto lleva a que su costo sea también muy alto. El resultado es que las capas intermedias de la sociedad que estarían dispuestas a pagar por una calidad intermedia un monto moderado, se encuentran sin alternativa.

La subvención, entonces, debe admitir la posibilidad de que la escuela cobre. Si esto ocurre, la subvención debe ser menor en la medida que mayor sea el cobro, hasta desaparecer a niveles de cobros muy altos. En este esquema subsiste una distorsión, cual es que se mantiene una especie de "impuesto al cobro" en los niveles intermedios, pero esta distorsión es inevitable desde el momento en que existe subvención, y en todo caso, la tasa implícita de ese "impuesto" será menor al 100% que él tiene en el caso de que la subvención exija gratuidad a la escuela.

Un sistema que admita la posibilidad de cobro en estos términos, aumenta las posibilidades de autoclasificación de los alumnos. Como complemento, aumenta los grados de libertad de la autoridad para mejorar la calidad de la educación subvencionada sin vaciar las escuelas pagadas. Por ejemplo, si en un país sólo existe la educación subvencionada gratuita y se creara esta modalidad intermedia, en la medida que los alumnos se

desplazaran de aquélla a ésta, se liberarían recursos que permitirían mejorar la subvención de ambos tipos de escuelas con el mismo gasto inicial. Obviamente esto redundaría en un mejoramiento de la calidad de educación de los grupos que, seleccionando escuelas gratuitas, se estarían autoclasificando como los más pobres, y en un mejoramiento mayor de la calidad de la educación para aquellos que, al seleccionar escuelas con algún grado de cobro (y por ende, mayor calidad), se habrían autoclasificado como de nivel socioeconómico intermedio.

El Sistema más Ventajoso

Como conclusión del análisis hasta aquí presentado, se desprende que la intervención del Estado en la educación ha de ser a través de créditos o garantías para créditos en los niveles superiores y no a través de subsidios. En los niveles básicos masivos, la intervención será más eficiente por la vía de los subsidios.

Los subsidios deben ser distribuidos sobre la base de las preferencias obtenidas por los educandos en lugar de la base de las necesidades de gasto del establecimiento. Así se logrará que los incentivos del sistema sean a optimizar la calidad de la educación para los recursos disponibles.

Los incentivos correctos del sistema señalado surtirán mayor efecto en la medida que sean creíbles, que las remuneraciones del profesorado dependan del éxito del establecimiento, que los patrimonios de los administradores y responsables de los establecimientos se vean afectados por los resultados de la gestión de ellos, y que los sistemas sean manejables, esto es, que no sean gigantescos aparatos centralizados. También es un requisito que exista una efectiva libertad de ingreso de nuevos establecimientos al sistema.

Todos estos requisitos los satisfacen mejor los establecimientos privados que los estatales, y entre aquéllos, mejor los que tienen fines de lucro que los que no se los permiten. También entre los establecimientos estatales, los descentralizados, dependientes de municipalidades, o gobiernos locales, se acercan mejor al cumplimiento de los señalados requisitos que los de dependencia central, con los cuales un sistema con incentivos adecuados, prácticamente es inviable.

Deben existir los incentivos para que los beneficiarios se autoclasifiquen, en cuanto a su situación socioeconómica para evitar la entrega de subsidios en exceso, por los graves daños que ésta provoca a la economía y a la sociedad. Para ello debe aceptarse que existirán diferencias de calidad asociadas al esfuerzo que acepte efectuar cada familia.

Finalmente, debe evitarse la dicotomía subvencionado con condición de absoluta gratuidad versus pagado sin subvención alguna. Para subir la calidad de todo el sistema debe admitirse la posibilidad de un estrato intermedio, de financiamiento compartido entre la familia y el Estado, cuya subvención será menor que la del estrato gratuito.

II Parte

La Modernización de la Educación General en Chile

Situación en 1980

En 1980 existían en Chile 8.846 establecimientos de Educación General, Básica y Media. De éstos, 6.370 eran fiscales, 1.674 particulares subvencionados y 802 particulares pagados.

Los establecimientos fiscales eran administrados centralizadamente y presentaban problemas similares a los de la mayoría de los sistemas educacionales públicos a través del mundo. Esto es, centralismo, burocracia, ineficiencia y una baja efectividad en el logro de una aceptable calidad de educación.

Tal vez las dos principales causas de estos problemas eran la ausencia de incentivos correctos a la gente que trabajaba en cualquier nivel y cargo en el sistema, a producir un óptimo servicio educacional, en términos de cantidad y calidad, dados los recursos disponibles, y la imposibilidad humana de administrar razonablemente un sistema centralizado gigantesco, aún si las personas que actuaban en él hubieran tenido adecuados incentivos.

Los Cambios de 1980

En 1980, el gobierno chileno inició una profunda transformación estructural del Sistema Educacional financiado por el Estado, incluyendo no sólo el sistema público, sino también el particular subvencionado.

La reforma tuvo tres elementos principales:

El primero fue que los recursos asignados por el Estado a la educación iban a ser distribuidos entre los establecimientos sobre la base de una subvención por alumno efectivamente asistente; el segundo, que la administración de las escuelas iba a realizarse por entes descentralizados, tanto municipalidades como organizaciones privadas; y el tercero, que las escuelas iban a competir por los estudiantes en igualdad de condiciones, y aquellas que pudieran competir exitosamente obtendrían una mayor cantidad de recursos monetarios que aquellas que resultaran perdedoras.

Como un indispensable complemento de lo anterior, el Ministerio de Educación no iba a administrar más escuelas; no iba a contratar profesores y, por supuesto, iba a terminar los contratos existentes; las escuelas públicas iban a ser transferidas en propiedad a las municipalidades, y éstas iban a ser completamente libres en su administración, con la sola excepción de su sujeción a normas "técnico-pedagógicas". Esta libertad de administración necesariamente incluía una completamente descentralizada y libre relación laboral entre municipalidades y profesores, solamente sujeta a las leyes laborales generales.

Este último aspecto significaba que los profesores que habían tenido una carrera esquemática y sin riesgos, en términos de salarios y su evolución a través del tiempo, y una completa seguridad de mantener sus empleos y ascender independientemente de sus desempeños, iban a ser forzados a competir y a ser eficientes si querían mantener sus trabajos y mejorar sus salarios.

Este era, tal vez, el problema más difícil de la reforma.

Pero no era el único. El nuevo esquema era por sí mismo difícil de aceptar para una cantidad de gente tradicionalista que pensaba que: "la educación debe ser impartida por el Estado".

Se recordará que Chile en 1980 aún estaba gozando un período de prosperidad económica, con una tasa promedio de crecimiento del PGB de 7,2% entre 1975 y 1981. Este hecho influenció la reforma estructural de la educación. Todos los profesores continuaron sus trabajos en las escuelas pero, pese a ello, recibieron sus desahucios. Pudieron escoger el sistema previsional que tendrían a futuro entre los de aplicación general (AFP o sistema antiguo) y el de aplicación propia sólo del sector público, aun cuando el costo para el empleador era diferente según su decisión dado el compromiso de mantener, como punto de partida, el nivel de sueldo líquido que tenían en el Ministerio.

La subvención por alumno se indexó al IPC al expresarse en Unidades Tributarias Mensuales. Adicionalmente, la mayoría de las municipalidades ganaron un incentivo monetario por una vez que operaba según la prontitud con que efectuaran el traspaso. La subvención, por su parte, se estableció en un nivel que superaba en 30% el nivel de subvención implícito existente a esa fecha,¹⁰ y en 61% a las subvenciones que entonces se entregaba a las escuelas particulares subvencionadas.

El aumento de la subvención para las escuelas particulares subvencionadas fue de tal magnitud que éstas iniciaron un período de gran auge,

¹⁰ decir, el gasto fiscal dividido por el número de alumnos.

que se refleja en el aumento de establecimientos de este tipo desde 1.674 en 1980, hasta 2.643 en 1985.

La Detención del Proceso en 1983

En 1983 el proceso de traspasos se encontraba avanzado en alto grado. Se habían traspasado 5.692 establecimientos que representaban un 87% del total de establecimientos inicialmente fiscales. Se habían traspasado 65.234 profesores, equivalentes a 78% del total, y 1.618.904 alumnos, que representaban el 83%.

En 1983 se suspendió la acción de traspasos, quedando bajo dependencia del Ministerio 841 establecimientos, 19.528 profesores y 331.110 alumnos.

Durante el período de suspensión de los traspasos, empezaron a generarse una serie de problemas que pusieron en jaque la modernización de la educación.

El primer problema fue la aparición de los déficit municipales.

A contar del mes de junio de 1982 se interrumpió la indexación de la subvención. Desde esa fecha, se reajustaron las subvenciones a la par con los reajustes salariales del sector público.

Es pertinente referirse en este punto, a los efectos de una subvención indexada en la economía en general y en la educación en particular. La indexación de un ítem de gasto tan importante como es el de subvenciones en educación, que en el presupuesto 1987 representa un 10% del Presupuesto Fiscal total, excluido el servicio de la Deuda Pública, introduce una tremenda rigidez en el Gasto Público. Cuando se hace necesario efectuar un ajuste en éste, como fue el caso en la época a que se está haciendo referencia, indexaciones como ésta resultan serios escollos. Ahora bien, cuanto más tardan estos ajustes en efectuarse, más se afecta la economía y, en definitiva, de mayor magnitud resultan.

Por otra parte, ya se ha discutido la importancia de que el nivel de las subvenciones pueda ser "administrado" por el gobierno no sólo por razones de interés económico general, sino incluso para optimizar la calidad de la educación en el largo plazo. Si la subvención está indexada, los márgenes para dicha posibilidad de "administración" desaparecen.

Las municipalidades habían ido administrando sus establecimientos en condiciones muy favorables. En efecto, una subvención indexada en UTM daba holguras que pavimentaban el camino para lograr al menos un financiamiento a ras. Al suspenderse esta indexación, aun cuando la evolución del principal ítem de gasto en sus presupuestos educacionales —los salarios—, podía perfectamente sujetarse al ritmo de evolución de la

subvención, asomaron tímidamente los primeros déficit en 1982 por un monto total de 180 millones de pesos.

Ante esto, los alcaldes pidieron apoyo al nivel central. La decisión era trascendental porque influiría decisivamente en la credibilidad del sistema de subvenciones.

Se optó por cubrir los déficit.

En 1983, los déficit ya eran 450 millones de pesos. Volvieron a ser cubiertos por el nivel central, y en 1984 se empinaban ya a 1.143 millones, para elevarse en 1985 a 1.705 millones de pesos.

En 1982, 68 municipalidades solicitaron y recibieron aportes desde el nivel central para cubrir sus déficit. En 1985, 208 municipios recibían estos aportes. Las 68 municipalidades que en 1982 presentaban déficit, tenían una importante participación rural en sus sistemas. La ruralidad, como se verá luego, era más difícil de financiar. En 1985, 47 municipios claramente urbanos estaban presentando déficit.

El manejo municipal en este período se desvió, en muchos casos, de los principios de una eficiente administración. Por ejemplo, municipalidades que presentaban baja relación alumnos por profesor, y que exhibían déficit financieros, contrataron más profesores, aumentando su déficit.

Estos hechos sugieren claramente que en ese período se dejó de creer que el sistema de subvenciones se aplicaba en serio y como resultado, dejaron de operar sus incentivos.

Un segundo problema que surgió en este período fue una fuerte presión para igualar las rentas de los profesores. Los que permanecían como empleados fiscales, tuvieron mejoramientos de rentas por aplicación del D.L. 3.551 de 1981.¹¹ Ante esto, el profesorado municipal reclamó un tratamiento equivalente. Se creó una asignación paralela a los recursos para subvenciones que pagaba directamente el Fisco, tanto a los profesores de establecimientos municipales como a los de particulares subvencionados, y que era equivalente a la del D.L. 3.551. Esto introducía una severa perturbación en el sistema por tres motivos. En primer lugar, porque el Estado pagaba ahora, además de una subvención por alumno a los establecimientos, un sobresueldo a los profesores, con toda la confusión que ello llevaba consigo y dando la señal a los profesores de que, independientemente de su desempeño, el Estado estaba garantizando y vigilando sus rentas; el segundo motivo era que el Estado estaba entregando la señal de que los sueldos de los profesores estaban regidos por una norma de aplicación general y que

¹¹Este cuerpo legal establecía el calendario de mejoramientos de remuneraciones de la escala única, el que podía anticiparse en aquellos servicios que redujeran dotaciones. El Ministerio de Educación, entonces, iba cumpliendo ese calendario.

debían atenerse a una regla igual para todos, nuevamente independiente del desempeño personal y de los resultados financieros del establecimiento; en tercer y último término, algunos profesores, sea municipales o particulares, podían haber experimentado mejoramientos de cualquier especie previamente, sin que nadie pudiera enterarse a esas alturas, y recibir esta asignación estatal por otro lado; más aún, había profesores que ya no trabajaban en un establecimiento pero que recibían a través de él su asignación. Como se puede apreciar, ante estas perturbaciones cualquier política de remuneraciones que intentara aplicar un establecimiento quedaba desvirtuada y, por supuesto, se alteraban gravemente los incentivos del sistema de subvenciones ante la absoluta impermeabilidad del sistema para transmitirlos a los profesores.

El tercer problema grave surgido en este período fue la prohibición explícita a los alcaldes de despedir gente. Se ha establecido ya que es esencial para el funcionamiento del sistema de subvenciones que exista libertad para administrar el personal en los establecimientos. Con esta prohibición, sumadas las presiones para igualar rentas y el hecho de que los déficit se cubrían por el nivel central, transformando de hecho la modalidad de entrega de recursos a una basada en las "necesidades del servicio", los incentivos del sistema de subvenciones se perdían irremisiblemente.

Por otra parte, la imagen de la municipalización, ante el surgimiento y fortalecimiento de esos conceptos que le eran contrarios, se debilitaba paso a paso, especialmente ante los profesores mismos.

Un cuarto problema de gravedad que se presentó en este período fue la introducción al D.L. 3.476 de 1980, Ley de Subvenciones a la Educación, de la letra h) de su artículo 3°, la cual establecía que un establecimiento particular subvencionado requería, para prestar servicios de educación, de una declaración del secretario ministerial (SEREMI) de Educación, de que "no existía exceso de oferta" en el área. Obviamente el privado que se estuviera instalando no habría querido hacerlo donde "existía exceso de oferta", salvo que creyera que habría competido con éxito, para beneficio de los educandos. La disposición en cuestión era claramente atentatoria contra la libre entrada a la actividad. El argumento que se enarbolaba para mantener esta disposición era que la entrada de un privado exitoso a un área le quitaría alumnado a la municipalidad provocándole un déficit. Tal argumento, no obstante, contravenía la esencia del sistema de subvenciones, puesto que si en la competencia, el particular que se hubiera instalado le hubiera quitado alumnado al municipio, ese alumnado se habría estado beneficiando con la mayor calidad y el municipio habría debido competir mejor o reducir gastos.

A esta disposición, que acaba de ser derogada, se han sumado frecuentemente obstáculos que las municipalidades pueden poner, a través de negación de permisos, a la instalación de competidores.

Cabe hacer presente que la mayoría de los SEREMI de Educación declararon que había excesos de oferta y por lo tanto impidieron la entrada de particulares. Incluso se llegó al extremo, en una región, de dictarse una resolución que rezaba "en toda esta Región no existen necesidades insatisfechas de infraestructura educacional", y luego se presentaron proyectos de construcción de escuelas públicas en la misma región, y se han financiado con Programa FNDR-BID.

El último problema surgido en esta etapa fue el de la educación rural. El problema era que la subvención estaba calculada para financiar un establecimiento con una relación alumnos por profesor normal, del orden de 30. Pero en sectores rurales, tal relación muchas veces es inalcanzable.

La Corrección y Reanudación de los Traspasos en 1986

En los meses de agosto, septiembre y octubre de 1986, se traspasó la totalidad de las escuelas que permanecían en el sector fiscal.

En 1985 se habían empezado a corregir los problemas que habían surgido a partir de 1982, y se hubo de abordar otros que se presentaron a raíz de estas difíciles enmiendas.

Una primera acción fue el tratamiento de los déficit. Se realizó un estudio para determinar el origen de éstos en el cual se descartaron dos hipótesis que existían: que los déficit tenían como causa la ruralidad y que los déficit tenían como causa la desindexación de las subvenciones. El estudio concluyó que la causa principal y casi exclusiva de los déficit era el exceso de profesores en relación con el número de alumnos.

Tener exceso de profesores en relación con el alumnado tenía tres efectos que atentaban contra la calidad de la educación: el primero, que puesto que tal exceso generaba déficit, el Estado debía gastar recursos en cubrir esos déficit en lugar de usarlos en mejorar la subvención; el segundo, que los recursos de los establecimientos se distraían en financiar los sueldos de personal que no se necesitaba, sustrayéndose de usos que permitirían mejorar la calidad de la educación como podría haber sido el mejoramiento de remuneraciones para atraer a los mejores profesores del país al sistema, con adecuadas rentas, y el tercero que puesto que este exceso era la causa fundamental de los déficit, para mantenerlo había que continuar financiando dichos déficit, lo que anulaba los incentivos del sistema de subvenciones, con lo que se alejaba la esperanza de mejorar la calidad de la educación.

Se tomó, entonces, la decisión de terminar los déficit. Para ello, se puso en práctica un plan en etapas. La primera fue limitar los recursos para cubrir déficit. Se entregó un monto a cada intendente regional para que lo distribuyera entre los municipios deficitarios, y la región como un todo debía enmarcarse en ese nivel de déficit. Luego se programó una reducción gradual de estos recursos, los que desaparecieron en febrero de 1988. Paralelamente, se levantaron las restricciones que impedían a los alcaldes administrar descentralizadamente su personal.

Como resultado de estas medidas, los déficit se fueron reduciendo conforme a lo programado, y los profesores excedentes fueron siendo exonerados gradualmente.

En este punto es conveniente hacer algunas consideraciones relacionadas con los despidos de profesores. Las municipalidades tenían, como promedio, una relación alumnos por profesor de 24. Los establecimientos que permanecían bajo dependencia del Ministerio y que se traspasaron en 1986, presentaban una relación de 16 alumnos por profesor. Entretanto, los establecimientos particulares subvencionados exhibían una relación de 38 alumnos por profesor. La norma ministerial admite 45 alumnos por curso, con derecho a subvención.

Por otra parte, cuando se estudiaron las causas de los déficit, no se encontró correlación negativa, ni positiva significativa, entre el puntaje obtenido por los establecimientos en la Prueba de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER) y la relación alumnos-profesor.

Estos hechos sugerían fuertemente que los profesores que no eran financiados con las subvenciones, no estaban tampoco aportando a la calidad de la educación impartida por los establecimientos.

La salida del sistema de estos profesores era, por otra parte, paso obligado para volver a establecer un sistema que incentive a sus actores a optimizar la calidad de la educación con los medios disponibles.

La disyuntiva, entonces, era incurrir en el costo de despedir profesores para hacer posible la modernización de la educación y la correspondiente optimización de la calidad de la educación, o renunciar a la modernización y, correlativamente, renunciar al objetivo de mejorar la calidad de la educación. Lo que se hizo, entonces, fue optar por la primera alternativa.

El segundo problema era el de las asignaciones paralelas al pago de subvenciones. Para eliminar esta asignación y las perturbaciones por ella acarreadas, se reajustaron las subvenciones en un porcentaje que equivalía al reajuste por concepto del D.L. 3.551 y se eliminó la asignación ad hoc que existía. Pero al hacerlo, la norma estableció una condición que, a su vez, creó un problema nuevo que hubo de ser abordado repetidas veces con posterioridad. En efecto, la norma estipuló que la totalidad de los recursos

que percibiera el establecimiento por concepto del reajuste de la subvención que ella otorgaba, debía destinarse a remuneraciones del personal. Tal disposición tenía varios inconvenientes: seguía entregando señales de la existencia de regulaciones centrales de las rentas, con prescindencia de los rendimientos individuales; por otra parte, existía un problema de indeterminación del efecto del reajuste, puesto que la base sobre la cual debería calcularse tal efecto, mes a mes, es cambiante, ya que es la asistencia promedio; como las rentas no podrían cambiar de igual forma, la norma hubo de ser interpretada para aplicarse con el efecto calculado a una fecha determinada. Esto pudo afectar posteriormente a establecimientos cuya asistencia haya caído. Un tercer inconveniente fue que creó una nueva bandera de lucha atentatoria contra la esencia del sistema de subvenciones, a saber, que los efectos de los reajustes de subvenciones se destinaran a remuneraciones íntegramente. Este problema se presentaría repetidas veces en posteriores reajustes hasta que, luego de algunas transacciones en porcentajes inferiores a la totalidad de los reajustes del caso, se alcanzó un consenso en cuanto a que los reajustes deben ser de libre disponibilidad, coherentemente con la libre administración de la política de personal que deben tener los establecimientos para que el sistema opere con los incentivos adecuados y sea viable.

En cuanto a la ruralidad, el problema se resolvió estableciendo que los establecimientos que se encuentren a más de 5 km, tanto de un radio urbano como del establecimiento más cercano, tendrán una subvención diferente por alumno, diferencia que tenderá a cero si el alumnado es más abundante.

Pero durante este período de correcciones y reanudación de la modernización surgieron nuevos problemas que amagaban la estabilidad del sistema de subvenciones.

El primero de ellos fue el planteamiento de que las subvenciones eran insuficientes para la Educación Media Técnico Profesional. En estricto rigor, nunca es correcto afirmar que una subvención es "insuficiente". En efecto, estrictamente hablando, a cualquier nivel de subvención, por bajo que éste sea, se puede definir un nivel de calidad que le corresponda y con el cual el sistema podría funcionar. Entonces, cuando se alega "insuficiencia" de un cierto valor de una subvención, lo que se está planteando, en realidad, es un deseo de aumentar el estándar de calidad para el que está "calibrado" el sistema. Por otra parte, como siempre todo el mundo está de acuerdo en que sería deseable una mayor calidad, la cuestión del valor de las subvenciones no es un problema trivial y requiere tener en cuenta tanto las posibilidades fiscales como los efectos que pueda tener un valor u otro tanto

en la economía como en la calidad de largo plazo de la educación como ya se ha discutido.

No obstante, el planteamiento de la "insuficiencia" del valor de las subvenciones de la modalidad Técnico Profesional ha tenido un asidero concreto. Se ha planteado que, para "estándares comparables" de calidad (hasta donde sea posible pensar en este concepto), los costos de la Educación Técnico Profesional son mayores que los de la Científico Humanista, por la necesidad de insumos, herramientas, inversión en equipos y maquinarias, etc. Considerando, entonces, que la subvención para ambas modalidades es del mismo valor, estaría claro que la calidad de la Educación Técnico Profesional tiene un estándar inferior a la Científico Humanista.

Ante esta situación, se ha propuesto subir la subvención correspondiente.

Sin embargo, como contraargumento, existe la aprensión de que, si se aumentara el valor de esta subvención, algunos establecimientos científico-humanistas podrían sentirse tentados a transformarse en Técnico Profesionales, manteniendo un sesgo Científico Humanista en la educación a impartir, de modo que sus costos aumentarían en proporción menor que la subvención y que la educación entregada siguiera respondiendo a la preferencia Científico Humanista de su demanda. Como esto es difícil de delimitar, podría llegarse a que ante una mayor subvención, la generalidad de la Educación Media subvencionada se transformara en "Técnico Profesional sesgada a Científico Humanista", con lo que el efecto práctico sería un alza de la subvención de media sin diferencias. La decisión que se estaría tomando, entonces, en la práctica y sin saberlo, si se aumentara la subvención para técnico profesionales, sería, posiblemente, un aumento general de la subvención para Educación Media.

Pero en el intertanto, existiendo la percepción generalizada de que la Educación Técnico Profesional tendría una subvención "insuficiente", se ha configurado una situación seriamente distorsionada en esta modalidad de la enseñanza.

En primer lugar, se han aceptado convenios con corporaciones privadas sin fines de lucro, en general, ligadas a organizaciones gremiales de empresarios, para que éstas se hagan cargo de establecimientos técnico-profesionales originalmente fiscales. Aceptándose el diagnóstico de la "insuficiencia" de la subvención, estos convenios se hicieron al margen de este sistema, sobre la base de mantener un presupuesto igual al gasto que efectuaba el Ministerio en el establecimiento.

Los incentivos operaron. Estos establecimientos gradualmente redujeron el número de alumnos, y con el presupuesto garantizado, normalmente indexado al IPC, fueron configurando establecimientos "modelos",

pero con una menor cantidad de alumnos, de modo que el monto de recursos por alumno llegó a niveles imposibles de pensar como valor generalizado para el sistema.

El efecto demostración de esta situación privilegiada alcanzó a las municipalidades, las que demandaron un tratamiento equivalente para los establecimientos de este tipo que se les traspasaran en 1986, el cual se les otorgó, aunque con algunas correcciones.

Por contraste, los establecimientos técnico-profesionales particulares subvencionados están operando con el sistema normal de subvenciones.

Esta situación será difícil de resolver por cuanto establecimientos que llevan varios años operando a niveles irreales para lo que es posible sostener como sistema general, se han ido consolidando y habituando a ese nivel, lo que obstaculiza seriamente su corrección. Por otra parte, la situación existente debe solucionarse, puesto que ella tiene distorsiones de magnitud y desproporciones tan serias, que entran la puesta en práctica de un sistema impersonal que pueda desarrollarse normalmente.

Otro problema que ha emergido en este período ha sido el crecimiento descontrolado de la oferta de determinados tipos de educación que deberían ser excepciones. Es el caso de la Educación Especial Diferenciada, y de los Internados.

Las correspondientes subvenciones son, en el primer caso, más del doble de la general, y en el segundo, adicional a ésta. Estas características han hecho que resulte atractivo crear establecimientos orientados a esos servicios, los cuales pueden encontrar una demanda muy superior a la existente en la actualidad. De mantenerse esta tendencia expansionista, el Fisco no estará en condiciones de financiar el gasto correspondiente sino a través de un menor crecimiento nominal de las subvenciones generales. En otras palabras, es indispensable dominar esta situación para que no termine afectando la calidad de la educación.

Aparte este efecto financiero, debe tenerse presente que el sobreuso de la Educación Diferenciada puede redundar en daños a niños que, estando en un límite psicológico en el que podrían ser tratados como casos normales, resulten ingresados a establecimientos especiales. Otro tanto, aunque con menor daño, puede ocurrir con alumnos que, pudiendo permanecer en el seno de sus familias, sean inducidos a internarse.

Otro problema fue el Estatuto Docente. Existía, como una antigua aspiración del profesorado, que se había transformado en una norma a través de la Carrera Docente establecida por el D.L. 2327 de 1978, aunque nunca se pudo materializar, la idea de que el profesorado tuviera condiciones laborales especiales, con carreras esquemáticas, horarios especiales, regímenes especiales de provisión de cargos, derechos a traslados y otras

normas de similar tenor. Esta concepción, por otra parte, no calzaba con la descentralización de la educación, ni menos con el sistema de subvenciones por alumno atendido. Era una concepción consistente con un sistema estatal centralizado y con presupuestos sobre la base de las necesidades de cada establecimiento, necesidades que habrían estado dadas por las remuneraciones que correspondieran al personal, con independencia de su desempeño.

Tras arduas deliberaciones, se promulgó la Ley N° 18.602, que introduce ciertos tratamientos especiales al gremio apartándose en algún grado de la legislación laboral común. La ley en cuestión no deja de introducir una dificultad importante a la administración de los establecimientos, especialmente a los municipales. Con todo, sus disposiciones no llegan a hacer inviable la administración del personal en los mismos.

Finalmente, es conveniente destacar un último problema que se presentó en este período, y que dio origen a esfuerzos para resolverlo con nuevos inconvenientes que ilustran las dificultades de alcanzar un manejo razonable de una entrega masiva de subsidios como es ésta.

Se detectó que sistemáticamente la asistencia media declarada por los establecimientos en los días en que recibían una visita inspectiva era inferior a la declarada en el resto del tiempo.

Este fenómeno sugería una práctica extendida de una sobredeclaración de asistencia.

Ante esto, se creó un concepto para corregir los datos de asistencia según las discrepancias de asistencia entre las observadas en los días de inspección y las declaradas en el mes respectivo por el establecimiento.

Puesto que la variable observada es aleatoria, se estipuló que se tomaría en cuenta el promedio de varias discrepancias y que habría un grado de tolerancia, introduciéndose correcciones gradualmente en la medida que la discrepancia fuese más significativa, hasta, ante discrepancias de consideración, tomar como dato el obtenido en las visitas inspectivas.

Así, se establecía un sistema que era una proxis de un test de hipótesis.

Pero al transcurrir cierto tiempo de aplicación, algunos responsables de establecimientos hicieron ver que solía ocurrir que las visitas inspectivas aumentaban en días de tormenta en los que era lógico presumir que la asistencia sería de verdad inferior al promedio del mes. Con esto, las correcciones tenían un claro sesgo que no correspondía a lo que la norma pretendía corregir.

Ante este inconveniente se introdujo una nueva corrección que "estandariza" las discrepancias observadas cada día en el área correspondiente. Es de esperar que con eso terminen las dificultades, pero el punto

parece revelar que ante sistemas tan artificiales como el que nos ocupa, existe mucho espacio para que personas con objetivos diferentes a los que suponen los fundamentos de un programa de subsidios, introduzcan distorsiones en él que pueden llegar a afectarlo.

Un Sistema de Evaluación de la Gestión Educativa

La modernización de la educación tiene por objeto mejorar la calidad de la educación. Esto requiere de un programa sistemático de evaluación de la gestión educativa.

Aún puede ser prematuro pretender obtener conclusiones de evaluaciones de la modernización, pero es necesario empezar a efectuar mediciones sistemáticas de calidad de la educación para poder obtener conclusiones y efectuar correcciones, a plazo mediano.

La Prueba de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER)¹² fue creada para estos efectos y se aplicó entre 1982 y 1984. Sin embargo, después se ha interrumpido su aplicación.

El PER es una evaluación orientada al diagnóstico y a la entrega de apoyo para mejorar la prestación del servicio a quienes lo imparten. Es una evaluación del grado de los objetivos específicos de las asignaturas principales y entrega, además de los resultados, absolutos y comparados, de la evaluación misma, información que apoya el mejoramiento a los distintos niveles que influyen en la prestación del servicio.

Los resultados de esta evaluación están orientados a apoyar la toma de decisiones a distintos niveles. En primer lugar, informa al apoderado del resultado de su pupilo, del resultado del curso, del establecimiento, de establecimientos similares y del total del país. Esta información permite al apoderado formarse una idea cabal no sólo del rendimiento comparado de su pupilo, sino también del establecimiento, y es de incalculable valor para la toma de una decisión difícil, como es la selección y mantención, de un establecimiento para educar a sus hijos.

A los profesores se les informa de los resultados que están obteniendo sus cursos, incluyéndose las comparaciones pertinentes. Los resultados se especifican a nivel de cada objetivo propio de su asignatura. Conjunta-

¹²Véanse las publicaciones "Antecedentes para la interpretación de Resultados PER - 1984" y "Orientaciones Pedagógicas que Emergen del Análisis de Preguntas de las Pruebas de Matemáticas, Castellano y Desarrollo Afectivo del PER - 1984".

mente, se les imparten orientaciones pedagógicas para mejorar la educación entregada.

A los directores se les facilitan los resultados de los cursos en una forma más global que a los profesores, incluyendo las comparaciones relevantes. Esta información es valiosa tanto para evaluar el trabajo efectuado por los profesores, como para orientarlos a futuro. Es una valiosa ayuda para evaluar rendimientos.

Finalmente, se entregan informes al Ministerio, tanto orientados al nivel central como a los niveles regional y provincial; otro tanto se hace a nivel comunal. Cada uno de estos informes tiene el nivel de agregación que sea relevante según el destino de los mismos.

Esta herramienta, como se ve, es muy valiosa para el sistema de subvenciones; las fuerzas que en dicho sistema impulsan a los establecimientos a impartir una educación de mejor calidad operarán más certeramente con la información que entrega el PER. Los padres y apoderados seleccionarán los establecimientos de sus pupilos con un mejor conocimiento de la calidad de educación que éstos entregan. Los directores de los establecimientos podrán apreciar mejor qué profesores están haciendo un buen trabajo y cuáles no.¹³ Cada profesor podrá apreciar mejor si está en buen camino o si debe enmendar el rumbo, y recibirá las orientaciones para mejorar su desempeño.

Desgraciadamente, el PER no se ha aplicado en forma sistemática, sino sólo en los años señalados. Por otra parte, no se ha dado la debida difusión a sus resultados. El Programa ha sido resistido por temor a la evaluación que él permite hacer de los educadores. En este aspecto debe entenderse que los maestros se deben a la educación de los niños y, en consecuencia, deben aceptar y apoyar un sistema de evaluación que, si bien les incomodará a veces porque les exigirá superación, hará esto en pos de mejorar la calidad de la educación impartida, que debe ser la meta superior de su labor de educadores.

Tareas Pendientes

Bajo este presuntuoso título no se puede pretender exhaustividad en cuanto a la previsión de tareas a abordar a futuro, pero se mencionarán

¹³En estas evaluaciones hay que ser cuidadosos. Un buen porcentaje de logro de los objetivos en una materia puede ser resultado de una buena labor del profesor o de una muy alta calidad de alumnos producto, por ejemplo, de un método muy exigente de selección de éstos. Un establecimiento de "puertas abiertas", en cambio, tenderá a obtener puntajes inferiores.

algunas que son importantes en Chile para continuar el avance, consolidación y perfeccionamiento de la modernización de la educación.

La primera tarea es consolidar el sistema de subvenciones en los establecimientos municipales. Esta es una labor que, en realidad, se está realizando actualmente, y se va ejecutando día a día; sin embargo, ella no podrá considerarse cumplida sino hasta que transcurra mucho tiempo con el sistema funcionando plenamente, de modo que se forme y generalice una mentalidad coherente con los principios del sistema de subvenciones.

Para ello, una primera condición es que se consolide el término de los aportes para déficit desde el nivel central —lo que ya está materializado, en conocimiento y aceptación de los municipios y los giros terminaron en febrero de 1988. Los administradores municipales deben enmarcar sus presupuestos de gasto en los ingresos operacionales de los establecimientos, salvo que la municipalidad decida suplementar esos aportes con recursos propios, lo que, por cierto, es deseable y legítimo si tales recursos se destinaran efectivamente a usos que aumenten la calidad de la educación impartida.

Una segunda condición para esta consolidación es que se reconozca y acepte la absoluta autonomía e independencia de los municipios para administrar el personal de los establecimientos. Esto significa libertad para seleccionar su personal, para contratarlo y para despedirlo; autonomía total para definir las cantidades y tipos de personas a mantener, y para negociar con ellas las remuneraciones y demás condiciones de trabajo. Debe aceptarse que cada establecimiento defina descentralizadamente sus políticas de remuneraciones, y que pueda diferenciar a nivel individual para que queden relacionadas con los desempeños de cada persona.

Este reconocimiento hoy existe formalmente y se respeta en la generalidad de los casos. Sin embargo, siempre es un tema sensible. Para que esta autonomía se consolide, es conveniente que se retire el tema lo más posible de las vitrinas políticas. A ello contribuye que las municipalidades encomienden a corporaciones separadas de ellas la administración de las escuelas; sería beneficioso, también, que no se administraran todas las escuelas de una comuna como un conjunto único por un solo ente, sino se las dispersara en distintas corporaciones. Para que esto último sea posible, las corporaciones deben evitar crear burocracias para esta administración, a través de delegar las más funciones posibles a los propios establecimientos.

Una cabal consolidación del sistema de subvenciones en el ámbito municipal supone que el equilibrio financiero se logre no sólo a nivel de cada municipalidad en forma consolidada, sino a nivel de cada establecimiento. En efecto, subsidios cruzados entre escuelas sólo ocultan ineficiencias en algunas de ellas y conspiran contra una eficiente administración.

Logrado este equilibrio a nivel de cada establecimiento, debe exigirse a los mismos máximos excedentes con los cuales financiar mejoramientos de calidad.

En el otro aspecto en que debe avanzarse en el ámbito municipal es en el financiamiento de inversión. Hoy en día, la inversión en escuelas públicas se está financiando mayoritariamente con recursos fiscales independientes de las subvenciones. Esto supone la confección de una planificación centralizada para priorizar proyectos. Por otra parte, al municipio en cuya comuna se localiza una nueva escuela, ésta le es dada exógenamente.

Es claro que una de las decisiones importantes propias de la administración de un sistema es la de si invertir o no, cuándo hacerlo, por qué montos, en qué proyectos específicos, etc. El administrador de las escuelas municipales debe decidir qué proyecto es más rentable para su sistema: equipar las escuelas existentes o crear nuevas, etc. Por otra parte, es posible que una decisión exógena en este aspecto le obligue luego a tener que cerrar la nueva escuela por ser deficitaria.

Por ello, los recursos que el Fisco tenga incorporados en sus proyecciones para invertir en el sector, debieran destinarse a aumentar las subvenciones, para que las municipalidades decidieran las inversiones pertinentes, financiándolas con cargo a sus ingresos por este concepto o con otros recursos municipales, si los proyectos del sector lo ameritan.

De esta forma, el Estado, en lugar de planificar centralmente el desarrollo de la infraestructura, inducirá que descentralizadamente se decida tal desarrollo. El valor de la subvención será una señal que el Estado entregará a los administradores de la educación —municipales y privados—, de modo que inviertan cuando, dado ese valor, el proyecto resulte rentable. Esta concepción es coherente con el régimen de subvenciones, en tanto la actual, de inversión centralizada, es inconsistente con el mismo.

A propósito de inversión municipal en escuelas, es pertinente recordar que la municipalidad también debe observar el principio de subsidiariedad. En efecto, tal principio señala que las organizaciones de ámbito más general no deben invadir el terreno de las de ámbito más reducido y sólo deben emprender las iniciativas que, por su naturaleza, no puedan ser emprendidas por éstas. En este aspecto cabe señalar que, hasta la fecha, las municipalidades no han observado en absoluto el principio de subsidiariedad del Estado; por el contrario, han invadido agresivamente los espacios que se han generado, por ejemplo, por la expansión urbana, desalentando con ello la iniciativa privada.

La segunda tarea es limitar la entrega de subvenciones de Educación Especial Diferenciada y de Internado. Para ello, sin embargo, no debe recurrirse al expediente más fácil, pero nefasto, de limitar la entrada a

prestar el servicio. Tal camino es seriamente atentatorio contra la competencia y genera, por lo tanto, cavernas protegidas para amparar ineficiencias de los privilegiados que ingresan al "club". El camino a seguir es más duro pero más sano: debe otorgarse una cantidad limitada de subvenciones, adicionales a las generales, a los establecimientos que seleccionen aquellos estudiantes, entre los que requieran ese tipo de servicios, que tengan una más desmejorada situación socioeconómica, establecida mediante un proceso regional de postulación y priorización con criterios objetivos e impersonales. Esto implica que los establecimientos de estos tipos cobrarán sus servicios a los estudiantes que, requiriéndolos, tengan una situación socioeconómica más holgada.

La tercera tarea es dar una solución semejante a la Educación Media Técnico Profesional. Es necesario establecer subvenciones que, en una cantidad limitada para cada región, y de monto diferente según las distintas especialidades que se engloban en esta modalidad —agrícola, industrial, técnica y comercial—, se entreguen en forma adicional a la de Educación Media Científico Humanista. Para ello, los estudiantes deben presentar sus postulaciones y antecedentes socioeconómicos objetivos, para que se efectúe una priorización y selección de los que darán lugar al beneficio. Los establecimientos a los que ellos asistan, recibirán las subvenciones adicionales correspondientes, pudiendo estipular cobros a aquellos alumnos que por gozar de una mejor situación socioeconómica, no hayan sido priorizados.

Las postulaciones podrían presentarse a través de los propios establecimientos educacionales, sin que ello condicione la selección del establecimiento al que en definitiva decida asistir el alumno que obtenga el beneficio.

Además de configurarse un sistema como el descrito, es necesario terminar en algún plazo los convenios hoy existentes con corporaciones privadas y regularizar la situación de municipios que hoy están recibiendo, aparte de las subvenciones, montos especiales fijos por estos establecimientos, diferentes de uno a otro sin más regla que el valor histórico. Esto significará, con toda probabilidad, algún grado de renuncia por parte de las corporaciones. Con todo, tal renuncia tal vez sea más aparente que real, si se tiene en consideración que una situación tan incoherente como la actual es vulnerable en algún plazo; entonces, puede resultar conveniente incluso para corporaciones que hoy dispongan de un arreglo aparentemente ventajoso, renunciar a parte de dichas ventajas para integrarse a un sistema como el descrito, que tendrá de todos modos un cuantioso apoyo monetario estatal, y que será defendible y mantenible como sistema estable.

Una contribución, por otra parte, a atenuar las mencionadas eventuales renunciaciones, puede ser compensarlas con la entrega en propiedad de los locales e instalaciones estatales con que están operando estos establecimientos.

Una ley que permite la materialización de las dos tareas anteriores ha sido recientemente promulgada.

Una tarea recientemente materializada fue una ley la derogación de la letra h) del artículo 3° de la Ley de Subvenciones, para restituir la completa libertad de instalar establecimientos a cualquier persona o entidad que reúna los requisitos objetivos para ser declarada cooperador de la función educacional del Estado, y cuente con tal declaración por lo tanto.

Pero no basta con la citada derogación. Se necesita además erradicar las prácticas atentatorias contra el ingreso de nuevos competidores como las negativas injustificadas de permisos municipales o las exigencias desmedidas de condiciones previas para las autorizaciones del caso.

Una quinta tarea pendiente es simplificar la frondosa normativa que, mediante normas de carácter reglamentario o, incluso, por simples resoluciones administrativas, han configurado una verdadera maraña que entraba seriamente la fluida administración de los establecimientos. Muchas de estas regulaciones fueron concebidas antes de la puesta en marcha de la modernización y se encuadran en otra filosofía y otra política, pero aun hoy siguen surgiendo normas que revelan una imperfecta aplicación de un sistema de administración descentralizada, y una cierta desconfianza de lo que puedan realizar establecimientos privados y municipales por sí mismos en un esquema de libertad. Muchas de las regulaciones vigentes constituyen claros resabios de una mentalidad centralista de administración, en la que el nivel central estatal concibe los mejores modos de impartir la educación, y los impone a todos los establecimientos. Es necesario dejar espacios a la libertad y a la creatividad de todas las personas que participan en la educación chilena, y no intentar monopolizar esa creatividad en unos pocos funcionarios privilegiados de nivel central. Miles de ojos ven más que unas pocas decenas y la competencia permite seleccionar las innovaciones más valiosas, y las difunde a través del sistema completo. Además, las realidades particulares muchas veces requieren de soluciones particulares que ni la mente más imaginativa y genial podría descubrir desde una perspectiva general.

La limpieza de esta maraña habría que "darla a trato". Es una labor ardua que deberá efectuarse para dar fluidez al sistema.

Por cierto, la normativa actual entorpece la gestión educativa, pero no por ello se piense que se cumple al pie de la letra. Es más, deben ser contados con los dedos de la mano los establecimientos que cumplen

cabalmente todas y cada una de las normas existentes. Las de planta física por sí solas, y sólo por poner un ejemplo, ya resultan de difícil observancia y, en ciertos casos, de inconveniente observancia. El problema es que por normarlo todo, se hacen imposibles tanto el cumplimiento como el control de las normas.

Por cierto, contados establecimientos, entre los que tenía el Fisco, cumplían las normas en un grado importante.

Las normas que deben existir deben ser las que realmente importan y estar calibradas a mínimos indispensables. El juicio de cuáles son estos mínimos indispensables no es fácil, pero una buena guía, ya se ha dicho, es contrastar los mínimos concebidos con la realidad existente, la realidad ostenta un poderoso argumento: funciona. Muchas veces lo que en un escritorio confortable, en una oficina con aire acondicionado y calefacción, en el centro de Santiago, parece un mínimo indispensable, no tiene nada que ver con la realidad en terreno ni con las reales posibilidades del país. Hay que evitar que tales "mínimos" divorciados de la realidad se conviertan en normas.

Dentro de las normas que entorpecen la administración de las escuelas, ocupa un lugar destacado el Estatuto Docente. Además, él constituye una excepción injustificada en las normas laborales generales del país. Este punto es delicado, por cuanto no sólo mina la modernización de la educación, sino también la modernización laboral, cuya consolidación es un requisito crucial para que Chile salga del subdesarrollo.

La sexta tarea pendiente es la creación de una nueva subvención, que compita con la actual, destinada a colegios gratuitos, que se oriente a colegios "baratos". La subvención debe ser menor mientras mayor sea el cobro que haga el colegio, pero de modo que el ingreso total por alumno —colegiatura cobrada más subvención— sea mayor a mayores cobros. Que la subvención se reduzca al crecer los cobros es condición para que la ayuda estatal sea mayor a quienes revelan ser más pobres, a través de no demandar establecimientos de mayor calidad por no poder solventar el pago que ello requiere. Que el ingreso total por alumno, no obstante la subvención decreciente, crezca con el cobro, es condición para que la calidad del servicio ofrecido también crezca con él;¹⁴ la mayor calidad será lo que inducirá a quienes puedan hacerlo a pagar por la diferencia.

Esta proposición persigue varios objetivos: el primero, ofrecer una alternativa a su alcance a las familias de ingresos intermedios, para que puedan mejorar la educación de sus hijos; el segundo, aumentar la cantidad

¹⁴A igual eficiencia, es de esperar que la calidad aumente con la cantidad de recursos disponibles.

total de recursos que el país como un todo destina a la educación sustrayendo la diferencial prácticamente en su totalidad del consumo; el tercer objetivo, abrir una fuente de ahorro fiscal, en la medida que esta nueva subvención desplace en algún grado a la de establecimientos gratuitos, que permita financiar incrementos futuros de todas las subvenciones, con el consiguiente incremento en el estándar de calidad de toda la educación chilena, y el cuarto y último, entregar incentivos para que los propios beneficiarios del programa social de mayor presupuesto del país, se autoclasifiquen en términos de demandar del Estado el monto exacto de ayuda que necesitan para educar a sus hijos. Mención especial merece el propósito de sanear legalmente, con este sistema, una situación de hecho de cobros que hoy se presenta con frecuencia en escuelas supuestamente gratuitas.

Hoy en día, las familias de nivel socioeconómico intermedio, enfrentan sólo dos alternativas extremas en cuanto a la educación que pueden dar a sus hijos. En efecto, pueden enviarlos a colegios gratuitos o a colegios cuyo cobro mensual es, a lo menos, una cifra del orden de \$ 7.000. Esta situación se produce por cuanto, al estar subvencionados los establecimientos gratuitos, pero no existir una subvención para colegios de cobro intermedio, los colegios pagados sólo pueden funcionar si se orientan a los grupos de mayores ingresos. En otras palabras, un colegio que cobrara una cifra mensual de, por ejemplo, \$ 3.000, poco más podría ofrecer que uno gratuito, ya que no accedería a la subvención, y por lo tanto, a las familias de sus alumnos les resultaría inconveniente realizar un esfuerzo tan grande por tan pequeña diferencia en educación.

Resultado de lo anterior es que el 95% de la población que se educa actualmente, lo hace en establecimientos gratuitos en tanto sólo el 5% de la población de mayores ingresos paga la educación de sus hijos.

La Constitución Política de la República de Chile, en el N° 10 de su artículo 19, asegura a todas las personas el derecho a la educación.

Establece la carta fundamental que "la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida". Para que tal pleno desarrollo sea posible, es necesario que la ley otorgue todas las facilidades para que recursos que puedan ponerse al servicio de la educación, lo hagan. En este sentido, la distorsión que impone la actual legislación que, al extremar las opciones que enfrentan los padres entre la educación gratuita subvencionada y la pagada sin subvención, desalienta el esfuerzo de aquellos padres de nivel socioeconómico intermedio a aportar recursos adicionales a la educación de sus hijos, los cuales contribuirían en forma clara a aumentar las oportunidades de éstos de lograr su pleno desarrollo, es atentatoria contra el derecho mencionado.

Por otra parte, establece el texto constitucional, en su inciso siguiente, "los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho".

La legislación actual, al introducir la ya señalada distorsión, obstaculiza el adecuado ejercicio de este derecho a los padres de nivel socioeconómico intermedio. En efecto, quienes, entre ellos, tienen capacidad económica para efectuar algún aporte a la educación de sus hijos, pero no la suficiente para afrontar el alto costo de la educación no subvencionada, la cual, como se ha señalado, ante la competencia de la educación gratuita, sólo encuentra mercado en los niveles socioeconómicos altos, y por ende, sólo es ofrecida a tales elevados costos, se encuentran imposibilitados de efectuar tales aportes por un efecto de la legislación. Teniendo estos padres, de acuerdo con la Constitución Política, no sólo el derecho preferente sino el deber de educar a sus hijos, y teniendo la educación como objetivo el pleno desarrollo como persona de ellos en aquella etapa de su vida, es indudable que la propia legislación, entonces, está obstaculizando el ejercicio de ese derecho e impidiendo el cabal cumplimiento de ese deber.

Por otra parte, puesto que la carta fundamental encomienda al Estado otorgar especial protección al ejercicio de ese derecho, es indudable que la actual legislación no es la más adecuada para el cumplimiento de esa misión estatal.

La medida aquí propuesta, entonces, responde más acertadamente al mandato constitucional al aumentar las opciones de los apoderados a través de la creación de esta nueva subvención orientada a establecimientos que cobren parte del costo de la educación impartida. La nueva subvención permitiría cubrir precisamente aquella parte del costo que no sería cobrada al educando.

Al coexistir con la subvención para establecimientos gratuitos, la subvención propuesta es consistente, además, con el siguiente inciso del N° 10 del artículo 19 de la Constitución Política, el cual señala que: "La educación básica es obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población".

En efecto, la proposición garantiza no sólo la total libertad de los apoderados en cuanto a elegir si envían a sus pupilos a establecimientos gratuitos subvencionados o de pago parcial con subvención complementaria, sino también mantiene el sistema gratuito en toda su vigencia.

Desde el punto de vista del gasto total del país en educación, en la medida en que los padres de algunos educandos que actualmente estudian gratuitamente, aporten algún nivel de recursos a la educación de sus hijos, y

puesto que la subvención que se les otorgará, sumada a su pago, dará una cifra por definición superior a la de la subvención de establecimientos gratuitos, el país como un todo estará incrementando los recursos canalizados hacia la educación. Tales recursos adicionales contribuirán positivamente tanto a la calidad de vida futura de los estudiantes que se encuentren en el caso señalado, como la contribución que ellos podrán hacer al progreso y desarrollo del país. Asimismo, en la medida que eventualmente ahorros permitan mejorar las subvenciones, los aportes de los apoderados que tienen alguna capacidad de pago harán posibles mejoramientos generales de la educación en el país.

En este aspecto, la subvención propuesta es absolutamente consistente con el último inciso de la norma constitucional a que se ha hecho mención, la que señala que "corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles, ...".

La séptima y última tarea es la privatización de parte de los establecimientos municipales. En la primera parte de este artículo se ha establecido que los incentivos del sistema de subvenciones sólo operarán en toda su intensidad sobre establecimientos netamente privados, idealmente, con fines de lucro.

En la segunda parte, hemos visto el cúmulo de dificultades que ha encontrado la modernización en el sector municipal. Entretanto, el sector particular subvencionado se ha avenido perfectamente con el sistema y ha obtenido, como promedio, excelentes resultados. Hemos entrevisto, también, que algunas de las tareas pendientes para consolidar la modernización requieren de "cambios de mentalidad" y "alejamiento de las vitrinas políticas", los cuales resultan algo difíciles de lograr con los establecimientos dependiendo, directa o indirectamente, de alcaldes, cuya gestión está constantemente siendo enjuiciada desde tribunas políticas.

La verdadera consolidación del sistema, entonces, se logrará cuando las escuelas que lo integran sean, en su mayoría, privadas y el peso de las escuelas municipales no sea determinante en las respectivas comunas.

En esta privatización es de alta conveniencia integrar a los profesores. Para ello puede efectuarse un capitalismo popular que les dé participación en la propiedad y les permita, por primera vez en sus vidas profesionales, administrar con autonomía y libertad un colegio de su propiedad. La identificación de los profesores con su establecimiento y la fe que ellos tengan en la gestión que en él se está llevando a cabo, son elementos indispensables para obtener la máxima calidad de educación que el país puede alcanzar dados sus medios.

Epílogo

El sistema de subvenciones por alumno con Administración Descentralizada que se está aplicando en la educación chilena es un sistema con sólidas bases conceptuales y que ofrece una esperanza realista y una solución eficiente a la crisis que enfrentan los sistemas educacionales en muchos países.

La puesta en marcha del sistema no ha estado exenta de tropiezos, pero se han superado los escollos con decisión y claridad.

Las tareas que quedan pendientes hacen pensar que Chile está sólo a mitad del camino, pero lo ya logrado inducirá un mejoramiento importante en la calidad de la educación. □

ESTUDIO

PROYECCIONES ECONÓMICAS PARA EL PERIODO 1989-1997 BAJO ESCENARIOS POLÍTICOS ALTERNATIVOS

Hernán Cheyre V.*

El autor describe y analiza la trayectoria económica que el país enfrentará en el caso del triunfo del SI o del NO. La primera instancia—el Escenario del SI—recibe la impronta de la gestión del Ministro Büchi. Consiste en consolidar las bases del exitoso modelo económico vigente, mediante la proyección del proceso de ajuste estructural que ha experimentado nuestra economía durante los últimos años. Prolongar esta política económica significaría expansión, desarrollo y el mantenimiento de una tasa de crecimiento del PGB en torno al 5%.

El Escenario del NO se sustenta, por su parte, en las medidas y el modelo propuesto por el "Programa Básico de Gobierno" perteneciente a una coalición de partidos opositores. Este programa implicaría para el país una cierta bonanza transitoria a corto plazo, pero daría origen inevitablemente a un costoso ajuste posterior.

La evolución que ha mostrado la economía chilena durante los últimos años constituye una realidad que ha superado con creces las expectativas que la mayor parte de los productores y consumidores se había formado sobre la materia. Al finalizar este año 1988 se habrá completado un quinto año consecutivo de crecimiento económico, a tasas que exceden el

*Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile, Master en Economía, Universidad de Chicago. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

promedio histórico. Considerando que la variación del PGB durante este año estará en el rango de 5,5 a 6%, ello significa que la tasa de crecimiento anual promedio correspondiente al quinquenio 1984-1988 habrá superado el 5%.

Si bien es cierto que en los años 1982 y 1983 los niveles de producción disminuyeron en el país, la evolución posterior que se ha registrado en el ritmo de actividad económica ha permitido superar los niveles previos a la recesión, pudiendo estimarse que hacia fines de 1988 el PGB será superior al de 1981 en aproximadamente 10%. Ello significa, a grandes rasgos, que la variación del PGB observada en los últimos dos años corresponde a un genuino crecimiento, y ciertamente es destacable que ello esté ocurriendo a tasas superiores al 5,5% anual.

Pese a que los resultados obtenidos en materia económica durante los últimos años han sido ampliamente positivos, lo que ya nadie discute seriamente, al proyectar hacia el futuro los agentes económicos se enfrentan con dos interrogantes básicas. Por una parte, existe la inquietud de si la proyección del actual sistema económico —asociada obviamente al triunfo del SI en el plebiscito—, permitirá o no mantener en el tiempo las tasas de crecimiento económico que se han alcanzado durante el último quinquenio. Por otro lado, interesa conocer el impacto que podría tener en la trayectoria de la economía un eventual triunfo del NO en el plebiscito.

El objetivo fundamental de este trabajo es responder a dichas interrogantes, en base a los antecedentes disponibles para cada caso. La proyección del Escenario del SI considera una mantención en el tiempo de las políticas que han dado forma al "proceso de ajuste estructural" experimentado por la economía chilena durante los últimos años, y para proyectar el Escenario del NO se ha tomado como referencia el documento "Programa Básico de Gobierno" elaborado por el siguiente conglomerado de partidos políticos: Democracia Cristiana, Socialdemocracia, Humanista, Democrático Nacional, Unión Socialista Popular y Unión Liberal Republicana.

La metodología básica utilizada para efectuar la comparación ha consistido en proyectar la economía bajo ambos escenarios, compatibilizando el ritmo de crecimiento con la disponibilidad de recursos externos y con la capacidad instalada requerida para obtener los volúmenes de producción involucrados en cada caso.

El trabajo está organizado de la siguiente forma. El capítulo II contiene un análisis de los aspectos fundamentales que han caracterizado el proceso de ajuste estructural de los últimos años, culminando con un diagnóstico global de la situación económica vigente. En el capítulo III se presentan aquellos aspectos que son comunes a ambos escenarios, los cuales están referidos básicamente al contexto económico internacional

relevante para las proyecciones. Las características centrales del Escenario del SI, con la respectiva proyección de sus resultados, son analizadas en el capítulo IV, y lo mismo se realiza en el capítulo V para el Escenario del NO. Por último, en el capítulo VI se incluyen las principales conclusiones del trabajo.

II. Aspectos Fundamentales del Proceso de Ajuste Estructural

II. 1. Consideraciones Generales

Luego de haberse enfrentado dos años consecutivos con una caída en los niveles del PGB —de -14,1 y -0,7% en los años 1982 y 1983, respectivamente—, el manejo de la política económica empezó a mostrar ciertas diferencias respecto de lo que había sido la línea central en los períodos anteriores. Así, las autoridades económicas de la época adoptaron una posición más crítica en relación al argumento de que la escasez de recursos externos constituía una traba efectiva al crecimiento económico, y en ese contexto, se implementaron políticas de gasto más expansivas. En materia de comercio exterior se optó por subir los aranceles, en el entendido de que ello iba a contribuir simultáneamente a otorgar una mayor protección a la industria nacional —que ciertamente se había visto afectada por la recesión— y a un fortalecimiento de las cuentas externas, por la vía de encarecer relativamente la adquisición de productos importados.

Como era de esperar, la aplicación de las políticas señaladas contribuyó efectivamente a impulsar los niveles de actividad, a tal punto que la tasa de crecimiento del PGB alcanzó un 6,3% en el año 1984. Sin embargo, ello tuvo como contrapartida un incremento en el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos sustantivo, el cual alcanzó la suma de US\$ 2.060 millones, en circunstancias que el programa macroeconómico había sido diseñado considerando un saldo negativo aproximado a US\$ 1.250 millones. Si bien es cierto, una parte de esta discrepancia puede explicarse por el hecho de que el precio promedio del cobre que se alcanzó en 1984 (62,4 centavos de dólar la libra) fue inferior al valor que se había considerado para efectos del programa (65 centavos de dólar la libra), una fracción significativa de tal diferencia se explica por el fuerte incremento que se registró en las importaciones. Pese a que a través de un endeudamiento externo adicional —en el cual estuvieron involucradas algunas empresas públicas— fue posible obtener los recursos requeridos para financiar el aumento que se había generado en el déficit de la cuenta corriente, se

hizo evidente que las políticas implementadas habían agudizado los desequilibrios macroeconómicos del país, tanto al nivel de las cuentas externas como del presupuesto público. Ciertamente, esto iba a obstaculizar el crecimiento de la economía en el año 1985, y de hecho así fue.

En este contexto, la autoridad política decide introducir modificaciones en la conducción económica del país, ingresando al gabinete como Ministro de Hacienda el actual titular del cargo, Hernán Büchi.

II.2. Naturaleza del Proceso de Ajuste Estructural

La experiencia que había vivido la economía chilena durante el año 1984, y que significó culminar el año con grandes desequilibrios en los diversos ámbitos, obligó a un replanteamiento de la política económica.

El nuevo diagnóstico que se realizó del problema tuvo como elementos básicos el reconocer que la economía se encontraba altamente endeudada con el exterior, y que debía buscarse el modo de poder lograr cumplir en mejor forma los compromisos contraídos, permitiendo al mismo tiempo sentar las bases que hicieran posible que la recuperación económica se proyectara en el tiempo.

Así, fue obvia la conclusión de que la economía debía estar en condiciones de generar volúmenes importantes de divisas, lo cual significaba que el crecimiento debía concentrarse en aquellas áreas que permitieran comerciar con el resto del mundo. Por otro lado, se hizo también evidente que las posibilidades de contar con ahorro externo iban a ser más bajas en los años siguientes, lo cual implicaba que los principales esfuerzos de ahorro debían concentrarse internamente.

De este modo, tomó forma la idea de que la economía requería de un "proceso de ajuste estructural", y este concepto se asoció a dos grandes objetivos: primero, fortalecimiento del sector exportador y sustituidor eficiente de importaciones; y, segundo, impulso a la inversión y al ahorro doméstico.

En el primer caso, las políticas fundamentales que se adoptaron consistieron en el establecimiento de aranceles bajos y parejos, y en la mantención de un tipo de cambio real elevado. En el segundo caso, se colocó especial énfasis en las políticas que permitieran incrementar la tasa de ahorro del sector público, y con este propósito los principales esfuerzos estuvieron orientados a ajustar los gastos corrientes. Asimismo, para inducir un mayor ahorro e inversión por parte del sector privado las políticas fundamentales han sido de índole tributaria, las cuales se enmarcan en el contexto de la reforma de 1984.

II. 3. Resultados Obtenidos

Los resultados que se han alcanzado en el contexto del proceso de ajuste estructural se ilustran en buena forma al comparar la situación vigente en 1984 con las proyecciones para 1988:

Indicadores Fortalecimiento Sector Externo

(millones de dólares)

	1984	1988
Exportaciones totales	3.650	6.300
Exportaciones no cupríferas	2.050	3.500
Saldo balanza comercial	293	1.700
Saldo cuenta corriente	-2.060	-500

Indicadores Fortalecimiento Ahorro

Doméstico e Inversión

(porcentaje del PGB)

	1984	1988
Inversión geográfica bruta	13,6	18,0
Ahorro doméstico	3,0	15,0
Ahorro sector público	0,6	5,5
Déficit sector público	4,0	0,5

La sola observación de las cifras presentadas permite concluir que las políticas que se han implementado durante los últimos años han sido plenamente exitosas, en la perspectiva de lograr fortalecer el sector externo de la economía —que está llamado a desempeñar un papel clave como agente motor del crecimiento futuro— y de permitir simultáneamente alcanzar tasas de ahorro doméstico y de inversión más elevadas.

No obstante los resultados obtenidos, cuya validez nadie puede desconocer, es evidente que para lograr proyectarlos en el tiempo se requiere consolidar el proceso de ajuste estructural a que ha estado sometida la economía. Desde esta perspectiva, la proyección para el período 1989-1997 asociada al Escenario del SI dimensiona la potencialidad implícita en la prolongación del esquema vigente, mientras que en el Escenario del NO, se cuantifica el impacto que tendría una modificación de las políticas, en la dirección de lo que está señalado en el "Programa Básico de Gobierno" suscrito por un conjunto de partidos políticos encabezados por la Democracia Cristiana, y partiendo de la base de lo que es la economía chilena en 1988.

III. Contexto General de las Proyecciones

Las proyecciones que se presentan tanto para el Escenario del SI como para el Escenario del NO tienen como elemento básico común el contexto económico internacional, el cual obviamente incide en el valor que adoptan los parámetros que son más relevantes para proyectar la economía chilena.

En materia de precio del cobre, se ha considerado que luego de alcanzar un valor promedio de 1 dólar la libra durante 1989, éste desciende a 90 centavos de dólar la libra en 1990, manteniéndose constante en términos reales a partir de esa fecha.

Con respecto a la inflación externa relevante para nuestro país se ha considerado que ésta persiste en torno al 6% hasta el año 1990, ajustándose posteriormente a un valor de 4% anual.

En relación a los precios de las exportaciones no cupríferas, el criterio adoptado es que ellos evolucionan al mismo ritmo que la inflación externa relevante.

Si a lo anterior se agrega que el precio del petróleo se ha proyectado en un valor constante en términos reales, a partir de un promedio aproximado a 17 dólares por barril en 1988 —lo cual, incluso, podría ser algo conservador—, se obtiene un cuadro global caracterizado por la mantención de los términos de intercambio durante el horizonte de la proyección.

En materia de tasa de interés internacional se ha tomado como referencia el valor promedio de la tasa LIBO, el cual se ha considerado en un nivel de 8,5% hasta el año 1990, disminuyendo posteriormente a un promedio de 7,5%. Cabe hacer presente que en virtud del mecanismo de *retiming* convenido con la banca acreedora hace ya más de un año, la tasa relevante para el pago de intereses en 1989 quedó definida en su mayor parte durante los primeros meses de 1988, habiéndose considerado para el próximo año, en consecuencia, un valor promedio de 7,8%. Este valor incorpora el alza registrada con posterioridad al primer trimestre de este año sólo en la proporción no cubierta por el mecanismo de *retiming*.

Por último, en ambos escenarios se ha considerado una evolución similar para el volumen de exportaciones de cobre, estimándose una tasa de crecimiento promedio de 5%, lo cual incluye la puesta en marcha de nuevos proyectos a través del tiempo.

Con respecto a la metodología utilizada para efectuar las proyecciones, cabe precisar los siguientes aspectos:

En materia de restricción externa, se ha considerado que los requerimientos de recursos provienen de considerar una elasticidad importaciones-producto igual a 1,4, y esto se ha planteado en un esquema en que se siguen

cumpliendo los compromisos de deuda contraídos con el exterior. Adicionalmente, debe señalarse que las proyecciones del saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos se han realizado de tal forma que los requerimientos globales de recursos —incluyendo las amortizaciones que deben empezar a pagarse en 1991— no sobrepasen el 4% del PGB.

Por su parte, la restricción interna de "capacidad instalada" se ha realizado tomando en consideración una relación capital-producto igual a 2,6.

IV. Características Centrales del Escenario del SI

IV.1. Aspectos Generales

La proyección del Escenario del SI se enmarca en los siguientes cuatro principios fundamentales, que sintetizan adecuadamente las principales características del sistema vigente:

1. Irrestricto respeto a la propiedad privada.
2. Libertad para emprender actividades.
3. Asignación de los recursos determinada en base al libre funcionamiento del mercado, teniendo al sector privado como agente motor del desarrollo.
4. Rol subsidiario del Estado.

En el contexto descrito, los principales elementos de la política económica pueden agruparse en los siguientes siete puntos:

1. Libertad de precios en la economía, de modo que a través de éstos los productores y los consumidores reciban las señales adecuadas para la toma de decisiones.
2. Apertura al comercio internacional, de modo que el crecimiento económico se oriente preferentemente "hacia afuera", aprovechando así la mayor escala que ofrecen los mercados externos. En este sentido se considera que continúa la política de aranceles bajos y parejos, con la salvedad que imponen los casos comprobados de competencia desleal desde el exterior, en que ello da origen a sobretasas transitorias.
3. Tasa de interés determinada libremente en el mercado, de modo que a través de este precio se otorgue la señal correcta a ahorrantes e inversionistas en cuanto a la verdadera escasez de capital en la economía.
4. Política fiscal basada en la austeridad de los gastos corrientes, con

- énfasis en los gastos orientados a los sectores sociales, y con intervención estatal en aquellas áreas de inversión en que el sector privado no está en condiciones de intervenir, en consideración a la naturaleza de dichas actividades.
5. Política tributaria neutral, que no discrimine ni en favor ni en contra de ningún sector en particular, preocupándose también de que la estructura resultante no constituya un doble gravamen a las actividades de ahorro y de inversión.
 6. Política de gasto público compatible con la mantención de la tasa de ahorro del sector público en los niveles que se observan hoy en día, en tanto ello constituye una base fundamental para que la tasa de ahorro doméstico también se mantenga en un nivel compatible con el financiamiento de los requerimientos de inversión geográfica.
 7. Continuar impulsando mecanismos que permitan allegar nuevos recursos externos a la economía, ya sea por la vía de la inversión extranjera directa o a través de créditos obtenidos de la comunidad financiera internacional. Esto supone, ciertamente, una actitud de entendimiento con la banca acreedora, que, sin perder de vista los requerimientos de recursos para poder continuar la senda de crecimiento de los últimos años, facilite al mismo tiempo el cumplimiento de los compromisos contraídos.

IV. 2. Consideraciones Específicas para la Proyección

Los parámetros básicos de la proyección del Escenario del SI se presentan en el Cuadro IV.1.

Los aspectos más relevantes de destacar en esta materia, no analizados previamente, se resumen a continuación.

En materia de exportaciones no cupríferas, se ha considerado que persiste durante este año un incremento sustantivo en los volúmenes físicos exportados, el cual se adecúa paulatinamente durante los próximos períodos hasta estabilizarse en 1995 a una tasa de crecimiento anual de 6%. Cabe hacer presente que esta cifra no constituye un pronóstico sobre la materia, tratándose únicamente de una hipótesis de trabajo para efectos de realizar las proyecciones.

En cuanto a la inversión pública se ha considerado que la situación actual se mantiene, lo cual significa estabilizar la tasa de inversión pública como proporción del PGB al nivel de 7%.

Con respecto a los gastos corrientes del sector público (consumo del Gobierno General) las proyecciones se han realizado tomando en cuenta una tasa de crecimiento anual de 2%.

Por último, cabe hacer presente que en materia de deuda externa están contempladas nuevas conversiones por un monto de US\$ 1.500 millones, distribuidas en partes iguales entre los años 1989 al 1991.

IV.3. Resultados de las proyecciones

Los resultados de las proyecciones del Escenario del SI se presentan en los Cuadros IV.2 al IV.6.

El aspecto más interesante de destacar corresponde al crecimiento proyectado para el PGB, y a la evolución de la tasa de inversión compatible con ello:

	Crecimiento PGB	Inversión Geográfica Bruta/PGB
	(%)	(%)
1988	5,8	18,0
1989	5,0	19,0
1990	4,5	20,0
1991	4,5	21,0
1992	5,0	21,5
1993	5,0	21,5
1994	5,0	21,5
1995	5,0	21,5
1996	5,0	21,5
1997	5,0	21,5

Tal como se aprecia, la proyección del Escenario del SI es compatible con una estabilización de la tasa de crecimiento del PGB en torno a 5% y ello requiere que la inversión geográfica bruta se eleve a un 21,5% del PGB. Esta meta es plenamente alcanzable, por cuanto no impide que el consumo privado continúe creciendo a tasas significativas.

Cuadro IV.2
Proyección Cuentas Externas Escenario del SI
 (Millones de Dólares)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	19%	1997
Exportaciones	6.312,8	6.712,2	7.622,8	8.552,7	9.524,1	10.575,9	11.709,7	12.926,6	14.270,2	15.753,8
Cobre	2.764,3	2.612,2	2.907,4	3.205,4	3.517,2	3.859,2	4.234,5	4.646,3	5.098,2	5.594,0
Resto	3.548,5	4.100,0	4.715,4	5.347,3	6.007,0	6.716,7	7.475,2	8.280,3	9.172,0	10.159,9
Importaciones	4.614,7	5.225,3	5.879,1	6.552,3	7.314,9	8.166,4	9.117,2	10.179,1	11.364,9	12.689,2
Petróleo	411,1	457,5	506,8	556,1	610,1	669,5	734,6	806,0	884,4	970,4
Resto	4.203,7	4.767,8	5.372,3	5.996,3	6.704,7	7.496,9	8.382,6	9.373,1	10.480,5	11.718,7
Balanza Comercial	1.698,1	1.486,9	1.743,8	2.000,4	2.209,3	2.409,5	2.592,5	2.747,5	2.905,3	3.064,7
Serv. no financieros	(622,9)	(680,4)	(769,6)	(861,0)	(959,8)	(1.068,3)	(1.187,1)	(1.317,0)	(1.461,2)	(1.621,3)
Serv. financieros	(1.591,9)	(1.687,4)	(1.833,8)	(1.762,3)	(1.693,6)	(1.709,2)	(1.718,2)	(1.723,0)	(1.725,6)	(1.727,0)
Transferencias	91,8	93,6	95,5	97,4	99,4	101,4	103,4	105,4	107,6	109,7
Cuenta Corriente	(424,9)	(787,3)	(764,2)	(525,5)	(344,8)	(266,6)	(209,5)	(187,1)	(174,0)	(173,9)

Cuadro IV.3
Proyección Ahorro-Inversión Escenario del SI
(Porcentaje del PGB)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ahorro Total Bruto	18,0	19,0	20,0	21,0	21,5	21,5	21,5	21,5	21,5	21,5
Ahorro doméstico	15,8	15,4	16,8	19,0	20,3	20,6	20,9	21,0	21,1	21,1
Ahorro externo	2,2	3,6	3,2	2,0	1,2	0,9	0,6	0,5	0,4	0,4
Inversión Geográfica Bruta	18,0	19,0	20,0	21,0	21,5	21,5	21,5	21,5	21,5	21,5
Inversión extranjera	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Inversión pública	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0
Inversión privada	10,3	11,3	12,3	13,3	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9	13,9
Variación de existencias	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Cuadro IV.4
Proyección Composición PGB Escenario del SI
(Millones de Pesos de 1977)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Consumo Privado	282.984	292.573	300.230	308.340	322.250	339.960	359.215	380.187	402.362	425.809
Consumo Gobierno	41.425	42.254	43.099	43.961	44.840	45.737	46.651	47.584	48.536	49.507
Formación Bruta Cap. Fijo	74,9%	83.170	91.536	100.486	108.046	113.449	119.121	125.077	131.331	137.898
Variación existencias	843	885	925	966	1.015	1.065	1.119	1.174	1.233	1.295
Exportaciones Cobre	35.953	37.751	39.639	41.620	43.702	45.887	48.181	50.590	53.119	55.775
Exportaciones No Cobre	83.804	91.346	99.111	107.040	115.068	123.122	131.125	138.993	147.332	156.172
Importaciones	(98.678)	(105.585)	(112.237)	(119.308)	(127.660)	(136.596)	(146.158)	(156.389)	(167.336)	(179.049)
Total PGB	421.327	442.394	462.301	483.105	507.260	532.623	559.254	587.217	616.578	647.407
Total Gasto Interno	400.248	418.882	435.789	453.753	476.151	500.210	526.106	554.023	583.462	614.508

Cuadro IV.5
Proyección Composición PGB Escenario del SI
(Variación Porcentual)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Consumo Privado	6,61	3,39	2,62	2,70	4,51	5,50	5,66	5,84	5,83	5,83
Consumo Gobierno	0,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Formación Bruta Cap. Fijo	15,44	10,90	10,06	9,78	7,52	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
Variación existencias	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Exportaciones Cobre	0,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
Exportaciones No Cobre	12,00	9,00	8,50	8,00	7,50	7,00	6,50	6,00	6,00	6,00
Importaciones	8,12	7,00	6,30	6,30	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
Total PGB	5,80	5,00	4,50	4,50	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
Total Gasto Interno	6,03	4,66	4,04	4,12	4,94	5,05	5,18	5,31	5,31	5,32

Cuadro IV.6
Compatibilización Capital-Producto Escenario del SI
(Millones de Pesos de 1977)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Stock de Capital	1.156.793,1	1.203.177,1	1.256.451,8	1.316.982,4	1.383.148,8	1.452.613,4	1.525.541,5	1.602.106,6	1.682.490,7	1.766.885,1
Inv. Geog. Bruta Cap. Fijo	74.996,3	83.170,0	91.535,7	100.485,8	108.046,4	113.448,8	119.121,2	125.077,2	131.331,1	137.897,7
Stock de Capital/PGB pot.	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6
PGB potencial	429.741,5	444.920,4	462.760,4	483.250,7	506.531,7	531.980,3	558.697,5	586.746,7	616.194,8	647.111,8
PGB efectivo	421.327,3	442.393,7	462.301,4	483.105,0	507.260,2	532.623,2	559.254,4	587.217,1	616.578,0	647.406,9
Brecha	8.414,2	2.526,7	459,0	145,7	(728,5)	(642,9)	(556,9)	(470,4)	(383,2)	(295,1)

V. Características Centrales del Escenario del NO

V.1. Aspectos generales

La proyección del Escenario del NO está basada en los planteamientos contenidos en el "Programa Básico de Gobierno" elaborado por los partidos Democracia Cristiana, Socialdemocracia, Humanista, Democrático Nacional, Unión Socialista Popular y Unión Liberal Republicana.

Los principios básicos que sustentan esta proposición pueden sintetizarse en los siguientes términos:

1. Respeto a la propiedad privada, pero agregando que su consolidación requerirá de una percepción generalizada de su legitimidad por el conjunto de la sociedad.
2. Empresa privada se concibe como el principal agente productivo directo, sin perjuicio de que exista una planificación indicativa estatal, utilizando instrumentos de persuasión.
3. Rol estatal más activo, facultándose a CORFO para crear empresas públicas.

En el contexto descrito, los principales elementos de política económica que están contenidos en el Programa Básico de Gobierno pueden agruparse en los siguientes siete puntos:

1. Estrategia de desarrollo orientada a las exportaciones, pero complementada por una sustitución selectiva y eficiente de importaciones. Con este propósito se postula mantener un tipo de cambio real alto y estable, junto a una estructura de aranceles diferenciados utilizados en forma selectiva. Asimismo, se plantea desarrollar "complejos industriales", que permitan generar ventajas comparativas, de modo que esto contribuya a la obtención de un mayor valor agregado. Por último, se menciona la necesidad de impulsar esquemas de integración con otros países latinoamericanos.
2. Regulación de la tasa de interés en el mercado de capitales, cuidando que se mantenga en valores positivos "moderados". Asimismo, se contempla un sistema bancario mixto, con presencia estatal, en un grado suficiente como para que ello sea un instrumento eficaz de política económica. Como medida más coyuntural, se propone una capitalización de las carteras vencidas "inviabiles" —lo que sería determinado por una comisión *ad hoc*—, las que posteriormente serían transferidas "en su mayoría" al sector privado, quedando la diferencia en poder del Estado. Esta reestructuración se implemen-

- taría con el criterio de reducir el *spread* entre las tasas de captación y de colocación, por la vía de la fusión o eliminación de instituciones inviables.
3. Política de gasto fiscal basada en el establecimiento de estrictos criterios de economía en el sector público, incluyendo ajustes en el sector Defensa, creándose además un Fondo Nacional de Solidaridad, financiado con reasignaciones de gasto, con modificaciones tributarias, y con la emisión de bonos. En este contexto, está contemplada la compra por parte del Estado de la "cartera vencida" de los pobres (agua, electricidad, deudas hipotecarias), y adicionalmente se propone el desarrollo de programas de inversión en obras públicas y de construcción de viviendas.
 4. La política tributaria contempla modificaciones a la situación vigente, las cuales pueden sintetizarse en los siguientes puntos:
 - i) gravar el consumo suntuario estableciendo un IVA diferenciado.
 - ii) mayor graduación del impuesto progresivo a los ingresos.
 - iii) aumento en la tasa de impuestos a las utilidades.
 - iv) establecimiento de presunciones tributarias para controlar la justificación de incrementos de riqueza acorde con los niveles de vida.
 5. En materia de ahorro, se contempla el establecimiento de formas institucionales de ahorro, de similar naturaleza al antiguo Sistema de Ahorro y Préstamo para la Vivienda. Asimismo, se plantea la posibilidad de acordar con los trabajadores mecanismos de ahorro de una parte de los aumentos de remuneraciones que se produzcan durante la aplicación del Programa Básico, para destinarlos a algún Fondo de Inversión, manteniendo los trabajadores la propiedad individual de tales ahorros.
 6. La política de inversión extranjera plantea eliminar la concesión plena en minería, reemplazándola por una concesión de plazo limitado, y la introducción de cláusulas en la legislación general que permitan al Estado renegociar caso a caso las condiciones específicas aplicables a cada proyecto.
 7. En materia de política laboral, se plantea que no debe existir más de un sindicato por empresa, con obligatoriedad de cotización para todos los trabajadores. Con respecto a la negociación colectiva, está contemplado que cuando sea posible, ésta debe llevarse a efecto por rama de actividad. En cuanto a los contratos de trabajo, se propone establecer sistemas de indemnización por años de servicios.

V.2. Consideraciones específicas para las proyecciones

Los parámetros básicos de la proyección del Escenario del NO se presentan en el Cuadro V.1.

Los principales aspectos que interesa destacar en esta materia, y que marcan una diferencia en relación a lo que está planteado en el Escenario del SI, se refieren a las exportaciones no cupríferas y a la inversión privada.

En relación a las exportaciones no cupríferas, se plantea una tasa de crecimiento inferior. Esto, por cuanto la política arancelaria propuesta afectará la rentabilidad del sector, lo que, unido a la proposición de incrementar los niveles de gasto agregado en la economía —consistente con el mayor gasto público propuesto y con la política de alzas de remuneraciones—, afectará negativamente el tipo de cambio real. En todo caso, la modificación introducida a los parámetros en esta materia es bastante conservadora, ya que la experiencia de otras economías latinoamericanas muestra que la implementación de políticas expansivas como las propuestas en el "Programa Básico de Gobierno" pueden incluso inducir a una disminución de las exportaciones.

Con respecto a la inversión privada, en la proyección de este Escenario del NO se han considerado tasas inferiores, en respuesta a los mayores impuestos que están contemplados y a la escasez crediticia que surge de un modo inevitable al implantarse regulaciones en la tasa de interés, de la naturaleza de lo que se propone. Asimismo, la mayor inversión pública que está programada desplaza también parte de la inversión privada, ya sea por la competencia que se genera para obtener una misma cantidad de recursos que está fija, o bien simplemente porque la inversión estatal sustituye la inversión privada. Concretamente, en el caso de la inversión pública se ha considerado que ésta aumenta a un 9% del PGB.

Por último, está contemplado también un mayor crecimiento de los gastos de consumo del gobierno, habiéndose considerado para estos efectos una tasa de incremento anual de 4%, esto es, dos puntos porcentuales por encima de lo que está planteado en el Escenario del SI.

Finalmente, en materia de deuda externa no se consideran capitalizaciones adicionales.

V.3. Resultados de las proyecciones

Los resultados de las proyecciones del Escenario del NO se presentan en los Cuadros V.2 al V.6.

El aspecto central de destacar en esta materia se refiere al crecimiento que se proyecta para el PGB, y a la evolución de la tasa de inversión que compatibiliza el sistema:

	Crecimiento PGB (%)	Inversión Geográfica Bruta/PGB (%)
1988	5,8	18,0
1989	5,0	19,0
1990	6,0	20,0
1991	2,0	15,0
1992	2,5	16,0
1993	3,0	16,5
1994	3,0	16,5
1995	3,5	17,0
1996	3,5	17,0
1997	3,5	17,0

Las cifras presentadas ilustran en forma bastante elocuente que la proyección del Escenario del NO implica una aceleración inicial de la tasa de crecimiento del PGB, pero para compatibilizar posteriormente con la disponibilidad de recursos externos y con la capacidad instalada, la evolución del PGB se resiente en forma sustancial. Luego, la tasa de crecimiento en los niveles de actividad se recupera gradualmente, pero la restricción externa impide que ésta supere el 3,5% anual. Como consecuencia de esto, los requerimientos de inversión se hacen también menores, y es por ello que las tasas respectivas resultantes son inferiores.

La evolución del consumo privado que resulta de este Escenario del NO es obviamente favorable en el corto plazo, pero ello va aparejado de un ajuste posterior que no sólo implica retroceder en la materia, sino que además desemboca en un estancamiento que se mantiene en el tiempo.

VI. Conclusiones

La conclusión central que puede extraerse de este trabajo es que la proyección del Escenario del SI implica mantener en el tiempo tasas de crecimiento del PGB en torno a 5%, en forma estable, mientras que la proyección del Escenario del NO significa una bonanza transitoria, que inevitablemente da origen a un ajuste posterior.

La mejor forma de comparar las proyecciones de ambos escenarios consiste en ilustrar la evolución del consumo privado per cápita en uno y otro caso. El gráfico que se presenta muestra con bastante claridad que en los primeros años la situación sería más favorable en el Escenario del NO, pero ello no es sostenible en el tiempo, y por ello se produce posteriormente una disminución en el consumo per cápita, cuya recuperación se torna bastante lenta.

Cuadro V.2
Proyección Cuentas Externas Escenario del NO
(Millones de Dólares)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Exportaciones	6.312,8	6.674,6	7.515,0	8.285,2	9.037,9	9.859,1	10.755,3	11.733,1	12.800,0	13.964,4
Cobre	2.764,3	2.612,2	2.907,4	3.205,4	3.517,2	3.859,2	4.234,5	4.646,3	5.098,2	5.594,0
Resto	3.548,5	4.062,4	4.607,5	5.079,8	5.520,7	5.999,9	6.520,7	7.086,7	7.701,9	8.370,4
Importaciones	4.614,7	5.225,3	5.992,5	6.463,9	6.985,5	7.599,0	8.266,6	9.051,8	9.911,9	10.853,7
Petróleo	411,1	457,5	514,1	550,6	589,7	634,7	683,2	738,9	799,2	864,4
Resto	4.203,7	4.767,8	5.478,4	5.913,4	6.395,8	6.964,3	7.583,4	8.312,9	9.112,7	9.989,3
Balanza comercial	1.698,1	1.449,3	1.522,5	1.821,3	2.052,4	2.260,1	2.488,7	2.681,2	2.888,2	3.110,6
Serv. no financieros	(622,9)	(678,3)	(769,9)	(840,7)	(913,3)	(995,1)	(1.084,2)	(1.184,7)	(1.294,6)	(1.414,6)
Serv. financieros	(1.591,9)	(1.689,1)	(1.875,2)	(1.873,7)	(1.845,6)	(1.884,1)	(1.913,1)	(1.933,1)	(1.945,3)	(1.948,3)
Transferencias	91,8	93,6	95,5	97,4	99,4	101,4	103,4	105,4	107,6	109,7
Cuenta Corriente	(424,9)	(824,5)	(1.027,1)	(795,7)	(607,1)	(517,8)	(405,2)	(331,2)	(244,1)	(142,6)

Cuadro V.3
Proyección Ahorro-Inversión Escenario del NO
(Porcentaje del PGB)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ahorro Total Bruto	18,0	19,0	20,0	15,0	16,0	16,5	16,5	17,0	17,0	17,0
Ahorro doméstico	15,8	15,2	15,7	11,9	13,8	14,7	15,2	16,0	16,3	16,6
Ahorro externo	2,2	3,8	4,3	3,1	2,2	1,8	1,3	1,0	0,7	0,4
Inversión Geográfica Bruta										
Inversión extranjera	18,0	19,0	20,0	15,0	16,0	16,5	16,5	17,0	17,0	17,0
Inversión Pública	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
Inversión privada	7,0	7,0	8,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0
Variación de existencias	10,3	11,3	11,3	5,3	6,3	6,8	6,8	7,4	7,4	7,4
	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Cuadro V.4
Proyección Composición PGB Escenario del NO
(Millones de Pesos de 1977)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Consumo Privado	282.984	293.411	309.178	335.220	336.623	343.251	352.560	362.507	375.515	389.002
Consumo Gobierno	41.425	42.254	43.944	45.701	47.529	49.431	51.408	53.464	55.603	57.827
Formación Bruta Cap. Fijo	74.996	83.170	92.850	70.791	77.463	82.312	84.781	90.440	93.606	96.882
Variación existencias	843	885	938	957	981	1.010	1.040	1.077	1.114	1.153
Exportaciones Cobre	35.953	37.751	39.639	41.620	43.702	45.887	48.181	50.590	53.119	55.775
Exportaciones No Cobre	83.804	90.508	96.844	101.686	105.754	109.984	114.383	118.958	123.717	128.665
Importaciones	(98.678)	(105.585)	(114.454)	(117.659)	(121.777)	(126.892)	(132.221)	(138.700)	(145.497)	(152.626)
Total PGB	421.327	442.394	468.937	478.316	490.274	504.982	520.132	538.336	557.178	576.679
Total Gasto Interno	400.248	419.720	446.909	452.669	462.596	476.004	489.789	507.488	525.838	544.864

Cuadro V.5
Proyección Composición PGB Escenario del NO
(Variación Porcentual)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Consumo Privado	6,61	3,68	5,37	8,42	0,42	1,97	2,71	2,82	3,59	3,59
Consumo Gobierno	0,00	2,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
Formación Bruta Cap. Fijo	15,44	10,90	11,64	-23,76	9,43	6,26	3,00	6,67	3,50	3,50
Variación existencias	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Exportaciones Cobre	0,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
Exportaciones No Cobre	12,00	8,00	7,00	5,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
Importaciones	8,12	7,00	8,40	2,80	3,50	4,20	4,20	4,90	4,90	4,90
Total PGB	5,80	5,00	6,00	2,00	2,50	3,00	3,00	3,50	3,50	3,50
Total Gasto Interno	6,03	4,86	6,48	1,29	2,19	2,90	2,90	3,61	3,62	3,62

Cuadro V.6
Compatibilización Capital-Producto Escenario del NO
(Millones de Pesos de 1977)

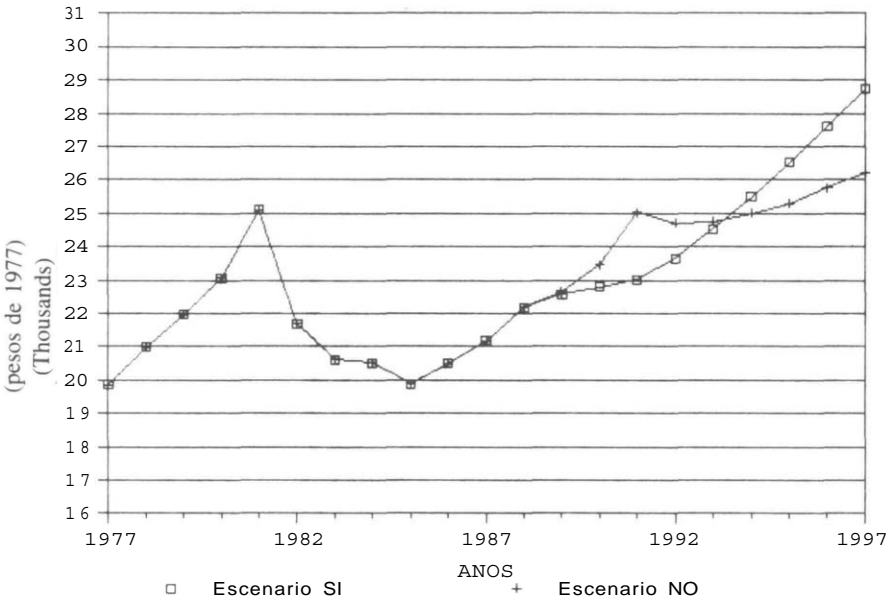
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Stock de Capital	1.156.793,1	1.203.177,1	1.257.765,7	1.288.559,5	1.325.046,6	1.365.222,2	1.406.589,6	1.452.300,6	1.499.723,3	1.548.914,2
Inv. Geog. Bruta Cap. Fijo	74.996,3	83.170,0	92.849,6	70.790,8	77.463,3	82.312,1	84.781,5	90.440,5	93.605,9	96.882,1
Stock de Capital/PGB pot.	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6
PGB potencial	429.741,5	444.920,4	462.760,4	483.756,0	495.599,8	509.633,3	525.085,5	540.996,0	558.577,1	576.816,7
PGB efectivo	421.327,3	442.393,7	468.937,3	478.316,1	490.274,0	504.982,2	520.131,7	538.336,3	557.178,0	576.679,3
Brecha	8.414,2	2.526,7	(6.176,9)	5.440,0	5.325,8	4.651,1	4.953,8	2.659,7	1.399,1	137,4

Los resultados obtenidos en ambos casos obedecen a razones que pueden sintetizarse en los siguientes términos:

La evolución de la economía que se desprende del Escenario del SI responde a la consolidación del proceso de ajuste estructural a que ha estado sometida durante los últimos años, lo cual supone mantener las políticas vigentes.

En el caso del Escenario del NO, la principal dificultad que se presenta obedece a la mayor restricción de recursos externos, y ésta tiene su origen en el menor crecimiento proyectado para las exportaciones no cupríferas. En un contexto en que las políticas económicas apuntan a aumentar en el corto plazo el nivel de gasto agregado y las remuneraciones, y en que se adoptan medidas que desembocan en una caída en el tipo de

Consumo per capita
(Pesos de 1977)



cambio real —aunque el Programa sostenga lo contrario—, es inevitable que esto ocurra. Si a esto se agrega que adicionalmente está contemplado un incremento en la tasa de impuesto a las utilidades, se configura un cuadro global en que también se ve desincentivada la inversión privada.

En verdad, los resultados obtenidos no deben causar sorpresa. En el caso del Escenario del SI, se trata simplemente de la proyección en el

tiempo de los resultados alcanzados durante el último quinquenio, para lo cual se ha considerado una consolidación de las políticas implementadas en el marco del proceso de ajuste estructural. En el caso del Escenario del NO, los resultados proyectados quedan avalados por la evidencia histórica de la economía chilena, caracterizada por tasas de crecimiento promedio no superiores a 3,5%, que a su vez fueron la consecuencia de un conjunto de políticas de similar naturaleza a las que están contenidas en el "Programa Básico de Gobierno" suscrito por un conjunto de partidos, y que sirvió de base para proyectar el Escenario del NO.

Con todo, no puede dejar de mencionarse que la proyección del Escenario del NO que se plantea en este trabajo es en cierto sentido optimista, por cuanto supone que en todo momento los conductores de la política económica se adecúan a la disponibilidad efectiva de recursos. Sin embargo, la evidencia empírica es abundante en ejemplos que muestran que los procesos expansivos son difíciles de controlar, a tal punto que generalmente tienden a agudizarse los desequilibrios, y ello da origen a ajustes posteriores bastante más drásticos y dolorosos que los planteados en este trabajo para el Escenario del NO. La experiencia de varias economías de la región en los últimos años constituye un testimonio elocuente en esta materia. D

ESTUDIO

LA DEMOCRACIA CRISTIANA CHILENA EN EL PODER*

Michael Fleet**

Éxitos y fracasos del Gobierno de Frei son analizados en este estudio, el que revisa desde los motivos del triunfo electoral del *PDC*, hasta el término del mandato demócratacristiano y las causas de la derrota de Tomic. Frei inicia su gobierno con positivos y esperanzadores auspicios.

Realiza reformas tributarias, implementa fórmulas de inversión y desarrollo y pone en marcha amplios programas sociales.

Sin embargo, divisiones internas del partido, el surgimiento del ala izquierdista que desea acelerar los cambios y una derecha crecientemente desconfiada, representarán vallas difíciles de sobrepasar.

La reforma agraria empeorará el panorama, dejando descontentos tanto a campesinos como a agricultores.

El *PDC* se mostrará incapaz de superar la desconfianza mutua y lograr un básico entendimiento tanto con la derecha, como con la izquierda. Las posiciones se radicalizarán y el conflicto concluirá con la consiguiente derrota electoral de Tomic, quien fue incapaz de mantener el apoyo de aquellos que seis años antes fueron partidarios de Frei.

Muchas fueron las expectativas cuando Frei asumió el poder. Su "Revolución en Libertad" pareció ser una promisoría alternativa ante la revolución marxista y el *statu quo* conservador. Se proclamó una nueva era

*Este trabajo corresponde al capítulo 3 del libro *The Rise and Fall of Chilean Christian Democracy* (Princeton: Princeton University Press 1985). La traducción y publicación han sido debidamente autorizadas.

**Michael Fleet es profesor de Ciencia Política de la Universidad Marquette de Milwaukee, Wisconsin.

de progreso y estabilidad, y la Democracia Cristiana fue aclamada como el movimiento del futuro en Latinoamérica.¹

Frei y los demócratacristianos fueron los beneficiarios de las crecientes demandas y aspiraciones que administraciones anteriores no habían logrado satisfacer. Sin embargo, luego de una inicial prosperidad política y económica, ellos quedaron atrapados, también, por estas mismas aspiraciones. A pesar de programas de inversión y desarrollo cuidadosamente elaborados, fueron incapaces de liberar la economía de su largo estancamiento. Además, la polarización política y social que Frei y el partido habían jurado superar, se agudizó, causando efervescencia y conflictos generalizados que deterioraron la aparente solidez de su base política. Por esta causa, desertaron hacia la izquierda y la derecha los entusiasmos partidarios de otrora, en busca de los mismos objetivos, pero en corrientes opositoras. Al ocupar el tercer lugar, en las elecciones de 1970, después de Allende y Jorge Alessandri, los demócratacristianos fueron vencidos por revigorizados adversarios políticos, a los cuales esperaban transformar en corrientes obsoletas.

Por cierto, el Gobierno de Frei pudo vanagloriarse de logros significativos. Introdujo la reforma agraria en el campo, incrementó los servicios públicos que beneficiaban a los pobres, redistribuyó el ingreso nacional de manera más equitativa, y revirtió el déficit crónico del país en su balanza de pagos, acumulando sustanciales reservas en moneda extranjera. En estos y otros puntos, fue uno de los gobiernos chilenos más exitosos que ha habido. Sin embargo, fracasó en el cumplimiento de sus propios objetivos, y también frustró las esperanzas de aquellos que inicialmente lo apoyaron. Tal como había sucedido con gobiernos anteriores, su base de apoyo disminuyó paulatinamente con el correr del tiempo. Mirado retrospectivamente, pareciera que se subestimaron los obstáculos al crecimiento y al reformismo en Chile y, similarmente, se sobreestimaron el carácter y la lealtad del apoyo demócratacristiano.

La Revolución en Libertad de Frei ha sido analizada en diferentes términos y tonos. Para observadores simpatizantes, como Paul Sigmund (1977, 124-127), la Democracia Cristiana fue un movimiento amplio,

¹Se dice que Radomiro Tomic, recientemente nombrado por Frei embajador en Washington y, más tarde, derrotado candidato presidencial por el partido en 1970, habría pronosticado treinta años ininterrumpidos de gobierno demócratacristiano. Por su parte, el periodista Tad Szulc describe la victoria demócratacristiana como "el suceso político más significativo en Latinoamérica" después de la subida de Castro al poder, y, posiblemente, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Szulc vio a Frei como "el portavoz de una ideología que bien podría ser la respuesta a la búsqueda de una nueva identidad del hemisferio" (1967, 102).

genuinamente popular y más exitoso de lo que los críticos y analistas han reconocido. Según Sigmund, los demócratacristianos realizaron importantes cambios económicos y políticos, pero les fueron negados sus frutos políticos debido a la intransigencia opositora, a las consiguientes dificultades económicas y, en menor grado, a su propia ambición, desaciertos y divisiones (pp. 124-127).

Los críticos marxistas, por el contrario, ven a la Democracia Cristiana como el instrumento de una burguesía "progresista", cuyo proyecto fracasó tanto por razones estructurales como políticas. Petras (1969, 12-16 y 240) la ve como una "nueva derecha", que llenó el vacío dejado por el colapso del radicalismo y la derecha liberal y conservadora. Sus segmentos corporativos y "populares" pudieron trabajar unidos durante 1965 y 1966, pero compitieron entre sí por el poder en 1967 y se separaron en 1968, cuando Frei y los corporativistas tomaron el control, con la ayuda incondicional de una burguesía antaño hostil.

De la misma manera, Stallings y Castillo consideran al PDC como dominado por una hegemónica burguesía industrial moderna, cuyo fracasado intento de reforma radicaliza a sus considerables partidarios en la clase trabajadora. Stallings (1978, 62) describe la lucha interna del partido como una disputa entre elementos burgueses y pequeñoburgueses, con los trabajadores, los campesinos y los pobladores en papeles de apoyo secundarios. La burguesía dominante, después de obligar a Frei a diluir y revertir su programa, finalmente abandona a los demócratacristianos, permitiendo que elementos pequeñoburgueses más progresistas tomen el control durante las últimas etapas de la administración.

Castells (1974, 377) denomina al PDC "partido populista" al servicio de una burguesía dividida y no demasiado emprendedora. Concede que la "vieja oligarquía" no pudo interpretar el proyecto demócratacristiano como favorable a sus intereses y que, al final, incluso el "moderno segmento industrial" reaccionó de manera defensiva e irracional. Pero, agrega, sólo lo hizo cuando el esfuerzo reformista de Frei había fracasado y había empezado a intensificarse la lucha de clases (pp. 375-376).

Estos analistas ofrecen evaluaciones diferentes del comportamiento, significado e impacto a largo plazo de los años de Frei. Difieren en el tratamiento de tres puntos relacionados entre sí: la relación del partido con la burguesía; la naturaleza y el significado de sus divisiones internas y los efectos de la experiencia reformista en sus seguidores de la clase obrera. Las siguientes páginas ofrecen un análisis del Gobierno de Frei a la luz de estos puntos. Cada uno es importante si queremos entender al PDC mismo y el destino de su Revolución en Libertad.

El Programa y la Estrategia de Frei

Los demócratacristianos prometieron simultáneamente prosperidad y reformas con pleno respeto a los derechos y las libertades de todos, incluyendo a aquellos a quienes las reformas afectarían. Aun cuando "los cambios estructurales" habían sido un tema importante dentro de la campaña, Frei no ofreció una agenda para la reforma como tal. La reforma de la banca, de la administración fabril y de la agricultura, fueron mencionados como objetivos, pero sólo la última fue discutida alguna vez en términos programáticos. Se puso más énfasis en mejorar los niveles de vida, y en alcanzar ciertas tasas de inversión, crecimiento e inflación, más que en redefinir estructuras y relaciones sociales.

Frei y sus consejeros, sin embargo, consideraron el crecimiento y las reformas como mutuamente dependientes. Sería imposible un desarrollo sostenido, a menos que se expandiera el mercado interno y se hiciera un mejor uso de los recursos humanos. Sin embargo, para que las reformas perduraran en el tiempo y fructificaran, era necesario que tuvieran una firme base económica. Es por esto que se dio máxima prioridad a la modernización de la industria y se promovieron las exportaciones de productos tradicionales y no tradicionales, pero sin olvidar otras, tales como el mejoramiento inmediato de la situación de los más pobres, la redistribución del ingreso nacional, la reforma agraria y otras reformas.²

El crecimiento se produciría por iniciativa del sector privado, aun cuando también se consideraron proyectos industriales y de infraestructura con financiamiento estatal. El acceso al crédito quedaría restringido a aquellos que pudiesen asegurar su uso productivo. El capital necesario provendría del aumento del ahorro y la inversión privados, y de los impuestos fiscales obtenidos de la asociación con las compañías norteamericanas del cobre.

También se le dio máxima prioridad al problema de la inflación, considerada como un obstáculo para el crecimiento y particularmente gravosa para los pobres.

Políticamente, Frei rompió con la vieja tradición chilena de gobiernos de coalición. Basaría su gobierno solamente en el PDC y organizaría su gabinete y otros puestos importantes de la administración pública con

²Las esperanzas de crecimiento y reforma de Frei se alimentaban en la fe en el potencial de la tecnología industrial moderna. Consideró la tecnología como la clave para aumentar la productividad y eliminar así la escasez, origen del conflicto social. Con una producción mayor, se distribuirían más equitativamente los bienes y servicios, sin sacrificar los intereses particulares ni los altos niveles de crecimiento.

democratacristianos o tecnócratas apolíticos. Aún más, en las declaraciones públicas posteriores a las elecciones, voceros de la Democracia Cristiana y del gobierno afirmaron que ésta era la única expresión del legítimo interés nacional y, como tal, tenía el mandato de llevar a cabo su programa sin pactos ni concesiones.

Es evidente que Frei esperaba convertir la mayoría obtenida coyunturalmente en las elecciones, en una mayoría política permanente y así volver innecesarios tales pactos y concesiones. Las elecciones parlamentarias de marzo de 1965 ofrecerían esta posibilidad. Si el PDC lograba retener y absorber a aquellos que habían apoyado a Frei en septiembre, el nuevo gobierno tendría un respaldo legislativo suficiente y políticamente más amplio, como para echar a andar rápidamente su programa, independientemente de lo que quisieran hacer o no los otros partidos.

La estrategia era desaconsejable por diversas razones. En primer lugar, aparentemente no todos los que habían votado por Frei en septiembre apoyaban su programa o deseaban que tuviera mayoría parlamentaria. En segundo lugar, una gran parte de las bancas, en ambas Cámaras del Congreso, simplemente se encontraban fuera del alcance del partido. Era posible controlar la Cámara de Diputados, ya que 147 de sus bancas estaban en juego en las elecciones, pero sólo 20 de las 45 en el Senado, y con sólo dos bancas antes de las elecciones, el PDC no podía obtener la mayoría aun ganando estas 20 bancas. Por último, el intento de conseguir simpatizantes de otros partidos, seguramente, produciría enojo, resentimiento y revanchismo, tanto en esos mismos partidos como en otros cercanos a ellos, cualquiera fuera el resultado de las elecciones de marzo.

Esto fue lo que sucedió, por ejemplo, con los grupos laborales, de inversionistas y empresariales, cuyo apoyo era crucial para el éxito del programa de Frei en una etapa u otra. Algunos de ellos tenían lazos con los partidos políticos "tradicionales" y ya estaban alarmados por lo que veían. Las circunstancias claramente llamaban a negociar con estos grupos, pero Frei apeló directamente a sus simpatizantes, convencido de que contaban con la madurez suficiente para este desafío, y de que no tenían otra alternativa sino apoyarlo.

Juicios como éstos resultaron equivocados, si bien parecieron plausibles después de las elecciones de septiembre. El estilo y las arrogantes pretensiones del gobierno lo convirtieron rápidamente en un enemigo común. Esto incentivó la convergencia de grupos opositores que demostraron poseer más vitalidad y perdurabilidad de lo imaginado. De hecho, los democratacristianos malinterpretaron completamente las lecciones de su éxito político. Llegaron al poder movilizándolo a las masas desorganizadas y porque constituían un mal menor para los conservadores. Pero no habían

penetrado en los sindicatos ni en la comunidad empresarial, como tampoco lograron entrada en la extrema derecha o extrema izquierda. Estas permanecieron intactas y serían un obstáculo considerable para el éxito económico y político.

Los Primeros Años

La estrategia de Frei tuvo éxito durante 1965 y 1966. La combinación de reformas tributarias, fórmulas de crédito e inversión, el aumento de los salarios y programas sociales más amplios, estimularon el crecimiento, lo cual produjo una mejoría inmediata en la situación de los más pobres.

Durante este período, el gobierno otorgó créditos, avaló préstamos y subsidios al sector privado e hizo inversiones por su cuenta. Modificaciones en las normas que reglamentaban los depósitos bancarios y los créditos le permitieron al gobierno influir en la asignación de los créditos y controlar mejor el circulante. Además, se ofrecieron niveles de precios atractivos a productores y comerciantes minoristas, aun cuando las necesidades básicas (alimentación, vivienda y transporte) fueron subsidiadas a fin de mantenerlas dentro del alcance de las familias de menores ingresos.

Por último, las nuevas disposiciones tributarias, algunas de ellas aplicadas por primera vez en el país, como fueron el impuesto al patrimonio y a la herencia, la primera retasación de los bienes raíces realizada en treinta años y procedimientos más eficientes de recaudación, tuvieron como efecto aumentar los ingresos públicos, gravar el dinero inmovilizado y redistribuir las participaciones en el ingreso.³

Como resultado de todo esto, el Producto Nacional Bruto creció en 6,1% en 1965 y 9,2% en 1966, mientras que la inflación, de acuerdo al índice oficial del costo de la vida, se mantuvo en un 29% y 23%, respectivamente. En el aspecto social, se emplearon considerables sumas de dinero y tiempo en la educación, proyectos de obras públicas y programas de asistencia social. A fines de 1966, se habían hecho grandes avances en la construcción y equipamiento de viviendas, establecimientos educacionales y de salud, y la distribución del ingreso era marcadamente más equitativa.⁴

³Para las políticas de tributación, véanse Foxley, Aninat y Arellano 1979, 18-63. Para las cifras que reflejan el incremento del gasto social en este período, véase Ffrench-Davis 1973, 332.

⁴Las cifras de crecimiento e inflación provienen de Edwards 1972, 18 y 30. Edwards pone en duda el índice de Precios al Consumidor dado por el gobierno, y, usando un índice distinto (García - Freyhoffer), ubica las tasas de inflación en 44 y 37% para estos años.

Se usaron medidas monetarias y estructurales para combatir la inflación. Las nuevas inversiones, una asignación más discrecional de los créditos y procedimientos de importación más racionalizados, ayudaron a absorber la presión inflacionaria, al aumentar la producción y los niveles de productividad. El control de precios, las pautas salariales y un más prudente manejo fiscal general (manteniendo los gastos del sector público de acuerdo a la disponibilidad de las rentas públicas), se pusieron en vigor.⁵

Frei esperaba mejorar los salarios más bajos sin producir una presión inflacionaria adicional. De acuerdo a esto, los sectores de muy bajos ingresos obtendrían aumentos iguales o superiores al IPC del año anterior y el resto obtendría aumentos proporcionales a su productividad en el mismo período. Sin embargo, la presión de los sindicatos hizo que los aumentos en los salarios sobrepasaran las pautas en ambos casos. De hecho, los aumentos fueron tan considerables que el porcentaje de sueldos y salarios en la renta nacional aumentó de 42% a 51 en sólo dos años.⁶

Aun cuando los aumentos ayudaron a los asalariados, muchos de los cuales pertenecían al sector público, también es cierto que debilitaron la lucha contra la inflación. La administración, aparentemente, había previsto esta posibilidad, pero mostró poco interés en negociar con la CUT, dominada por los marxistas. De hecho, desde el comienzo de la administración de Frei, los demócratacristianos hicieron lo posible por debilitar la CUT, incentivando estructuras y organizaciones sindicales rivales o contrarrestando lo que suponían, sería una hostilidad incansable de los dirigentes sindicales socialistas y comunistas. Característico de las múltiples movidas que reflejaban, y al mismo tiempo perpetuaban, las dificultades del gobierno con los sindicatos, fue el nombramiento de William Thayer Arteaga, abogado laboral largamente conocido como partidario del sindicalismo paralelo, como Ministro del Trabajo.

Sin embargo, los demócratacristianos tenían sus razones para estar pesimistas. Su experiencia con la dirigencia comunista y socialista de la CUT en los diez años anteriores había sido frustrante e inquietante. Como representantes de una clamorosa minoría de alrededor de un 15% en las

⁵Para la discusión del programa económico del gobierno de Frei, véase Molina 1972, 64-79.

⁶Estas cifras me han sido dadas, repetidamente, en entrevistas con dirigentes demócratacristianos. No he podido corroborarlas con datos oficiales de estos dos años, pero parecen coincidir con otros datos de los años de Frei. Molina (1972, 85) indica, por ejemplo, que el porcentaje del ingreso nacional destinado a salarios aumentó de 47,9% en 1964 a 54,4% en 1968, antes de caer a 53,1% en 1969. A la inversa, él señala una disminución en el porcentaje asignado a los empresarios, de 26,3% en 1964 a 21,6% en 1965, para terminar en 20,6% en 1966.

distintas convenciones de la CUT (Angell, 1972-218) lucharon incansablemente para obtener elecciones secretas, para que se les reconociera el aumento de sus afiliados entre los trabajadores agrícolas, y para que se eliminara de la Declaración de Principios de la organización lo que ellos llamaban disposiciones sectarias.

A su vez, los sindicalistas socialistas y comunistas estaban extremadamente recelosos de las intenciones democratacristianas. Desde su punto de vista, la defensa de un sindicalismo no clasista o sindicalismo libre, era una manera de debilitar la militancia obrera y su fuerza de organización. Los democratacristianos, generalmente, perdían estas batallas y abandonaban el Congreso o se abstendían de votar. En repetidas ocasiones, de hecho, renunciaron a la CUT y trataron de establecer una confederación rival. Virtualmente en todos los enfrentamientos, los trabajadores y dirigentes sindicales democratacristianos eran los más firmes en manifestar su hostilidad y desconfianza hacia los socialistas y comunistas, debiendo ser obligados a volver a la mesa negociadora cuando los dirigentes del partido deseaban hacer concesiones o propuestas a sus oponentes marxistas.

Las tensiones y rivalidades del movimiento sindical se vieron exacerbadas por la victoria de Frei. La mitad de los delegados democratacristianos a la Convención de 1965 se negaron a asistir, y aquellos que lo hicieron se retiraron antes de la sesión final. Más allá de los temas de división normales, los trabajadores democratacristianos se sintieron profundamente heridos por la dura crítica marxista a "su gobierno". Al mismo tiempo, sus propios dirigentes les decían que el FRAP trataría de utilizar a la CUT para promover efervescencia laboral, con el fin de socavar el programa de Frei y mejorar su propia posición política. Enfrentados a este contexto, los trabajadores democratacristianos se retiraron de la CUT, y en los siguientes tres años trataron, infructuosamente, de formar una confederación rival viable.⁷

La hostilidad del gobierno de Frei hacia los sindicatos contrasta violentamente con su trato a los "marginados" o pobladores marginales.⁸

⁷Angell (1972, 205-210) mencionaba tres intentos específicos: el MUTCH (Movimiento Unido de Trabajadores de Chile) en 1965, el Comando del Trabajo, un poco después en el mismo año, y la UTRACH (Unión de Trabajadores de Chile) en 1968. Los sindicalistas democratacristianos se reintegraron a la CUT en 1968, cuando el departamento sindical del partido cayó en manos de disidentes izquierdistas.

⁸El término fue popularizado por el Instituto Jesuita DESAL. Se refería a pobladores cesantes, a obreros con remuneraciones insuficientes u obreros no calificados, a campesinos, todos los cuales vivían "al margen" de la vida nacional. Una muestra representativa del análisis de DESAL es el Centro de Estudios para el Desarrollo Social de América Latina 1965. (Para un estudio crítico del concepto y el uso que DESAL le da, véase Perlman, 1976).

Durante 1965 y 1966 se destinaron considerables recursos y tiempo a Promoción Popular, un programa que incentivaba la autoayuda, y a comprometer políticamente a los pobladores. Se entregaba ayuda financiera, técnica y legal a los grupos locales, ayudándoles a satisfacer sus necesidades materiales, mientras se les proporcionaba experiencia organizacional y de relaciones laborales con personal y agencias de gobierno.

La Promoción Popular daría lugar a organizaciones sociales intermedias y funcionales, previstas en la teoría democratacristiana. En el futuro inmediato, ayudaría a institucionalizar el apoyo al gobierno entre la población marginal. A diferencia de la mayoría de los trabajadores industriales, los marginados aún no habían sido seducidos por los marxistas, y sus necesidades eran más modestas y más fáciles de satisfacer. El progreso, sin embargo, se vio afectado por la falta de personería jurídica de Promoción Popular y la falta de fondos adecuados. Grupos de oposición, temiendo la utilización política de las nuevas organizaciones, retuvieron los dineros destinados específicamente a ellas. Como resultado, el programa se redujo sustancialmente durante 1967 para ser suspendido después de esa fecha.

Los avances alcanzados durante 1965 y 1966 fueron posibles gracias al aumento del precio del cobre en los mercados mundiales y a la capacidad industrial inactiva de la economía, al momento de asumir Frei el poder.⁹ También fueron el resultado de decisiones e iniciativas tomadas unilateralmente por la rama ejecutiva. Cuando se necesitó la aprobación legislativa, como en el caso del proyecto del cobre y de la reforma agraria, el gobierno tuvo menos éxito. Frei esperaba evitar estos problemas, ganando o uniendo a las mayorías pro-gobierno en el Senado y la Cámara de Diputados, pero a pesar del impresionante 42% de la votación total, no lo logró. Los democratacristianos sí obtuvieron 82 de las 147 bancas en la Cámara (mayoría parlamentaria), pero sólo 12 de las 20 bancas en juego en el Senado, lo que, aun con el apoyo de uno o dos senadores adicionales, no les permitió alcanzar el número requerido para un control efectivo.¹⁰

⁹En julio de 1966 el precio del cobre había alcanzado 70 centavos de dólar la libra, aproximadamente el doble del que tenía al asumir Frei el poder. El incremento significó US\$ 350 millones adicionales de ingresos (considerando una producción de 500.000 toneladas).

¹⁰Los amplios poderes de veto del Presidente chileno le permitieron alterar a su antojo cualquier proyecto de ley que viniese del Congreso. Debido a que sus vetos sólo podían ser anulados por el voto de dos tercios de los miembros de ambas Cámaras, lograba efectivamente legislar con una minoría negativa de un tercio más uno. Para prevenir esto, la oposición debió negarse a iniciar el proceso legislativo rechazando "la idea de legislar" en un área particular, para lo cual se necesita una mayoría de la mitad más uno. La determinación de Frei, frecuentemente reiterada, de mantener las disposi-

En el caso del proyecto del cobre, la oposición del Congreso no permitió que los nuevos acuerdos se hicieran efectivos hasta mediados de 1967, lo que hizo que el gobierno no percibiera los ingresos adicionales con los cuales financiar otros proyectos. A través de su programa de "chilenización", Frei esperaba obtener intereses en todas las compañías mineras importantes. La Kennecott, cuya subsidiaria Braden operaba la mina El Teniente, accedió a vender el 51% de su capital a cambio de derechos de explotación e impuestos especiales. La otra compañía, Anaconda, se comprometió a aumentar la inversión y la producción y a vender el 25% de la nueva mina La Exótica, pero no accedió a renunciar a su capital en Chuquicamata ni tampoco en El Salvador, dos de los tres yacimientos más grandes del país.

Estos acuerdos fueron cuestionados por críticos de la izquierda y de la derecha. Los comunistas y los socialistas objetaron las condiciones financieras y los arreglos administrativos, mientras que los dirigentes del Partido Nacional (una fusión de los partidos Liberal y Conservador) se opusieron a otorgar cualquier exención a las compañías, en las nuevas restricciones a los derechos de propiedad contenidas en la legislación pendiente de la reforma agraria. Gracias al apoyo del Partido Radical, el proyecto obtuvo la aprobación inicial del Senado, pero más tarde, cuando el gobierno perdió su apoyo, éste quedó en manos de los nacionales, quienes, a su vez, se negaron a discutirlo si no se les otorgaban concesiones y seguridades respecto de la reforma agraria. Después de un estancamiento de cuatro meses, se llegó a un arreglo en lo concerniente a la reforma agraria, y los acuerdos del cobre fueron promulgados, prácticamente, en su versión original, pero habiendo perdido un tiempo valioso e ingresos considerables.

La oposición parlamentaria también retrasó la discusión y aprobación de la Ley de Reforma Agraria. Frei no entregó su proyecto hasta noviembre de 1965, en parte porque quiso obtener la aprobación de los acuerdos del cobre primero, y porque los demócratacristianos mismos estaban divididos en cuanto a algunas de sus disposiciones. Además, antes que el proyecto pudiera ser discutido, se necesitaba tramitar una reforma constitucional que permitiera la expropiación de la propiedad privada. La derecha se negó a legislar sobre esta materia hasta que Frei prometió no insistir (por medio de su derecho a veto) sobre ciertos puntos contrarios a sus intereses. Y, por supuesto, no olvidemos las dificultades producidas por

ciones originales de sus proposiciones, le dio a la oposición aún más razones y fundamentos para usar una táctica que podría haber utilizado de todas maneras. Aunque aparentemente obstruccionista, esta negativa a considerar ciertas materias políticas, fue el único medio con que contó la oposición para evitar la dominación presidencial.

grupos tanto de izquierda como de derecha que deseaban modificar aspectos específicos. Frei no pudo sino hacer unas pocas concesiones a la derecha (Chonchol, 1971), pero una vez hechas, en enero de 1967, catorce meses después de haber sido presentada, la enmienda fue tramitada y el proyecto de ley aprobado y firmado en cuestión de meses.

Este muñequero frustró el programa legislativo del gobierno, pero no pareció afectar a la población en general. Durante 1965 y 1966, la mayoría de los chilenos parecían estar relativamente contentos con el gobierno de Frei. Trabajadores y pobladores tenían más trabajo, mejores salarios, más cosas que comprar, y más servicios públicos y sociales, como nunca antes. En estas circunstancias, la crítica tradicional de la izquierda no tenía la fuerza que podría haber tenido.¹¹

La derecha, a su vez, también tuvo problemas para crear sentimientos antigobierno. Los terratenientes y los ricos ociosos afectados por la reforma eran pocos en ese momento y despertaban escasa simpatía entre otros círculos, la mayoría de los cuales no parecían muy seguros sobre qué esperar de Frei en el futuro. Por otra parte, debido al aumento de la demanda de los consumidores, los grupos pequeño-burgueses (por ejemplo, dueños de almacén, pequeños agricultores, pequeños empresarios, profesionales, etc.) parecían prosperar y no tenían razones verdaderas para guardarle rencor a Frei u oponerse a él.

Los problemas del gobierno en este período fueron económicos y no políticos. En su Mensaje Presidencial de 1966, Frei pintó un sombrío panorama si el gasto público continuaba alto y el ahorro privado y la inversión bajos. Su programa de desarrollo requería del ahorro y de tasas de inversión correspondientes al 20% del PNB, lo que en gran medida sería asumido por el sector privado. El había esperado que los nuevos programas de ahorro con interés reajutable, las exenciones (de la obligación tributaria) a las ganancias de capital y un mercado interno cada vez más amplio, constituirían estímulos suficientes. No fue así. El ahorro individual se mantuvo bajo, la inversión privada como porcentaje del PNB de hecho cayó, y la que hubo fue en áreas de crecimiento moderado, como textiles, fibras sintéticas, caucho, artículos de cuero y zapatos. Durante los seis años de la administración de Frei, la inversión privada se mantendría más o menos constante, pero constituiría una porción cada vez menor de la inversión total (Ffrench-Davis 1973, 278).

¹¹Los salarios reales (en escudos del mismo valor) aumentaron en 13,9; 10,8 y 13,5% en 1965, 1966 y 1967, respectivamente (Ffrench-Davis 1973, 345).

Este déficit fue contrarrestado por una mayor inversión pública y por la disponibilidad de la capacidad industrial inactiva, particularmente en la construcción e industrias afines relacionadas con ésta. Los proyectos de inversión más importantes del gobierno incluyeron las grandes minas de cobre, obras públicas y educación, como también la industria petroquímica, electrónica, celulosa y del acero. Gracias a la capacidad industrial inactiva, fue posible obtener una mayor producción sin hacer grandes inversiones. Esta situación no perduró sin embargo, ya que para mantener las tasas de crecimiento era necesario realizar nuevas inversiones.

Los objetivos sociales y económicos de la administración, hasta ese momento compatibles, entraron en pugna. Frei respondió sugiriendo una tregua a los grupos opositores. Propuso limitar el gasto fiscal e instó a aquéllos del sector privado que podían hacerlo a aumentar el ahorro y la inversión. Tenía pensado reducir los fondos para la vivienda y obras públicas, el crédito para gastos de capital, y los programas de reforma agraria y seguridad social. Aparentemente, sintió la necesidad de definir las prioridades relativas entre crecimiento y cambio social, optando por la primera.

La "tregua" propuesta no alcanzó su objetivo. Los socialistas y comunistas la descartaron por ser un "tranquilizante" mal camuflado destinado a calmar los nervios del capital, y aliviar el agotamiento de sus billeteras; la derecha insistió en que no era posible una tregua verdadera, a menos que Frei renunciara a todo su programa. Por su parte, los sectores empresariales e industriales se mostraron renuentes a invertir su propio dinero en actividades productivas más amplias. Cuando el gobierno restringió el crédito, disminuyeron la producción y comenzaron a usar las existencias disponibles. Como resultado, el ingreso per cápita para 1967 se mantuvo casi sin variaciones; el ingreso mismo sólo creció 1,4%, y con una producción cada vez menor en comparación a la demanda, no es de extrañar que continuara la presión inflacionaria.¹²

Los analistas que sostienen que Frei y el PDC representan la burguesía ilustrada o moderna del país, sólo ofrecen argumentos superficiales y poco convincentes para explicar esta falta de apoyo de parte de los inversionistas. Castells (1974, 356) simplemente descalifica a esta clase como tímida y defensiva, mientras que Stallings (1978, 62) argumenta que a pesar de haber logrado esa burguesía ilustrada un completo vuelco en las políticas reformistas de Frei, de alguna manera se sintió amenazada y "volvió a la

¹²Aranda y Martínez (1970, 162) señalan que la inversión, como porcentaje del Producto Geográfico Bruto, cayó continuamente desde 7,8 a 4,7% entre 1965 y 1968.

derecha" en medio de una polarización cada vez mayor entre los obreros y la burguesía (págs. 115-120). Es poco probable, sin embargo, que una burguesía industrial dinámica se viera amenazada tan fácilmente o, si debido a esto, un grupo tan tímido pudiera controlar un partido con una base de apoyo tan amplia como el PDC. Si, por el contrario, se considera a la burguesía como un simpatizante reciente, o como un partidario a regañadientes, a falta de una alternativa mejor, estas acciones parecen mucho más lógicas. Pero ni Stallings ni Castells consideran tal posibilidad.

En vez de eso, Stallings se circunscribe a detallar los lazos burgueses-democratocristianos, esto es, el historial y los intereses burgueses de los miembros del gabinete y consejeros de Frei, los directorios y comisiones en los cuales la burguesía estaba directamente representada o el apoyo de Frei entre importantes asociaciones empresariales. Como prueba de que se utilizaron estos lazos, Stallings señala la disminución del ritmo en el programa de reformas de Frei a contar de 1966; la estabilidad de la participación del ingreso burgués dentro del sector industrial durante los años de Frei y, en particular, la prosperidad de las industrias químicas, plásticas y de bienes durables (56-62).

Existen varios problemas con el argumento de Stallings. Al hablar sobre los consejeros y ministros de Frei, por ejemplo, no entrega más información que la de sus raíces o lazos burgueses. No se sabe si fueron planificadores importantes en sus áreas de interés, o en qué otro sentido puede decirse que se representan a sí mismos o a otros capitalistas. Poco importa, aparentemente, que alguien en la industria de la construcción (el caso de dos ministros y varios parlamentarios) pudieran tener poco contacto, solidaridad o credibilidad con gente del sector industrial moderno, o que las políticas seguidas por el gobierno estuvieran lejos de satisfacer las demandas de ambos grupos.

De hecho, estos empresarios democratocristianos fueron del tipo independiente y solitario. Ninguno había tenido puestos de influencia en ninguna de las asociaciones empresariales importantes. Incondicionales como William Thayer, Edmundo Pérez Zúkovic, Sergio Ossa, Eric Campaña, Domingo Santa María, Andrés Zaldívar y Raúl Devés eran exitosos empresarios ellos mismos, o abogados con lazos profesionales y personales en la comunidad empresarial. A fines de los 50 y comienzos de los 60, como miembros de la Unión Social de Empresarios Cristianos (USEC), ganaron adeptos entre los empresarios y ayudaron a recaudar fondos para las campañas electorales y las publicaciones del Partido; pero no tuvieron el mismo éxito cuando trataron de vender sus ideas reformistas a los sectores burgueses dominantes, la mayoría de los cuales seguían considerando a los

democratacristianos como ingenuos románticos e, incluso, subversivos peligrosos.¹³

En cuanto a los directorios y comités donde estaba representada la burguesía, éstos hicieron pocas concesiones empresariales que satisficieran a los democratacristianos. Las asociaciones comerciales más importantes eran la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) y la Confederación de Producción y Comercio (CPC). Aun cuando cada una contaba con elementos "socialcristianos" identificados con Frei y el PDC, todas ellas estaban dominadas por fuerzas cuyas simpatías iban hacia el Partido Nacional. En realidad, un estudio detallado de las asociaciones durante este período indica el nacimiento de un gran consenso anti-Frei, precisamente donde Stallings ve la dominación burguesa del partido en su punto más alto.¹⁴

Cuando el presidente de USEC, Sergio Silva Bascuñán, fue elegido para liderar la CPC, a fines de 1965, algunos pensaron que su nombramiento reflejaba una naciente hegemonía de elementos pro-democratacristianos. En realidad, la mayoría tradicional tuvo que admitir que no tenía acceso ni influencia en la administración Frei, y que había fracasado en su intento de obtener concesiones de ésta. Había buenas razones para ello. Bajo Frei, los cargos de responsabilidad eran ocupados en gran medida por democratacristianos o tecnócratas independientes comprometidos con la reforma, y sin la más mínima comprensión hacia los agricultores tradicionales del país, los industriales y los hombres de negocios.¹⁵ Allí, donde fue posible, ellos continuaron resueltamente hacia adelante con la expropiación de la tierra, la expansión del servicio de salud, la construcción de viviendas y establecimientos educacionales, los aumentos de impuestos y salarios, el control de precios y otros programas moderadamente redistributivos. Los grupos empresariales objetaron estas medidas sin tener mayor éxito, debido a la gran popularidad de Frei, a la aparente indiferencia de su gobierno a sus preocupaciones y críticas, y por la propia falta de consenso estratégico y táctico de esos grupos.

¹³El nombramiento hecho por Frei del hombre de negocios Raúl Devés como su enlace personal con el sector privado, al cual Stallings concede enorme importancia, significó una desviación de la práctica política tradicional, ya que pasó por alto canales y relaciones existentes. Lejos de confirmar los estrechos lazos entre el partido y los círculos burgueses, más bien dejó de manifiesto lo inadecuados que eran estos lazos.

¹⁴La disertación no publicada de David Cusack (1970) es el estudio más completo y penetrante acerca de este tema. Gran parte de la discusión siguiente está basada en su trabajo.

¹⁵Estos funcionarios no eran, de modo alguno, todos izquierdistas o radicales. De hecho, muchos eran apolíticos, cuando no antipolíticos, técnicos contrarios a cualquier intento de suavizar programas por razones de conveniencia política.

Después de un período inicial de rezongos y reclamos, los dirigentes del sector privado optaron por un cambio. La gente (como Silva Bascuñán) relacionada con el PDC fue empujada a la vanguardia con la esperanza de que la comunicación mejorara y que se contrarrestara o frenara el empuje reformista. Al mismo tiempo, las organizaciones comenzaron a consolidar sus propios lazos y relaciones. Sus esfuerzos significaron amplias discusiones y debates acerca del crecimiento, la reforma, la administración Frei, y el Partido Demócrata Cristiano. En esta discusión, los sectores antigobierno fueron más convincentes y, en el espacio de un año (junio 1966 a julio 1967), lograron marginar aun más a los sectores reformistas y pro-democratocristianos, formando un consenso antigobierno militante. Al hacerlo, restañaron antiguas divisiones entre pequeños y grandes empresarios y entre intereses industriales y agrícolas.

Otro problema con el argumento de Stallings, es su incapacidad de definir adecuadamente los términos hegemónico y dominante. Por ejemplo, la hegemonía burguesa puede ser interpretada como la imposición de dirigentes del partido comprometidos a llevar a efecto estrategias y políticas burguesas. O puede significar el establecimiento de límites de políticas que dirigentes del partido relativamente autónomos no pueden traspasar. O finalmente, que la burguesía es una de varias fuerzas sociales cuyo apoyo es necesario para el partido o el gobierno y, por lo tanto, merecedora de concesiones políticas. El grado de influencia y obligaciones varía considerablemente aquí, y tiene implicancias muy distintas para la autonomía de un partido y para el carácter de clase. Stallings parece estar de acuerdo con el primer y segundo caso, pero no es explícito a este respecto.

Stallings tampoco intenta evaluar el significado de las concesiones políticas hechas u ofrecidas, aun cuando esto parecería esencial en cualquier intento de probar dominación. Si las concesiones hubiesen sido acerca de políticas importantes o principios programáticos, e inconsistentes con posiciones adoptadas previamente por el partido, estaríamos ante un caso de dominación. Pero si no fueron importantes y fueron ofrecidas dentro de una fidelidad general al programa inicial, la caracterización parecería gratuita.

Cuando se examinan las políticas del gobierno, desde 1966 hasta 1970, a la luz de esta teoría, las "concesiones" hechas a la burguesía resultan ser menores y, difícilmente, sugieren una dominación por parte de ella. La tregua propuesta por Frei al sector privado, por ejemplo, fue claramente un intento de negociar su apoyo, pero no puede ser considerada como "una rendición" o "una tendencia a la derecha" (Stallings, 1978, 108-115). De hecho, los gastos públicos aumentaron durante el año siguiente, a pesar de su preocupación y de las seguridades dadas. Además,

los salarios de obreros y empleados del sector público aumentaron en un 13% en términos reales, como promedio, mientras que los gastos en educación, salud, reforma agraria y reforma del seguro social, se mantuvieron en sus niveles habituales y sólo se redujeron los gastos en vivienda y obras públicas (Ffrench-Davis, 1973, 178-179 y 344-345).

Además, la administración continuó con su programa de reformas tributarias. Durante 1967 aumentaron las tasas del impuesto patrimonial, y también aumentaron los impuestos a la renta y a las utilidades corporativas, a la vez que se hicieron más progresivos (en virtud de su reajustabilidad con respecto a la inflación), y se impondrían varios impuestos menores o aumentos de otros similares (Ffrench-Davis, 1973, 179). Durante 1965 y 1966, estos impuestos recayeron principalmente sobre los sectores de mayores ingresos, esto es, en los mismos inversionistas ante quienes el gobierno supuestamente estaba "entregándose", y continuaría haciéndolo así hasta el previsible futuro. Los funcionarios de gobierno, aparentemente, continuaron convencidos de que los impuestos eran a la vez necesarios (para financiar el crecimiento y los programas de desarrollo social) y justos y, por lo tanto, no iban a permitir que fueran modificados.

Para Stallings, la "prueba" decisiva del predominio burgués en el gobierno de Frei radica en la estabilidad de su participación en el ingreso nacional durante los años que van desde 1964 a 1970. Según sus cifras, éstas se mantuvieron en un 53% en todos los sectores industriales importantes para concentrarse, cada vez más, en las industrias químicas, de plásticos y bienes de consumo durables, donde el apoyo del gobierno, y, probablemente, el compromiso demócratacristiano era sustancial.

Aun cuando éste fuese el cuadro completo, hay que poner en duda la presunción de que aquellos beneficiados por la política de un gobierno, deben ser la fuerza dominante dentro de él. Este podría ser el caso en un período de veinte o veinticinco años, donde diversos factores atenuantes mantendrían el equilibrio. Pero en un solo período de seis años, la distribución de beneficios está determinada por tantos factores y fuerzas que dicen muy poco acerca del poder y la influencia entre las diversas clases.

Normalmente se asigna el status de poder dominante a aquellos capaces de dictar las condiciones que son, consistentemente, favorables a sus intereses y perjudiciales o, al menos no tan favorables, a los intereses de sus socios. Este no fue el caso de la burguesía bajo Frei. Como ya se ha visto, los trabajadores experimentaron un aumento tanto en sus salarios como en la participación del ingreso durante los primeros dos años. Además, la cifra de Stallings del 53% se refiere solamente al sector industrial. Omitió los sectores minero, agrícola y comercial, donde se centraron importantes proyectos de reforma, aun cuando reconoce que la participa-

ción total de la burguesía en el ingreso cayó de 36 a 32% durante el mismo período. De hecho, cuando se incluyen otras áreas de la economía (Cuadro N° 3-1) la burguesía aparece como la víctima principal de un modelo distributivo que favoreció a obreros y empleados.

Cuadro N° 3-1
Participación de la Población en el Ingreso Nacional
por Sectores, desde 1960 hasta 1972

Clase Social	1960	1964	1970	1972
Burguesía	27%	36%	32%	27%
Pequeña burguesía	22%	16%	15%	12%
Empleados	29%	28%	32%	36%
Obreros	22%	20%	21%	25%

Fuente: Adaptado de Stallings, 1978, 56.

Para Stallings, el descenso de la participación total de la burguesía en el ingreso subraya la condición privilegiada y el papel hegemónico de la fracción industrial moderna. Desgraciadamente, no identifica estos intereses especiales, y así se hace difícil saber a quién se está refiriendo. Dado el carácter integrado de la burguesía, sin embargo, la súbita distinción entre los sectores modernos y no modernos parece sospechosa. Y suponer, simplemente, que el financiamiento otorgado por el gobierno a proyectos conjuntos con el sector industrial moderno refleja el status hegemónico de los intereses privados con quienes está asociado, es, en el mejor de los casos, gratuito.

Vistas así las cosas, se podrían entender mejor las políticas de Frei como respuestas estratégicas a condiciones económicas y políticas cambiantes (por ejemplo, los bajos niveles de inversión, los aumentos salariales más allá de lo esperado, las tasas crecientes de inflación, etc.), más que el resultado de una toma de posesión del sector burgués. Las primeras concesiones importantes al sector privado se ofrecieron a fines de 1966 y comienzos de 1967, como una manera de estimular la inversión y el crecimiento; aun cuando se mantuvieron los impuestos ya existentes, se continuó expropiando la tierra, y la noción de una vía no capitalista para el desarrollo se convirtió en un tema importante en círculos del partido. Y, por supuesto, las concesiones ofrecidas no generaron el apoyo ni la confianza del inversionista. Aparentemente no fueron lo suficientemente atractivas y, de todas

maneras, los empresarios, en un número cada vez mayor, empezaban a considerar el renacimiento político de la derecha con un interés y confianza crecientes. De hecho, el sector verdaderamente burgués se agrupó como una clase en este período, definiendo a los demócratacristianos como a sus principales enemigos, y no como su "otra cara" o su instrumento preferido.

Los demócratacristianos, no obstante lo afirmado por Petras, Stallings y Castells, fueron una fuerza formada por múltiples clases, cuyos elementos dominantes eran pequeñoburgueses en esencia. Durante la administración de Frei, el liderazgo del partido, la representación en el Congreso, y los empleados públicos de alta categoría fueron predominantemente pequeñoburgueses.¹⁶ La mayoría eran abogados, educadores, ingenieros o economistas, aparentemente sin ingresos ni intereses adicionales. Algunos de los abogados tenían lazos personales o financieros con sus clientes industriales, comerciales o bancarios, pero la mayoría eran médicos o abogados laborales o administrativos que no los tenían. La mayoría provenía de familias de clase media o media alta, cuyos padres eran profesionales, hombres de negocios relativamente prósperos o pequeños terratenientes.

Es cierto que la mayor parte de estos tipos pequeñoburgueses respaldaron el acercamiento de Frei al sector privado. Lo hicieron, sin embargo, por razones e intereses propios y no porque hubieran sucumbido a la presión o a la astucia del sector burgués. La mayoría valoraba su status profesional. Comprometidos con el progreso, una mayor igualdad y la justicia social, pocos se identificaban con o confiaban en la clase trabajadora, prefiriendo una aristocracia con talento y calidad, en la cual su propio lugar e influencia estuvieran asegurados. Un número considerable había seguido estudios de postgrado, algunos en el extranjero, en áreas como sociología, economía y administración. Al igual que Frei, muchos tenían una fe enorme en el conocimiento y experiencia técnicos. Tenían fe en su comprensión de los problemas del país y en las soluciones de su partido para estos problemas. De hecho, su seguridad ideológica y tecnocrática los hizo más cerrados y menos vulnerables a influencias burguesas u otras, sobre o dentro del partido. Consideraban a los otros partidos y fuerzas como empantanados en enfoques superficiales y políticamente egoístas ante los problemas, mientras los grupos laborales y empresariales eran vistos como fuerzas egoístas,

¹⁶De los 81 senadores y diputados del partido, de acuerdo a los datos disponibles, 57 (70%) pertenecían a la pequeña burguesía, 11 (12,7%) a la burguesía, 9(11,1%) eran empleados y 4 (4,9%) eran obreros. Estas cifras están basadas en los cálculos del autor, según datos sacados de Punto Final 1967, 4-6; de Lira Massi 1968a y 1968b, y diversas ediciones del Diccionario Biográfico de Chile.

sin imaginación y demasiado burocráticas, con las cuales no hacía falta ni era apropiado negociar.

Las Divisiones Internas

Si las tendencias generales de la economía no prometían nada bueno a los demócratacristianos, tampoco lo hacían las primeras manifestaciones de división dentro de las filas del PDC. Estas habían aparecido ya en julio de 1965, sobre el papel del partido en la adopción de políticas y el itinerario de la Revolución en Libertad. La tregua propuesta por Frei exacerbó el conflicto, y llevó al partido a un debate interno, el que culminaría con la separación de su ala izquierda.

A mediados de 1965, se levantaron las primeras voces de la disidencia demócratacristiana de izquierda, las que expresaron dudas acerca de la lentitud de la reforma, del "trato" dado al capital privado, y a su hostilidad hacia los trabajadores y a la izquierda. Fueron apoyados por los militantes más jóvenes, y por aquellos descontentos con el limitado papel que el partido jugaba en la adopción de políticas.¹⁷

Un pleno del partido, en abril de 1966, trató de unir a los grupos leales y disidentes. Aun cuando se felicitaba al gobierno por sus logros hasta la fecha, también se le instaba a tomar medidas inmediatas con respecto a la sindicalización campesina, la reforma agraria y la participación de los trabajadores en el manejo de las empresas donde estaban empleados. El valor conciliador de estas resoluciones se perdió con la proposición de tregua hecha por Frei un mes más tarde. Convencidos de que el ritmo de la reforma era ya inadecuado, los elementos progresistas se descorazonaron aun más y se profundizó la escisión.

¹⁷La discordia se agudizó considerablemente en marzo de 1966, con los trágicos sucesos en la mina de cobre El Salvador. Tropas militares que dispersaban una marcha de los mineros en huelga, dejaron un saldo de ocho muertos, incluyendo dos mujeres. El gobierno había declarado "ilegal" la huelga y culpó a los "agitadores de izquierda", tanto por la pérdida de vidas como de ingresos (la producción se detuvo durante setenta y siete días). Los comunistas y socialistas respondieron acusando al gobierno de asesinar a trabajadores inocentes que sólo buscaban justicia. Dentro del PDC, algunos defendieron y otros condenaron la acción del gobierno. Los elementos más izquierdistas tomaron lo sucedido en El Salvador como un ejemplo de la indiferencia de Frei hacia los trabajadores y sus necesidades, juicio que fue compartido por la revista jesuita mensual *Mensaje*, que consideró el episodio como una mancha en las pretensiones revolucionarias del gobierno (Véase "Huelgas y Disparos" en *Mensaje* 1966, 78-83). Aquellos leales a Frei resintieron amargamente estos cargos y acusaron a los críticos de hacer causa común con aquellos responsables de la tragedia.

Estos sucesos precipitaron la decisión de realizar una convención del partido a fines de agosto, donde se discutirían tópicos como el significado de la Revolución en Libertad, su relación con el ideal del partido de una "sociedad comunitaria", las relaciones partido-gobierno, y las políticas y programas para los próximos cuatro años. Los disidentes formaron dos grupos: los "rebeldes", liderados por Rafael Gumucio y los diputados Alberto Jerez, Julio Silva y Vicente Sota, y los "terceristas", encabezados por el diputado Bosco Parra y el vicepresidente de INDAP, Jacques Chonchol.¹⁸ Los dos grupos compartían aspectos teóricos, aun cuando a nivel táctico, los "terceristas" tomaron una posición más conciliadora hacia el gobierno de Frei. Los oficialistas, esto es, aquellos que apoyaban a Frei y las estrategias y políticas de su administración, constituyeron la tercera facción representada. Los tres grupos estaban compuestos, predominantemente, por elementos pequeñoburgueses. Los rebeldes eran apoyados por los sindicalistas demócratacristianos más progresistas, pero los oficialistas gozaban de apoyo mayoritario en todas las clases.¹⁹

Las resoluciones finales significaron un acuerdo de los distintos grupos. Los puntos más teóricos reflejaron el pensamiento "tercerista" y "rebelle", pero los de políticas puntuales y las declaraciones sobre las relaciones partido-gobierno tuvieron carácter oficialista. Prácticamente, en todos los puntos los márgenes fueron estrechos, y marcaron una tendencia hacia la izquierda en el sentir del partido. Se hicieron esfuerzos para mostrar un frente unido, pero las pautas de trabajo y los informes de los debates que llegaron a la prensa revelaron desacuerdos significativos. La convención, inicialmente concebida como un medio para resolver divisiones y dificultades internas, sólo las confirmó y acentuó.

La división interna empeoró con el tiempo, dañando al gobierno de distintas maneras. En primer lugar, tendió a desmoralizar a muchos activistas y simpatizantes. Se suponía que los conflictos izquierda-derecha o partido-gobierno eran aspectos de la vida política anterior a 1964 y ante los

¹⁸Chonchol ha sido asociado extensa pero equivocadamente con la facción rebelde, aparentemente por su estrecha y larga amistad con el líder rebelde Julio Silva Solar y porque ambos dejaron el partido al mismo tiempo. Sin embargo, durante prácticamente todo el período de Frei, compartió las tácticas más conciliadoras de Bosco Parra y otros "terceristas". Véanse, por ejemplo, las noticias del Congreso en "El Mercurio" (Santiago), durante agosto de 1966.

¹⁹Stallings está en lo correcto cuando señala que la mitad de los parlamentarios de Frei provenían de familias burguesas. De éstos, aquellos que eran miembros del partido pertenecían al sector oficialista. Además, los 11 miembros burgueses del Congreso también eran oficialistas. Sin embargo, de los 13 representantes que provenían de familias con niveles socioeconómicos más bajos, 9 (70%) eran oficialistas, aun cuando la mayoría eran empleados. Tres de los cuatro obreros eran rebeldes.

cuales el PDC se había proclamado inmune. La evidencia de que esto no era cierto remeció la autoimagen del partido, socavó la moral de sus miembros e hizo que muchos miraran más críticamente tanto al partido como al gobierno.

En segundo lugar, las divisiones afectaron la implementación de las políticas. Los "rebeldes" y "terceristas" ocupaban puestos importantes en la burocracia, y las políticas diseñadas con un criterio eran llevadas a cabo por democratacristianos de diferente posición y, por ende, de manera totalmente distinta. Un ejemplo de esto lo tenemos en los esfuerzos de los radicales en la CORA e INDAP. Frei decidió proceder con cautela en la reforma agraria, ya que no deseaba alarmar a aquellos dueños que trabajaban su tierra eficientemente. Sin embargo, funcionarios de CORA, ocasionalmente, autorizaron el traspaso de propiedades, no obstante ser éstas inexpropiables bajo la ley vigente; mientras funcionarios de INDAP dedicaban su tiempo y energías a organizar al campesinado y alentaban, invariablemente, demandas de traspaso inmediato de las tierras (Kaufman, 1972, 102-103). Estas actividades no hicieron sino aumentar la suspicacia de los agricultores en el sentido de que el gobierno, a pesar de las seguridades dadas, expropiaría todas las tierras, con lo cual decayó su esfuerzo productivo y se redujo rápidamente la producción agrícola. De la misma manera, debido a que el gobierno frecuentemente no accedió a las demandas de tierra que sus propios organismos habían incentivado, también perdió el apoyo campesino que podría haber sido ganado o mantenido.

Finalmente, la división interna del partido hizo que la intransigencia, tanto de sectores marxistas como de derecha, se fortaleciera y socavara la habilidad del gobierno para obtener, caso por caso, apoyo para sus iniciativas políticas, con lo cual se debilitó su posición política. Las críticas de los democratacristianos de izquierda dieron más fuerza y autoridad a los de la izquierda marxista, incluso confirmando las sospechas de la derecha de que el PDC era, de hecho, una fuerza política radical. A la inversa, cuando los oficialistas respondieron a los "rebeldes" y "terceristas", la derecha se sintió esperanzada, y la izquierda vio sus temores confirmados. El resultado dejó al partido en una especie de tierra de nadie, y reforzó el interés en perspectivas ideológicas y políticas polares.

Decadencia y Ruptura

En los dos años siguientes, los problemas y contratiempos llevaron el experimento reformista de Frei a una virtual paralización. Ni la industria ni la agricultura se recuperaron completamente de la recesión de 1967. Los

programas de gobierno fueron o bien eliminados antes de hacerse efectivos, o no dieron los frutos esperados. El apoyo al gobierno y al PDC disminuyó sostenidamente, al tiempo que se reafirmaban los sectores de derecha e izquierda. La Democracia Cristiana continuaba dividida y, en mayo de 1969, se separó gran parte de su ala izquierda. A mediados de 1969, la Revolución en Libertad agonizaba, víctima de los errores, contradicciones internas y las limitantes políticas y económicas de la sociedad chilena.

Las elecciones municipales de 1967 fueron el primer golpe. Como un indicador aproximado del apoyo al gobierno, sus consecuencias fueron poco alentadoras. El PDC obtuvo el 35,6% de los votos, 6% menos que los obtenidos en marzo de 1965. Los principales beneficiarios de esta declinación fueron los socialistas y comunistas, que alcanzaron más del 29%, con lo cual recobraron sus niveles anteriores a 1964. El Partido Radical, con una nueva orientación izquierdista, saltó de un 13% a un 16%, mientras que el Partido Nacional avanzó de un 12,5% a 14,7%.

De este modo, los demócratacristianos fueron las víctimas del "desgaste del poder", fenómeno según el cual un gobierno en el poder pierde su apoyo inicialmente vasto, precisamente, por estar en el poder. El partido mantuvo su fuerza en las áreas rurales y en algunas áreas mineras, pero perdió terreno en los centros urbanos importantes, en los distritos de menores ingresos, y entre los "marginados". Estos últimos se abstuvieron de votar (como lo señala la alta tasa de abstenciones en los distritos de menores ingresos), o apoyaron a los socialistas o comunistas, quienes vieron considerablemente aumentado su apoyo en estas áreas (Francis y Lanning, 1967). Sin datos fehacientes para este período, sólo se puede especular acerca de las razones y significado de esta decadencia. Las divisiones internas del PDC, ciertamente, lo perjudicaron de la manera y por las razones ya mencionadas. Dado el desarrollo de los acontecimientos, además, es posible relacionar la pérdida de apoyo entre los marginados con los cambios de políticas y el empeoramiento de las condiciones sociales y económicas. Con la recesión, el gobierno comenzó a reducir gastos, justo cuando desaparecía la novedad de los primeros beneficios y se pedían nuevas concesiones. Debido al descenso de las nuevas expectativas económicas, los aumentos adicionales de precio y las restricciones en algunos programas sociales, la frustración y una mayor receptividad hacia el encanto izquierdista fueron inevitables entre los grupos de menores ingresos.²⁰

²⁰Desgraciadamente, no existen datos fidedignos que respalden esta apreciación. Los habría, si Goldrich, Pratt, y Schuller hubieran podido entrevistar a los pobladores tanto en 1967 como en 1965. Pero la revelación del Proyecto Camelot, a fines de 1965, hizo esto imposible. Véase Goldrich, Pratt y Schuller, 1967.

Los dirigentes del partido reconocieron la pérdida de apoyo de los marginados y del proletariado, y se empeñaron en recuperarlo mejorando sus relaciones con la izquierda y los sindicatos y buscando maneras de acelerar la Revolución en Libertad. Cuando el PDC se reunió nuevamente en julio, aprobó un anteproyecto de una "vía no capitalista de desarrollo", y nombró a los "rebeldes" y "terceristas" para que lideraran el partido en los meses venideros. Estas movidas fueron un abierto desafío para Frei y sus políticas.²¹

La "vía no capitalista de desarrollo" se hizo pública en agosto. Presentada como una versión más completa de las radicales propuestas llevadas el año anterior a la convención del partido, su preocupación máxima fue que el desarrollo industrial del país debía ser llevado a cabo de manera tal que socavara sus estructuras capitalistas y no las fortaleciera. El plan propuso dividir la economía en un sector público, uno privado y uno mixto. El sector privado no tendría acceso a ciertas áreas de la producción y habría un límite para sus utilidades, pero ésta sería su única restricción, ya que en todo lo demás era libre de funcionar como quisiera. El Estado ejercería controles directos e indirectos para asegurar el interés público y facilitar la participación del trabajador en la toma de decisiones. Se limitaría la inversión foránea a operaciones conjuntas que incluirían importantes beneficios técnicos o de comercialización, y estaría sujeta a las mismas restricciones del capital interno. El informe también recomendó, encarecidamente, un cambio de actitud y conducta hacia los sindicatos, insistiendo en que se les considerara como aliados y una fuente de apoyo para la revolución democatacristiana y no como enemigos o rivales (*Política y Espíritu* 1967, 118-119). Los oficialistas en vano atacaron el informe. Por su parte, Frei decidió pasar por alto estas sugerencias, aparentemente confiado en que el liderazgo del partido no tardaría en volver a posiciones más conciliadoras.

La Controversia del Reajuste

La confrontación se produjo en octubre, con motivo del proyecto de reajuste de salarios. El Ministro de Hacienda, Sergio Molina, propuso un aumento de los salarios para 1968, equivalente al alza del costo de la vida en

²¹El programa se llamó formalmente: "Informe de la Comisión Político-Técnica", pero se le conoció más comúnmente como Plan Chonchol, llamado así por el presidente de la Comisión, Jacques Chonchol. Se reimprimió en *Política y Espíritu* 1967, 27-123.

1967, pero sólo ofreció la mitad de este aumento en dinero efectivo y el resto en bonos a cinco y diez años.²² De esta manera, el plan era un ahorro obligado destinado a compensar la baja tasa de ahorro e inversión del sector privado. Prácticamente todo el mundo lo objetó, incluyendo los nuevos dirigentes del PDC. Para la derecha tenía resabios a socialismo y colectivismo, mientras que para la izquierda fue una dura imposición para los trabajadores ya agobiados de por sí. Los dirigentes del PDC accedieron a apoyar la medida, pero sólo si se excluía de ella a los trabajadores de menores ingresos, si los empleadores contribuían con aportes equitativos y si se usaban los fondos en proyectos "no capitalistas".

Los funcionarios de gobierno rechazaron esta sugerencia. Preocupados principalmente en incrementar el ahorro y la inversión y en reducir la presión inflacionaria, consideraron que las modificaciones socavarían ambos objetivos. Se definieron las posiciones, y el gobierno quedó solo contra todos. La derecha y la izquierda unieron fuerzas para impedir que se legislara al respecto, mientras el PDC insistía en sus planteamientos en reuniones con Frei y sus consejeros y en comunicados de prensa. Durante casi cuatro meses la controversia dominó la vida política nacional y fue ampliamente considerada como una prueba de la estrategia económica general del gobierno. La exacerbación de los ánimos tuvo consecuencias el 23 de noviembre, cuando 23 personas resultaron muertas en enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad y manifestantes en contra de la propuesta.

La crisis con el PDC culminó en enero de 1968, cuando los dirigentes del partido accedieron a someterse a un voto de confianza ante el consejo plenario. Frei mismo asistió a las sesiones, dirigiéndose a la asamblea dos veces. Su llamado, a las 2:30 horas del último día, aparentemente fue decisivo. Poco después se votó y la posición del directorio fue rechazada por 278 votos a favor y 202 en contra. Los líderes "rebeldes" y "terceristas" renunciaron inmediatamente y fueron reemplazados por elementos pro-gobierno.

Sin embargo, la aprobación de la propuesta aún era incierta. Frei ahora contaba con mayoría en la Cámara, pero aún tenía problemas en el Senado, donde sólo se necesitaba una simple mayoría para no legislar sobre la materia. Los votos en contra de socialistas, comunistas y radicales dieron la mayoría menos uno, por lo que recayó en los nacionales sellar el destino de la propuesta. Cuando lo hicieron, obligando a retirarla, Molina y varios otros miembros del gabinete renunciaron. El nuevo Ministro de Hacienda,

²²Informalmente conocidos como "chiribonos" por su parentesco con las "chirimoyas", nombre de una deliciosa fruta chilena, pero que se usa, también, para referirse a los cheques sin fondo.

Raúl Sáez, más tarde presentó un plan similar, que también fue rechazado, con lo cual Frei se vio obligado a eliminar las disposiciones del ahorro obligatorio para poder obtener la aprobación del proyecto de reajuste.

El gobierno nunca se recuperó de esta derrota. En términos económicos, su programa de ahorro e inversión y su plan de reemplazar el consumo a corto plazo por la expansión y la estabilidad a largo plazo fueron rechazados. Políticamente se había visto envuelto entre una derecha y una izquierda hostiles y poco conciliadoras. Perdió el ímpetu y el espíritu que lo animaban. A Frei le restaban más de dos años de gobierno, y aún quedaban bastantes puntos importantes que considerar, pero a comienzos de 1968 se hizo evidente que la Revolución en Libertad demócratacristiana había muerto en su infancia.

Reforma Agraria

La reforma agraria constituyó otra fuente de frustración. Comparada con esfuerzos anteriores, la tarea de Frei fue impresionante. Su gobierno expropió más tierras, las redistribuyó a más gente e hizo más por mejorar las condiciones de vida en el campo que ningún otro en la historia del país. Sin embargo, pocas iniciativas han dejado tanta frustración y resentimiento a su paso. El destino del programa subraya las limitaciones y riesgos del reformismo en Chile.

El programa de Frei estaba dirigido a mejorar los niveles de vida rurales y aumentar el producto agrícola y la productividad. El gobierno (a diferencia de funcionarios individuales) no pretendía una reestructuración drástica de las relaciones sociales o económicas en el campo. Más bien pretendía moderar la concentración de tierras y recursos existentes.²³ Las tierras sobredimensionadas o trabajadas en forma ineficiente serían expropiadas, pero "el productor eficiente que no acumula tierras, que produce y obedece la ley" no sería amenazado, más bien sería ayudado como nunca antes (Frei 1964, 51). El reconciliar las aspiraciones populares de ser dueños de la tierra con las demandas empresariales de seguridad y apoyo sería una tarea difícil, pero los consejeros de Frei insistieron en que se podía hacer.

En términos numéricos, el programa sobrepasó previos esfuerzos de reforma, aun cuando sus efectos en la estructura social y la producción fueron un motivo de frustración y desilusión para todos. El total de tierras

²³En ese momento, tres mil agricultores controlaban entre el 70 y el 80% de la tierra cultivable, la mayor parte del agua disponible y el crédito.

expropiadas durante los seis años del período fue de 3.200.000 hectáreas, de las cuales 265.000 contaban con agua. De éstas, sólo el 18% excedía el límite legal. El resto eran propiedades o tierras abandonadas o trabajadas ineficientemente, vendidas por sus dueños a la CORA.

Hasta mediados de 1967, la tierra fue expropiada en virtud de la legislación vigente. Aunque de alcance modesto, esta legislación fue sobrepasada por celosos funcionarios de CORA e INDAP. *Los* dueños de las tierras, temerosos de que las condiciones de venta o expropiación serían menos favorables bajo la nueva legislación, se mostraron llanos a negociar con las autoridades de la reforma agraria, aunque no estaban obligados legalmente a ello (Chonchol 1971, 291). Durante 1965 y 1966, se expropiaron un poco más de un millón de hectáreas de terreno. De éstas, menos de cien mil estaban organizadas en asentamientos, las cooperativas experimentales administradas por la CORA como una alternativa a la propiedad y al trabajo individual de la tierra.

La presentación del proyecto de ley por el gobierno, en noviembre de 1965, dio lugar a un debate nacional entre los funcionarios de gobierno, los demócratacristianos disidentes y los opositores de izquierda y derecha. Los puntos importantes se referían a cuánta tierra podía conservar el agricultor, la distribución y organización de las propiedades expropiadas, y la importancia de la producción versus los objetivos de distribución.²⁴ Sin embargo, los críticos de izquierda estuvieron dispuestos a apoyar el proyecto de Frei porque al menos era un paso en la dirección correcta, y éste se transformó en ley a mediados de 1967. Se mantuvo el límite de ochenta hectáreas, con la excepción de aquellas propiedades singularmente productivas, y se permitirían formas de propiedad tanto individuales como colectivas.

Irónicamente, el ritmo de las expropiaciones disminuyó bajo esta nueva y más severa ley. En 1967 se expropiaron menos de 300.000 hectáreas, alrededor de la mitad del año anterior, y de éstas, sólo 50.000 eran regadas. Las cifras para 1968 fueron 657.000 y 44.700, respectivamente (CEPAL 1970, 155). Aun más desesperanzados fue la carencia de una producción adecuada y facilidades crediticias para los nuevos propieta-

²⁴La administración propuso un límite de ochenta hectáreas e hizo de los asentamientos un fenómeno transitorio, cuyos miembros, eventualmente, serían dueños de predios más pequeños. Los grupos de derecha insistieron en un mínimo más alto, en que las parcelas pertenecieran a un solo dueño, y en modificar las disposiciones de compensaciones, procedimientos de apelación y otros aspectos. Socialistas, comunistas y demócratacristianos de izquierda recomendaron límites más bajos y, por lo tanto, más expropiaciones y formas colectivas de organización si se quería beneficiar a más de un pequeño número de campesinos.

nos, desde 1967 en adelante. Este apoyo complementario, aunque menos dramático que las expropiaciones, era esencial si quería alcanzarse el potencial económico o social de la reforma. Sin él caerían los niveles de producción, y las nuevas estructuras de operación seguramente tampoco sobrevivirían.

El gobierno no hizo más por varias razones: el gasto financiero que significaba, el costo aparente en términos de producción agrícola, y los efectos en la confianza general del inversionista. En términos de gastos, el costo por familia establecida y apoyada en tierras expropiadas era aproximadamente US\$ 10.000. De éstos, la mayor parte, el 73%, iba para préstamos y créditos; 17% estaba destinado a la compra de equipo y sólo el 10% iba a los dueños anteriores por concepto de indemnización (p. 156). Estos costos convencieron a los consejeros de Frei de que la meta original de cien mil familias no era factible, en especial debido a las condiciones económicas imperantes. Al parecer, dieron menos importancia a los efectos desalentadores y divisivos que estas restricciones tendrían en los diversos sectores de la población rural.

Los efectos aparentes de la reforma en la producción de alimentos fue otro factor que influyó en la decisión del gobierno para moderar la marcha. La producción agrícola bajo Frei aumentó, de hecho, en un promedio aproximado de 1,5% anual, lo que es una cifra aceptable, si se considera la sequía de 1967/1968. Pero estos resultados modestos se lograron a pesar de la reforma agraria. Aun cuando el gobierno podía señalar "asentamientos", cuyos niveles de producción superaban los de los antiguos propietarios, también hubo una mayor cantidad de casos en que sucedió lo contrario (Kaufman 1972, 116). Además, muchos propietarios, cuyas tierras no eran legalmente expropiables, se sintieron amenazados y sembraron menos, invirtieron menos y, en términos generales, actuaron con vacilación. En 1969, por ejemplo, se plantó un 17% menos de hectáreas de trigo, avena, cebada, maíz, arroz, porotos y papas que en 1964, y la producción real cayó 16,3% durante el mismo período (Edwards 1972, 27).

Un tercer factor fue la preocupación del gobierno por mejorar las relaciones con los sectores empresariales. Muchos de ellos, aun cuando reconocían la necesidad de "racionalizar" la agricultura, estaban preocupados por lo que sucedía en el campo. Estaban alarmados por el celo reformista de los funcionarios de CORA e INDAP, y por la militancia creciente de las nuevas organizaciones campesinas, algunas de las cuales tomaban tierras no expropiables o aun no expropiables, debido a apelaciones pendientes. En especial, temían que las tendencias radicales que invadían el campo afectaran a sus propias empresas agrícolas o comerciales e industriales. A través de los bajos niveles de expropiación de 1967 y 1968, se trató de

persuadirlos de que no tenían nada que temer en ninguno de los dos aspectos. En términos numéricos, la organización de sindicatos campesinos y la aprobación de proyectos tales como el de salarios y lugares de trabajo, tuvieron un mayor impacto en las condiciones de vida rurales y en las relaciones sociales. Mientras en 1964 sólo había dieciocho sindicatos agrícolas con 1.800 asociados, en 1970, gracias a la nueva legislación y a activos esfuerzos de organización, esta cifra aumentó a 130.000 campesinos sindicalizados en tres federaciones nacionales. Muchos de estos campesinos ganaban más y gozaban de mejores condiciones (una semana de trabajo más corta) y eran mirados como punto de referencia por sus congéneres rurales menos afortunados, pequeños propietarios, medieros y trabajadores. Como tales, desempeñaron un importante papel al provocar descontento y efervescencia en el sector rural.²⁵

En realidad, aun cuando trató de satisfacer a todos, el equilibrado enfoque de Frei hacia la reforma agraria terminó por alienar prácticamente a todos. El modesto nivel y ritmo de las expropiaciones hizo que algunos dueños de tierras formaran organizaciones paramilitares para resistirlas y, al mismo tiempo, alejó a aquellos simpatizantes campesinos cuyas demandas y expectativas no habían sido satisfechas. En efecto, Frei actuó de manera tal que irritó o alarmó a un sector sin satisfacer al otro. Logró influir negativamente en la producción agrícola, sin aliviar las injustas condiciones sociales que afectaban a la mayoría de los habitantes rurales. Despertó el interés por la tierra y una conciencia social general, pero después no pudo satisfacer las expectativas creadas. En la reforma agraria, como en otras áreas, el intento de conciliar intereses opuestos no satisfizo a nadie.

Estancamiento Económico e Intranquilidad Social

La economía chilena continuó estancada durante 1968 y 1969. Nunca se restableció la compatibilidad inicial entre crecimiento y reforma, y los proyectos de asistencia social y reforma permanecieron subordinados a otras prioridades, como fue, primero, contener la inflación y, más tarde,

²⁵Este fenómeno se reflejó en las variaciones del número de sindicalizados experimentadas en las federaciones campesinas importantes. A medida que pasó el tiempo, la Federación de Campesinos e Indígenas (Ranquil), de inspiración marxista, y El Triunfo Campesino (aliado con la izquierda de la Democracia Cristiana), auspiciado por INDAP, aumentaron su tamaño, sobrepasando a la Confederación Nacional de Campesinos (Libertad) del gobierno. En 1970, Triunfo tenía 46%, Ranquil 32% y Libertad sólo 21% de todos los trabajadores sindicalizados. (Véase Stoltz, Chinchilla y Sternberg, 1974, 120).

la expansión económica. Bajo estas circunstancias, la posición política del partido continuó desgastándose. Las deserciones más importantes se dieron entre sectores de clase media, para los que el mantenimiento de las tendencias económicas, la carga cada vez mayor de los impuestos, la movilización política y la violencia, eran inquietantes.

Durante 1968 y 1969 la economía languideció a pesar del precio record del cobre y los altos ingresos de divisas. El Producto Nacional Bruto creció a una tasa anual de 2,8%, apenas por encima del crecimiento de la población, mientras que el sector fabril y de la construcción estaban prácticamente paralizados, debido a los bajos niveles de ahorro e inversión. En un afán por ganar la confianza inversionista, Frei aplazó algunas reformas y programas que habrían beneficiado instantáneamente a los sectores y trabajadores de niveles más bajos, con lo cual alienó aún más a la oposición de izquierda y a la izquierda demócratacristiana. Si Frei hubiera podido atraer la inversión, habría tenido recursos para destinarlos más adelante. Pero, tal como se dieron los hechos, fracasó por partida doble, al sacrificar las reformas y los mejoramientos por una inversión que tampoco obtuvo. El Ahorro Interno Bruto cayó de un nivel superior a 18% en 1965 a un promedio inferior a 14% desde 1967 hasta 1969. La mayor parte de éste fue de origen estatal, ya que la inversión privada bajó abruptamente. A pesar de los estímulos e incentivos del gobierno, los empresarios chilenos financiaron sus operaciones mayoritariamente con los márgenes de depreciación y utilidades, destinando pocos fondos a nuevas inversiones o a la expansión de la capacidad productiva.²⁶

El estancamiento dañó políticamente al gobierno en todos los sectores. Afectó el nivel de ingresos de los empleados y la disponibilidad de los servicios públicos. Su impacto en la clase media se vio agravado por sus crecientes cargas tributarias. Empleados, dueños de negocios, profesionales, pequeños empresarios y empleados públicos se vieron obligados a pagar más impuesto a la renta y a la propiedad, a aumentar las imposiciones de sus empleados domésticos y comerciales, y a pagar impuestos especiales al consumo y suntuarios.²⁷ Aun cuando los afectó en menor grado que a los

²⁶Entre 1966 y 1968 un promedio de 55% de la Formación de Capital Interno Bruto provenía de la depreciación, 11% del déficit, y sólo 34% del ahorro (Ruddle y Odermann, 1972, 350).

²⁷En el gobierno de Frei, los ingresos del impuesto a la renta subieron en más de un 50% anual, exceptuando 1967 y 1968, que mostraron un aumento de 30 y 26%, respectivamente. Los ingresos del impuesto a la propiedad se duplicaron en 1965 y volvieron a subir en un 28% en 1967 y 1968, para disminuir paulatinamente en 1969 (Ruddle y Odermann, 1972, 350). Además, el aumento de las imposiciones hizo difícil, y en algunos casos imposible, que familias de clase media mantuvieran su apreciado

chilenos más adinerados, tenían menos formas de evadir o soportar impuestos adicionales, y para un grupo consumista como la clase media chilena, la reducción en el ingreso sobrante no fue aceptada fácilmente y tuvo importantes repercusiones políticas.

El estancamiento fue acompañado por una creciente inflación y provocó una ola de huelgas y desórdenes generalizados. En 1968, la tasa oficial de inflación había vuelto a 27%, pero ese año prácticamente todos los sectores de empleados públicos, incluyendo los empleados de Correos, personal del Servicio Nacional de Salud, profesores de liceos, miembros de las Fuerzas Armadas y empleados del Poder Judicial, fueron a la huelga o protestaron abiertamente por las remuneraciones y beneficios laborales. Estas condiciones, agregadas a la desaceleración o el aplazamiento definitivo de los proyectos de reforma, dieron lugar a tomas de tierras y edificios, marchas, y enfrentamientos entre manifestantes y las fuerzas de orden. En algunos casos, los fundos, edificios o sitios eriazos tomados eran reclamados por sus dueños; en otros, eran usados como foro público desde el cual defender una causa. En ambos casos, la discordia y la subversión parecían la orden del día, y se desconocían impunemente la ley y la autoridad.²⁸

La respuesta de Frei a los desórdenes fue el reemplazo del popular Ministro del Interior, Bernardo Leighton, por Edmundo Pérez Zúkovic, conocido por su fuerte anticomunismo y sentimientos pro-empresa.²⁹ La mano dura de Pérez Zúkovic provocó nuevos enfrentamientos, quizá porque virtualmente prometió desenmascarar públicamente al sector que protestaba. En todo caso, el gobierno era cada vez más incapaz de manejar los

servicio doméstico (empleadas), con lo que resintieron amargamente esta medida. Los impuestos indirectos (que incluían consumo, suentuarios y ventas) aumentaron en tasas anuales de 54% (1965), 47% (1966), 36% (1967), 48% (1968), 50% (1969) y 47% (1970). Entre los artículos gravados con impuestos al consumo y suentuario, se encontraban los automóviles, televisores, hoteles, restaurantes, viajes aéreos y el servicio telefónico, todos los cuales eran atractivos para la clase media. Desgraciadamente, no sé el detalle entre los impuestos a las ventas (esencialmente regresivos) y los de consumo y suentuarios (progresivos), y a pesar del leve aumento en la incidencia de los impuestos indirectos con respecto a los directos (renta y propiedad), es imposible caracterizar el cambio general en la estructura tributaria.

Ejemplo típico de esto fueron las numerosas tomas de universidades, edificios públicos, sitios eriazos, oficinas del sector de salud e, incluso, escuelas básicas y sedes de boy-scouts.

²⁹Pérez Zúkovic, quien había sido uno de los primeros falangistas, era un muy exitoso hombre de empresa (en la construcción), posición a la que había llegado por su propio esfuerzo. Era, abiertamente, hostil hacia los ideólogos del partido y a los izquierdistas. En 1965 fue Ministro de Obras Públicas y considerado uno de los consejeros de más confianza e influencia de Frei. Fue asesinado en junio de 1971, aparentemente, por un grupo paramilitar de izquierda, autodenominado Vanguardia del Pueblo.

disturbios y la movilización populares, lo que hizo que algunos buscaran en otra parte quien defendiera sus posiciones e intereses. Aun cuando tenían menos que perder que los adinerados industriales y latifundistas, los chilenos de la clase media no estaban menos preocupados de perder lo que tenían, y ahora existía una razón para lograr un frente común.

Todo lo anterior hizo que las perspectivas electorales de la Democracia Cristiana continuaran malas, y las elecciones parlamentarias de 1969 confirmaron la pérdida gradual de apoyo. Tal como había sucedido en 1967, tanto la izquierda como la derecha salieron beneficiadas, aun cuando esta vez la derecha avanzó más. El PDC obtuvo menos del 30% de la votación y ganó sólo 55 de las 150 bancas en la Cámara de Diputados. Los partidos del FRAP sumaron el 31,2% (aumentaron desde el 29%), mientras que los nacionales subieron del 14,2% al 20%, eligiendo 34 diputados. La abstención fue alta (26,8%), y nuevamente el PDC perdió más adeptos en las áreas urbanas que en las provincias agrícolas o mineras. En Valparaíso, Santiago y Concepción, la votación del partido cayó en más de un 35%, mientras que la del PN aumentó en más de un 200% (Grayson, 1969b, 63-65).

El estancamiento, la creciente inflación, la pesada carga tributaria y la preocupación por los desórdenes en aumento fueron todos elementos de la desilusión de la clase media con Frei, y, como tales, fueron explotados eficazmente por el Partido Nacional. Otro factor fue la división interna del PDC, lo que sembraba dudas acerca de lo que la Democracia Cristiana representaba, y hacia dónde se dirigía una vez que Frei terminara su mandato. Los sectores medios, que habían estado relativamente seguros bajo Frei, pero temían al ala izquierda del partido, no pueden haberse sentido sino desorientados al mirar hacia 1970 y más allá.

Sacando partido y reforzando aún más estos sentimientos, estaba la inminente candidatura presidencial para 1970 del ex Presidente Alessandri. Su nombre, para los chilenos de distintos niveles sociales, era sinónimo de austeridad, integridad y de tiempos, si no materialmente mejores, menos difíciles. Para explotar su popularidad, los nacionales argüyeran que respaldarlos a ellos en 1969 significaba apoyar la candidatura presidencial de Alessandri en 1970. Esta asociación les permitió engrosar sus filas, con la inclusión de antiguos alessandristas y de aquellos afectados desfavorablemente por Frei, o alarmados ante la perspectiva de un gobierno demócrata-cristiano bajo otro que no fuera Frei.

Las elecciones también tuvieron consecuencias en la vida interna del PDC. Los candidatos "rebeldes", "terceristas" y "oficialistas" se presentaron abiertamente con programas políticos diferentes y ni siquiera los "oficialistas" apoyaban incondicionalmente las realizaciones del gobierno.

Los resultados favorecieron a los "oficialistas", quienes obtuvieron el 70% de la votación total del partido, y 43 de sus 55 bancas en la Cámara. Los "rebeldes" y "terceristas" lograron un apoyo considerable, especialmente en los sectores obreros y en la juventud, siendo imposible determinar cuánto de este apoyo correspondía a una afinidad ideológica consciente, y cuánto a otras causas.³⁰

Los izquierdistas y "oficialistas" se culparon mutuamente por los bajos resultados. El ala izquierda lamentó la falta de definición del partido en la lucha política, cada vez más polarizada, mientras que los "oficialistas" responsabilizaron al ala izquierda de contribuir a la polarización y de socavar los esfuerzos por superarla. Estos planteamientos se mantuvieron en las discusiones de la inminente elección presidencial. Los "oficialistas" exigieron la adopción de un "camino propio", distinto al de la izquierda y de la derecha. El ala izquierda respondió haciendo un llamado a la participación democratacristiana en una coalición de la "unidad popular" con la izquierda.

Estas posiciones mantuvieron la antigua división interna del partido. El ala izquierda todavía era minoría, aun cuando aumentó sus filas con aquellos que deseaban establecer una identidad política post Frei. Esperando obtener un respaldo mayoritario, decidió forzar este punto y pidió convocar a un plenario para decidir la estrategia de la campaña. Los "oficialistas" accedieron, pero llamaron a nuevas elecciones de delegados, que posteriormente dominaron. Sin embargo, se esperaba una votación estrecha, ya que el presidente Fuentealba y el postulante a la presidencia, Radomiro Tomic, respaldaban la posición de unidad popular. Por su parte, Gumucio, Silva, Jerez y Chonchol amenazaron con abandonar el partido si éste no se unía a la izquierda.³¹

La reunión tuvo lugar durante la primera semana de mayo. Durante dos días se discutió el problema, pero al tercero los delegados eligieron la tesis del camino propio, por 310 contra 205 votos. Después de la votación se ofreció la presidencia del partido a Tomic, pero éste la rechazó, sugiriendo que se eligiera a alguien que quisiera trabajar dentro de la línea adoptada. La izquierda también cumplió su palabra. El 6 de mayo los rebeldes

³⁰A los candidatos "rebeldes" les fue bien tanto en Concepción como en el tercer distrito de Santiago, que incluía varias comunas obreras importantes. En ese momento, se calculó que los candidatos "rebeldes" y "terceristas" habrían obtenido, aproximadamente, 200.000 votos. Si se suma la mitad de éstos a la votación de la izquierda, su porcentaje sube del 32 al 36%, cifra con la cual Allende ganaría las elecciones presidenciales al año siguiente.

³¹Lo que estaba en discusión, aseveraban, era la seriedad del compromiso del PDC con el cambio revolucionario, ya que éste era imposible sin la colaboración activa de otras fuerzas revolucionarias.

Gumucio, Silva, Jerez y el "tercerista" Chonchol renunciaron al PDC. Se les unieron líderes campesinos, obreros, de la juventud y un grupo de activistas de provincia. La mayoría de los "terceristas" optaron por aplazar la decisión hasta evaluar el programa presidencial del partido que se definiría en los próximos meses.

Mientras tanto, Tomic y otros continuaron empeñados en lograr el apoyo comunista y socialista para una candidatura conjunta Democracia Cristiana-FRAP. Después de repetidos desaires, Tomic aceptó la nominación del PDC, expresando la ilusoria y autocomplaciente esperanza de que una campaña vigorosa generaría respaldo en los sectores "populares" de base, si no de los partidos mismos. Ni esta lógica ni el programa progresista terminado en agosto lograron atraer nuevamente a los "rebeldes", aun cuando contribuyeron a retener por el momento a la mayoría de los "terceristas".

Desenlace

El período desde mediados de 1969 hasta septiembre de 1970 fue importante para la política chilena, por decepcionante que haya sido para el gobierno de Frei. Su Revolución en Libertad se había frenado abruptamente. Su apoyo inicial se había desintegrado, y las perspectivas eran sombrías. A estas alturas era poco probable una recuperación económica o la introducción de iniciativas políticas importantes. Además, la atención política se desvió hacia la inminente elección presidencial, para la cual pronto comenzó una activa campaña. Tal como había sucedido en gobiernos anteriores próximos al fin de sus mandatos, la elección ofreció nuevas esperanzas a un frustrado electorado y asignó al régimen gobernante durante su último año el mero papel de guardián. No es que hubiera poco que hacer. Aún quedaban varios puntos importantes por concluir, pero ninguno con la urgencia o las implicancias que podrían haber tenido si el destino del gobierno no hubiera estado ya decidido.

Durante 1969, aumentaron las tensiones y se intensificaron la violencia y los desórdenes. Los enfrentamientos entre los manifestantes y las fuerzas de orden ocurrían diariamente. Por una parte, agricultores militantes se organizaron y armaron para resistir por la fuerza las tomas campesinas y las expropiaciones debidamente autorizadas. Por otra, el izquierdista MIR comenzó esporádicas acciones de guerrilla urbana y rural, incluyendo una serie de asaltos a bancos.³²

³²Labrousse ubica la fecha de fundación del MIR en agosto de 1965, al integrarse los grupos encabezados por los ex socialistas Miguel Enríquez y Bautista van Schouwen (Labrousse, 1972, 140).

En octubre, Chile fue sacudido por una sublevación del Ejército (el *tacnazo*), que produjo mayor incertidumbre en el proceso político. Unidades militares, al mando del general Roberto Viaux, tomaron el control de los regimientos Tacna y Yungay, ostensiblemente para protestar por las bajas remuneraciones y malas condiciones laborales. Sin embargo, estaban claramente en juego intereses y propósitos más amplios, entre ellos, la inquietud militar ante una eventual victoria izquierdista en 1970. Después de negociaciones al más alto nivel, los rebeldes depusieron las armas y sus líderes fueron acusados y condenados por insubordinación. Aun cuando el hecho fue rápidamente silenciado, el incidente colocó al Ejército chileno, supuestamente apolítico, en una nueva posición. Viaux mismo insistió en que sus objetivos habían sido apolíticos, pero que habría podido derrocar al gobierno "si lo hubiera querido" (Olavarría Bravo, 1971, 56). La insinuación fue inquietante, y la posibilidad de una intervención militar constituyó de aquí en adelante un factor más en los cálculos políticos de todos los bandos. De hecho, en los meses que siguieron, abundaron los rumores de próximos e inminentes golpes militares y, en varias oportunidades incluso, se arrestó a oficiales, aun cuando nunca se hicieron públicos los detalles de las supuestas conspiraciones.

Durante 1969, Frei retomó las negociaciones con las compañías norteamericanas del cobre, esperando incorporar las minas de Chuquicamata y El Salvador, pertenecientes a la Anaconda, en el acuerdo alcanzado previamente con la Kennecott. Al comienzo insistió en la propiedad parcial y una mayor participación en las utilidades, pero durante las negociaciones los grupos de oposición presentaron al Congreso proyectos de ley que insistían en la nacionalización total de las mismas. Esto mejoró la posición negociadora de Frei y le permitió (algunos dirían: *obligó*) aumentar sus demandas. Anaconda aceptó esas demandas para evitar la nacionalización, accediendo a vender el 51% de cada compañía en forma inmediata, y el resto cuando el 60% del paquete inicial de acciones hubiera sido pagado.

El otro propósito que requirió la atención de Frei fue el de la reforma constitucional. Esta moción daba al Presidente el poder de disolver el Congreso y llamar a nuevas elecciones; reservaba ciertas materias políticas, incluyendo el reajuste, al Poder Ejecutivo, y reducía la edad para votar de los 21 a los 18 años. Frei había propuesto estos cambios a comienzos de 1965, pero no había logrado el apoyo requerido. Volvió a insistir en enero de 1969 y en diciembre obtuvo la aprobación, a condición de que la ley no se hiciera efectiva hasta noviembre de 1970 (y así no fuera de utilidad para el mismo Frei).

El nuevo año aceleró el ritmo de la campaña presidencial. Los partidos de la Unidad Popular nominaron a Allende por cuarta vez, y éste

inició inmediatamente, junto con Alessandri y Tomic, la campaña presidencial.³³ Durante los nueve meses siguientes los tres compartieron el centro del campo político nacional.

Las campañas variaron en tono y contenido. Alessandri llevó la suya menos a los temas que a su personalidad y simpatías políticas generales. Igual que en el pasado, se presentó como alguien por encima de la política y de los políticos, una saludable alternativa chilena a las ideologías "foráneas" de sus oponentes marxistas y democratacristianos. Esperaba el apoyo del fortalecido Partido Nacional, de los partidarios de Frei que no deseaban apoyar a otro democratacristiano, y de aquellos que votaban por primera vez. Hizo promesas alentadoras a casi todo el mundo. El progreso, la reforma y el cambio eran todos posibles, siempre que estuvieran apoyados en una revitalizada base económica. Esto requeriría del apoyo renovado e incentivos para el sector privado, la restricción del gasto público (y, por ende, del gasto social), y una reorientación de la reforma agraria y otras reformas, con el objeto de mejorar los niveles de producción y el ambiente general de inversiones.

Desde un punto de vista político, Alessandri podía contar con el apoyo de empresarios y agricultores. Por lo tanto, quedó en libertad de dirigir su campaña a los grupos del sector medio, mujeres, trabajadores diversos y los pobladores marginales. Sus perspectivas eran buenas. Mucha de esta gente había esperado más de Frei y ahora buscaba algo distinto a la Democracia Cristiana. Había apoyado a Alessandri en años anteriores y aún podía sentirse atraída por su línea paternalista y popular.

La campaña de Allende fue el reverso de la de Alessandri. También él buscó atraer a aquellos desilusionados durante los años de Frei, pero se centró, especialmente, en las clases bajas o "populares", como también en los grupos del sector medio. Sus discursos enfatizaron la lucha del pobre, los ancianos, los trabajadores y los pobladores marginales, prometiendo ayudarlos mediante la transformación, en lugar de la mantención de las estructuras económicas existentes. Más específicamente aumentaría de inmediato los ingresos y mejoraría las condiciones de vida de los trabajadores, quienes comenzarían a participar en el manejo de las fábricas. Se eliminarían los monopolios, se aceleraría la reforma agraria, y las políticas sociales estarían inspiradas en criterios sociales y no empresariales. Allende dejó en claro que su gobierno sería de y para las masas de Chile, aun

³³La coalición de la Unidad Popular estaba formada por los partidos Socialista, Comunista, Radical, Social Demócrata, Acción Popular Independiente y MAPU. El MAPU (Movimiento para Acción Popular Unitario) fue fundado por el ala izquierda de la Democracia Cristiana que había abandonado el partido en mayo.

cuando aseguró a los profesionales, pequeños empresarios y otros grupos de clase media que no tenían nada que temer.

Tanto Alessandri como Allende tenían una base electoral socioeconómica natural. Ninguno tuvo dificultades para decidir cómo orientar su campaña. Tomic sí. Su potencial de votos más grande lo constituían los demócratacristianos, aunque muchos de éstos eran simpatizantes de Frei, y no militantes comprometidos ideológicamente. Aun más, para mantener a aquellos desilusionados por Frei, tuvo que decidir a quién dar mayor prioridad: a aquellos que pensaban que Frei había ido demasiado lejos, o a aquellos que pensaban que había hecho muy poco.

Eligió lo segundo, más por preferencias personales, al parecer, que por frías consideraciones políticas.³⁴ Atacó el capital foráneo y prometió una intensificación de la reforma agraria, la nacionalización de la banca, la participación de los trabajadores en la toma de decisiones en las fábricas y una serie de reformas políticas. También enfatizó la necesidad de estabilizar y revitalizar la economía, advirtiendo que esto requería del sacrificio de todos.

Desgraciadamente, resultó difícil mantener el apoyo demócratacristiano y al mismo tiempo cortejar a la izquierda. En efecto, Tomic tuvo que prometer más que Allende, y al mismo tiempo presentarse como un moderado, como una alternativa real a (y una defensa contra) la revolución marxista. La polarización, en desarrollo desde 1967, hizo esto virtualmente imposible.

Frei, prácticamente, no tomó parte en la campaña. Restringió sus apariciones públicas a inauguraciones de proyectos iniciados o concluidos durante su gobierno. Manteniendo la tradición chilena, no apoyó ni jugó papel activo, aun cuando algunos pensaban que favorecía a Alessandri.

Los resultados de las elecciones dieron mayoría de votos a Allende, quien logró el 36,2% de la votación total. Alessandri obtuvo un estrecho segundo lugar con el 34,9%, mientras que Tomic terminó tercero con el 27,8%. Los resultados de la Democracia Cristiana y de la Unidad Popular fueron sorprendentemente similares a los obtenidos en las elecciones parlamentarias de 1969, mientras que Alessandri mejoró considerablemente la actuación del Partido Nacional.

La elección no fue un plebiscito sobre el gobierno de Frei. De hecho, si Frei hubiera sido el candidato, los demócratacristianos habrían logrado

³⁴Tomic eligió mal, por lo menos, en términos de número, aunque Sigmund (1977, 108), probablemente, está en lo cierto cuando asevera que no podría haber mantenido a todos los simpatizantes de Frei en 1964, aun en el supuesto de que hubiera decidido asociarse más íntimamente con Frei.

mejores resultados.³⁵ De todas maneras, quedó claro que había perdido terreno y había fracasado en su intento de establecer una alternativa efectiva tanto a la izquierda como a la derecha. Aunque había sido una atractiva alternativa en la campaña bipersonal de 1964, su equilibrado enfoque de centro no logró solucionar los problemas del país o satisfacer sus expectativas. En las elecciones presidenciales de 1970, con tres opciones, más del 70% del electorado prefirió las propuestas y perspectivas de la izquierda y la derecha tradicionales.

La Opinión Pública y los Años de Frei

Los analistas de la elección de 1970 concuerdan que la candidatura de Tomic y, por lo tanto, un segundo gobierno democratacristiano, fueron socavados por la polarización social y política durante los años de Frei. A Allende se le reconoce haber logrado el apoyo de los trabajadores, como quedó demostrado por los resultados en Santiago, Concepción y en el norte, en la minería del cobre. A Alessandri, por otra parte, se le concede la mayoría de los votos de la clase media y media alta, y una porción considerable de aquellos que previamente habían apoyado a Frei.³⁶

Estas generalizaciones están basadas en análisis ecológicos de datos electorales y presentan las debilidades propias de tal método. Entre éstas, tenemos la creencia, bastante infundada, de que la mayoría de los votantes en un distrito electoral dado vota de una manera que se presume racional para los residentes de ese distrito. Afortunadamente, el catedrático Hamuy volvió a Santiago, en agosto de 1970, a los mismos distritos encuestados en 1958 y 1964, y ofrece una base más amplia para caracterizar el pensamiento de los presuntos votantes.³⁷ Su encuesta de 1970 no investigó actitudes

³⁵No está claro, sin embargo, si de haber podido presentarse, Frei habría ganado la reelección en una campaña con tres opciones. Gran parte del generalizado sentimiento favorable hacia él, puede haberse debido, precisamente, a que no era candidato.

³⁶Véanse, por ejemplo, Sigmund, 1977; Stallings, 1978; Morris, 1973, y Francis, 1971.

³⁷La encuesta de Hamuy, de agosto de 1970, constituyó el Proyecto de Investigación N° 37 del Centro de Opinión Pública. Aun cuando subestimó el apoyo que tendría Allende y sobreestimó el de Alessandri (pronosticó una estrecha victoria de Alessandri sobre Allende en estos distritos, cuando en verdad Alessandri obtendría el 32,7% contra el 39,3% de Allende), en otros puntos fue un pronosticador acertado del comportamiento de los votantes, habiendo anticipado, correctamente, el resultado del 27,8% de Tomic. En mi investigación, no he tenido acceso al estudio mismo, pero sí a parte de él, reproducido por el Centro Belarmino Jesuita en su estudio de actitudes de la Iglesia y el sacerdocio al año siguiente (Centro Belarmino, 1971). Hamuy les entregó a los investi-

políticas e ideológicas tan extensamente como encuestas anteriores, pero permite poner en tela de juicio varias suposiciones ampliamente compartidas acerca de este momento en la política chilena. Dos de estas suposiciones son: 1) que los años entre 1964 y 1970 fueron de intensa polarización social, produciendo una convergencia de divisiones de clases y políticas, y 2) que la mayoría de los que se movían hacia la izquierda, eran trabajadores demócratacristianos radicalizados por la experiencia reformista (Stallings, 1978; Castells, 1974).

Uno de los fenómenos más importantes que se desprende de la encuesta de Hamuy es el amplio apoyo que tanto Alessandri como Tomic recibieron de los trabajadores chilenos. Aun cuando Allende obtuvo el grueso de su apoyo de los trabajadores (62,6%), más obreros y empleados, de hecho, apoyaron a Tomic o Alessandri. El Cuadro N° 3-2 detalla la situación ocupacional de aquellos que apoyaron a cada candidato.³⁸ Como se discutirá más adelante, el potencial de conciencia de clase inherente a la situación de la propia clase, puede no desarrollarse debido a factores ideológicos e institucionales opuestos.

Otra característica interesante que se desprende de los datos es la división de los católicos observantes entre Alessandri y Tomic. Mientras en años anteriores los demócratacristianos se habían beneficiado enormemente con el voto de los católicos, en 1970 los católicos observantes dividieron

gadores del Centro las tarjetas y la muestra de su encuesta de 1970, autorizándoles a llevar a cabo entrevistas complementarias acerca de materias religiosas con el mayor número de entrevistados de la primera encuesta que fuese posible contactar. Fueron entrevistados seiscientos veintinueve de los setecientos treinta originales. Sus respuestas a preguntas acerca de la religión se superpusieron a ciertas columnas, eliminando algunas pero reservando la mayor parte de los datos de 1970. Los datos originales de aquellos que no pudieron ser contactados fueron dejados de lado, de hecho reduciendo el tamaño de la muestra. No he usado la información obtenida en 1971; pero puesto que la información de 1970 que me interesa sólo está disponible parcialmente, me refiero a ella como Centro Belarmino, 1971. La exactitud relativa de los datos en pronosticar comportamiento electoral futuro, sugiere que el contenido del instrumento de la encuesta sigue siendo "válido", aun cuando el tamaño de la muestra y su composición fueron alterados efectivamente. Para discusiones adicionales al respecto, véase el Anexo del libro *The Rise and Fall of Chilean Christian Democracy*.

³⁸Estas categorías de "clase" provienen de las categorías ampliadas de ocupaciones usadas por Hamuy. La categoría de cuello y corbata corresponde a su categoría de empleados, algunos de los cuales (por ejemplo, altos funcionarios de la Administración Pública) podrían ser mejor caracterizados como profesionales o técnicos. Entre los obreros, por otra parte, se encontraban los obreros industriales calificados y no calificados (algunos de los cuales trabajaban en grandes fábricas y otros en pequeños negocios) y los trabajadores independientes. Claramente, se está juntando gente con funciones productivas y relaciones muy diferentes. Desgraciadamente, no hay manera de detallar cada grupo, y los términos por inadecuados que sean, se mantienen.

Cuadro N° 3-2
**Ocupación del Futuro Votante de Acuerdo
 a la Preferencia del Candidato,
 Agosto de 1970**

Preferencia de Candidato	Gerentes Dueños	Profesionales Técnicos	Empleados	Obreros	Trabajadores de Servicios
Alessandri	9,9%	11,0%	31,9%	35,2%	12,1%
Tomic	1,4%	17,6%	36,5%	35,1%	9,5%
Allende	4,3%	8,5%	20,2%	55,3%	11,7%

Nota: $\chi^2 = 19$, $p = .01$

Fuente: Centro Belarmino, 1971.

sus preferencias entre Alessandri y Tomic, otorgándole un apoyo levemente superior al primero y una porción también respetable a Allende.³⁹

Tomic y los demócratacristianos, claramente perdieron la elección al no poder retener un número suficiente de aquellos que habían apoyado a Frei en 1964. Entre los partidarios de Frei de 1964, entrevistados por Hamuy, Alessandri obtuvo el 45,3% de las preferencias y Allende el 12,4%. Tomic sólo retuvo el 42,3%. Estas cifras hacen suponer que si bien para algunos Frei no había actuado con la rapidez y decisión suficientes, la mayoría de su electorado original pensó que había ido demasiado lejos (y prefirió a un Alessandri más conservador) o estaba satisfecha en líneas generales (y se quedó con Tomic). Curiosamente, muchos ex freístas no sintieron que habían cambiado políticamente. Los términos ideológicos en los que se clasificaron a sí mismos eran sorprendentemente similares a aquellos usados por los partidarios de Frei seis años antes (Véase Cuadro N° 3-3).

Sin embargo, se producen cambios significativos entre los partidarios más antiguos de Frei, esto es, aquellos que también lo habían apoyado en 1958. Como lo demuestra la Tabla 3-4, en la encuesta de 1964 se movieron hacia la izquierda, pero en 1970 muchos se inclinaron hacia el lado opuesto.

En contraste con las tendencias durante su camino al poder, los años

³⁹De acuerdo al Centro Belarmino, los católicos observantes dieron un apoyo desproporcionado a los demócratacristianos. De todos los católicos encuestados, el 27,9% expresó afinidad con el PDC, pero entre aquellos que se consideraban católicos observantes, la cifra fue de 40%. A la inversa, aun cuando los partidos de izquierda recibieron el apoyo del 22,8% del grupo mayoritario, fueron apoyados por el 40% de aquellos que se consideraban a sí mismos católicos "no observantes". El factor χ^2 de 19,3 es significativo a nivel .004.

Cuadro N° 3-3
Autoubicación Ideológica de los Partidarios de Frei
en 1964, Agosto de 1964 y Agosto de 1970

Posición	Partidarios de 1964 en 1964	Partidarios de 1964 en 1970
Derecha	32,0%	36,9%
Centro	49,6%	42,5%
Izquierda	18,4%	20,6%
	434,0%	233,0%

Fuentes: Hamuy, 1964, y Centro Belarmino, 1971.

Cuadro N° 3-4
Autodefinición Ideológica de los Partidarios
de Frei en 1958, Agosto de 1958,
Agosto de 1964 y Agosto de 1970

Posición	Partidarios de 1958 en 1958	Partidarios de 1958 en 1964	Partidarios de 1958 en 1970
Derecha	27,8%	6,8%	31,6%
Centro	63,0%	69,3%	52,6%
Izquierda	9,3%	33,9%	15,8%
	54,0%	59,0%	38,0%

Fuentes: Hamuy, 1958; Hamuy, 1964, y Centro Belarmino, 1971.

en éste tuvieron, pues, un efecto conservador en los miembros y partidarios más antiguos. Estas autoclasificaciones tienen significados distintos para quienes las usan, por supuesto, y podrían derivarse de sentimientos no ideológicos, esto es, apoyo u oposición a personalidades asociadas con esas categorías. De esta manera, sería conveniente examinar otras características de aquellos que apoyaron a Frei en 1964.

Aun cuando diferían de aquellos que continuaban apoyando a los demócratacristianos, los que optaron por Alessandri o Allende no eran tan distintos como podría esperarse. En términos de nivel profesional, por ejemplo, los que optaron por Allende eran, proporcionalmente, más obre-ros; pero un número mucho mayor de trabajadores (empleados y obreros)

permaneció con Tomic u optó por Alessandri. La Tabla 3-5 relaciona el nivel ocupacional y las preferencias de clase de aquellos que apoyaron a Frei en 1964.

Cuadro N° 3-5
Niveles Ocupacionales de los Partidarios de Frei
en 1964 Clasificados por Preferencia de Candidato,
Agosto de 1970

Preferencias de Candidato	Gerentes Empresarios	Profesionales	Empleados	Obreros	Trabajador de Servicios
		Técnicos Pequeños Empresarios			
Allende	10,0%	—	11,9%	13,6%	18,2%
Tomic	10,0%	69,2%	52,4%	38,6%	45,5%
Alessandri	80,0%	30,8%	35,7%	47,7%	36,4%
n	10,0%	13,0%	42,0%	44,0%	11,0%

Nota: $\chi^2 = 11,8$, $p = .157$.

Fuente: Centro Belarmino, 1971.

Estos datos sugieren que aquellos que abandonaron la Democracia Cristiana en 1970 provenían de diferentes clases sociales y que muchos más obreros y empleados optaron por Alessandri en lugar de Allende. Tales trabajadores, probablemente, no eran los mejor organizados del país, ni los más conscientes o políticamente más activos. Pocos pertenecían a un sindicato (sólo el 4,7% de los que apoyaron a Frei en 1964, por ejemplo), y la mayoría, probablemente, trabajaba en pequeños negocios o en actividades relativamente no calificadas. Pero constituyen una muestra representativa de la población obrera en el área industrial más importante del país y como tales contradicen las afirmaciones que hablan de un aumento de diferenciación y polarización de clases. De hecho, pareciera que se hubiera asentado la tendencia opuesta.

También hay que destacar las relaciones entre las preferencias electorales y las percepciones de la situación económica personal, incluidos sus cambios y la condición general del país. La Tabla 3-6 ofrece un detalle en porcentajes. Como era de esperar, aquellos que permanecieron con Tomic eran más optimistas respecto de sí mismos y el país, aun cuando la similitud de la percepción entre allendistas y alessandristas es, ciertamente, sorprendente, considerando la asociación de Alessandri con una base de apoyo de clase media y media alta.

Cuadro N° 3-6
Percepciones Económicas de los Partidarios de Frei
en 1964 Clasificadas por Preferencia de Candidato,
Agosto de 1970

Preferencia de Candidato	Dificultad y Privaciones	Situación Personal Peor	Situación del País Mala
Allende	68,8%	34,4%	39,3%
Tomic	49,5%	13,7%	15,6%
Alessandri	55,2%	37,6%	39,3%
	$\chi^2 = 6,9$ $p = .32$	$\text{tau } b = .18$ $p = .001$	$\chi^2 = 26,5$ $p = .000$

Fuente: Centro Belarmino, 1971.

Un último punto que vale la pena destacar fue la evaluación del comportamiento de Frei en el poder, hecha por cada grupo. Aquí aparece la misma tendencia general: los que apoyan a Tomic dan mayor puntaje a Frei; aquellos que optan por Alessandri o Allende, menor. En ningún caso, sin embargo, estos puntajes bajan demasiado. En una escala de uno a seis (desde excelente hasta pésimo), la nota promedio dada por los partidarios de Tomic fue 2,6, la de los alessandristas 3,4 y la de los allendistas 3,8.⁴⁰

Así, entre los que respondieron a la encuesta y que habían apoyado a Frei anteriormente hay un cambio hacia la izquierda en un pequeño número de sectores predominantemente obreros, aparentemente radicalizados durante los años de Frei, y hacia la derecha por más de tres veces el número de votantes, predominantemente de la clase obrera. Estos descubrimientos arrojan serias dudas sobre las afirmaciones de que los años de Frei produjeron un endurecimiento o polarización de las fuerzas sociales o de clases.

Reforzando estas dudas, tenemos la falta de evidencia de que los partidarios de Frei que se movieron hacia la izquierda hayan tenido esperanza, expectativas o enfoques muy diferentes de aquellos que se movieron hacia la derecha o que se mantuvieron leales. Los tres grupos identificaron las mismas áreas de necesidades y parecieron tener las mismas aspiraciones para sí mismos y el país. Enfrentados con una lista de cinco áreas de problemas (reforma agraria, más empleos, más oportunidades educacionales, eliminación de la escasez de vivienda y una reducción de las alzas en el

costo de vida), se les pidió elegir la más importante. Aun cuando la lista no es exhaustiva, ni tampoco podemos saber qué los hizo elegir una por sobre las otras, la reforma agraria había sido por años un símbolo de cambios estructurales en la política chilena, incluso para la población urbana, y así daba la posibilidad de apoyar este cambio, y no solamente para un mejoramiento económico personal. El modelo de respuesta se da en la Tabla 3-7.

Cuadro N° 3-7
**Problemas Prioritarios de los Partidarios de Frei
 en 1964 Clasificados por Preferencia de Candidato,**
 Agosto de 1970

Preferencia de Candidato	Reforma Agraria	Más Empleos	Oportunidades Educativas	Escasez de Vivienda	Inflación
Allende	—	31,3%	12,5%	—	56,3% n = 32
Tomic	7,4%	30,6%	15,8%	3,7%	42,2% n = 10
Alessandri	—	34,5%	12,9%	2,6%	50,0% n = 11

Nota: $\chi^2 = 14,1$, $p = .08$.

tau b = .022, $p = .349$.

Fuente. Centro Belarmino, 1971.

Aquí la distribución de los problemas (medida por el factor χ^2) es significativa, aun cuando la variación más notable fue la preocupación por la reforma agraria de un pequeño número de aquellos que apoyaban a Tomic. De hecho, la mayoría de los partidarios de los tres candidatos evidenciaron una sorprendente uniformidad de criterio en la encuesta (medida por el factor tau b), caracterizada por la ausencia de preocupación por el cambio estructural. Así, sus preferencias presidenciales no parecen ser ideológicas, sino que, más bien, tendrían un carácter partidista o político más limitado, esto es, por un candidato o una tradición política.

La habilidad de cada candidato de retener partidarios antiguos da mayor fuerza a esta impresión. Allende, por ejemplo, tuvo buenos resultados entre los que votaban por primera vez (39,4%, comparado con 35,5% para Alessandri y 25,1% para Tomic), pero sobresalió (81,4%) entre aquellos que lo habían apoyado en campañas anteriores. De la misma manera, la fuerte campaña de Alessandri se basó mayoritariamente en la recuperación de sus antiguos partidarios, incluyendo a muchos que habían apoyado a Frei en 1964. La Tabla 3-8 compara los niveles de retención de los tres candidatos.

Cuadro N° 3-8
Comportamiento Electoral Previo de Futuros Votantes
Clasificado por Preferencia de Candidato,
Agosto de 1970

Preferencia de Candidato	1958 Allende	1958 Frei	1958 Alessandri	1964 Allende	1964 Frei
Allende	87,5%	2,8%	11,8%	80,0%	11,3%
Tomic	7,8%	69,4%	26,4%	5,4%	42,3%
Alessandri	4,7%	27,8%	61,2%	12,5%	45,4%
n	64,0%	36,0%	121,0%	112,0%	252,0%

Nota: 1952 cifras: $\chi^2 = 154$, $p = .000$.

1964 cifras: $\chi^2 = 185$, $p = .000$.

Fuente: Centro Belarmino, 1971.

Todos mantuvieron, por lo menos, el 60% de quienes los apoyaron o votaron por el candidato de partido en 1958. El positivo resultado de Tomic entre los seguidores de Frei en 1958 (69,4%), su pobre resultado entre los que apoyaron a Frei en 1964 (42,3%) y los resultados aun más fuertes de Alessandri entre estos últimos (45,4%) confirman la idea de que la mayor parte del electorado de Frei en 1964 incluyó votantes de derecha, carentes de una alternativa viable en ese momento. En cada uno de los tres casos, el apoyo reflejaba la fuerza de una identidad política o autoimagen formada a través del tiempo entre seguidores de un partido o una personalidad. Con esa identificación puede darse una predisposición que condiciona las evaluaciones de las condiciones y sucesos actuales, en favor de su propio candidato o partido a expensas de otros.

La noción de que la política se movía en una dirección cada vez más radicalizada o polarizada, pierde credibilidad cuando se comparan los antecedentes y actitudes de los simpatizantes antiguos con los de los partidarios recientemente reclutados de los tres candidatos. Como indica la Tabla 3-9, los que apoyaron a Allende por primera vez en 1970 eran menos, y no más, clase trabajadora en esencia, que aquellos que lo habían apoyado anteriormente. Mirada objetivamente la base electoral de Allende, aun cuando expandió y mantuvo sus partidarios de la clase obrera, se hizo menos predominantemente obrera en carácter. Por otro lado, los partidarios de Tomic y Alessandri se volvían más, no menos, obreros en carácter.

Existe también evidencia de que los puntos de vista de integrantes recientes eran, de alguna manera, menos radicales en el caso de allendistas, y más radicales en el caso de tomicistas. De los antiguos partidarios de

Cuadro N° 3-9
Niveles Ocupacionales de Allende, Tomic y Alessandri
Partidarios Clasificados de Acuerdo al Tiempo de Afiliación,
Agosto de 1970

Preferencia de Candidato	Gerente Dueños	Profesionales Técnicos Pequeños Comerciantes	Empleados	Obreros	Trabajadores de Servicios
<i>Tomic</i>					
Frei	—	30,0%	30,0%	30,0%	10,0%
Frei 1964	2,3%	13,6%	43,2%	31,8%	9,1%
Nuevos Partidarios	—	20,0%	25,0%	45,0%	10,0%
<i>Alessandri</i>					
Alessandri 1958	17,2%	13,8%	24,1%	37,9%	6,9%
<i>Frei</i>					
58 y 64	60,0%	—	40,0%	—	—
Nuevos Partidarios	3,3%	20,0%	30,0%	26,7%	20,0%
<i>Allende</i>					
58 y 64	3,3%	10,0%	10,0%	66,7%	10,0%
Allende 1964	—	—	18,2%	77,3%	4,6%
Nuevos Partidarios	7,3%	12,2%	26,8%	36,6%	17,1%
n	14,0%	31,0%	63,0%	97,0%	26,0%

Nota: $X^2 = 73,2$ $p = .000$.

Fuente: Centro Belarmino, 1971.

Allende, 98,2% se consideraban a sí mismos "izquierdistas"; mientras que la cifra cae a 93% en el caso de aquellos que lo apoyaron en 1964 y a 84,8% para los nuevos votantes. Entre los partidarios de Tomic, las cifras fueron 12; 23,6 y 25%, aun cuando el porcentaje de los que se consideraron de derecha también tendió a ser más alto entre los afiliados recientemente.⁴¹

La evaluación del comportamiento del gobierno de Frei refuerza estas tendencias. Aunque no se advierte un modelo entre los partidarios de Alessandri, los demócratacristianos más antiguos tuvieron opiniones más favorables, y los viejos allendistas fueron más críticos que los nuevos. Los partidarios de Tomic recientemente afiliados eran más críticos de Frei, y los

⁴¹ El factor x^2 de 332,5 es significativo a nivel .000.

Cuadro N° 3-10
Evaluación del Gobierno de Frei
Clasificada por Preferencia de Candidato
de Acuerdo al Tiempo de Afiliación,
Agosto de 1970

Partidarios de Tomic		Partidarios de Alessandri			Partidarios de Allende			
Frei 1958	Frei 1964	Nuevos Votantes	Alessandri 1958	Frei 1964	Nuevos Votantes	Allende 1958	Allende 1964	Nuevos Votantes
2,2%	2,7%	2,9%	3,4%	3,8%	3,5%	4,2%	3,9%	3,4%

Notas: Los números representan una escala de 1 (excelente) a 6 (pésimo),
tau b = .42, p = .000.

Fuente: Centro Belarmino, 1971.

de Allende recientemente afiliados lo fueron menos (Véase Cuadro N° 3-10).

Estos modelos sugieren más la influencia de formación e identidad de partido que de conciencia y polarización de clases. Aquellos que habían apoyado a un candidato en campañas previas eran decididamente más favorables a su causa, más positivos hacia los esfuerzos y logros de su partido y, probablemente, más críticos de sus rivales.

Resumen

Los años de Frei, que comenzaron con esperanza y expectativas, terminaron en frustración, desilusión y división para los demócratacristianos. Frei y su partido no alcanzaron los objetivos de crecimiento ni de reforma, y fueron dejados de lado cuando las fuerzas de derecha e izquierda reafirmaron su poder entre los votantes chilenos.

Aunque amargo de enfrentar, su fracaso no fue de ninguna manera total. Los logros del gobierno fueron muchos, entre los mejores en la historia del país. Si bien no pudo reactivar la estancada economía chilena, la inversión a largo plazo en obras públicas, y educación, y en las industrias del cobre, petroquímica, acero, electrónica y celulosa darían frutos en los años venideros.⁴² Si no logró su objetivo de entregar tierras a cien mil familias campesinas, sí lo hizo a más de veintiocho mil, y puso en marcha la movilización del trabajador agrícola, que cambiaría las relaciones sociales en el campo. Finalmente, si el gobierno de Frei fracasó en su intento de evitar el renacimiento de las opciones de izquierda y derecha en la política chilena, sí consolidó el apoyo de entre 25 y 30% del electorado nacional, transformándose en la fuerza individual más grande del país.

Desgraciadamente, los demócratacristianos no quisieron incluir a la derecha o la izquierda dentro de su órbita, pero tampoco pudieron superarlas tácticamente. Mirado retrospectivamente, es sorprendente lo bien que lo hicieron, considerando los obstáculos y desventajas con los que tuvieron que luchar. Tres importantes factores de este tipo son: la ausencia de relaciones laborales mínimas con los sindicatos y la izquierda; la aversión del sector privado a invertir o aumentar su capacidad productiva, y la presencia, dentro de las filas del partido, de profundas divisiones ideológicas y estratégicas.

⁴²Véase Molina, 1972, 84.

El conflicto entre la Democracia Cristiana y la izquierda fue producto de antipatía y desconfianza mutuas. La mayoría de los socialistas desdeñaron a Frei y el PDC desde el comienzo, mientras que los comunistas, aun cuando expresaron sentimientos más positivos, estaban más interesados en atraer elementos progresistas que en cooperar con el gobierno como tal.⁴³ En cuanto a los demócratacristianos, algunos llamaron al diálogo y propusieron otras iniciativas, pero nunca tuvieron el apoyo conjunto del partido y del gobierno o del mismo Frei. De hecho, ni Frei ni la mayoría demócratacristiana tenían interés alguno en trabajar con los sindicatos o los partidos marxistas. Hacerlo habría significado reconocer que la izquierda era una realidad con la cual había que vivir y llegar a un entendimiento, y ésa era una concesión que ideológica y políticamente no estaban dispuestos a aceptar.

Con ninguna de las partes dispuesta a trabajar con la otra, y con cada una interesada en atraer, por lo menos, a una parte de los simpatizantes de la otra, las perspectivas de colaboración o, al menos, de relaciones civilizadas eran escasas. También lo eran, por lo tanto, que los sindicatos mantuvieran sus demandas dentro de los límites antiinflacionarios del gobierno o de sus programas de desarrollo.

Las relaciones conflictivas dificultaron también los esfuerzos del gobierno por ganar la confianza y el apoyo de la burguesía financiera e industrial. Con su ímpetu electoral inicial y su impresionante comienzo económico, Frei se negó a considerar las concesiones que la derecha pidió durante 1965 y 1966. Estaba convencido de que su programa reformista era, a la vez, razonable y atractivo y que no era necesario llegar a un acuerdo. Más tarde, cuando el sector privado no respondió, propuso algunos cambios y accedió a considerar otros. Pero éstos fueron insignificantes y llegaron demasiado tarde. A mediados de 1967, las fuerzas empresariales habían comenzado a unirse y parecían haber concluido que, incluso, la modesta reforma agraria del gobierno constituía una amenaza para todos, y que no podía haber acuerdo alguno, a menos que el gobierno renunciara a todo su programa.

Un tercer factor, el de las crecientes divisiones internas, causó problemas en los otros dos recién mencionados, y creó, además, otros. La creciente polarización dentro del partido hizo que los grupos de oposición de izquierda y de derecha temieran lo peor de parte del partido y del gobierno y, al mismo tiempo, pensaran ganar adeptos entre los sectores más conciliadores y persistir así en sus posiciones opositoras.

⁴³Para una discusión de las actitudes de comunistas y socialistas hacia Frei y los demócratacristianos, véase Cerda, 1971, 165-179.

Al juntar estas diversas tendencias no deberíamos olvidar los datos de la encuesta de 1970. Los años democratacristianos pueden haber sido una prueba válida de una estrategia reformista de desarrollo y pueden haber sido "la última esperanza de Chile" como alternativa a la revolución socialista. De hecho, muchos dirigentes y activistas democratacristianos entendían así su tarea, tal como, sin duda, muchos socialistas, comunistas y democratacristianos de izquierda rechazaron abiertamente el reformismo y optaron por una posición más revolucionaria. Pero los datos de Hamuy sugieren fuertemente que éstas eran las posturas de una minoría, y que el chileno "promedio" continuaba pensando en los términos convencionales de pan y mantequilla.

Si la polarización se produjo durante y como resultado de los años de Frei, ésta parece haber sido de tipo político partidista y no social o ideológica. Tanto Tomic como Alessandri mantuvieron una popularidad considerable entre empleados y obreros, y aquellos trabajadores seducidos por la izquierda eran menos radicales en sus planteamientos que los antiguos partidarios de Allende. También se debe insistir en que aquellos que apoyaban a un candidato no necesariamente se identificaban con su ideología o su programa electoral. La identificación afectiva con un candidato, un partido o movimiento ha sido una característica sobresaliente en la política chilena por largo tiempo, y, de seguro, lo fue también en 1970.

Las múltiples divisiones entre los trabajadores chilenos y la falta de apoyo para los democratacristianos entre la burguesía señalan la necesidad de examinar la "clase" en términos más amplios que sencillamente situacionales u ocupacionales. Aquellos que compartían la misma relación con los medios de producción no tuvieron ni desarrollaron un sentido objetivo de sus intereses como clase. Permanecieron divididos o se disgregaron más debido a encontradas lealtades y corrientes políticas institucionales e ideológicas.

Durante los años de Frei, estos factores tendieron a dividir a los trabajadores democratacristianos y marxistas en sus lugares de trabajo, creando conflictivas relaciones laborales e impidiendo el desarrollo de una solidaridad de grupo entre ellos. Al parecer, también habrían hecho que la burguesía desconfiara para siempre de los democratacristianos, independientemente de las seguridades y concesiones ofrecidas. El resultado de esto para Frei fue que el atractivo de la Revolución en Libertad democratacristiana permaneció circunscrito a un círculo político importante, pero aislado y, finalmente, no viable. Si estas divisiones pronosticaron la pérdida para Frei, no fueron mucho más optimistas para el inminente gobierno de Allende. Los democratacristianos y marxistas continuaron siendo amargos rivales y, a pesar del programa electoral progresista de Tomic, las

perspectivas de una alianza de centro-izquierda eran poco viables. No había evidencia, por ejemplo, de que los chilenos no marxistas hubieran rechazado el "reformismo" de Frei, o que hubieran tenido conciencia o apoyado los llamados hechos por Allende o Tomic, para una transformación socialista. Los datos, más bien, sugieren que lo importante para todos, exceptuando la izquierda intransigente, eran la vivienda, el empleo, el costo de vida, etc. Las necesidades de la mayoría de los chilenos en estos puntos aún estaban por ser satisfechas, y el triunfo de Allende dependería, probablemente, de su habilidad de satisfacer dichas necesidades en cantidades adecuadas y a precios razonables. Al hacerse cargo de esto, sin embargo, al parecer, tuvo que enfrentar las mismas divisiones y limitantes con que los demócratas cristianos, con un apoyo mayor, habían tropezado antes de él. □

Bibliografía

- Angelí, Alan. 1972. *Politics and the Labour Movement in Chile*. London: Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press.
- Aranda, Sergio, and Martínez, Alberto. 1970. "Estructura Económica: Algunas Características Fundamentales". In *Chile Hoy*, ed. Aníbal Pinto et al. México City: Siglo XXI.
- Castells, Manuel. 1974. *La Lucha de Clases en Chile*. Buenos Aires; Siglo XXI.
- Castillo Velasco, Jaime. 1963. *Las Fuentes de la Democracia Cristiana*. Santiago: Editorial del Pacífico.
- _____. 1966. "El Concepto de la Revolución en Libertad". Mimeographed. Santiago: Instituto de Estudios Políticos.
- _____. 1967. "Introducción". In *Seminario Internacional sobre una Visión Comunitaria de la Economía*. Mimeographed. Santiago: Instituto de Estudios Políticos.
- Centro Belarmino. 1971. *CEDOP Research Project N° 37 and Study of the Public Image of Priests in Greater Santiago*. An adaptation of Hamuy's 1970 survey of greater Santiago.
- Cerda, Carlos. 1971. *El Leninismo y la Victoria Popular*. Santiago: Quimantú.
- _____. 1971. "Poder y Reforma Agraria: La Experiencia Chilena", In *Chile Hoy*, ed. Aníbal Pinto et al. México City: Siglo XXI.
- Cusack, David. 1970. "The Politics of Chilean Private Enterprise under Christian Democracy". Ph.D. Dissertation, University of Denver.
- Edwards, Thomas. 1972. *Economic Development and Reform in Chile: Progress under Frei, 1964-1970*. East Lansing: Michigan State University Latin American Studies Center.
- Ffrench-Davis, Ricardo. 1973. *Políticas Económicas en Chile, 1952-70*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Foxley, Alejandro; Aninat, Eduardo; and Arellano, Pablo. 1979. *Redistributive Effects of Government Programs: The Chilean Case*. New York: Oxford Pergammon.

- Francis, Michael. 1971. *The Allende Victory: An Analysis of the 1970 Chilean Presidential Election*. Tucson: University of Arizona Institute for Governmental Research.
- _____, and Lanning, Eldon. 1967. "Chile's 1967 Municipal Elections". *Inter-American Economic Affairs* 21, N° 2.
- _____. 1964. *Dos Discursos*. Santiago: Editorial del Pacífico.
- Goldrich, Daniel; Pratt, Raymond; and Schuller, C.R. 1967. "The Political Integration of Lower Urban Settlements in Chile and Peru". *Studies in Comparative International Development* 3, N° 1.
- _____. 1969b. "The Frei Administration and the 1969 Parliamentary Elections". *Inter-American Economic Affairs* 23, N° 2.
- _____. 1972. *Research Project N° 37*. Santiago: Centro de Opinión Pública.
- Kaufman, Robert. 1972. *The Politics of Land Reform in Chile, 1950-1970*. Cambridge: Harvard University Press.
- Labrousse, Alain. 1972. *L'Experience Chilienne: Reformisme ou Revolution?* Paris: Editions de Seuil.
- Lira Massi, Eugenio. 1968a. *La Cámara y los 147 a Dieta*. Santiago: Editorial Te-Ele.
- _____. 1968b. *La Cueva del Senado y los 45 Senadores*. Santiago: Editorial Te-Ele.
- Molina, Sergio. 1972. *El Proceso de Cambio en Chile, 1965-70*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Morris, David. 1973. *We Must Make Haste, Slowly: The Process of Revolution in Chile*. New York: Random House.
- Olavarría Bravo, Arturo. 1966-1971. *Chile bajo la Democracia Cristiana*. 6 vols. Santiago: Editorial Nascimento.
- Perlman, Janice. 1976. *The Myth of Marginality*. Berkeley: University of California Press.
- _____. 1969. *Politics and Social Forces in Chilean Development*. Berkeley: University of California Press.
- _____. 1967. Santiago. N° 303.
- Ruddle, Kenneth, and Odermann, Donald, eds. 1972. *Statistical Abstract of Latin America 1971*. Los Angeles: UCLA Latin American Center.
- _____. 1977. *The Overthrow of Allende and the Politics of Chile, 1964-1976*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Stallings, Barbara. 1978. *Class Conflict and Economic Development in Chile, 1958-1973*. Stanford: Stanford University Press.
- Stolz, Chinchilla, Norma, and Sternberg, Marvin. 1974. "The Agrarian Reform and Campesino Consciousness". *Latin American Perspectives* 1, N° 2.
- Szulc, Tad. 1967. "Communists, Socialists and Christian Democrats". *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, N° 360. □

CONFERENCIA

EL DIARIO CONSIDERADO COMO INSTITUCIÓN*

Cristián Zegers**

La prensa intenta ser el reflejo de la verdad que existe en la sociedad y no puede, por ende, convertirse en algo diferente ni mejor que los componentes de ésta. Gracias al avance tecnológico y a la especificidad que le es propia, el medio escrito mantiene en la actualidad su papel preponderante entre los otros medios de comunicación electrónicos, por su capacidad de fijar ideas, clasificarlas, conservarlas, interpretarlas, analizarlas y transmitir las.

Frente al cúmulo de información que el público debe enfrentar cada día, se alza el diario-institución, un medio que trasciende la mera entrega de noticias. Con una identidad propia, profundidad, equilibrio en la información, compromiso con la verdad, pluralismo ideológico e independencia, y un estilo preciso, objetivo e imparcial, el diario-institución logra mantener su vigencia y ser reconocido por la sociedad como tal.

Mis primeras palabras son de profundo agradecimiento para quienes me eligieron miembro de número de esta ilustre Corporación. No tengo ninguna explicación cabal para esta honrosa e inmerecida distinción. Sólo me atrevo a adivinar en ella la preocupación académica de intercambiar ideas y experiencias relacionadas con la información, fenómeno que cae de lleno dentro del ámbito rico y variado de las ciencias sociales. En la medida de mi capacidad, y precisamente porque ése ha sido el campo de mi vocación y felizmente el de mi actividad, trataré de ser digno de tan señalado honor.

*Discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Sociales del Instituto de Chile, pronunciado el 8 de junio de 1988 en la Aula Magna Manuel José Irrarrazaval de la Casa Central de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

**Abogado y periodista, Director del diario *La Segunda*.

El tema que deseo exponer esta tarde es el Diario considerado como Institución.

La salud del sistema político depende, en toda sociedad, del vigor de sus instituciones. Entre el Estado absorbente y los individuos dispersos surgen múltiples organismos, centros de poder, agrupaciones efímeras y, también, instituciones, pero estas últimas recogen su inspiración permanente en la idea del bien común, y, por ello, sostienen la libertad y el equilibrio de justicia en las relaciones humanas.

América Latina, en general, ha padecido por tener poca organización social. Incluso en Chile, históricamente más avanzado en este aspecto, las instituciones son algo frágiles, y el vacío de motivación organizativa entorpece la estabilidad del sistema político y aminora el desarrollo económico y social. Con frecuencia olvidamos que las entidades que nutren ese sistema no son solamente los órganos constitucionales del poder político, sino muchas otras instituciones particulares fieles al servicio público, entre las cuales debemos incluir algunos órganos de prensa escrita.

Prensa e Institucionalidad

La creencia corriente de que un periódico no actúa movido exclusivamente por sus propios fines como medio de información, sino que prevalece el bien común en él, no es fácil de alcanzar. Pero estos diarios-instituciones han existido a lo largo de la historia contemporánea, y por su carácter de tales han ejercido un tipo de influencia diferente y mayor que el poder atribuido *per se* a los medios periodísticos.

El fenómeno de crisis de la institucionalidad central acentuado en nuestro país durante el decenio de 1960 hasta culminar en su derrumbe de 1973, se extendió a las entidades privadas, y la prensa no pudo sustraerse a esta nota dominante. La reflexión sobre las instituciones más significativas para la reconstrucción del tejido social me induce a mirar la prensa con un testimonio desde dentro, y más específicamente los diarios, por su mayor capacidad para contribuir a esa tarea decisiva.

La iniciativa que vuelcan los individuos en el servicio público no confluye entera en las entidades constitucionales o legales ni éstas agotan el interés político común, prolíficamente manifestado en núcleos de influencia muy variada: sindical, profesional, económica o ideológica. Por lo mismo que la energía es interdependiente en este género de organismos, obtener los mayores grados de institucionalización posibles será siempre una contribución fundamental para la estabilidad del país. Mientras más adaptables, complejos, autónomos y coherentes sean las organizaciones y

los procedimientos políticos, mejor podrán defenderse los valores, libertades y derechos de las personas.

La Real Academia Española dice que institución es "cada una de las organizaciones fundamentales de la sociedad", e indica que ellas no necesitan tener reglas establecidas, sino tradición. La teoría política subraya, por su parte, que las instituciones son el resultado de pautas de conducta reiteradas, estables y apreciadas en el tiempo, íntimamente unidas a la idea de servicio, que es el punto de convergencia de la voluntad inicial de su fundador o fundadores, y de las sucesivas adhesiones que las mantienen vivas a lo largo de los años.

Ahora bien, el reconocimiento de un órgano de prensa como institución depende del consenso social. Sólo la sociedad británica puede dar este carácter al venerable *Times* si en él percibe un hálito especial —el interés permanente de la nación británica— por encima de conveniencias o designios circunstanciales. Pero ni aun en este caso relevante deja de ser frágil la condición adquirida: aunque el *Times* haya mantenido durante más de doscientos años de historia una imagen de civismo, dignidad y credibilidad, y una influencia determinante en los círculos gobernantes, siempre estará expuesto a perder aquel atributo. Hace pocos años los cimientos del gran diario inglés fueron conmovidos por agitaciones derivadas del cambio de su propiedad, el subsiguiente debate de su orientación, y una suspensión de las publicaciones —prolongada casi un año— por resistencias sindicales a modificaciones tecnológicas.

Si pensamos en el ámbito chileno, parece aun más atrevido hablar de la existencia de órganos periodísticos "instituciones" porque la prensa ha sido duramente enjuiciada desde distintos sectores ideológicos y estratos sociales. Respecto de ella, se han hecho escasas las expresiones de orgullo, antaño tan frecuentes y, por el contrario, el medio periodístico atrae los más ásperos reproches por omisión, por superficialidad o por compromiso abusivo con intereses materiales o ideológicos.

En este fenómeno innegable pesan diferentes concepciones parciales, algunas francamente erróneas.

La primera y más obvia entre ellas parece ser un fruto revivido de la vieja noción popular de la palabra escrita sacrosanta y del periodista que puede solucionarlo todo. En efecto, desde el siglo pasado, y hasta la segunda mitad del actual, la actividad periodística fue exaltada como salvadora de la sociedad, creadora de valores y guardiana de conquistas políticas. Ingenuamente, la prensa era concebida como capaz de modelar la conducta, cambiar los hábitos, y aun imponer sistemas políticos. Hoy, entre nosotros, se insiste en pedir que la prensa establezca una suerte de

fuerza mística autónoma para cubrir las carencias de las instituciones públicas y privadas.

Sin embargo, la misión social de la prensa no debe confundirse con utopías moralizadoras, como si los medios periodísticos pudieran moldear una realidad social inventada. El compromiso de los periodistas con los valores sociales relevantes no pasa por ignorar los hechos, so pretexto de defender aquéllos. Así, por ejemplo, objetivos como crear una moral de mérito y esfuerzo personal sólo pueden ser servidos por la prensa si la propia realidad ofrece modelos humanos de esas actitudes. El periódico de nuestros días está fundado en la necesidad de conocer las noticias, y aun el entretenimiento se busca con mayor urgencia que ninguna explicación ideológica sobre el estado del mundo. El Papa Juan Pablo II reconoce un orden lógico de las funciones de la prensa cuando dice que los comunicadores sociales deben saber "promover la información serena e imparcial" —su primera obligación—; "favorecer el entendimiento y el diálogo" —lo segundo— y "reforzar la comprensión y solidaridad", lo último.

La prensa intenta ser el reflejo de la verdad que existe en la sociedad, y no puede convertirse en algo diferente ni mejor que los componentes de ésta.

Otra concepción frecuente acerca de ella es la que niega su independencia y magnifica su irresponsabilidad. Así se dice que todos los medios de comunicación, sin excepción, están subordinados a intereses particulares, al lucro de los editores, a imposiciones del mercado o a predominios de distinta naturaleza política, económica o ideológica. Comúnmente, este género de críticas se extiende a la finalidad comercial excesiva, al negativismo, al crédito decreciente, a la autocensura u omisiones informativas, al análisis inmediateista, a las fallas de formación de los periodistas, a la pérdida de la irradiación cultural y a la carencia de un compromiso serio con valores nacionales fundamentales. Para muchos, incluso, los grandes medios de prensa son productores de la realidad y elaboradores de la "agenda" pública, por su hipotética aptitud para seleccionar arbitrariamente lo que se conoce y lo que se piensa.

Pero existe hoy, asimismo, una tercera concepción errónea tan socorrida como las anteriores, aunque más sutil: Es la que presenta a la prensa como un "nuevo poder" del Estado y de la sociedad que se sobrepone a los otros, y que entra en conflicto con la vida privada de las personas. El éxito popular de la antigua metáfora del "cuarto poder", atribuida a Macaulay y recogida por Burke —pero inicialmente apenas un modo de describir una función diversa de la prensa— ha servido con el tiempo para hacer creer que el poder informativo estaría en la cima de los otros poderes: se impondría al Legislativo, trazaría los criterios del Judicial, y tendría la

fuerza para designar, mantener o destruir al Ejecutivo, condicionando, de esa manera, a los tres poderes clásicos.

La verdad, no obstante, es que el periodismo no es el cuarto poder, sino un contrapoder. Bien expresa esta idea Luis María Ansón al decir que es "la boca que se ha buscado la sociedad para ejercitar su derecho al aplauso, la crítica, la denuncia y el diálogo". Este contrapoder no es desequilibrado respecto a los otros, porque depende cotidianamente del escrutinio público que lo borra de su favor con la sencilla decisión de no adquirir el ejemplar del diario o de apagar el radioreceptor o el aparato de televisión. En la sociedad libre las restricciones más efectivas de la prensa son el mercado y la competencia. El público es el llamado a castigar el abuso de hacer política en lugar de informar, las tácticas objetables y el entrometimiento en las vidas privadas. Sin duda, la gente es capaz de elegir los mejores medios de información, y los más dignos. En Estados Unidos, hoy en día, tres de las cinco primeras circulaciones nacionales, y entre ellas la mayor, están muy lejos de ser resumideros de crímenes y escándalos, y, al contrario, son periódicos que se acercan bastante a las características del diario-institución que luego analizaré, lo cual se repite en varios países europeos y en algunos de nuestro propio continente.

Jean-Louis Servan Schreiber sostiene, con razón, que ante el resquebrajamiento de los poderes del Estado, de los sindicatos, de los partidos políticos o de la Universidad, el único poder que parece crecer en forma constante en nuestros días es el poder de informar, gracias a los desarrollos técnicos, y, sobre todo, porque él es un punto obligado de paso para los otros. Pero esta expansión de la que habla Servan Schreiber no significa sobreponerse a los demás poderes, ya que la fortaleza del poder de informar no es autónoma y sólo emana de su vinculación y representación diaria del sentir social.

No dudo de que las críticas sobre la prensa poseen elementos más o menos justos, pero la dificultad de separar lo que hay en ellas de valedero ha significado propagar un clima en general adverso y negativo. Cuando se dice, por ejemplo, que la libertad de prensa es sólo un privilegio de editores y periodistas, esto debería preocupar a todos en la medida en que la comunidad entera se sienta implicada por un error conceptual que la priva a ella misma de su derecho a la información como patrimonio común. A este respecto, José María Desantes establece la trascendencia que tiene para la información que se la considere una función pública, a despecho de que sea desempeñada por personas o entidades privadas, hecho que no ha sido correspondido por las normas chilenas vigentes ni tampoco, en general, por la legislación comparada.

En sustancia, son esta clase de imágenes erróneas o incompletas las que han disminuido en Chile la confianza en la prensa, el ambiente en que ésta refleja mejor la realidad y el sentir social. Bajo la impresión de su pseudo poder omnímodo, se ha propagado un recelo frente a la función de informar como justificación de restricciones y penalidades supuestamente eficaces para cautelar el bien social desprotegido.

Se notará que este mundo de la información, que todos creen dominar aunque abunden los demás absurdos mitos sobre él, ha alcanzado de verdad una complejidad que, por lo menos, hay que esbozar, para destacar luego un aspecto que estimo clave, ya que explica parte de las aparentes contradicciones que subsisten en nuestra realidad periodística.

Aunque la exposición que haré se limita a la prensa escrita y a los diarios, ello no significa un prejuicio adverso a la posibilidad de que las estaciones de radio o de televisión, y particularmente las revistas informativas semanales o mensuales, que representan un caso especial, puedan también alcanzar el nivel de la institución periodística que aquí quiero considerar. Debe admitirse, sin embargo, que los medios electrónicos poseen un carácter mixto de entretenimiento e información, pero además están sometidos a concesiones que son revocables por la autoridad; a espectros electrónicos finitos, y a regulaciones bajo control administrativo, todo lo cual ofrece una relativa desventaja para el cumplimiento del requisito básico en toda institución: poder mantener la independencia en cualquier circunstancia.

El Desafío Tecnológico

La prensa escrita vive un momento muy particular en el mundo occidental. Sabido es que se discute su credibilidad y, asimismo, los procedimientos de algunos órganos de mucho prestigio; pero además, y por una interpretación desmedida del fenómeno electrónico, ha llegado a vaticinarse su extinción, pronóstico paradójico, habida cuenta de su actual prosperidad y modernización.

En efecto, una explosión de refinada tecnología ha revolucionado de alto a bajo los diarios líderes del mundo, abaratando costos, reduciendo el número de personas necesario para producirlos, acortando el tiempo de elaboración y entregando, por primera vez en casi cien años, una calidad auténticamente nueva. Tal efecto es el logro combinado de numerosos avances, entre los cuales merecen citarse la impresión y el uso perfecto del color en tiradas cada vez más veloces; la aplicación de la tecnología del láser; la transmisión facsimilar por medio de satélites; los terminales remotos de computación; el diseño y compaginación computarizados; las cáma-

ras fotográficas electrónicas sin película; la alta capacidad de transmisión digital por fibra óptica a costos próximamente accesibles, etc. Todos estos factores, de gran fuerza innovadora, refuerzan las ventajas ancestrales de la palabra impresa.

Los diarios y revistas se ven hoy abocados a consolidar una posición definitiva frente a los medios electrónicos —los actuales y los futuros—, previniendo aquel momento en que estarán disponibles, a bajo costo, otras invenciones: las redes de computador a computador, el acceso a los bancos de datos, la televisión internacional, el correo electrónico mundial o el uso significativo de las teleconferencias por video.

La magnitud de estos cambios tecnológicos ha servido como un aguijón de energía para la prensa escrita, la que ha renovado la visión de los nuevos papeles sociales y económicos que puede asumir. En la época en que lectores y anunciantes no disponían de otras opciones, importaba menos, sin duda, la insatisfacción que pudieran experimentar frente a diarios y revistas, pero ahora, en un cuadro de intensa competencia de los medios de comunicación, la prensa escrita busca novedosas oportunidades. En este propósito la computación ha resultado decisiva, por cuanto permite segmentar y clasificar rápidamente contenidos informativos y publicitarios, ganando los periódicos secciones especializadas de gran interés para anunciantes y lectores. Entretanto los departamentos de mercado y una verdadera "ingeniería social" permiten auscultar constantemente al público, en lo que, sin embargo, no faltan motivos de cuidado por el riesgo de perder identidad. Las sugerencias que arroja el mercado son, en efecto, muy parecidas para todos y requieren el debido matiz antes de usarse.

En el periódico moderno, la esfera editorial y la comercial están obligadas a conocer técnicamente quiénes son los lectores y cuáles son sus intereses, hábitos y razones. La despoblación de los antiguos cascos urbanos y el surgimiento de ciudades satélites multitudinarias constituyen un buen ejemplo de los desafíos integrales que hoy no pueden abordarse sin la inteligente comunión de periodistas y administradores. Gracias a la transmisión facsimilar y a la computación, no existen mayores obstáculos para servir los intereses más específicos de los lectores. Uno de los periódicos de Japón ha llegado a contar 143 ediciones diarias con algún grado de variación en su contenido, pero naturalmente esta clase de decisiones, para tener éxito, debe responder a un concepto muy claro de identidad del contenido editorial. Conviene anotar que desde el fin de la segunda guerra mundial, el periódico promedio de nuestros días ha duplicado, al menos una vez, el número de sus páginas en respuesta a la creciente variedad de gustos y servicios requeridos por el público.

Debe admitirse que actualmente prevalece el optimismo en la prensa escrita, sentimiento muy distinto del que predominó en las décadas recién pasadas, cuando los diarios experimentaron el efecto de las crisis económicas mundiales. Lo característico de hoy es la mezcla de oportunidades y problemas, provocados a veces por el mismo impacto del avance tecnológico. Así lo vemos, por ejemplo, en el caso de la tecnología computacional que desplazó a la centenaria linotipia de Mergenthaler, y que ha modificado enteramente el proceso de elaborar la información. Ahora el editor puede revisar el trabajo de los periodistas en cualquier momento del día, y el periodista, sin moverse de su pantalla individual, tiene la opción de tener acceso instantáneamente al total de la información procesada en el diario y a los fondos de documentación y archivo. Pero no deja de advertirse, también, que el sistema computarizado entraba la comunicación informal entre los integrantes del personal periodístico: el escueto contacto a través de la pantalla reemplaza, muchas veces, la conversación y la discusión frecuente, resintiéndose un tanto la creatividad.

En el pasado, los grandes diarios nacían como una concentración del talento intelectual y periodístico, hasta que el costo inicial de puesta en marcha y de introducción de la marca de los periódicos fue más y más difícil de encarar. Insumos capitales se hicieron indispensables, estimándose, por ejemplo, que en Estados Unidos el innovador diario *USA Today* llegó a perder cuatrocientos millones de dólares en sus años iniciales de operación, antes de obtener sus primeras utilidades. Así y todo, la revolución tecnológica ha vuelto a disminuir las cifras necesarias para colocar nuevos diarios en la calle, lo que restituye la esperanza de tener una prensa mejor equilibrada y de componentes más originales, aspecto este último que también consume largas investigaciones previas a la publicación de un nuevo periódico. Sin perjuicio de estos estudios, que son de alto costo, la inspiración y la intuición se mantienen como los elementos decisivos del éxito. Incluso, el editor del diario norteamericano citado admite que pocas horas antes de imprimir el ejemplar número uno resolvió cambiar, nada menos, que el concepto de importancia de las noticias que destacaría en la primera página, a raíz de una conversación escuchada en el bar de un hotel. Básicamente, en verdad, la diferencia a su favor de cada periódico en un medio que es muy competitivo depende de la imaginación y calidad de su propia pauta de temas.

El punto central es lograr que el lector reconozca en forma instantánea el diario de sus preferencias, lo cual supone una personalidad definida, cuya creación demanda tiempo y talento. Como decía Paul Johnson, un periódico puede ser técnicamente de gran nivel, y bien presentado, pero faltarle carácter. Su peor drama es no incitar al entusiasmo ni provocar esa

aprensión característica del qué dirá tal o cual órgano de prensa. El lector percibe fácilmente cuando falta la visión editorial del mundo y un tono de voz distinto de cualquier otro.

Los Medios Electrónicos

La revalorización de la prensa escrita en los sectores sociales dirigentes parece hoy estimulada por la comprobación de los daños que es capaz de producir la manipulación de los medios electrónicos. Cuando se dice que la democracia moderna está orientada por los medios de comunicación, y cuando se agrega que es una democracia determinada a menudo por dichos medios, en verdad se abusa de la generalización. Tal afirmación sólo podría referirse con propiedad al medio electrónico, limitado en su variedad e independencia, y cuyo auditorio es, efectivamente, global y cautivo. La prensa escrita caracterizada en las sociedades libres por su diversidad y pluralismo, favorece la diseminación del poder político. La televisión, por el contrario, predominantemente estatal en muchos países, y a veces una herramienta política de influencia inmediata casi incontrastable, ha llegado a ser vista en algunas sociedades como contradictoria con la posibilidad de un ejercicio efectivo de la democracia. Por ella se ha acuñado el término de "dictadura electrónica".

Buscando preservar la libre determinación de la voluntad política, en varios estados democráticos de Europa y en Norteamérica se aplican procedimientos —que no son fáciles de encontrar— para lograr un desarrollo armónico de lo escrito en relación con la imagen. Pero las subvenciones estatales a la circulación de los periódicos, reconocimiento de muchos países occidentales al servicio público prestado por la prensa escrita, no dejan de suscitar riesgos de subordinación. Por ahora lo único inocente parece ser la aspiración de que existan reglas de competencia eficaces, tratando que el público se compenetre del papel insustituible de la prensa escrita.

La televisión, medio predilecto de entretenimiento, suele ser la fuente de información más empleada por el público en general. Sin embargo, ella está distante de alcanzar el grado de credibilidad que conserva la prensa escrita en el mundo. Después de la irrupción generalizada de la radio y la televisión, la circulación de los periódicos muestra además una nueva tendencia a crecer, acorde con los progresos del nivel cultural. En Estados Unidos, nueve de cada diez adultos leen, por lo menos, un diario regularmente, y siete de cada diez lo hacen todos los días. Las noticias vistas u oídas son confirmadas en los diarios y revistas, tanto para ahondar en su importancia como para formar respecto de ellas un juicio personal. Por su

propia naturaleza, la prensa escrita admite la discusión e interpretación de los lectores a partir de un texto que permanece sin variaciones.

Los procesos políticos, económicos y sociales no se prestan para la imagen; su emocionalidad es reducida y, por lo mismo, tienden a desaparecer de las pantallas. Como medios informativos, la televisión y la radio tienen limitaciones. La incertidumbre del recuerdo, la percepción auditiva parcial, la menor exigencia del sujeto destinatario —que puede no ser alfabeto— son desventajas que se suman al peligro de una persuasión psicológica indebida. Incluso la gran ventaja de la televisión actual, su facilidad para situarnos "en directo" frente a lo que sucede en cualquier rincón del orbe en ese mismo instante, constituye una vulnerabilidad desde el punto de vista de la calidad de la información. En efecto, las noticias con imagen directa no pasan por ningún proceso de edición, el cual, como diré luego, es inseparable del acto de informar bien. De este modo, la sugestión de lo que vemos puede dejarnos atónitos, pero la falta del contexto, indispensable para que la imagen cobre sentido total, no permite asimilar su importancia, al contrario de lo que le ocurre al lector que enfrenta en un diario un cuadro previamente sopesado y jerarquizado de la realidad, situado en los antecedentes que le dan su alcance cabal, y con las claves necesarias para conferir la perspectiva a cada acontecimiento. Al revés de la televisión, que pierde penetración cuanto más se aleja de la imagen y de la inmediatez del hecho, el periódico impreso mejora su calidad con la interpretación y el análisis de la noticia.

Bien sabemos que hoy es técnicamente posible el ingreso continuo de la información a la pantalla, escrita directamente por el reportero, y automáticamente accesible desde cualquier computador hogareño. Pero aunque es difícil predecir el futuro de esta visión de un diario electrónico, cuyo contenido podría renovarse constantemente, éste no conseguirá dar el elemento más característico y valioso de la prensa escrita, cual es la entrega de un conjunto armónico de información técnicamente elaborada, y justipreciadas en su importancia una con otra noticia. El diario electrónico no resuelve, tampoco, el problema del financiamiento, puesto que la inserción de publicidad es poco atractiva por la aptitud del medio para evadirla. Con todo, lo que interesa consignar no son los inconvenientes que se avizoran para el diario electrónico, sino la variedad de problemas éticos que él supondría. La profusión de material, tan ingobernable como las conversaciones telefónicas, pondría en primer plano las dificultades para tratar de traspasar a él las responsabilidades de periodistas, directores y editores, las doctrinas sobre objetividad, libertad editorial y valoración de las noticias, sin pensar, todavía, en lo que ocurriría con la injuria y la calumnia, la

invasión de la privacidad o la sanción por la violación de la seguridad del Estado.

Por ello es que se piensa que la fragmentación de las noticias, implícita incluso en los sistemas de televisión por cable, aumentará la dependencia del público respecto del diario escrito como la única fuente más completa de noticias y publicidad. Esta última representa el factor preponderante de los ingresos de los diarios y define una parte muy importante del perfil independiente de la prensa escrita. Si la publicidad es diversificada, los avisadores no tienen manera de ejercer presión sobre los contenidos informativos que pudieran afectarles. Marcando, pues, otra diferencia con la televisión y la radio —medios en que el avisador interviene en la programación y en los que su influencia se proyecta, incluso, al estilo de los programas periodísticos—, el avisador de la prensa escrita sólo se relaciona con los departamentos comerciales del periódico. Diarios y revistas están usando hoy nuevos medios técnicos para revertir el proceso de la publicidad, en algunos rubros excesivamente concentrada en la televisión. La rapidez para consignar información de los precios, la disposición del anuncio en secciones clasificadas de mayor permanencia, un diseño gráfico innovador, han sido, entre muchos otros, motivos de una competencia que tiende a ser más equilibrada en el futuro. Este desafío que toca a la publicidad no se limita a la competencia con los medios electrónicos, sino que también abarca una gama de opciones distintas, tales como la publicidad directa distribuida por correo, en la calle o a domicilio, y la prensa gratuita de irradiación local financiada exclusivamente por avisos. Pero hacia adelante, la prensa escrita tiene ventajas potenciales para consolidar su participación en el mercado de anuncios. Su capacidad natural para absorber publicidad es mayor que la de la televisión, que rápidamente se satura. Asimismo, el espectador de televisión tiene medios para eludir las tandas comerciales, en tanto que en la prensa escrita los avisos se insertan conjuntamente con el material periodístico en una unidad atractiva. La variedad virtualmente ilimitada del aviso económico le aporta al lector de diarios una información irremplazable del comportamiento económico masivo, y el surgimiento de la publicidad institucional y de la información pagada como anuncio en el mundo de los negocios ha significado un caudal reciente de importancia para la prensa escrita.

La Difícil Calidad de la Prensa

Pero aun dentro de la prensa escrita hay que establecer requisitos y niveles diferenciados. En este sentido, un escalón previo al diario-institución es aquel cuyo rigor profesional está animado por el objetivo de

unir, jerarquizar y difundir información con precisión, imparcialidad y estilo.

Por de pronto, la prensa escrita no debe ser avasalladora. Las fallas que erosionan el crédito de sus órganos se transforman en fuertes daños silenciosos si los periódicos no los confiesan y rectifican con oportunidad. El público desea que se le demuestre que no faltó disciplina ni profesionalismo en el intento de establecer la realidad de las cosas.

De aquí se deduce, pues, que la credibilidad y la calidad de un contenido periodístico se juegan sobre todo en la manera en que cada diario aborda la función de editarlo. Esta responsabilidad no concierne exclusivamente a la dirección, como suele creerse, sino que recorre una larga columna dorsal de jefes y periodistas, cuyo número es creciente a medida que se hace mayor la complejidad de los medios técnicos disponibles, los que requieren de un manejo simultáneo por parte de más personas habilitadas para tomar decisiones finales sobre el material.

La función de editar aplica realmente el más extraordinario poder de la sociedad moderna, la facultad de informar, pero sólo en uso de un mandato delegado por la comunidad, que es el verdadero titular del derecho a la información. Los males que comprobamos en los medios de prensa derivan del entendimiento erróneo o inescrupuloso de aquel poder. Entonces la influencia se confunde con la ostentación de la capacidad de atrapar el interés de las masas con informaciones de efecto inmediato, que dejan al lector más asombrado que convencido, olvidándose que editar un diario interesante e imparcial es una labor que exige un equilibrio de sobriedad y energía difícil de conseguir.

La calidad de la edición —esto es, el contexto, significado, análisis e importancia de cada información— constituye un elemento muy privativo de la prensa escrita. Aunque la importancia de la edición en el medio televisivo es enorme, la diferencia es que sólo se aplica cabalmente al material que no es informativo.

En el medio escrito, esta calidad depende de numerosos factores, pero el primero y más decisivo es tener un buen sistema de selección de las informaciones que merecen publicarse. Grande es el número de decisiones que requieren tanto la avalancha de información original como el delicado proceso de condensarla hasta reducir los textos a un factor de lectura común. La mayor parte de estas resoluciones no alcanzan a ser directamente fiscalizadas por un equipo directivo central, como pudo ocurrir antes. En el diario moderno, las decisiones prácticas se toman descentralizadamente, aunque para el lector no existe más que un sistema integrado de información —la sola voz que personifica el nombre del diario— que garantiza una visión única acerca de los acontecimientos del día.

Para lograr este objetivo con riqueza y vitalidad informativa, el proceso interno de la edición se caracteriza por una negociación inteligente acerca del material con mérito de entre el ya seleccionado en las primeras etapas. En ella toman parte final los jefes y superiores, pero en otros escalones se ha llevado a efecto antes entre periodistas asignados a diferentes responsabilidades, y entre los reporteros y sus fuentes de material informativo.

Incumbe a la función de editar, purificar la información hasta donde ello es posible. La insinuación de opiniones enturbia las columnas noticiosas y coarta la libertad para enfrentarse a los hechos sin los prejuicios de quien elaboró la noticia. La amenidad o el deseo de realzar la carga alusiva del hecho noticioso no dan razón para interpretarlo subjetivamente, más allá de sus términos justos. La prensa escrita, que circula en un ámbito más culto, encuentra mayor rechazo que los medios electrónicos cuando deja deslizar las creencias de sus periodistas.

Una edición cuidadosa y autocrítica debe mantener canales de fácil acceso para resolver las quejas del público. Hay que estar conscientes de que el crédito se juega tanto en las áreas que atraen más la dedicación de las directivas superiores del diario —política, economía, información internacional— como en secciones especializadas —deportes, espectáculos, cultura—, en las que, incluso, es más acentuado el espíritu crítico de los lectores. Algunos diarios incurren en la liviandad de admitir en estos espacios contenidos interesantes y aun brillantes, pero que difícilmente pasarían airoso los cánones de comprobación y trascendencia. Muy dañina es la tentación de publicar noticias disolventes o extravagantes bajo el predicamento erróneo de que no forman parte del cuerpo informativo esencial del periódico.

El público, que ignora el funcionamiento práctico de la edición de un diario, tiende a creer que es operante, como él la imagina, la figura jurídica del "director responsable". Asimismo, supone, utópicamente, que hay en él más controles que los plausibles, o bien es inclinado a pensar que, antes de ser publicada, cada noticia o reportaje se somete a la deliberación de un consejo superior, dotado del tiempo suficiente para que cada párrafo encaje como pieza de ajedrez de una imaginaria estrategia cuidada en todos los detalles.

Hay que tener en cuenta que el servicio informativo opera con precisión categórica sólo donde existe una buena maquinaria de registro. ¿Quién podría equivocarse con los datos pluviométricos o con el índice de Precios al Consumidor? Pero la complicación del periodismo moderno está en que ha pasado a ser un número muy inferior el de las noticias posibles de fundarse en comprobaciones directas y físicas de los hechos. La mayor

parte de las informaciones proceden hoy de abundantísimas fuentes sectoriales, interesadas ellas mismas en difundir una determinada versión de los hechos, para lo cual proceden a disponer y jerarquizar, ellas mismas, el suministro de datos acorde con sus propias conveniencias. Una aparente primicia informativa puede ser, entonces, en esencia, un "comunicado" bajo disfraz. Y vemos, con frecuencia, el deprimente espectáculo del micrófono sostenido por un periodista aparentemente mudo, cuya presencia parece ratificar la certidumbre de un simple boletín. En este cuadro extremo, que virtualmente socava la imagen entera del periodismo, no existe discrepancia, verificación ni previa investigación de una realidad que la fuente emisora estima enteramente configurada. Se trata de un mecanismo que consigue alejar, muchas veces, la intrusión indeseada sobre un campo interesadamente definido como de privacidad gubernativa, partidista, religiosa o comercial. La prensa que trabaja sin temor ni favoritismos no está obligada a molestar para demostrar su independencia, pero ciertamente hay razón para exigirle que formule las preguntas pertinentes y justas.

Las fallas del reportero en su contacto inicial con la fuente noticiosa, sea por apreciación errónea o por exclusión de datos o independencia débil, resultan poco susceptibles de corrección posterior. Los vacíos no son tanto de preparación técnica, sino proceden más bien de la falta del sentido de saber ver. Los continuos inventos tecnológicos aplicados en el mundo de la información no han corrido a parejas con la renovación y el estímulo de la intuición. Para enfocar la sociedad del año 2000, el periodista necesita más preparación humanística, un aporte que les toca hacer a las universidades que forman profesionales de la información. El reforzamiento de la capacidad de desmitificar la realidad, del sentido ético, de la apreciación objetiva y del compromiso con la verdad son bases del periodismo profesional y las más firmes barreras contra la intromisión del compromiso ideológico en la función de informar.

Pero la labor informativa ganaría poco con guiarse por un principio rector de objetividad si los periodistas no actúan persuadidos de que es posible alcanzar la verdad y ser imparciales. Falsa es la objetividad cuando se la invoca como disculpa para justificar un contenido blando y neutral. Básicamente ella es una cualidad para tomar como referencia el objeto, la realidad o el elemento analítico que debe ser informado. Su significado no es unívoco sino múltiple. Si se trata de una información de ideas, la objetividad consistirá en la conformidad que hay que tener con el sujeto que emite las ideas en un contexto ideológico propio de él.

La noción profesional estimula sin riesgo la variedad al interior de los órganos de prensa. Conveniente es que los periodistas se distingan entre sí por el hábito de matizar y por sus distintas visiones; el pluralismo

ideológico en un diario no perturba el resultado final a condición de que el proceso de edición sea sistemático para contrastar y verificar los diversos puntos de vista.

Los diarios del siglo XIX y hasta los comienzos del actual —que eran más políticos y literarios que informativos— generalmente reunían colaboradores eminentes dotados de un nivel similar de cultura. Pero cuando el propósito de los periódicos se amplió, ello determinó una organización de otro tipo: capas estratificadas de reporteros, jefes medios, redactores y directores, escasamente integrados entre sí y cuyos grados de preparación pasaron a ser muy disímiles. Ventaja del periodismo actual ha sido superar la vieja dicotomía entre la intuición del reportero y la aptitud analítica del redactor de periódicos. El avance técnico, entre otros motivos, ha precipitado un cambio significativo: los diarios ya no son una pirámide de ancha base de reporteros de calle y cúpula reducida, sino que constituyen hoy equipos homogéneos y versátiles para encarar una labor colectiva. Sin llegar al extremo de la dirección "federada" que preconizan experiencias de prensa cooperativa, cuya viabilidad es remota, según muestra la experiencia, lo cierto es que la dirección actual de un diario es un liderato dentro de una estructura en la que una gran cantidad de poder directo de edición se delega, frecuentemente, en los jefes responsables de las secciones que lo forman.

Por valiosas que sean individualmente las informaciones, la función de un diario no se satisface con diseminarlas al modo de un noticiario radial o televisivo. De él se pide un recuento de los sucesos ocurridos en una jornada de tiempo preestablecida —12, 24 horas, una semana—, aunque las perspectivas de los hechos no valgan más que por el estrecho período en que el diario está vigente. El mismo acontecimiento puede tener valoraciones potenciales distintas, dependiendo esto de que existan en un día determinado otros sucesos más relevantes capaces de restarle a aquél importancia relativa.

La función de editar debe procurar obtener, asimismo, un conjunto armónico de textos e imágenes, mediante lo cual el diario estimula el sentido estético, la reacción agradable y serena. El lector, inmerso en una sociedad desordenada y por momentos caótica, busca en el diario la relación de los sucesos con un orden ideal, incluso a través de una diagramación legible, elegante y sistemática. Cuando parecen diluirse los valores convenidos o universales, es más necesario que nunca colocar distancias lógicas frente a sucesos que en apariencias están fuera de control. El diario profesional debe cumplir con un propósito de tranquilidad racional, sin servir de combustible a mayores incendios. La preocupación del editor no puede estar ajena al debido equilibrio entre las noticias que alientan un orden

social y las que registran circunstancias de desorden. Lo mismo podría decirse respecto de la intercalación de zonas de entretención que satisfacen los naturales escapismos de los lectores, a veces abrumados por su entorno cotidiano.

Desde afuera es, probablemente, difícil percibir el tipo de responsabilidades entremezcladas que recaen en los que tienen la responsabilidad de editar. En el solo orden legal, por ejemplo, si lo referimos a Chile, junto con la legislación sobre difamación, injuria y atentados a la vida privada que existe en todos los países, se agrega la difícil y casuística interpretación de las normas contenidas en las leyes de seguridad interior o la que está dispersa en cuerpos legales del más variado carácter. Esta fatiga constituye un riesgo, por cuanto la organización de un periódico debe estar a prueba de contratiempos y eventualidades. La rutina capaz de absorber bien los golpes de imaginación que requieren las circunstancias informativas es la que pone a prueba la calidad. El cuidado del futuro, mediante la incorporación de lectores jóvenes, supone un cúmulo de deberes tan difíciles como mantener la brevedad y corrección del lenguaje escrito en un medio cultural cada vez más influido por la imagen.

Con todo, mediante el auxilio de una técnica ahora tan igualada con los medios electrónicos, la prensa escrita no sólo sigue siendo competitiva respecto de éstos, sino que prevalece por su capacidad para fijar las ideas, clasificarlas, consultarlas, conservarlas y transmitir las.

Desinformación e Información Dirigida

La responsabilidad de editar un medio informativo comprende, además, la preocupación de prevenir la cuota de desinformación suministrada por la lucha de los imperios ideológicos mundiales. Una parte sustancial del volumen informativo, especialmente del ámbito internacional, es adquirida por los diarios a terceros, las agencias noticiosas, y, naturalmente, los criterios de elaboración de este material pueden no coincidir con los del diario que los publica, pero que está obligado a vigilarlos para verificar su credibilidad y eventual carga tendenciosa. Es menester estar advertidos, también, de que las agencias informativas internacionales son sensibles al poder; su financiamiento no es enteramente independiente y los contenidos que difunden reflejan la balanza ideológica existente en el mundo. Mario Góngora señalaba que la peor desinformación moderna consistía en la imposición cotidiana de "un consenso mundial inerte". Por ello es que el ilustre profesor pedía que los diarios recogieran no sólo el material periódís-

tico del *bienpensant*, sino la personalidad e independencia de juicio propias de las grandes plumas.

Cuando un país se convierte en foco de atención noticiosa mundial —como ocurrió con Chile en ocasión de la visita del Papa— muchos se percatan del efecto nocivo de la desinformación. Pero a veces el desconcierto que provoca este fenómeno induce a sugerencias correctivas equivocadas. Es el caso de pedir una respuesta informativa de signo ideológico contrario, lo cual supone el riesgo de confundir el canal informativo con la persuasión propagandística, y obviamente de sobrepasar los cánones de la edición profesional de las noticias. Es frecuente también desconfiar del sistema global de información abierta bajo el predicamento de que los agentes de la desinformación pueden servirse de esta libertad para destruirla gradualmente. De aceptarse estos criterios, ello consagraría paradójicamente el éxito de la desinformación de rasgo totalitario, sea por contraponer en el primer caso verdades supuestas que terminan anulándose, o bien por privarse al público del acceso a la verdad de los hechos, al extender un clima de escepticismo hacia toda la información, al amparo de restricciones erróneamente concebidas para cautelar la sociedad libre. Bien sabe el editor de diarios que el único remedio para combatir la desinformación es difundir más información, mejor investigada y de mayor calidad, hasta atraer la atención sobre los hechos verdaderos.

Los archivos computarizados que actualmente proveen un porcentaje importante del total publicado en los medios escritos constituyen un potencial riesgo de desinformación. En ellos se sistematizan miles y miles de datos no publicados antes en el periódico que quedan automáticamente en posición de utilizarse, lo cual obliga a tener respecto de ellos una prevención constante sobre su verificación y uso prudente. Bien se ha dicho que el suceso computarizado del antiguo bibliotecario se ha convertido en un guardián crucial del conocimiento moderno. La abundancia de información de acceso instantáneo y, por consiguiente, publicable, constituye una ventaja decisiva para la interpretación y juicio más rápido sobre los grandes acontecimientos. Sin embargo, el modo de depositar y clasificar la información en los centros de documentación constituye un resultado ajeno que el periodista no puede hacer suyo sin estar permanentemente alertado acerca de él.

Las preocupaciones del editor varían de país en país. Para incorporar nuevos lectores en Chile, por ejemplo, es preciso vencer circunstancias económicas y culturales más difíciles, derivadas tanto del costo del ejemplar de periódicos respecto del nivel de ingresos promedio de la población, como también del quiebre, al masificarse la educación, del universo cultural que prevaleció hasta la década de 1960. Es válida la inquietud por el

retroceso de la prensa regional y por otros fenómenos igualmente serios, entre los que convendría señalar destacadamente la pérdida de posición relativa del periodismo sin firma, ya que éste es la base inamovible de la identidad de los grandes diarios y de su personalidad como mecanismos de información, integridad que se reconoce por el nombre del periódico.

No podemos soslayar tampoco el hecho de que las cortapisas legales que han afectado últimamente a nuestra prensa justifica que muchos atribuyan a este factor la existencia de un periodismo escrito más adocenado, aunque por nuestra parte pensamos que la pérdida de vigor e independencia de éste no se ha debido únicamente a las indicadas restricciones. Con todo, se ha prevenido con insistencia acerca del peligro de dictar una legislación penal específica para la prensa. La injuria, la calumnia, la difamación, el incitar a la subversión, la pornografía son delitos comunes que puede cometer cualquier persona, pero que agravan sus efectos cuando son perpetrados a través de los medios de comunicación. Sin embargo, el reconocimiento de estas agravantes es muy distinto a la tendencia que hoy se observa para configurar delitos específicos relativos a la función de informar y opinar.

Sea por dificultades, sea por afanes hegemónicos, muchos gobiernos tratan de consolidar su influencia política mediante la práctica de la información dirigida, cuyo éxito a largo plazo en sociedades cerradas y totalitarias podría discutirse en algunos casos históricos, pero no cabe duda de que se traduce en un fracaso en las sociedades democráticas y abiertas, aunque las autoridades políticas se empeñen en multiplicar sus medios de comunicación bajo control directo y en amedrentar a los ajenos. Los enormes recursos empleados en ese afán se ven frecuentemente dilapidados, lo que no ocurriría si los gobiernos democráticos los reservaran estrictamente para acometer acciones lícitas y transparentes de propaganda y difusión cultural. Es lógico y también legítimo que, mirando al futuro, los gobernantes traten de modificar a largo plazo las mentalidades y las imágenes colectivas, pero este objetivo nunca se logra mediante maniobras enrevesadas que carecen de fuerza ante la influencia de la prensa libre, sino que se consigue incorporándose aquéllos como un actor más del debate abierto propio de la sociedad democrática y pluralista.

Diario de Elite y Diario-Institución

A medio camino entre los diarios meramente profesionales y los diarios-instituciones, poseen características propias ciertos diarios persuasivos de la élites dirigentes que las estimulan para llevar adelante acciones

que finalmente afectarán a las masas. Este tipo de periódicos pasa, además, a ser consultada obligada de un medio cultural homogéneo formado por gobernantes, políticos, financistas y académicos de varios países a la vez. El elemento que comparten con la prensa profesional es la importancia de la información que producen, y pueden existir, incluso, en sociedades políticamente cerradas por cuanto también éstas necesitan un medio para uniformar el pensamiento de la clase dirigente y mostrar un paso más adelante de lo que dicen en público sus autoridades políticas. A modo de ejemplo, el diario *Pravda* constituye una suerte de lazarillo, mediante el cual cada individuo de la sociedad soviética queda en disposición de planear su vida cotidiana dentro del sistema.

La prensa cuyo objetivo es influir en las élites de gobierno puede, incluso, sobrevivir al mal juicio de sus lectores acerca de su credibilidad y buenas intenciones, ya que existe el fenómeno de los diarios dotados de calidad informativa, pero inseguros, prejuiciados y no siempre confiables, porque hay lectores dispuestos a adquirirlos. El diario-institución, en cambio, que debe captar lo importante con un espíritu de verdad como meta, es muy dependiente de la buena opinión que existe sobre él.

En efecto, el tipo de influencia social que el público percibe en un periódico como propio de una institución común a todos está lejos de ser derivación del éxito material. Se puede ostentar alta circulación, exitoso volumen publicitario y poder monopólico sobre una cierta área de irradiación, pero ninguno de estos elementos es suficiente para convertir un diario en una institución, cuyo núcleo de influencia es su capacidad para interpretar el consenso político y social más afín con un desenvolvimiento nacional estable, y con iguales oportunidades para todos.

Por tratarse de una percepción, el reconocimiento de que existe un diario-institución es apenas un acuerdo transitorio que cesa, con estrépito a veces, si en el manejo del diario se anteponen intereses particulares a los generales, o si la información resulta enturbiada por la ideología.

Las sugerencias del mercado probablemente pueden asegurar la sobrevivencia y aun el ascenso de una publicación periodística, pero en cambio no son gravitantes para el fin de procurarle autoridad en su comunidad o país. Como es natural, el diario-institución se encuentra inserto en un mercado libre y de viva pluralidad ideológica —por lo que le es imperioso tener la mejor calidad profesional—, pero antes se debe a normas de más difícil cumplimiento que arrancan de su propia tradición y personalidad.

Para conquistar prestigio y lealtad de marca, los diarios-instituciones son fieles a conductas estables y apreciadas por el medio en el cual circulan. Para los lectores no resulta indiferente sustituirlos por otro. En ellos destaca el equilibrio para volcarse enérgicamente en la preocupa-

ción por el mundo externo, pero cuidando lo que, asimismo, podría llamarse su propia institucionalidad interna. Esta última llega a ser tan rica y compleja como los contrapesos y sutilezas de poder propios de los sistemas políticos. Meterse de lleno en un periódico-institución depara un permanente descubrir consensos y atribuciones flexiblemente construidos en torno a su identidad fundamental a lo largo del tiempo.

Como en toda institución, lo esencial de esta identidad es la idea directriz, núcleo del que emanan no sólo deberes y derechos para los que forman parte del diario, sino también los hilos conductores de las crisis y renacimientos de esa misma identidad. Cuando se recorre la historia íntima de los diarios-instituciones en diversas partes del mundo, aparece nítido el fenómeno de cómo han afrontado internamente tensiones y desafíos similares a los de la sociedad en general, pero agravados por el hecho de verse también profundamente envueltos en los conflictos políticos y sociales de su tiempo. Sobresale en ellos, como rasgo primario, una capacidad extraordinaria de adaptación: el diario-institución afronta primero —y a veces con mayor crudeza— muchos fenómenos sociales en ciernes, incluso antes de que ellos sean conscientemente percibidos.

Si nos referimos a los diarios chilenos durante el último cuarto de siglo, veremos cómo han tenido que expresar los más violentos tránsitos de una a otra antípoda de la conducción política. Y, junto con ello, han afrontado un cambio radical desde un carácter puramente noticioso y de opinión, a productos completísimos que hoy incluyen secciones especializadas—económicas, científicas, de entretención y de servicios—, amén de variados suplementos, revistas e insertos. Sin duda, nuestros diarios han sentido el estímulo de reaccionar a un medio social y político difícil y cambiante; a la competencia de los otros medios de comunicación de masas, y, sobre todo, a la modificación de los hábitos, más veloz e impresionante que en el pasado. La facultad de adaptación exigida por esta clase de desafíos es habitualmente más elástica y natural en quienes antes sobrevivieron muchas veces a unos retos equivalentes y tuvieron que tomar decisiones certeras y apremiantes. Tal es el valor objetivo de la antigüedad en los diarios, y no la pura vanagloria que parece a veces.

£1 Aporte Sustancial

El diario-institución, que registra los hechos con fijeza, serenidad y ponderación, consigue que el lector juzgue con alarma situaciones que, probablemente, de otra manera, habría aceptado. El espíritu crítico que transforma al conformista en un "hombre alertado", como dice Beneyto, es

en sí mismo positivo. Sobre todo si se ha pasado por una crisis —y corresponde renovar los fundamentos de la organización política o económica—, es lógico que sea mayor el deber de control general y de los aspectos éticos que implican las situaciones nuevas, facultad que, ciertamente, compete a la prensa. Para evitar la crítica disolvente, todo está en ejercerla con el complemento de un magisterio editorial orientador de su dirección rectificadora.

En verdad, el aporte esencial del diario-institución radica en su oferta de ideas, sugerencias y proyectos encaminados a lograr una actuación positiva de todos. Tal contribución es decisiva en la sociedad contemporánea, presa a menudo de sentimientos de desencanto, que en la juventud son aun más evidentes y peligrosos. Al respecto, el profesor Mario Góngora reclamaba de la prensa escrita que ésta supiera "encontrar a los hombres que saben o que sienten mejor", aspiración de cuya importancia nos damos cuenta al percibir el efecto de la multiplicación del volumen informativo, cada vez más inmanejable, y la complejidad que alcanza la comunidad mundial que, ahora sí, influye cotidiana y fuertemente sobre todos.

En este marco, la tarea relevante del diario-institución es proyectar constantemente un programa de objetivos públicos y nacionales, inspirador de las sugerencias formuladas en cada aspecto de la realidad que se analiza en las columnas editoriales. Así se mantiene la dirección propia del diario en la interpretación de la tendencia más profunda del país —que parece a menudo derrotada y sumergida— y, al mismo tiempo, se ofrece una atalaya de independencia para juzgar lo bueno y lo malo de la acción de cualquier gobierno y poder en la sociedad.

Los diarios que aspiran a ejercer influencia son leídos por cientos de miles de personas. La diferencia, sin embargo, es que algunos, como el periódico de élite que mencionaba, se escriben de preferencia para los sectores dirigentes, en tanto que el diario-institución se hace pensando en todos, gobernantes y gobernados, con el fin de que la realidad pública sea conocida y juzgada en profundidad. Así promueve la participación en el sistema político; no se limita, por ejemplo, a exigir y detener el sufragio, sino que extiende su responsabilidad al cálculo lógico de sus consecuencias. Forma, de esta manera, verdadera opinión pública; no se circunscribe a recoger lo que dice el público opinante, sino que establece y comunica un juicio ampliamente compartido, proveyendo información política sólida que permite que todos participen en los procesos democráticos.

Cuando el diario-institución ejerce su deber de control primario del gobierno y de las autoridades subordinadas a él, sus periodistas están obligados a desenvolverse con prudencia y fortaleza para persistir en sus iniciativas de investigación y conservar al mismo tiempo integridad y

capacidad para llevar a cabo la crítica que sea procedente. Aun con riesgo de perder algún anunciante o de molestar al poder político o económico, un particular rigor de equidad es indispensable al detectar las acciones y omisiones perjudiciales para los intereses de la comunidad. Hay que tener presente que la información de esta clase de diarios compromete más que la de otros medios informativos el prestigio del sistema social y de sus órganos claves, goza de mayor crédito y requiere mantener el equilibrio de una comunicación abierta con las autoridades políticas, pero sin convertirse en dócil instrumento de éstas. Por definición, el diario-institución no puede colocarse en las barreras fáciles de la oposición o del gobierno, porque en ambas perderá el sentido de la realidad.

En este cometido tiene que respetar la institucionalidad del país, procurando que el derecho a disentir y a expresar críticas no sea corrosivo para el funcionamiento del consenso social básico. En una sociedad democrática los diarios-instituciones deben ayudar a realizar el trabajo de los distintos poderes y de sus componentes fundamentales. El derecho a la información está presidido por la idea de que su ejercicio se legitima en función del bien de la comunidad. Asimismo, la calidad de las noticias disponibles sobre una sociedad coadyuva, sin duda, a su mejor organización: los diferentes intereses se hallan representados con nitidez; las materias por resolver, clarificadas, y se contribuye, en general, a que puedan prevalecer en ella criterios objetivos. Pero esto no es únicamente una regla válida para tiempos normales. Cuando acaecen las crisis, los responsables del Estado tienden inmediatamente a controlar la información, sin reparar en que el peor desafío al orden público debe ser siempre informado en plenitud, sin perjuicio de que sea posible discutir la forma con que ha de acompañarse la descripción de los hechos, ojalá en términos consecuentes con los valores sociales comprometidos.

Ahora bien, aunque la libertad de opinión es el fundamento del sistema democrático, y la libertad de información y de expresión constituyen manifestaciones esenciales de aquél, resulta igualmente perjudicial inclinarse en exceso por cualquiera de los polos exagerados que atraen a los medios informativos: la adhesión ciega a una libertad de información irresponsable y atentatoria contra otros valores, o la permanente subordinación de esta última a un criterio de responsabilidad social utilizado para encubrir noticias molestas.

El debate mundial acerca de los límites de la privacidad de los hombres públicos, quienes deben estar sometidos al enjuiciamiento de sus actuaciones, tiene su fundamento en la preocupación de no extender el descrédito personal a las instituciones.

Renovación y Continuidad

Un problema crucial del diario-institución es resolver bien la sucesión generacional de sus colaboradores y el reemplazo de un equipo de dirigentes por otro sin que el periódico pierda personalidad y estilo. La mayoría de los canales de comunicación se ajustan con cierta rapidez a la conducción de nuevos mandos superiores y les resulta fácil recurrir al mercado profesional en la búsqueda de personas que habitualmente modernizan los medios en que han sido contratados. Pero éste no es frecuentemente el caso del diario-institución, cuyo mayor valor radica en su identidad, afectada a veces por quienes, formados periodísticamente fuera de aquél, no alcanzan a absorber las maneras sistemáticas y de reflejo casi inconsciente con que se logra preservar esta identidad. En el cúmulo de decisiones fulminantes que se adoptan en los momentos de tensión informativa, o peor aún, de crisis mayor en la sociedad, sólo es útil acatar los estilos periodísticos tesoneramente forjados en los días y momentos de trabajo ordinario.

Conveniente es que el diario-institución forme su propio personal, la mejor manera de infundir tempranamente en él la devoción a la idea común. Como cualquier institución, el diario sucumbe en el momento en que sus miembros presionan para compartir privilegios y nombradías individuales, en lugar de servir con desinterés la idea objetiva a la cual se encuentran afiliados, factor este último que no deja de plantear delicados problemas cuando hay que restringir la competencia interna del valer profesional a sus límites admisibles.

Como en toda institución, también el peso de la tradición es gravitante y bienhechor. El manejo directivo debe ofrecer un equilibrio entre autonomía y subordinación, conciliando la paradoja del periodista, formado en la universidad como profesional liberal, pero que en la práctica trabaja como empleado bajo dependencia jerárquica. En el diario-institución, por lo mismo, no todas las normas éticas ni tampoco muchas modalidades de trabajo pueden convertirse en órdenes. En el proceso de elaboración periodística existe una zona sutil en la que el periodista se siente autónomo, y efectivamente lo es. Es vital, por ello, que el periódico logre conservar su coherencia, y ésta aparece condicionada a que el ingreso de personal nuevo sea no sólo selectivo, sino que se produzca en una proporción relativamente reducida en el curso del tiempo, con el fin de permitir el adiestramiento de los reclutas y los procesos exigentes de selección que son indispensables para proveer los puestos claves y realizar una especialización rigurosa.

En los ejemplos históricos que conocemos del diario-institución, su personalidad sociológica ha desbordado su ámbito propio al formar un tipo

de lector característico y, sobre todo, una reacción social muy determinada. La influencia de estos periódicos ha constituido una participación reconocible y positiva en el juego de equilibrios de los países que han contado con ellos. Resulta, entonces, explicable que el estilo del diario-institución sea asumido por su público como un patrimonio propio; el lector de él es el primer rebelde a la utilización liviana o interesada del prestigio ganado, cuando advierte un apoyo político sin mérito o un abuso en desmedro de la sobriedad. En encuestas realizadas en Estados Unidos, confrontado el público a dar un orden en las características preferidas en los periódicos —entre las de "legibles", "adecuados", "locales", "urgentes" y "estimulantes"—, se manifestó un cambio de la antigua prioridad porque fueran "urgentes" en favor de la nueva aspiración de que los diarios sean "adecuados".

Es tal la fuerza de la identidad de los diarios-instituciones que, a veces, ésta logra imponerse, incluso, a los cambios bruscos de propiedad muy frecuentes en la prensa contemporánea. De este modo, por ejemplo, *The Times* y *Le Figaro* son fisonomías que prevalecen con sello propio dentro de los imperios periodísticos de un Murdoch o de un Hersant.

Función Social de Integración

El diario-institución prueba sensiblemente su condición de tal cuando mantiene una preocupación constante por el punto de vista e intereses de las minorías, especialmente de aquellas que no tienen la fuerza suficiente para presionarlo, y que, ciertamente, están muy lejos de constituirse en sus lectores o avisadores. Lo señalado comprende, obviamente, la inquietud por los cambios sociales justificados. En el caso de Chile, por ejemplo, el periódico capaz de defender los intereses de la población más pobre demostraría prácticamente su creencia de que los sectores marginados son una parte fundamental de la comunidad, cuya representación en la voz pública debe llevar el diario adelante.

En mayor medida que otros medios informativos, el diario-institución debe evitar que el único acercamiento directo del público a él corresponda a la gente más educada y participante del orden establecido. Para lograr este propósito no sólo es importante la auscultación frecuente del sentir general a través de encuestas de opinión; también debe tomar otras vías de contactos seguidos con jóvenes, trabajadores, pobres y marginados, pero teniendo siempre el cuidado de incorporar el sentir de éstos no tanto por su atractivo natural como "casos" periodísticos, sino como representaciones porcentualmente fidedignas del conjunto social.

La información es reconocida como un factor integrador calificado. Al respecto, un diario del género que señalamos tiene una fuerza privilegiada para promover la cohesión y el paulatino acortamiento de las distancias sociales. Ya destacaba Tocqueville este peculiar papel del periódico, que procura—decía—un "lazo social" y que es un consejero que no hay que ir a buscar, sino que viene por el propio acuerdo, "y te habla todos los días libremente del bien público, sin distraerte de tus asuntos privados". "Los periódicos —subrayaba Tocqueville— se hacen más necesarios conforme los hombres se igualan, y el individualismo se hace más temible. Suponer que sólo sirven para proteger la libertad sería disminuir su importancia: sostienen la civilización... Si no hubiera periódicos, no habría ninguna actividad en común".

En un reciente fallo, la Corte Suprema de Argentina hacía ver que "la prensa cumple una función de defensora de los intereses comunitarios, entre ellos el del recto obrar de la administración y sus funcionarios", importantísima para el afianzamiento y salud de las instituciones republicanas, especialmente "donde no existe una institución que defienda aquellos intereses cuando se los califica de difusos, y que, por lo mismo, no tienen adecuada protección legal".

Los diarios no pueden dejar de ser, pues, la válvula de escape más inmediata de la indignación política y social, pero su papel no es incendiario: ellos deben seguir siendo el foro apropiado para dilucidar aquella sed de justicia que no siempre es bien satisfecha por el equilibrio de las sanciones y los castigos jurídicos y políticos vigentes en un Estado de derecho. En este sentido se abre realmente un abismo entre la prensa sensacionalista o puramente comercial y los diarios-instituciones que persiguen alentar valores morales.

Al ser creciente la internacionalización de la programación televisiva, fenómeno empujado por la posibilidad de conectarse fácilmente al orbe de los satélites desde pantallas individuales de costo progresivamente reducido, parece inevitable prevenir sobre un grado de alienación provocado por héroes, mitos, valores, hábitos y formas culturales ajenas, hecho que alienta el papel insustituible de la prensa escrita, y, sobre todo, de los diarios capaces de ser instituciones, para preservar la identidad nacional.

En otro plano de su función social, frente al individuo o grupo desvalido de poder que prueba tener razón, el diario-institución tiende a admitir con sencillez la verdad que se le invoca. Más difícil le es, sin duda, su actitud frente al advenimiento de los "poderes de hecho", cuya influencia corre en paralelo a la de los poderes del Estado clásicos, y que suelen tener, incluso, más energía y vitalidad que éstos. Entre tales grupos, hay algunos que manifiestan un designio claro de alterar la inclinación natural del diario

hacia el bien común y la debida ponderación de los intereses generales, tanto mediante el ejercicio de una persuasión de fines ideológicos o partidistas, como también de aquella otra, sistemática y profesional, que se vincula a intereses económicos aunque éstos sean visibles y perfectamente legales. La responsabilidad de no dejarse subyugar inconscientemente por estos poderes de hecho que actúan frontalmente en la sociedad moderna, se relaciona con el deber de difundir el poder de informar. Mediante su sola presencia, el periódico-institución dificulta la posibilidad de centralizar tan decisivo poder en las manos del Estado, del partido o de los grupos premunidos de poder social.

La credibilidad del lector fiel a estos diarios se refuerza cuando observa en ellos la virtud de un investigador justo e imparcial, que no trata a unos con severidad y a otros con blandura, y que, sobre todo, denota tener la fuerza para poner de manifiesto el error de un supuesto social aparente, en términos de probarlo con seguridad y de colocar en ello el peso de su prestigio. En sustancia, la prensa-institución no se limita, con un criterio comercial, al mero contraste de hechos y opiniones. El lector espera de ella que no sea inhábil para descubrir la verdad, y quiere ver consignadas no sólo las versiones subjetivas de la realidad, sino la verdad misma buscada por el diario, hasta donde ello es posible.

En ciertos momentos de nuestra historia, algunas creaciones del periodismo chileno se han acercado al ideal que aquí dejo esbozado. El juicio acerca de cuáles lograron tal objetivo no corresponde a esta exposición, pero sí lo es indicar que esos periódicos no tuvieron necesaria relación con la importancia del medio en el cual circularon ni con su propia magnitud material. Su mayor misterio es que, siendo instituciones, sólo se manifestaron plenamente al identificarse con un espíritu, habitualmente gracias a la inspiración de un hombre, por mucho que éste no bastara por sí solo para crear la institución periodística. Nombres como los de Juan Pablo Urzúa, en el siglo pasado, o de Agustín Edwards Mc Clure en el nuestro, o de otros ya fallecidos, cuyo trabajo tuve el privilegio de conocer personalmente, como Luis Silva, Alfredo Silva Carvallo o Aurelio Lamas Ibieta, son ciertamente de esta clase. Su razgo común fue hacer y hacer; estimular a otros, crear nuevas formas, renovar y no anquilosar, pero cuidando siempre de sostener los valores por sobre las conveniencias del momento. Los diarios inspirados por ellos supieron proyectarse en el proceso social y ganar reconocimiento de todos los sectores, aun en la pelea dura, dejando una herencia difícil de mantener.

La certera intuición fue característica privilegiada de este tipo de personalidades que llegaron a simbolizar la prensa-institución. Uno de ellos, figura sin duda eminente de nuestro periodismo, don René Silva

Espejo, se refería a la vida en el interior de los diarios indicando que nada está más distante de las decisiones que se adoptan en el Consejo de Redacción "que el dogmatismo o el enfoque invariable". "Con mayor propiedad que de una línea editorial —decía el antiguo director de *El Mercurio*— puede hablarse de una luz que guía la orientación del diario. Lo que siempre se persigue es no quedar súbitamente en la oscuridad por enceguecimiento voluntario, que impide ver hacia los lados y hacia adelante".

Tal vez como nunca, la existencia de diarios-instituciones, dotados de libertad, independencia y solvencia moral y material, pasa a ser hoy un factor indispensable para el renacimiento vigoroso del cuadro institucional chileno. □

ENSAYO

LITERATURA: LA REALIDAD MODERADA POR LA FANTASÍA*

Fernando Emmerich**

Una historia fantástica puede ser creída y una historia realmente vivida puede no convencer a nadie. Lo que cuenta en un relato es su capacidad de convencimiento. Verismo y verosimilitud no son sinónimos. La verosimilitud es más importante que la verdad misma en un relato literario. Este debe ser coherente y creíble. Al escribir sobre hechos reales éstos deben aparecer como verosímiles, cualidad que no precisa la realidad, la cual no necesita ser creída para existir.

Debo confesar una laguna de seis meses en mi currículum, los transcurridos entre mi licenciamiento del servicio militar y el comienzo de mis estudios de pedagogía. Contrariando a ciertos burócratas, nunca he llenado esa laguna, no porque no quiera reconocer haber trabajado en una profesión clandestina (por lo demás, varias profesiones clandestinas gozan hoy de una publicidad que muchos hombres públicos desearían), sino por el razonable temor de toda persona empeñada en ser veraz de que, por serlo, no siempre le crean.

Aunque mi gestión como duende fue muy breve y, debido a mi bisonñez, que no tuve tiempo de superar, afronté muchas dificultades,

*Una primitiva versión de este trabajo fue publicada, bajo el título de *Casi tan fantástica como la vida real*, en el Suplemento Cultural del diario *La Nación* en febrero de 1988.

**Escritor chileno. Entre sus obras más conocidas podemos mencionar *El tigre de papel*, *Los lobos y las magnolias*, *Los árboles azules* y *Los leones y los unicornios*.

recuerdo aquel período con bastante nostalgia, tanto porque pertenece al pasado como porque corresponde a mi práctica de uno de los pocos oficios libres de trabas que todavía quedan en este mundo. El duende nace, no se hace. Ningún préstamo de Salamanca consigue compensar la carencia de capacidad natural para llegar a ser un duende como es debido, es decir, conservador, sigiloso y bromista, y, por lo tanto, eficiente. Ningún cartón, aunque lo hayan firmado muy poderosas autoridades, puede producir ese milagro. Para ser duende no se necesitan estudios especiales: un duende se forma ejercitando sus habilidades congénitas en los rincones de las casonas antiguas. No se pide, para ejercer la profesión, haber dado el bachillerato y menos haber cursado en la universidad, librándose así los aprendices de duendes de actividades tan ajenas a su espíritu como las de apedrear policías y destruir las aulas. Nadie se recibe de duende. Ninguna facultad tiene la de otorgar el título correspondiente: ningún mortal podría desaparecer a través de una pared por el solo hecho de disponer de un diploma. Por consiguiente, no puede haber pugnas entre duendes titulados y sin título, y ninguna urgencia por titularse —so pena de quedar cesante— convirtiendo en válidos y valiosos, por decreto, servicios considerados hasta entonces ilícitos y perjudiciales; ningún duende se siente menos que otro por carecer de un diploma: sólo se puede sentir menos que otro si carece de su destreza. Tampoco, gracias a Dios, hay Colegio de Duendes; a ningún duende se le ocurriría perseguir a un colega por ejercer la profesión sin estar colegiado, por ejercerla clandestinamente; por lo demás, la clandestinidad es para el duende como el agua para el pez. No son concebibles duendes por las calles, a plena luz del día, reclamando mediante carteles y lienzos aumentos de salarios y disminución de horas de trabajo, como tampoco firmando manifiestos (los duendes escriben con tinta simpática) o pliegos de peticiones, o protestando contra la detención de algún dirigente sindical de los duendes (¿dónde lo encerrarían, en qué celda de la cual no se pudiera escapar en el acto?). Las huelgas de duendes no tendrían repercusión: pasarían inadvertidas para muchos o serían acogidas por otros con tanta frialdad o tanto alivio como si se declararan en huelga los escritores o los tábanos.

Prefiero no entrar en detalles acerca de mi fugaz actividad fantasmal en un caserón de Santiago. Haber pertenecido al gremio de los duendes es como haber sido cofrade de una secta hermética, como haber sido masón o rosacruz: uno sale portando secretos que más vale no revelar, tanto por un mínimo respeto hacia quienes, honrándonos con su confianza, nos acogieron en su cofradía como porque se pueden vengar de cualquier delación, y los duendes de maneras muy traviesas, especialmente si uno escribe, pues,

como se sabe, disponen de la complicidad temible de linotipistas y correctores de pruebas.

Baste decir, para satisfacer posibles curiosidades, que logré mi puesto contestando el aviso colocado por mi futuro empleador en un diario santiaguino, en el cual el candidato era definido con estas características requeridas: menudo, delgado y sigiloso; disposición para las actividades furtivas y salud compatible con el cargo. No era estrictamente necesario, pero sí recomendable, tener alguna práctica en el oficio.

Como yo no tenía ninguna, mi empleador me tomó primero a prueba, por tres meses. Transcurrida esa etapa, firmamos un contrato por un año, tan prorrogable como caducable. Si se considera mi condición de principiante, la paga era bastante buena. Ejercí mis funciones en un caserón situado en un barrio santiaguino entonces poblado de quintas. El progreso —como lo llaman— ha sustituido las quintas por edificios de departamentos, ahuyentando a los duendes.

Por su parte deseaba mi patrón ahuyentar a los arrendatarios de su casa: para eso me contrató, precisamente. Había problemas con el alquiler. Los arrendatarios lo pagaban tarde, mal y nunca. Mi patrón les había pedido la casa, pero ellos no parecían muy dispuestos a entregarla, por lo menos a entregarla pronto. La vía legal había resultado para mi patrón, como suele suceder en estos casos, un arma de doble filo: los arrendatarios, demandados, lo habían demandado a su vez por cobrarle un alquiler demasiado subido. Yo tenía la misión de asustarlos tanto como para decidirlos a dejar la casa. No lo conseguí. Sucedió todo lo contrario: fueron ellos quienes lograron ahuyentarme a mí. Tenían un hijo estudiando piano. Lo aporreaba todos los días, mañana y tarde, monotémicamente, durante horas eternas, ejercitándose con un entusiasmo digno de mejor causa. En vano traté de asustarlo: no me sentía. Yo le deseaba un saludable descanso —saludable sobre todo para mí—, pero parecía no cansarse jamás. No fui capaz de soportarlo. Ese ruido en blanco y negro podía destrozar los nervios del duende más pintado, con más facilidad entonces los de un boceto de duende como era yo. Mi patrón recibió mi renuncia con parpadeante sorpresa y no entendió muy bien mis razones: era medio sordo. Mucho tiempo después de haber abandonado ese caserón por la puerta falsa, todavía resonaban en mi pobre memoria las notas de aquel maldito piano.

He contado esta historia muy pocas veces. A tres o cuatro amigos, no más. Todos ellos, al oírla, me han hecho la misma pregunta:

—Pero ¿por qué no la escribes?

¿Por qué no la escribo? Porque temo en este caso no lograr una condición esencial en todo relato: verosimilitud.

¿Verosimilitud? Mis amigos me miran con asombro. ¿Cómo puede

preocuparle tanto la verosimilitud al autor de un relato cuyo protagonista llora diamantes? Además, ¿cómo puede temer por su verosimilitud si en realidad vivió la historia?

La cosa no es tan sencilla. Uno puede trabajar en la vida real como duende y ser o no ser creído: esto no afecta mayormente a la realidad en sí misma. Pero muy distinto es hacer trabajar a un personaje ficticio como duende, pues esa situación debe concordar lógicamente con los demás elementos del relato y dar forzosamente una sensación de realidad posible; si no lo logra, el relato habrá fracasado.

En la vida real, a un fantasma le puede convenir no provocar credulidad o pasar inadvertido; en la literatura, un fantasma debe tener una consistencia literaria tan convincente como la de los demás personajes: para representar al espectro del difunto rey de Dinamarca se necesita también un actor, al igual que para representar al dubitativo hijo que lo sobrevive.

Un cable nos trae la noticia de la fuga de dos fantasmas hastiados del paraíso comunista. Dos jóvenes artesanos de la tan graciosamente llamada República Democrática de Alemania prefirieron los horrores del capitalismo y consiguieron escapar al Oeste, atravesando la frontera con Alemania Federal disfrazados de fantasmas. Cubiertos con sábanas blancas, lograron pasar inadvertidos en la nieve y la niebla, y desactivar las alarmas y cruzar las alambradas, eludiendo a los guardias orientales.

Visto así, desde lejos, este comunicado de la policía fronteriza de Baviera refleja los elementos para escribir un cuento emocionante. Pero no por proceder de una historia vivida tendría su verosimilitud asegurada: eso dependería de quien la escribiera. Si el relato lo redactasen los propios protagonistas quizás no consiguieran hacerlo convincente, logro asequible, tal vez, a cualquier escritor capaz, aunque desde luego careciera de las vivencias del caso. Daniel Defoe no vivió jamás, que se sepa, en una isla solitaria; quien pasó realmente por esa prueba no escribió la magistral historia de Robinson Crusoe. Las vivencias, aplicadas después al relato correspondiente, no garantizan siempre su verosimilitud.

La verosimilitud no depende tanto de las vivencias directas del autor como de su capacidad para convencer, de su elocuencia narrativa. Verismo y verosimilitud no son sinónimos. Una historia fantástica puede resultar perfectamente creíble. Y viceversa: una historia vivida puede originar un relato cuya realidad no convence. Los hombres no se convierten en bichos en la vida real, pero cuando Gregorio Samsa, en *La metamorfosis*, amanece transformado en escarabajo, resulta verosímil: todo cuanto rodea la metamorfosis está descrito con un, si se me permite, muy convincente realismo fantástico, todo parece posible y lógico, por ejemplo los dolores en las dos hileras de patas del pobre Gregorio Samsa, y sus naturales cambios de

sensibilidad, hábitos y gustos, debidos a su nueva condición biológica. En cambio, los hombres tienen amores en la vida real, esto es normal, pero cuando esos amores los describe Corín Tellado en sus rosadas novelitas parecen falsos, del todo irreales, no convencen para nada, están teñidos con un romanticismo bobo, convencional y cursi que los aparta de la vida y, por lo tanto, de la literatura.

"Lo esencial no es que una historia sea verídica, sino verdadera", opinaba Víctor Hugo refiriéndose a *Los miserables*. "*Los miserables* —anota uno de los biógrafos de Víctor Hugo— es mejor que verdadera: es verosímil". En la narrativa la verosimilitud es, en efecto, más deseable que la verdad, y su logro no es una consecución de la historia, sino del autor. Lo esencial es que no haya fallas en la lógica orgánica del relato, sea realista o fantástico. En la vida real no llueven flores como en el mundo novelesco de García Márquez, pero tales elementos poéticos y simbólicos proceden del reflejo de la fantasía del autor en la realidad como el arco iris procede del reflejo de la luz del sol en las gotas de la lluvia. La verosimilitud se debilita, sin embargo, si, por falla del escritor, la lógica del relato se resquebraja o se quiebra. En el Quijote, la esposa de Sancho va recibiendo a lo largo de la novela distintos nombres, por sucesivos olvidos y descuidos del autor. Vemos entonces la mano de Cervantes escribiendo el Quijote, y la obra se resiente. La mano del autor de un relato no debe dejarse ver, tal como en una función de títeres, para que los muñecos den la sensación de actuar con autonomía no debe ser vista la mano que los mueve.

Cuando el novelista se distrae, la obra se aleja de la vida real, de la cual es una representación estilizada: el autor que mueve los hilos de la vida real nunca se distrae, no comete tales errores. A veces Hornero dormita; el hado no dormita jamás. Una persona puede cambiar de nombre voluntariamente, decidiéndose por un seudónimo, y también se lo pueden cambiar los demás, como suele acontecer cuando se aplica un alias, un apodo, pero no se puede llamar hoy Juana y mañana Teresa porque quien encadena los hechos de la vida real se distrajo y se le olvidó que se llamaba Juana y la bautizó de nuevo, esta vez como Teresa. Semejante fisura de la identidad tampoco le debe ocurrir a un personaje ficticio, so pena de perder cuerpo el personaje y verosimilitud el relato.

La desventaja de una novela con respecto a la vida real (o, dicho de otra manera, de un pequeño Dios con respecto a Dios) estriba en que una novela precisa ser creída y la vida real no. La vida real no necesita ser verosímil, pues no necesita convencer a nadie de su realidad: le basta ser una realidad. Se puede dudar que se licúen periódicamente los grumos de sangre de San Genaro en los relicarios depositados en la catedral napolitana: si ese fenómeno es una realidad, lo será por mucho que muchos lo duden.

Pero que un chico llore diamantes o los capuchinos luchen a brazo partido contra la primavera debe ser acatado por los lectores para que mis desmañados cuentos alcancen la deseada categoría de representaciones válidas de la realidad. "Me gano la vida contando mentiras", definió su profesión un célebre novelista norteamericano. Pero esas mentiras (como todas las mentiras, por lo demás) deben ser convincentes. La verdad no es problema de la narrativa; la condición esencial de la narrativa es la verosimilitud, es decir, lo similar a lo verdadero.

Esta destilación de la verdad en episodios verosímiles es una de las fases más delicadas del proceso de la composición de un relato. Varias veces, escribiendo narraciones estrictamente basadas en hechos reales, he debido aminorar la verdad tratando de conseguir la verosimilitud.

Siendo profesor de uno de los colegios alemanes de la provincia de Valparaíso, fui testigo (cómplice, mejor dicho) de los episodios que relato en mi cuento *Nochebuena*. Mientras lo escribía, copiando casi fielmente la vida real, me preguntaba si no resultaría demasiado "literaria" la historia del profesor que, después de animar vestido de Viejo Pascuero la fiesta navideña de su colegio, tiene la ocurrencia de asistir, sin sacarse su disfraz, a una cena durante la cual empina el codo más de lo prudente, dice un discurso pascual, más tarde baila polca con una colega y, siempre disfrazado de Viejo de Pascua, se va de parranda con otros profesores manejando su vehículo (es un automóvil, no el tradicional trineo), choca con otros vehículos, estacionados, y contra unos árboles, y es detenido por los carabineros y llevado a la comisaría. No conozco en la literatura una situación en la cual el Viejo Pascuero se haya portado peor, pero sí las conozco en la vida real. En una localidad situada cerca de Hamburgo, dos hombres, uno disfrazado de Santa Claus y actuando el otro como su ayudante, asaltaron un banco. El Viejo Pascual encañonó súbitamente al cajero con un revólver y le pidió todo el dinero de la caja, puso el botín en el saco de los regalos y salió, retrocediendo hacia donde su cómplice vigilaba la retirada. Modernamente huyeron en auto.

El temor de no lograr el suficiente realismo me asaltó también mientras escribía *Platón en Yungay*, cuento basado asimismo en episodios de los cuales fui testigo. Salvo el final, escribí la historia tal como la presencié. Miento: siempre procurando resultar verosímil, en mi relato moderé la civilizada relación que se produjo en la vida real entre la mujer, su marido y su pretendiente. Pero me quedé corto: a pesar de mis precauciones, la crítica (gremio profesionalmente ajeno a la realidad) consideró que yo había bordeado peligrosamente la falta de verosimilitud.

Meses antes de trabajar como duende, cuando yo estaba cumpliendo el servicio militar en un regimiento nortino, fui con un camarada de mi

escuadrón —¿te acuerdas, Chain?— a la Fiesta de la Tirana. Cuando llegamos a La Tirana, esa tarde, asombrado por aquel espectáculo alucinante, Chain me preguntó, sonriendo: "¿Será cierto esto? ¿No lo estaré soñando?". No era un sueño, desde luego, pues estábamos presenciando ambos lo mismo, y, como dice Unamuno, "se conoce que algo no es un sueño en que no es de uno solo".

Pero parecía ser un sueño. En el polvo cansado ya, bajo la grandiosidad crepuscular del cielo de la Pampa del Tamarugal, se desplegaba delante de nosotros todo el bullicioso y movedido colorido de aquella fiesta bárbara: el vernáculo fervor de los cánticos, los disfraces chillones, la sonajera de las panderetas, las máscaras diabólicas, las carcajadas de las matracas, la vertiginosa coreografía de las danzas, el monótono golpeteo de los bombos, los rostros mártires y las rodillas ensangrentadas de quienes pagaban mandas arrastrándose hacia la Virgen, el ir y venir multitudinario de los curiosos, las voces de los vendedores tentando desde los tenderetes... En la noche, las fogatas herirían ritualmente la oscuridad empañada por el mordiente frío del desierto, atrayendo a turistas y romeros ateridos y soñolientos, y al día siguiente la luz del sol despertaría de nuevo la policromía de los bailes enfervorizando ese santuario rodeado por el agreste paisaje de la pampa verdecida de tamarugos. Todo eso se grabó con fuerza en mi mente. Los promeseros de La Tirana siguieron bailando y cantando en mi memoria durante largo tiempo. Tenía los personajes y un ambiente desbordante de color local para un relato de motivadoras posibilidades. Pero me faltaba el tema, sin el cual esos elementos no funcionaban orgánicamente. Le di muchas vueltas al asunto, sin resultado. No se me ocurría nada. Entre tanto, describí cuidadosamente, con esmero, casi podría decir con cariño, las figuras y el vestuario de las comparsas y aquel ambiente donde quería desarrollar un argumento. Fue como vestir y maquillar a los actores y levantar el decorado... sin saber aún qué drama se representaría.

Después de mucho cavilar, se me ocurrió, por fin, un argumento: el de mi relato *Las llamas eternas*. Un cabo de un regimiento nortino mata en una riña de juerguistas a un sargento; a la mañana siguiente huye hacia la Pampa del Tamarugal, confundiendo con los peregrinos que acuden por esos días a la fiesta de La Tirana. El fugitivo pretende seguir posteriormente al sur, desde La Tirana; mientras tanto, confía pasar inadvertido entre los millares de romeros y curiosos aglomerados en ese villorrio pampino durante la festividad. Pero no logra escapar de su propia conciencia culpable: se le aparece cada cierto tiempo el espectro de su víctima, y los diablos de La Tirana lo rodean recordándole su condición de homicida.

Dos o tres años después de haber publicado este relato, en un diario leí la noticia de un secuestro acaecido en Iquique. Aquella noticia me

produjo profunda envidia. Situándolo en el mismo teatro de mi cuento, el hado había dispuesto en la vida real un drama cuyas facetas humanas me habría gustado tratar literariamente. Cinco sujetos habían secuestrado a los pequeños hijos de un cajero de un banco de Iquique, pidiendo rescate por ellos. Como en mi cuento, los hechos ocurrieron a mediados de julio, cuando se celebra la Fiesta de La Tirana. Uno de aquellos delincuentes aficionados, un suplementero, se dirigió con su mujer y sus dos hijos al santuario tarapaqueño, para pagarle a la Virgen del Carmen una manda, de cien mil pesos, deducidos del millón y medio que le había correspondido como su parte del rescate, ofrecida por si todo salía bien. Era una verdadera proposición de coimearla, y por lo visto la Virgen resolvió no mezclarse: la banda fue detenida finalmente por la policía. La justicia debe de haber considerado, al juzgarlos, algunos hechos atenuantes: delinquirían por primera vez, y el suplementero, encargado de vigilar a los niños, lo hizo prodigándole maternales cuidados al más chiquito, a quien debió prepararle cuatro veces al día su mamadera, lo cual, hay que reconocerlo, no resulta muy fácil en el desierto, y menos aún huyendo de la policía. Sin embargo, su cometido parece haber sido bastante satisfactorio: no se registraron quejas al respecto.

No es la primera vez, por lo demás, que la venerada Virgen del Carmen de La Tirana se ve complicada en un delito. En otra oportunidad unos ladrones le robaron ocho mil pesos de una de las alcancías del altar mayor. Habiéndose apropiado ya de aquel dinero, los ladrones, demostrando su religiosidad y también su esteticismo, le dejaron cuatrocientos pesos como su contribución a la campaña emprendida en esos días por los fieles para pintar el templo.

El título de mi libro *Los Leones y los Unicornios* ha sido considerado heráldico y metafórico. Se ha visto en esas figuras una contraposición entre lo real, representado por el poderoso y melencólico león, rey de la selva, y lo fantástico, simbolizado por el mítico y grácil unicornio frecuentador de gobelinos y escudos. Puede ser. En todo caso, no conozco mucho a los leones reales y naturalmente menos aún a los fabulosos unicornios. A los leones los he visto personalmente sólo en el circo, y no me han producido sensación alguna de poder, sino soñolientos y hediondos, de vejez y resignación. Me dan pena. Se les debería devolver la libertad, si eso no fuera demasiado peligroso, no tanto para el hombre, como sería consiguado en la literatura, sino sobre todo para los leones, como pasa en la vida real. Otra noticia leída en la prensa: una leona, llevada por el hambre, bajó de un cerro del sector de Ciruelos, en la comuna de San José de la Mariquina, en busca de alimentos, pero encontró la muerte al ser atropellada en la carretera por un automóvil. Una muchacha lugareña, Marta Carillanca, vio

cómo el animal agonizaba en el camino y cómo posteriormente un camión se detuvo para coger el cuerpo y llevárselo (a los choferes chilenos no se les escapan siquiera los leones cuando se trata de atravesar la calle).

Y pensar que yo, al ambientar algunos de mis relatos en el valle de la Mariquina, no pasé de mencionar a unos leones cuya bravura se reduce a rivalizar con los rotarios.

Y los unicornios... ¿Los unicornios, animales mitológicos? Una vez más la prensa me corrige la plana. Un lector de la Revista del Domingo se apoya en la Biblia para sugerir que quizás el unicornio no haya sido mitológico, sino real. "¿Harías arar al unicornio?", pregunta la Sagrada Escritura. El unicornio, como animal de verdad, hoy desaparecido, habría vivido en La Palestina, un miembro de la familia del bisonte o del búfalo, muy fuerte y feroz. Una especie de toro.

Si así fue, tan poco sugerente, me quedo con el unicornio de la leyenda, que pierde su fuerza cuando reclina su cuerno en el regazo de una doncella. Lo prefiero por el mismo motivo por el que tomé por alabanza el reproche de un crítico que tildó mis cuentos de fantásticos, con lo cual me quiso decir, al parecer, que se alejaban de la realidad, aunque debió decir que lo son porque "no" se alejan mucho de la realidad.

Alejandra Cordes es (o, mejor dicho, era) una escritora cuya capacidad para fabricar historias a gusto del público consumidor le permitió vender masivamente sus novelas y disfrutar de una villa en la Provenza, donde vivía con su marido, también escritor, aunque no tan popular como su mujer. Hace poco, en una revista literaria leí, con la correspondiente conmoción, una entrevista que se le hizo a la escritora. Cuando se le preguntó cuáles eran, a su juicio, las causas del entusiasmo del público por sus libros, ella reconoció:

—Se lo debo sobre todo a la crítica de mi marido. Discutimos mucho. Nos criticamos mutuamente y nos complementamos divinamente. A veces vuelan las plumas. Pero las cosas no pasan a mayores.

Por desgracia, cuando esa entrevista salió publicada las cosas habían pasado a mayores, tiñendo de rojo los diarios con la noticia de lo sucedido en aquella villa provenzal: una enésima disputa entre Alejandra Cordes y su esposo había terminado en un baño de sangre: su esposo, luego de asesinarla, se suicidó.

Posiblemente Alejandra Cordes habría dudado mucho en acoger en alguna de sus novelas ese desenlace, considerándolo demasiado truculento. □

DOCUMENTO

CINCO PROYECTOS PARA GOBERNAR A CHILE

Miguel González Pino*

El presente documento es un resumen, con fines comparativos, de los programas presidenciales de cinco personas que representan a su vez a cinco comentarios de opinión que, en algún momento, propusieron al país programas para desarrollar desde el Gobierno.

Se trata del programa previo al Gobierno de Eduardo Frei Montalva, de los programas presentados en 1970 por Jorge Alessandri Rodríguez, Salvador Allende Gossens y Radomiro Tomic Romero, y del documento denominado "Objetivo Nacional", que para estos efectos se ha tomado como programa de Gobierno de Augusto Pinochet Ugarte para el período que se inicia conjuntamente con la puesta en vigencia de la Constitución Política de 1980.

Los resúmenes se han hecho eliminando muchas de las consideraciones y justificaciones previas, para dejar sólo las medidas concretas, y algunas explicaciones mínimas que ayudan a interpretarlas. Se han eliminado algunos aspectos que no se prestan a la comparación, pero en cada programa se ha conservado la estructura y el orden en que se fueron desarrollando los temas.

Para facilitar la comparación se incluye un índice temático que permite encontrar rápidamente los mismos temas en los distintos programas.

La numeración de los distintos temas y medidas concretas no corresponde a la de los programas originales, y fue colocada para facilitar el análisis.

De este documento no se han extraído conclusiones: se trata de un texto destinado a que el propio lector las extraiga de su lectura comparativa; es necesario tener presente además que sólo tres de los cinco programas han tenido la oportunidad de ser desarrollados en la realidad, y que puede ser materia de otro interesante análisis el grado de cumplimiento que en definitiva tuvieron dichos programas, como asimismo, cómo las

*Abogado y periodista. Universidad Católica de Chile. Coautor del libro *Régimen Jurídico de la Prensa en Chile*.

medidas propuestas por los candidatos Alessandri y Tomic en 1970 fueron llevadas a la práctica por los gobiernos posteriores.

Finalmente, también hay que tener presente que en el caso del Presidente Augusto Pinochet, paralelamente al documento que aquí se reseña se promulga la Constitución Política de 1980, la cual contiene las proposiciones en materia de reformas constitucionales y en muchas otras materias, las que, por tanto, no aparecen en dicho documento. Dado el interés del tema, y la dificultad que existe para ubicar los programas que aquí se reseñan, el Centro de Estudios Públicos editará en breve un documento de trabajo con sus textos completos.

PROGRAMA DE GOBIERNO DE EDUARDO FREI

1. Primera Tarea: Objetivos de Desarrollo Económico

1. *Modernizar la agricultura*

1.1. Adoptar una política de ingresos agrícolas que permita a la agricultura recibir el valor que realmente corresponde por su actividad productora.

1.2. Un nuevo sistema de comercialización que elimine intermediarios y especulación de precios, mediante la racionalización de ferias y mercados.

1.3. Un sistema de créditos accesible al pequeño y mediano productor.

1.4. Incorporación del avance científico y técnico al campo chileno.

1.5. Estímulo a los cultivos intensivos de alto valor nutritivo.

1.6. Apoyo decidido a las exportaciones agrícolas, especialmente vinos y frutas.

1.7. Un vasto plan de regadío.

1.8. Dictación de una ley para defender los recursos naturales de la Nación.

2. *Conquistar los mercados externos*

Se deben aumentar bruscamente las exportaciones de productos primarios, para obtener divisas que permitan comprar maquinarias, y con ellas exportar luego el trabajo chileno en productos manufacturados de alta calidad.

3. *Expansión minera*

3.1. Se dará primera prioridad a la ayuda técnica y crediticia para la pequeña y mediana minería a través de la Empresa Nacional de Minería.

3.2. No se desalentará la inversión extranjera, pero se buscará un estatuto de cooperación internacional a través de una verdadera asociación con el Estado chileno, refinación en Chile y empleo de trabajo.

3.3. Se pretende duplicar en seis años la producción de la Gran Minería del Cobre.

3.4. La comercialización del cobre se realizará con intervención del Estado, con todos los países del mundo, y poniendo prioridad en la exportación de cobre manufacturado.

3.5. Se hará del hierro otra de las bases de exportación, otorgándole incentivos para su producción y venta, al igual que el salitre y el yodo.

4. *Expansión industrial*

4.1. Los objetivos esenciales a alcanzar en el área industrial son: ser capaces de abastecer las necesidades nacionales de consumo, de bienes durables de consumo, de máquinas, herramientas y productos químicos, y proporcionar más empleo.

Para ello se emplearán varios instrumentos de acción:

4.2. Utilización discriminada del crédito.

4.3. Utilización del sistema arancelario para proteger temporalmente a quienes establezcan industrias de interés nacional.

4.4. Incentivos tributarios para industrias nuevas o que amplíen campos de explotación.

4.5. Capacitación tecnológica del operario chileno.

4.6. Ahorro popular en actividades industriales, mediante la adquisición de acciones por los trabajadores y pequeños inversionistas.

4.7. Creación de nuevas actividades industriales, tales como un segundo alto horno en Huachipato, industria petroquímica en Magallanes, industria automotriz, nuevas plantas azucareras IANSA, Industrias alimentarias, pesqueras, etc.

5. *Habitación para todos*

5.1. Se plantea construir en 6 años 60 mil casas anuales.

5.2. Programa masivo de construcción para personas de bajos recursos.

5.3. Impulsar las Asociaciones de Ahorro y Préstamo con algunas correcciones, y crear un sistema de créditos bancarios para cooperativas e industrias de la construcción.

5.4. Pago de cuotas en proporción al salario, y la diferencia será pagada por el Estado.

5.5. Planificación y remodelación urbana, limitando las ventas de terrenos agrícolas para ampliar las ciudades.

5.6. No construir sólo viviendas, sino centros residenciales.

5.7. Dar expresión jurídica a las Juntas de Vecinos.

5.8. Creación de un Ministerio de la Vivienda.

6. Segunda Tarea: Educación y Técnica

6.1. Es necesario crear una estructura educacional con un período básico hasta los 14 ó 15 años de edad, para luego abrir alternativas profesionales intermedias y técnicas.

6.2. Se propondrá un programa nacional de educación, sancionado legalmente y consultado a las organizaciones de base.

6.3. Se desarrollará la educación pública, reconociendo la cooperación de las instituciones privadas, y apelando a la ayuda de empresas industriales en la formación laboral.

6.4. Se eliminará la subvención a colegios particulares pagados, concentrándose en la educación gratuita.

6.5. Promoción social de los maestros y revisión de los métodos de trabajo en las escuelas normales.

6.6. Se quiere una Universidad abierta al mérito y no sólo a la capacidad de pago. Se impulsará el fondo nacional de becas, para crear 3 mil becas universitarias y 50 mil becas completas de estudio.

6.7. Desarrollo de una campaña de alfabetización con ayuda de las organizaciones sociales.

6.8. Creación de una Universidad Laboral con sistema vespertino.

6.9. Decidido estímulo al deporte, la salud y la cultura infantil y juvenil.

7. Tercera Tarea: Solidaridad Nacional y Justicia Social

7.1. Reforma Agraria:

7.1.1. Incorporación a la propiedad de la tierra de cien mil nuevos propietarios.

7.1.2. Se asentará a los nuevos propietarios en unidades económicas en atención a la zona, con asistencia técnica, creación de cooperativas y racionalización del comercio de productos.

7.1.3. Se legislará respecto a medieros y arrendatarios para que participen en forma equitativa en la producción que ayudan a obtener.

7.1.4. En defensa del campesino, se elevarán los salarios, se aumentará la asignación familiar y se extenderá el plan de vivienda.

7.1.5. Se dictará una ley de asociación libre de los campesinos.

7.2. *Reforma tributaria:*

Se pondrá énfasis en el control y castigo del fraude tributario.

7.3. *Reforma de la legislación laboral y previsional*

7.3.1. Se incorporarán a la Constitución los derechos básicos de los trabajadores: al trabajo, salario justo, habitación propia, salud y previsión.

7.3.2. Se derogarán limitaciones al derecho a sindicalización.

7.3.3. Se eliminarán diferencias entre empleados y obreros en la legislación, y se igualarán ingresos de campesinos, trabajadores, industriales y mineros, habrá una igual asignación familiar para todos.

7.3.4. A las empresas, se aplicarán los siguientes criterios: eliminación de monopolios, democratización de propiedad de grandes empresas, incorporación del trabajo a la propiedad y dirección de las empresas.

7.3.5. Se estimulará a las cooperativas y se incorporará a los trabajadores a las entidades representativas de la producción y del comercio.

7.3.6. REFORMA PREVISIONAL: Se realizará un proceso de transición hasta llegar a una previsión que, con cargo a la comunidad, cubra los riesgos básicos en igualdad de condiciones para todos.

7.4. *Política de salud*

7.4.1. Se realizará un amplio plan de educación sanitaria de la comunidad.

7.4.2. Se ampliará la protección de salud para trabajadores de bajos y medianos ingresos, y para las zonas rurales.

7.4.3. Medidas de protección materno infantil, especialmente distribución de leche.

7.4.4. Se crearán prestaciones de salud y maternidad para los trabajadores por cuenta propia que no tengan previsión.

7.5. *Reforma de la comercialización*

Se pretende racionalizar las ferias, mercados y mataderos, realizar una activa política de transporte, frigoríficos e industrias conserveras que permitan el abastecimiento regular a precios estables. Se promoverá la organización de cooperativas de producción y de consumo.

7.6. *Estabilidad económica*

Se contempla la programación de un conjunto de medidas a aplicarse sobre todos los factores para crear condiciones de estabilidad de la moneda y freno a la inflación.

8. *Cuarta Tarea: Participación Política*

Se proponen las siguientes reformas:

8.1. Establecer la consulta directa al pueblo por medio del plebiscito.

8.2. El Ejecutivo debe contar con un organismo técnico central de planificación, debe tener facultades suficientes y la iniciativa para mantener la unidad en la operación económica del Estado.

8.3. Extender el cuerpo electoral dando voto a los analfabetos.

8.4. Dictar un estatuto de los partidos políticos.

8.5. Establecer incompatibilidad entre diversos cargos públicos y actividades privadas.

8.6. Asesoría técnica independiente para el Congreso, simplificación de la formación de las leyes y delimitación de las materias propias de la ley de reglamento.

8.7. Autorizar al Congreso para delegar facultades legislativas en el Presidente de la República.

8.8. Modernizar los códigos y sistemas judiciales.

8.9. Creación de juzgados de paz en comunas y poblaciones.

8.10. Establecer la carrera civil en la administración pública.

8.11. Descentralización territorial, económica y administrativa para dotar de vida a las regiones del país.

9. *Quinta Tarea: Soberanía Nacional*

9.1. Participación en las Naciones Unidas; promoción de la integración de América y afirmación latinoamericana.

9.2. Mantención de relaciones con todos los países del mundo.

9.3. Defensa del precio de nuestros productos naturales o manufacturados y colocación en todos los mercados.

10. *Fuerzas Armadas*

10.1. Se les dará un trato justo y digno a que son acreedoras por su importancia y hermosa tradición.

10.2. Se cuidará del desarrollo orgánico y material de las instituciones armadas para que cumplan con sus funciones específicas y resguarden la seguridad interna y externa del país.

10.3. Se mantendrá el alto grado de eficiencia y respeto que requieren las fuerzas de orden.

PROGRAMA DE GOBIERNO DE JORGE ALESSANDRI (1970)

1. *Bases del Desarrollo Económico*

1.1. El desarrollo económico es la base del progreso social.

1.2. La socialización nada puede ofrecer al país, pues sólo podría nivelar hacia abajo.

1.3. La inflación empobrece a todos, y no favorece a las empresas productivas como algunos dicen.

1.4. El régimen tributario chileno es uno de los más altos del mundo.

1.5. Los gastos públicos han aumentado en forma desmedida.

1.6. Es necesario el capital extranjero, pero resguardando los intereses actuales y futuros del país.

1.7. Deben fijarse normas comunes de general aplicación en materia de reajustes de sueldos y jornales; deben ser las mismas para el sector público como para el privado, al igual que para los precios.

1.8. Es necesario llegar a encontrar una nueva fórmula para solucionar los conflictos del trabajo, resguardando por sobre todo el interés de la colectividad.

1.9. La industria nacional ha crecido al amparo de los derechos de aduana, creándose algunas que no se justifican. Es necesario provocar un fuerte aumento de las exportaciones.

1.10. Se debe mantener un régimen de empresa privada.

2. *Bases de un Régimen de Plena Participación Popular*

2.1. Es necesaria una profunda reforma de la Constitución Política, que dé al Gobierno los instrumentos para conducir al país a una auténtica participación de todo el pueblo.

2.2. Se modificará la estructura de los partidos políticos, y se dará un rol especial a la mujer chilena, a las universidades, a la juventud en general, a las Fuerzas Armadas y Carabineros, municipios, sindicatos y entidades gremiales, organismos de administración del Estado, empresas públicas y privadas, etc.

3. *Política Internacional*

3.1. Se deben mantener relaciones con todos los países del mundo, siempre que respeten nuestro sistema de vida y derechos soberanos.

3.2. Se mantendrá el apoyo a la integración americana, sin descuidar nuestras posibilidades de participación en el comercio mundial, y especialmente en el ámbito del Pacífico.

4. *Reforma del Sistema Político*

4.1. Se debe ir a una reforma a la Constitución, que vigorice la autoridad y acción del Jefe del Estado y limite los desbordes del Congreso (Se remite al proyecto enviado al Congreso en julio de 1964). Poner fin a la interferencia del Parlamento en las facultades de administración del Jefe del Estado, establecer prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades parlamentarias; establecer sanciones para los parlamentarios que infrinjan las normas constitucionales.

4.2. Establecer la facultad para la Corte Suprema, de anular las leyes declaradas inconstitucionales.

4.3. Dar al Presidente la facultad de disolver el Congreso, y establecer un mecanismo de plebiscitos.

4.4. Establecer en la Administración Pública el criterio de que el porvenir de cada funcionario dependa en forma única y exclusiva de sus esfuerzos y merecimientos; dotarla de todos los medios adecuados para su eficiencia y perfeccionamiento técnico; y debe existir un régimen de remuneraciones de acuerdo con sus elevadas responsabilidades.

5. *Régimen Previsional*

5.1. Se reformará la previsión, respetando los derechos adquiridos.

5.2. Sin centralizar los asuntos en una sola entidad.

5.3. Normas comunes para todos los trabajadores.

5.4. Administración en la que intervengan los trabajadores, empleadores y representantes del Estado.

6. *Educación*

6.1. Los programas de estudio deben adecuarse a las aptitudes e inclinaciones de los jóvenes; que nadie quede al margen de la educación.

6.2. Las universidades deben aportar adaptando los frutos del progreso científico a la realidad nacional; no deben abrirse nuevas carreras profesionales que no se justifiquen; y deben revisarse drásticamente las actuales eliminando las que no son absolutamente necesarias.

6.3. Para comprometerse con la realidad de nuestro medio, las Universidades deben ser pluralistas en lo ideológico y gozar de una auténtica autonomía, y frenando el nocivo proceso de su politización. La politización está arriesgando los aspectos positivos de la reforma universitaria,

tales como el mayor compromiso de alumnos y docentes en las tareas universitarias, fomento de la investigación y el contacto interdisciplinario más estrecho.

7. Fuerzas Armadas

7.1. Deben desempeñar un papel activo en la acción rectificadora que el país espera del futuro gobierno, constituyendo una palanca poderosa para el desarrollo y progreso de la nación.

En lo concreto, se propone:

7.2. Mantener un nivel de ingresos equivalente a los que en la vida civil reciben personas que desarrollan actividades similares.

7.3. Contar con un plan habitacional para oficiales y tropas.

7.4. Proceder a una reestructuración técnica de las Fuerzas Armadas, para adecuar su organización al nuevo concepto de "Seguridad Nacional". Esto incluye reforma a los sistemas de enseñanza de las Academias de Guerra y Escuelas de Suboficiales.

7.5. Elevar el contingente en servicio militar de acuerdo al aumento de la población.

7.6. Dotar a las Fuerzas Armadas de los elementos materiales más modernos para cumplir sus funciones, sin impulsar una carrera armamentista.

7.7. Las Academias de Guerra deben otorgar grados técnicos y universitarios de acuerdo a una formación más amplia para los oficiales, al igual que en las Escuelas de Suboficiales.

7.8. Mantener las calificaciones, ascensos y destinaciones en un plano exclusivo de méritos profesionales.

8. La Empresa

8.1. Se debe incorporar en las empresas, estatales y privadas, nuevas formas de comunicación entre la administración y el personal. Provocar un cambio sustancial de mentalidad que permita eliminar las tensiones agudas que actualmente se viven en ellas; mejorando la comunicación y su eficiencia.

8.2. Incorporar a amplios sectores de la población al proceso de capitalización de las empresas.

9. Desarrollo de la Comunidad

Se propone conjugar tres funciones complementarias para lograr una mayor participación social:

9.1. El financiamiento de proyectos de ayuda mutua y esfuerzo propio de comunidades urbanas y rurales de escasos recursos.

9.2. Adaptación para una mayor agilidad de la ley de juntas de vecinos y otras para facilitar el acceso de los sectores populares a mayores niveles de participación en la vida pública.

9.3. Formación de dirigentes y organizaciones de grupos territoriales y funcionales. Para ello se propone realizar una acción educativa, para formar dirigentes, con un programa técnico, planes de estudio y metas específicas.

9.4. Se debe encarar y resolver en forma urgente el problema de la desnutrición infantil, que mantiene a Chile en una de las más altas tasas de mortalidad infantil en el continente.

9.5. Para llevar a cabo el programa, se requiere la presencia activa de la mujer.

9.5.1. Se ensanchará en la mayor medida, el campo de sus labores, destacando especialmente aquellas en el ámbito de los programas de desarrollo de la comunidad.

9.5.2. Se propone retornar algunas ideas contenidas en un proyecto presentado al término de su anterior mandato presidencial, sobre "Servicio Social de la Mujer".

9.5.3. Se reforzará la formación de las mujeres para su papel de madres, en la formación moral de sus hijos.

PROGRAMA BÁSICO DE LA UNIDAD POPULAR (Programa Presidencial de Salvador Allende G.)

El programa comienza caracterizando la realidad nacional de la siguiente manera:

- Chile vive una crisis profunda que se manifiesta en el estancamiento económico y social; las recetas reformistas y desarrollistas no han logrado solucionarla.
- El desarrollo del capitalismo monopolístico niega la ampliación de la democracia.
- La explotación imperialista de los países atrasados se manifiesta de muchas maneras.
- En Chile se gobierna y se legisla sólo en favor de unos pocos.
- El alza del costo de la vida es un infierno para las dueñas de casa.
- Un alto número de chilenos están mal alimentados.
- El crecimiento de nuestra economía es mínimo.

- La tarea fundamental del Gobierno del Pueblo es terminar con el dominio de los imperialistas, de los monopolios, de la oligarquía terrateniente e iniciar la construcción del socialismo.

1. *El Poder Popular*

1.1. Profundización de la democracia:

1.1.1. Las organizaciones sindicales y sociales en general serán llamadas a intervenir en las decisiones de los órganos de poder. Por ejemplo, los consejos directivos de las organizaciones previsionales serán elegidos por los propios imponentes.

1.1.2. Se garantizará el derecho de los trabajadores al empleo y a la huelga.

1.1.3. Se extenderán los derechos democráticos, entregando a las organizaciones sociales los medios reales para ejercerla.

1.1.4. El Gobierno será pluripartidista y respetará los derechos de la oposición que se ejerzan dentro de los marcos legales.

1.1.5. Se modernizará la estructura de las municipalidades, dotándolas de financiamiento y atribuciones adecuadas, trabajando en interacción con las Juntas de Vecinos.

1.1.6. Deben entrar en funciones las Asambleas Provinciales.

1.1.7. La policía será reorganizada para que no pueda emplearse como organismo de represión contra el pueblo; se transformará el sistema carcelario.

2. *Un Nuevo Orden Institucional*

2.1. La organización política:

2.1.1. Una nueva Constitución Política incorporará masivamente al pueblo al poder estatal.

2.1.2. Se creará una organización única del Estado, a nivel nacional, regional y local, que tendrá a la Asamblea del Pueblo —Cámara Unica— como órgano superior de poder, y que expresará la soberanía nacional.

2.1.3. Todas las elecciones se efectuarán en un proceso conjunto, por sufragio universal, secreto y directo, de los mayores de 18 años, civiles y militares, alfabetos o analfabetos, y los mandatos de los representantes serán revocables.

2.1.4. Se establecerá un riguroso sistema de incompatibilidades para los diputados o funcionarios de altas responsabilidades.

2.1.5. Se constituirá un sistema nacional de planificación, de carácter ejecutivo, cuyos planes deben ser aprobados por la Asamblea del Pueblo, con participación de los organismos de los trabajadores.

2.1.6. Se abrirán canales para que se exprese la influencia de los trabajadores y del pueblo, por intermedio de las organizaciones sociales, en la adopción de decisiones y fiscalización de la administración estatal.

2.2. La organización de la justicia:

2.2.1. Existirá un Tribunal Supremo, designado por la Asamblea del Pueblo, el cual generará los cargos internos del sistema judicial.

2.2.2. Una nueva concepción de la magistratura reemplazará a la actual, individualista y burguesa, y la administración de justicia devendrá en auxilio de las clases mayoritarias.

2.3. La defensa nacional:

2.3.1. Afianzamiento del carácter nacional de todas las ramas de las Fuerzas Armadas, rechazando su empleo para reprimir al pueblo.

2.3.2. Formación técnica y abierta a todos los aportes de la ciencia militar moderna.

2.3.3. Integración y aporte de las Fuerzas Armadas en diversos aspectos de la vida social, posibilitando su aporte al desarrollo económico del país.

2.3.4. Se asegurará a las Fuerzas Armadas los medios materiales y técnicos, un justo y democrático sistema de remuneraciones, promociones y jubilaciones.

3. *Construcción de la Nueva Economía*

3.1. Area de propiedad social:

El sector de propiedad estatal quedará integrado por:

- La gran minería del cobre, salitre, yodo, hierro y carbón mineral;
- El sistema financiero del país, en especial la banca privada y seguros;
- El comercio exterior;
- La grandes empresas y monopolios de distribución;
- Los monopolios industriales estratégicos;
- En general, aquellas actividades que condicionan el desarrollo económico y social del país, como energía eléctrica, transporte ferroviario, aéreo y marítimo, comunicaciones, el petróleo y su elaboración, la siderurgia, petroquímica, celulosa, papel.

3.2. Area de propiedad privada:

3.2.1. Las empresas serán integradas a la planificación nacional.

3.2.2. Se les proporcionará asistencia financiera y técnica, y se les simplificarán los trámites de patentes, aranceles aduaneros, contribuciones y tributos.

3.2.3. El Estado cautelará que las empresas respeten los derechos de obreros y empleados a salarios y condiciones de trabajo justos.

3.3. Area Mixta:

Se compondrá de empresas que combinen los capitales del Estado con los particulares.

4. *Reforma Agraria*

4.1. Se acelerará el proceso de Reforma Agraria expropiando los predios que excedan la cabida máxima establecida, sin derecho preferencial a elegir la reserva para el dueño, pudiendo incluir los activos de los predios expropiados.

4.2. Incorporación inmediata al cultivo agrícola de las tierras abandonadas y mal explotadas de propiedad estatal.

4.3. Las tierras expropiadas se organizarán preferentemente en formas cooperativas de propiedad. Los campesinos tendrán títulos de dominio sobre la casa y el huerto y sobre los derechos que se les asignen en forma indivisible en la cooperativa.

4.4. En casos calificados se asignarán tierras a los pequeños agricultores, medieros y empleados agrícolas.

4.5. Reorganización de los minifundios en formas cooperativas de trabajo agrícola.

4.6. Incorporación de los campesinos a las ventajas y servicios de las cooperativas de su área.

4.7. Defensa de la integridad y dirección democrática de las comunidades indígenas, y que se les aseguren tierras suficientes y asistencia adecuada.

5. *Política de Desarrollo Económico*

5.1. Se volcará la capacidad productiva del país a la producción de artículos de consumo popular, baratos y de buena calidad.

5.2. Garantizar ocupación a todos los chilenos en edad de trabajar, con un nivel de remuneraciones adecuado.

5.3. Expropiar el capital imperialista y realizar una política de autofinanciamiento de nuestras actividades.

5.4. Ejecutar una política de comercio exterior tendiente a desarrollar y diversificar nuestras exportaciones, y abrir nuevos mercados.

5.5. Tomar medidas conducentes a la estabilidad monetaria, evitar la usura, estabilizar los precios.

6. Tareas Sociales

6.1. Fijación de sueldos vitales efectivos para las diversas zonas del país, y reajustes automáticos cada seis meses o cuando el costo de la vida suba de un 5%, mientras subsista la inflación.

6.2. A largo plazo, se limitarán los sueldos estatales altos, y se llegará a un nivel igual de salarios para trabajos iguales en cualquier empresa en que se trabaje.

6.3. Unificar, mejorar y extender el sistema de seguridad social, entregando la administración de las Cajas de Previsión a los imponentes.

6.4. Asegurar atención médica y dental a todos los chilenos, y entregar medicamentos en cantidad suficiente y a bajo precio.

6.5. Con la meta de que cada familia sea propietaria de su casa, llevar a cabo un plan de edificación de viviendas, desarrollando la industrialización de la construcción, controlando sus precios y limitando las utilidades. Se eliminan dividendos reajustables y las cuotas no excederán el 10% del ingreso familiar.

6.6. Se establecerá la plena capacidad civil de la mujer casada, e igual condición jurídica de todos los hijos, dentro y fuera de matrimonio, y se legislará sobre el divorcio con disolución del vínculo.

6.7. Se suprimirá la división legal entre obreros y empleados, y se extenderá el derecho a sindicalizarse a todos los trabajadores.

7. Cultura y Educación

7.1. Se establecerá un sistema nacional de cultura popular, con una red de Centros Locales de Cultura Popular, impulsando la organización de masas para ejercer su derecho a la cultura.

7.2. Se establecerá un amplio programa de becas para todos los niños chilenos.

7.3. Se desarrollará un plan extraordinario de construcción escolar, expropiando edificaciones suntuarias para ese fin, con la meta de a lo menos una escuela en cada barrio y cada comuna rural.

7.4. Se extenderá el sistema de salas cuna y jardines infantiles.

7.5. Se aplicarán métodos de enseñanza con participación activa y crítica de los estudiantes.

7.6. La educación de adultos se organizará en función de los centros laborales, y se llevará a cabo una amplia movilización popular para eliminar el analfabetismo.

7.7. Se formarán consejos locales, regionales y nacional de educación, donde se integrarán las organizaciones de maestros, trabajadores, estudiantes y apoderados.

7.8. El Estado tomará bajo su responsabilidad los establecimientos privados, empezando por los que seleccionan a sus alumnos por razones de clase social, origen nacional o confesión religiosa.

7.9. Se reorientarán las funciones universitarias en función de los problemas nacionales y se les asignarán recursos para su efectiva estatización y democratización. El gobierno universitario corresponderá a sus respectivas comunidades.

8. *Medios de Comunicación Social*

8.1. Se deberá imprimirles una orientación educativa y liberarlos de su carácter comercial, adoptando disposiciones para que las organizaciones sociales dispongan de estos medios.

8.2. Se desarrollará la industria cinematográfica y la preparación de programas especiales para los medios de comunicación masiva.

9. *Política Internacional*

9.1. Se establecerán relaciones con todos los países del mundo, y especiales vínculos con los países socialistas y con los pueblos que desarrollan luchas de liberación e independencia.

9.2. Se denunciará a la actual OEA y se revisarán los tratados con Estados Unidos.

9.3. Se rechazarán todos los préstamos y ayudas extranjeros condicionados por razones políticas o comerciales.

9.4. Se promoverá la integración latinoamericana sobre la base de economías que se hayan liberado de las formas imperialistas de dependencia y explotación.

PROGRAMA DE GOBIERNO DE RADOMIRO TOMIC

1. *Metas Fundamentales*

1.1. La sustitución de las minorías en los centros de poder político, social, económico y cultural.

1.2. La sustitución del capital financiero por los trabajadores organizados como el motor fundamental del esfuerzo productivo de la economía chilena, pasando a ser éstos sus principales beneficiarios.

1.3. Para cumplir esas metas fundamentales se pretende formar una amplia base de gobierno mediante la participación de las fuerzas sociales y las fuerzas políticas de base popular, apoyarse en iglesias, agrupaciones

intelectuales, artistas, científicos, deportistas, etc., modernizar e integrar plenamente a las fuerzas armadas al desarrollo nacional, participación de la mujer chilena en igualdad de condiciones y plenitud de derechos, incorporación de los independientes a las tareas nacionales, incorporación disciplinada y sistemática de los jóvenes.

2. *Cambios Institucionales*

2.1. Proyecto de reforma constitucional para establecer la presentación y aprobación del plan básico de gobierno, con recurso al plebiscito en el caso que fuere rechazado; facultad del ejecutivo para disolver el Parlamento.

2.2. Establecer la consulta popular directa en materias fundamentales cuando existan discrepancias entre Ejecutivo y Parlamento.

2.3. Cambios en la estructura del Congreso Nacional, para fortalecer su representatividad, vigorizar técnicamente su trabajo y otorgar mayor rapidez a la formación de la Ley.

2.4. Segunda vuelta en la elección presidencial.

2.5. Elección conjunta de parlamentarios y regidores eliminando las elecciones complementarias.

2.6. Reformar la justicia para lograr su efectiva democratización y modernización.

2.7. Nuevas leyes básicas de arrendamientos, expropiación urbana, probidad administrativa, tribunales administrativos.

2.8. Estatuto de los partidos políticos, que establezca condiciones de existencias y funcionamiento y obligación de hacer público el origen de su financiamiento.

2.9. Modernizar el régimen de municipios, revisar sus atribuciones actualmente minimizadas y resolver problemas financieros.

2.10. En cuanto a la estructura del Estado, éste deberá ser un Estado transformador: para ello debe establecerse que toda disposición legal, en caso de duda, debe interpretarse en forma de favorecer la aplicación práctica del principio de igualdad ante la ley, la justicia social y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes.

2.11. Debe establecerse un régimen general de incompatibilidades entre los que detentan cargos públicos de gobierno o judiciales y quienes tienen la propiedad y gestión de los grandes intereses económicos.

2.12. Debe revisarse la definición de la soberanía nacional estableciéndose que la soberanía reside en el pueblo, quien no sólo delega su ejercicio en las autoridades, sino que la ejerce directamente por medio del plebiscito.

2.13. El Estado debe garantizar el derecho a participar activamente en la vida social, cultural, cívica, política y económica del país y debe remover los obstáculos que limiten en el hecho la libertad e igualdad de las personas y grupos.

2.14. El Estado moderno tiene como instrumento fundamental la planificación tanto a nivel nacional como regional. Se crearán ministerios de planificación y consejos de desarrollo regional con facultades planificadoras, administrativas y financieras. Se creará el fondo para la independencia y el desarrollo y se modernizará profundamente la administración pública.

2.15. Se creará el sistema de administración regional: para ello deberán crearse zonas geoeconómicas con capacidad de decisión descentralizadas y con participación en ellas de las fuerzas vivas de la región.

3. Programa de Desarrollo Económico

3.1. La meta del desarrollo económico es producir, en el año 1980, el equivalente de mil dólares por habitante al año, lo que significa una tasa de crecimiento anual de la producción de un 6,5%.

3.2. Aumento del ahorro y nueva economía.

El aumento del ahorro se realizará mediante el esfuerzo interno y no mediante el endeudamiento con el exterior. Para ello hay cuatro líneas de acción:

3.2.1. Recuperación de las riquezas básicas, completando el proceso de nacionalización del cobre.

3.2.2. Aumentar sustancialmente la eficiencia del Estado distribuyendo en mejor forma la carga tributaria, exigiendo mayor aporte efectivo a los sectores de más altos ingresos, disminuir los subsidios y racionalizar las franquicias.

3.2.3. Creación de una nueva economía. Existirán tres áreas de empresas: las empresas estatales, las empresas del fondo para la independencia y el desarrollo nacional, y las empresas de trabajadores formarán la primera de estas áreas. La segunda será la de las empresas pequeñas y medianas que recibirán atención y apoyo especial del Estado, y la tercera será el área de economía tradicional formada por las grandes empresas privadas no monopólicas.

3.2.4. El principal instrumento de la nueva economía será el fondo para la independencia y el desarrollo nacional. Este administrará fondos con los cuales se crearán empresas de trabajadores y además tendrá empresas de su propiedad. Este fondo se financiará con los ingresos adicionales provenientes de la nacionalización de la Gran Minería del Cobre y también

con formas de aporte de la comunidad nacional, recibirá aportes del Estado provenientes de la racionalización de las franquicias tributarias y será canalizado en forma regional. Tendrá una personalidad autónoma administrada en forma independiente y dirigida por los trabajadores organizados y representantes del Estado.

3.2.5. Se alentará la mayor eficiencia y modernización de las empresas privadas tradicionales, para ello se efectuará una reducción de aranceles aduaneros, seguirán contando con el financiamiento de los bancos comerciales y del Estado, pero la distribución de los recursos financieros se democratizará, deberá aceptar grados crecientes de participación de los trabajadores, los que se acordarán a través de la negociación colectiva. Se aplicarán a la empresa privada las reglas de mercado privado, es decir, no serán protegidas por el Estado; tendrán especial apoyo las empresas medianas y pequeñas.

3.3. Orientación hacia la exportación y producción de bienes de consumo popular:

Se propone para ello acentuar la reducción gradual de aranceles aduaneros y promover líneas de producción en los sectores agrícola, industrial y minero para lograr fuerte incremento en las exportaciones y especialización de la producción industrial en menos artículos, de consumo popular y de bajo costo.

3.4. Política de mayor empleo:

Para lograr este objetivo se propone crecimiento del ahorro interno, alentar las actividades que utilicen mayor proporción de mano de obra y desalentar el uso exagerado e indiscriminado de maquinarias. Se promoverá en el sector agrícola la producción de bienes que requieren cultivos intensivos en mano de obra, como asimismo un intenso programa de reforestación; se intensificarán los programas de capacitación y reentrenamiento que permitan aumentar el nivel del trabajador y se promoverán las acciones de localización industrial en los sectores o áreas geográficas donde exista desocupación.

3.5. Fortalecimiento de la planificación:

Esto se logrará creando el Ministerio de Planificación con influencia decisiva en la asignación de los recursos financieros, se separarán las funciones de planificación y empresarial del Estado, en estrecha vinculación con el Fondo para la Independencia y el Desarrollo Nacional.

La planificación regional se efectuará creando consejos de desarrollo regional administrados por el Estado y la comunidad regional que determinarán las prioridades de inversión, aprobarán los planos físicos de la región y distribuirán fondos para infraestructura.

3.6. Participación popular:

Se tratará de aumentar la participación popular a nivel de la economía nacional, mediante consultas con las organizaciones populares, con la participación en el Fondo de Independencia y Desarrollo Nacional, con la participación de trabajadores en los consejos regionales de desarrollo, con la fiscalización y participación en la gestión municipal por parte de las juntas de vecinos, centros de madres y otras organizaciones comunitarias.

En las empresas, con la participación de los trabajadores según el tipo de empresa que se trate.

4. *Tareas Específicas de Desarrollo Económico*

4.1. Política tributaria:

Se distribuirá más equitativamente la carga tributaria, exigiendo mayor aporte a los sectores de más altos ingresos.

Se racionalizarán las franquicias, serán en general de carácter transitorio, en forma inicial, para el desarrollo de determinados sectores. Se perfeccionará el sistema del Impuesto a la Renta, permitiéndose rebajar de la primera categoría las mayores utilidades capitalizadas por los pequeños empresarios. El impuesto a la compraventa se reemplazará por el Impuesto al Valor Agregado, el que posibilitará un vigoroso desarrollo del sistema de subcontrataciones, favoreciendo a empresas pequeñas y talleres artesanales.

4.2. Reforma bancaria:

Se reformará el Estatuto Orgánico del Banco Central, de tal manera que su directorio esté constituido sólo por representantes del Estado.

El sistema bancario se reformará, trasladando el poder de los bancos a quienes ahorran en ellos; para ello se limitará el poder de votación de los actuales accionistas, reduciéndolo a un voto por persona y se otorgará poder de voto a los depositantes. Se prohibirán los votos por mandato. Los bancos comerciales tendrán un radio de acción regional con poder de decisión, es decir, se eliminará el manejo central desde Santiago de los Bancos.

En resumen: se cambiará la actual estructura de sociedades anónimas por otra que implica asumir la calidad de sociedades cooperativas.

4.3. Desarrollo industrial:

4.3.1. El desarrollo industrial debe ser selectivo: ello requiere fuerte estandarización de la producción, concentrándola en las variedades y tipos populares. Se readecuarán las políticas crediticias y arancelarias para favorecer el pleno empleo.

4.3.2. Se terminará con la explotación monopólica del consumidor, impulsando una política de importaciones que obligue a operar a precios más bajos y a mayor calidad.

4.3.3. Se aceptará inversión externa siempre que aporte mercados externos para colocar su producción, tecnología, garantías de acceso futuro a tecnología, y la compra de marcas se regulará sobre la base de los mismos principios.

4.3.5. Se protegerá y se impulsará el nacimiento de tecnología propia desarrollada en Chile o adaptada, se nacionalizarán los Bancos extranjeros y se descentralizará en forma regional el Banco del Estado.

4.4. Sector Minero:

Las reformas que se proponen son las siguientes:

4.4.1. Establecer claramente el dominio estatal sobre todas las riquezas mineras, reemplazando el sistema de pertenencias por concesiones administrativas temporales, sujetas al cumplimiento de obligaciones de pago de patente progresiva y de explotación real de los yacimientos.

4.4.2. Se nacionalizarán en forma inmediata e integral las empresas productoras de la Gran Minería del Cobre, junto con ello se establecerá un programa de recuperación y aprovechamiento de los subproductos y se desarrollará la industria nacional de productos elaborados de cobre.

4.4.3. Se elaborará una estrategia para la explotación del salitre y el carbón, basada en acuerdos entre el Estado y los trabajadores de dichas empresas.

4.4.4. Se revisarán las franquicias que actualmente tenían las empresas del hierro, permaneciendo sólo las que se justifiquen y se acentuará el control y planificación del Estado en el sector, se revisará totalmente su sistema de comercialización y transporte.

5. *Reforma Agraria*

5.1. Se avanzará en forma masiva y acelerada con el proceso de reforma agraria, para eliminar completamente el latifundio.

5.2. Se organizará a los campesinos mediante una política de unidad, que agrupe a todos los niveles a los diferentes tipos de organizaciones campesinas. Se incorporará también a los medianos productores.

5.3. Se desarrollarán también empresas campesinas comunitarias de producción y de servicio.

5.4. Se entregarán atribuciones al Ministerio de Agricultura, para que asuma la responsabilidad del sector público en el desarrollo agrícola.

5.5. Se concertará una alianza entre el Estado, campesinos y pequeños agricultores, se exigirá como contrapartida a los campesinos más

trabajo y más ahorro para elevar la producción, utilizar eficientemente la tierra y el agua y abastecer adecuadamente a los sectores urbanos de productos agropecuarios.

5.6. Se aumentará la superficie regada, se desarrollará una zonificación de la producción agropecuaria y una renovación tecnológica, y se desarrollará un masivo programa forestal.

5.7. Se aumentará la inversión a nivel predial mediante el apoyo crediticio selectivo del Estado, se completará la infraestructura para la comercialización agrícola, con administración de las propias organizaciones campesinas, del Estado o forma mixta.

5.8. Respecto a los insumos, se reducirán los márgenes de comercialización entregándoles la distribución e importación a las organizaciones cooperativas campesinas.

5.9. Para aumentar el ingreso del campesino, se impulsarán altos niveles de precios, aumento de productividad, sistemas racionales de comercialización, otorgamiento de créditos, asignación conjunta del agua y de la tierra.

5.10. Se aumentará también el empleo campesino al aumentar la agroindustria, la reforestación y extender las áreas regadas.

5.11. Se acelerará la expansión de la producción, orientándola especialmente hacia la industria agrícola y hacia la exportación. Se sustituirán importaciones de carne, leche, arroz, aceite, etc., y se fomentarán las exportaciones de frutas, leguminosas, hortalizas, vinos y lanas.

6. *Desarrollo Social*

6.1. Tareas globales:

Llegar a generar un poder social de base, dando una nueva estructura a las organizaciones populares para que sean auténticamente representativas. Para eso, se perfeccionará la Ley de Juntas de Vecinos, y se creará un comité interministerial de desarrollo social que definirá los objetivos sociales de corto y largo plazo. Tareas específicas del desarrollo social:

6.2. Política familiar:

6.2.1. Dar importancia a la madre asalariada con hijos en edad preescolar, aplicando la Ley de Jardines Infantiles.

6.2.2. Revalorar la situación de la dueña de casa, estableciéndole un seguro, para invalidez, viudez y accidentes, y la posibilidad que imponga voluntariamente en el sistema previsional.

6.2.3. Establecer un tipo especial de ahorro para la pareja, que les permita alcanzar una vivienda.

6.2.4. Promover la organización de las asociaciones de familias formadas con carácter federativo a nivel vecinal, comunal, provincial y nacional, manteniendo representación en cada nivel, en las juntas de vecinos, municipalidades, intendencias, y colaborarán con los centros de madres.

6.2.5. Aplicar una política femenina orientada a integrar a la mujer en todos los niveles de acción y decisión, defender sus derechos laborales y en general promover la plena igualdad jurídica del hombre y la mujer.

6.3. Política de vivienda y urbanismo:

6.3.1. Se creará un stock de terrenos disponibles que se realizarán en forma pública o privada, para incorporarlos a los programas de vivienda.

6.3.2. Se definirán los materiales de construcción prioritarios en cada región y en torno a ellos se organizarán empresas regionales en forma de cooperativas de producción o empresas de trabajadores, para explotarlos y elaborarlos, y el Ministerio de la Vivienda diseñará técnicas y diseños de construcción de viviendas en que se usarán estos materiales prioritarios. Se organizarán empresas comunitarias de montaje y construcción.

6.3.3. Se regularán las exigencias de ahorro previo y se sujetará la reajustabilidad de los dividendos en relación al ingreso familiar, el costo de la vida y el reajuste de sueldos y salarios.

6.3.4. Para los sectores de escasos recursos, se optará fundamentalmente por el trabajo de autoconstrucción.

6.4. Política de salud:

6.4.1. Se desarrollarán programas de prevención de enfermedades infecciosas, de saneamiento ambiental, de fomento de la salud del niño y control prenatal, desarrollo de las guarderías infantiles, en general un acceso igualitario a la atención de salud.

6.4.2. Se crearán los consejos comunitarios de la salud que actuarán a nivel local con la participación de los profesionales y trabajadores de la salud y de la comunidad territorial organizada, se reestructurarán los organismos de salud creando el sistema nacional de salud.

6.5. Régimen de seguridad social:

6.5.1. Se creará un sistema nacional de seguridad social para todos los trabajadores incluyendo los independientes, habrá igualdad en cuanto a asignación familiar, requisitos para obtener prestaciones por desempleo, invalidez, vejez y muerte, edad y condiciones para jubilar y prestaciones de salud.

6.5.2. Habrá equidad en cuanto a que las prestaciones de desempleo y jubilación serán relacionadas directamente con los aportes efectivos de los

asegurados y las prestaciones de vejez garantizarán un mínimo recurso para sustento y vivienda.

6.5.3. Desaparecerán las jubilaciones desproporcionadas y otros beneficios exagerados que favorecen sólo a las minorías.

6.6. Política laboral:

6.6.1. Se reconocerá la sindicalización a todos los trabajadores del país teniendo como base fundamental el sindicato único por empresa. Las organizaciones de trabajos deberán ser independientes y sus dirigentes generados democráticamente.

6.6.2. Se establecerá o se fomentará la participación de los trabajadores en la gestión de las Empresas productivas, se propondrá la celebración de convenios colectivos por ramas industriales y la extensión de las condiciones básicas pactadas a todos los trabajadores de la rama estén o no sindicalizados.

6.7. Modernización de la Justicia:

6.7.1. Se creará el Servicio Nacional de Asistencia Jurídica gratuita al cual podrán recurrir las personas de escasos recursos sobre la base de una lista de abogados de libre elección, seleccionados por los propios interesados y contratados a base de honorarios que serán pagados por este servicio.

6.7.2. Se creará una justicia única de paz, eliminando juzgados de distritos, subdelegación, menor cuantía, del trabajo, etc.

6.7.3. Se revisará la legislación poniendo tope a la edad de los Ministros y Jueces, reformando el sistema de calificaciones, abriendo el escalafón judicial y solicitando a las Universidades proyectos de reformas de legislación procesal y penal.

6.8. Programa educacional:

Se seguirá adelante la reforma del plan de Educación iniciado en 1964, con las siguientes tareas:

6.8.1. Integrar y coordinar todas las entidades competentes en un sistema nacional de educación y consolidar legalmente el sistema dictando la ley orgánica de la educación nacional.

6.8.2. Las funciones educativas deben realizarse coordinadamente pero descentralizando el sistema, la gestión educativa debe corresponder a las autoridades y a la comunidad directamente interesada, padres, apoderados, juntas de vecinos.

6.8.3. Institucionalizar la educación parvularia, educación especial, extraescolar y educación de adultos.

6.9. Medios informativos:

6.9.1. Se llamará a un esfuerzo mancomunado para desterrar el exceso de violencia y fomentar espectáculos nacionales de alta calidad en el teatro, la música y filmación de realidades propias.

6.9.2. El periodismo debe ser colocado al más alto nivel de preparación y rango.

6.9.3. En relación a la publicidad, se estudiarán normas que aseguren el cumplimiento de los requerimientos de cambios de la estructura productiva, que serán discutidas con trabajadores, ejecutivos y usuarios.

7. *Política de Defensa Nacional*

7.1. Las Fuerzas Armadas deben participar activamente en el desarrollo del país, para ello debe asegurarse su eficacia suministrando dotación, y equipo adecuado.

7.2. Definición de una política de seguridad nacional, que deberá ser tomada en cuenta por todos los organismos y en todas las decisiones fundamentales del país.

7.3. Participación en la planificación nacional, en aquellas áreas económicas de incidencia estratégica, incorporación efectiva en la planificación nacional de lo relacionado con la seguridad del país.

8. *Política Internacional*

8.1. Promover la misión de Cecla, participar en ALALC y el Pacto Andino.

8.2. Ajustar el endeudamiento externo, a las reales necesidades.

8.3. Poner la política arancelaria al servicio del desarrollo nacional, suprimiendo protecciones absolutas a los monopolios.

8.4. Estimular una progresiva independencia de los centros financieros internacionales, explotar la riqueza del mar manteniendo las 200 millas marinas.

PROGRAMA DEL PRESIDENTE AUGUSTO PINOCHET

Para estos efectos comparativos se ha tomado como programa del general Pinochet el contenido en el documento denominado "Objetivo Nacional y Políticas Generales del Gobierno de Chile". Este documento fue publicado en 1980, es decir, corresponde al período iniciado a partir de la promulgación de la Constitución, recoge los principios doctrinarios contenidos en la Declaración de Principios de 1974.

1. *Objetivo Nacional*

- 1.1. Mantener la independencia e integridad territorial.
- 1.2. Conjugar la libertad individual con el principio de autoridad.
- 1.3. Impulsar el desarrollo de los valores morales propios de nuestra idiosincrasia y una vida de esfuerzo y responsabilidad individual.
- 1.4. Procurar alcanzar un acelerado desarrollo político, económico y social en concordancia con la seguridad nacional.
- 1.5. Perfeccionar una capacidad nacional que permita proyectarse hacia las naciones amigas o áreas del planeta en forma consecuente con el interés nacional.

2. *Políticas Específicas en el Interior*

2.1. Gobierno interior:

Organización político-administrativa que permita resolver en forma oportuna los problemas a nivel de todo el territorio nacional, favorecer una adecuada distribución de la población del país, seleccionar al personal de la administración pública por su idoneidad; se desarrollará el sentido ético de los funcionarios públicos.

2.2. Orden interior:

Se respaldará jurídicamente la seguridad de la ciudadanía, respeto a las leyes vigentes y eliminación de todo intento por subvertir el orden público.

2.3. Opinión pública:

El Gobierno informará permanentemente con veracidad y respeto, considerando los requerimientos de la seguridad externa e interna del país. Las organizaciones sociales que agrupen significativamente a la población serán adecuadas fuentes de conocimiento de las necesidades e inquietudes de la ciudadanía. Se crearán organismos y procedimientos para mantener el contacto permanente, y se respaldarán las iniciativas de organización surgidas espontáneamente de los individuos en pro del objetivo nacional.

2.4. Seguridad interior:

Se promoverá la formación de una conciencia ciudadana para enfrentar las amenazas contra los poderes constituidos; se orientará a toda la nación hacia el objetivo de la unidad nacional.

3. *Relaciones Exteriores*

3.1. Se mantendrá el derecho y el respeto a las formas que consagra el derecho internacional y se fortalecerán las relaciones con los demás países.

3.2. Se continuará la política aperturista del comercio exterior abriendo nuevos mercados.

3.3. Se buscarán un conjunto de intereses políticos, económicos y culturales con las naciones del Océano Pacífico.

3.4. Se desarrollará una activa acción internacional para consolidar los derechos sobre la Antártica chilena.

3.5. Se propenderá la conformación de un efectivo sistema de seguridad colectiva internacional, especialmente en el cono sur.

4. *Desarrollo Económico*

4.1. Políticas para asignar eficientemente los recursos productivos.

4.1.1. Política de precios:

Los precios tendrán que ser libres, eliminando los controles, presiones monopólicas y subsidios estatales. Sólo intervendrá el Estado en caso de bienes que no se comercien internacionalmente y para los cuales no exista competencia externa. Se promoverá el funcionamiento de mercados a futuro y los subsidios sólo se utilizarán para corregir distorsiones en determinados mercados.

4.1.2. Comercio exterior:

Se promoverá la apertura de la economía chilena hacia el comercio exterior, tanto en el mercado de bienes como en el de capitales.

4.1.3. Política cambiaria y arancelaria:

Las políticas cambiarias y arancelarias serán de carácter general y no discriminatorio. Se eliminarán progresivamente las trabas y controles del mercado cambiario, y habrá un solo precio para cada moneda extranjera. Los aranceles aduaneros deberán ser uniformes, no se utilizarán los aranceles como instrumento de política tributaria.

4.1.4. Política de fomento de las exportaciones:

Se continuarán medidas administrativas para desarrollar las exportaciones no tradicionales, se modernizarán y simplificarán las prácticas que afectan al comercio de exportación.

4.1.5. Política tributaria:

Deberá configurarse un sistema tributario progresivo, equitativo, no discriminatorio y de fácil control. Se tenderá a una reducción de la carga tributaria de personas y empresas. Se utilizará la herramienta tributaria para incentivar o desincentivar actividades según su beneficio social. Se simplificará el pago de impuestos.

4.1.6. Política de eficiencia del sector público:

Se mantendrá la política de control en el gasto público y se consolidará el traspaso al sector privado de las actividades que no responden al rol subsidiario del Estado.

4.1.7. Política de manejo de empresas públicas:

Las empresas públicas se someterán a las mismas normas y condiciones del sector privado, y serán administradas a través de una corporación de empresas. Se emitirán acciones como fuentes de financiamiento para proyectos de inversión rentables. Cada empresa pública entregará al Fisco un dividendo anual según se establezca en los programas de Gobierno.

4.1.8. Política de promoción y defensa de la libre competencia:

Se acentuará el control de los monopolios, eliminando las barreras a la entrada de diferentes actividades, acuerdos de precios, distribución de mercados y otros. El Estado debe evitar las prácticas monopólicas desleales en los sectores productivos o de servicios que administre.

4.1.9. Política de informática:

Se dará plena libertad para la importación de equipos y para el desarrollo de sistemas de información. El Estado participará como un usuario más, y tenderá a subcontratar los servicios de informática que requiera.

4.2. Políticas de incremento del ahorro y la inversión.

4.2.1. Mercado de capitales:

Se continuará desarrollando un mercado de capitales libre y competitivo, integrado con el mercado internacional. La tasa de interés será libre. El Estado velará por la transparencia de la información de las distintas entidades financieras. Se estudiarán mecanismos de seguro para los pequeños ahorrantes.

4.2.2. Política de inversión privada nacional y extranjera:

Los incentivos tributarios, cuando los haya, serán generales; se mantendrá la no discriminación respecto a la inversión extranjera y se le someterá a las mismas reglas que al capital nacional. El Estado cumplirá una función de apoyo y de difusión de áreas y proyectos de interés.

4.2.3. Política de racionalización de la inversión pública:

Todas las inversiones del sector público serán evaluadas de acuerdo a criterios de rentabilidad económico-social. Se capacitará a los funcionarios públicos en técnicas de evaluación social de proyectos.

4.3. Política de mejoramiento del potencial humano.

4.3.1. Se descentralizará la administración de los sistemas educacionales y de prestación de salud.

4.3.2. Se instaurará el principio de libre elección en los servicios sociales que tengan subsidio estatal.

4.3.3. Se impulsará aún más la capacitación laboral a todos los trabajadores, a través de mecanismos públicos o privados.

4.4. Política de ciencia y tecnología.

4.4.1. Investigación:

Estará fundamentalmente en manos del sector privado. El Estado velará por un acceso expedito de todos los usuarios potenciales a la tecnología, y velará por el desarrollo de la investigación científica que sea socialmente deseable.

4.4.2. Utilización de la tecnología:

Se apuntará hacia el uso de tecnología intensiva en mano de obra. Esto se logrará en forma automática a través de los precios relativos de capital y trabajo.

4.4.3. Financiamiento:

Se crearán fondos sectoriales o nacionales de ciencia y tecnología, y se licitarán los proyectos de investigación que interese desarrollar.

5. *Desarrollo Social*

5.1. Políticas para asegurar la igualdad de oportunidades para todos.

5.1.1. Redistribución del ingreso:

Se establecerá un sistema tributario que exija una contribución mayor a los sectores de altos ingresos, y se reorientarán los recursos fiscales hacia el financiamiento de programas sociales para los sectores de menores ingresos.

5.1.2. Erradicación de la pobreza:

El objetivo fundamental será la erradicación de la extrema pobreza. La acción se centrará en una política de subsidios directos, como programas de distribución de alimentos enriquecidos, de viviendas sociales, subsidios habitacionales, atención integral a menores de extrema pobreza y concentración en esos sectores de los recursos de educación y salud.

5.1.3. Aumento del número de propietarios:

Se logrará a través del crecimiento global de la economía, regularización de la propiedad agrícola y urbana y de la concesión minera, con especial énfasis en el saneamiento del minifundio.

5.2. Política de fomento al empleo.

5.2.1. La reforma previsional reducirá el impuesto a la contratación de mano de obra, generando mayor empleo.

5.2.2. Se eliminarán restricciones en el mercado del trabajo, haciendo efectiva la libertad de trabajo.

5.2.3. Al reducir las tasas de interés y ampliar el plazo de los créditos se aumentará la inversión en el sector vivienda, y en consecuencia el empleo.

5.3. Política de aumento de participación e incorporación de la población a los beneficios del desarrollo.

5.3.1. Se establecerán las condiciones que permitan una sana participación de las personas en las organizaciones comunitarias, y se fortalecerá el papel de estos organismos. Las Juntas de Vecinos cumplirán un papel como agrupaciones de consumidores.

5.3.2. Se incorporará masivamente a la población a la práctica del deporte, principalmente a través de los canales laboral, universitario y de las Fuerzas Armadas.

5.3.3. Se promoverá el desarrollo cultural basado en nuestros valores nacionales y rasgos propios, en todos los estratos de la población.

6. *Desarrollo Regional*

6.1. Se mantendrá el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, administrado por las autoridades regionales.

6.2. Se incrementarán las rentas municipales, procurando que los alcaldes tengan amplia autonomía para determinar los proyectos a realizar.

6.3. Se impulsará el traspaso de servicios públicos a las municipalidades.

6.4. Se delegarán atribuciones y responsabilidades a las secretarías ministeriales regionales.

6.5. Se trasladarán dependencias fiscales, de empresas públicas e instituciones públicas a las regiones.

6.6. Se hará un esfuerzo preferencial en favor de las universidades, academias o institutos de enseñanza superior regionales. Se otorgarán becas a los mejores estudiantes de las regiones.

7. *Consolidación de la Plena Libertad Individual*

7.1. La vigencia del principio de subsidiariedad en el campo de las relaciones económico-sociales asegura a cada individuo la más amplia libertad para emprender actividades productivas, sociales y culturales, reservándose el Estado su intervención sólo cuando lo requiera el bien común.

7.2. El crecimiento económico alto y sostenido permite acrecentar las alternativas de realización del individuo, junto a una política diseñada para asegurar una efectiva igualdad de oportunidades, garantiza que toda la población alcance la plena libertad personal.

8. Seguridad Nacional

8.1. Lograr y garantizar una efectiva Seguridad Nacional mediante el crecimiento armónico del país en sus aspectos políticos, económicos, sociales y de defensa para alcanzar una capacidad potencial disuasiva que aleje las amenazas contra la soberanía de la República.

8.2. La obtención de esa efectiva Seguridad Nacional será objetivo prioritario del programa, y será consecuencia de todas las políticas generales especificadas anteriormente. □

ÍNDICE TEMÁTICO

Uso del índice: la ubicación de cada tema dentro de los programas reseñados se indica con las iniciales y el número de ubicación dentro del respectivo programa. Las iniciales que se usarán son las siguientes:

EF: Eduardo Frei Montalva
 JA: Jorge Alessandri Rodríguez
 SA: Salvador Allende Gossens
 RT: Radomiro Tomic Romero
 AP: Augusto Pinochet Ugarte

Agricultura

- avances tecnológicos EF (1.4); RT (5.6)
- créditos EF (1.3); RT (5.7)
- cultivos EF (1.5); RT (3.4)(5.11)
- exportaciones agrícolas (véase también "exportaciones") EF (1.6); RT (5.10)
- recursos naturales
- véase "reforma agraria"

Administración Pública

- carrera funcionaria EF (8.10); JA (4.4); RT (2.7); AP (2.1)
- descentralización (véase "regionalización"); RT (2.15); AP (2.1) (6.5)
- eficiencia AP (4.1.6) (4.1.7)
- modernización RT (2.14)

Comercio

- cooperativas EF (7.5)
- racionalizar EF (7.5)
- véase "exportaciones"

Comercio Exterior

— véase "exportaciones"

Cultura

— cultura popular, desarrollo cultural SA (7.1); AP (5.3.2)

Defensa Nacional: véase "fuerzas armadas" y "seguridad nacional"

Economía

— ahorro interno RT (3.2); (3.4)

— inflación, precios EF (7.6); SA (5.5); AP (4.1.1)

— estabilidad monetaria EF (7.6); SA (5.5) AP (4.1.3)

— libre competencia AP (4.1.8)

— mercado de capitales AP (4.2.1)

— planificación EF (8.2); SA (2.1.5) (3.2.1); RT (2.14) (3.5)

— véase: "comercio", "empresas", "industria" y "minería"

— reforma bancaria RT (4.2) (4.3.5)

Educación

— alfabetización EF (6.7); SA (7.6)

— becas EF (6.6); SA (7.2); AP (6.6)

— comunidad, participación SA (7.7)

— deportes EF (6.9); AP (5.3.2)

— descentralización AP (4.3.1) (6.6)

— educación privada EF (6.3) (6.4); SA (7.8)

— profesores EF (6.5)

— programa, reforma EF (6.1) (6.2); RT (6.8.1)

— véase "universidad"

Empresas

— acceso a propiedad EF (4.6) (7.3.4); JA (8.2)

— área mixta SA (3.3); RT (3.2.3)

— área privada, sector privado RT (3.2.3); AP (4.1.6)

— área social o estatal SA (3.1); RT (3.2.3)

— empresas de trabajadores RT (3.2.4)

— mayor comunicación JA (8.1)

— véase: "comercio", "economía", "industria" y "minería"

Exportaciones

— agrícolas: véase "agricultura"

— diversificar SA (5.4); RT (3.3); AP (4.1.4)

— extender mercados EF (9.3); SA (5.4); AP (3.2) (4.1.2)

— inversión estatal SA (3.1)

— materias primas EF (2)

- productos manufacturados EF (2)
- véase "minería"

Fuerzas Armadas

- ascensos JA (7.8); SA (2.3.4)
- desarrollo material EF (10.2); JA (7.6); SA (2.3.4); RT (1.3)
- formación JA (7.6) (7.7); SA (2.3.2)
- participación en desarrollo JA (2.2) (7.1); SA (2.3.3); RT (1.3) (7.1)
- remuneraciones JA (7.2); SA (2.3.4)
- ver "seguridad nacional"

Impuestos: véase "tributación"

Industria

- aranceles EF (4.3); RT (3.2.5); (8.3)
- acciones para trabajadores: véase "empresas"
- bienes de consumo EF (4.1); SA (5.1); RT (3.3) (4.3)
- crédito dirigido EF (4.2); RT (3.2.5)
- impuestos: véase "tributación"
- tecnología EF (4.5); RT (4.3.5); AP (4.4)
- trabajadores, participación en su dirección: véase "trabajadores"

Informática AP (4.1.9)

Inversión Extranjera

- expropiación SA (5.3)
- préstamos, condiciones SA (9.3); RT (4.3.3); AP (4.2.2)
- véase "minería"

Internacional, política

- integración EF (9.1); JA (3.2); SA (9.4)
- Océano Pacífico AP (3.3)
- organismos internacionales EF (9.1); SA (9.2); RT (8.1)
- relaciones diplomáticas JA (3.1); SA (9.1); AP (3.1)
- doscientas millas RT (8.4)

Justicia

- modernizar EF (8.8); SA (2.2.2); RT (2.6) (6.7)
- suprimir-crear tribunales EF (8.9); RT (6.7.2)
- Corte Suprema-Tribunal Supremo SA (2.2.1)
- Interpretación de las leyes RT (2.10)

Legislación Laboral: véase "trabajadores"

Medios de comunicación

- cambio de orientación SA (8.1); RT (6.9)

Minería

- comercialización del cobre EF (3.4)
- gran minería del cobre EF (3.3); SA (3.1); RT (3.2.1) RT (4.4.2)
- hierro EF (3.1); RT (4.4.4)
- inversión extranjera EF (3.2)
- propiedad minera RT (4.4.1)
- pequeña minería EF (3.1)
- salitre y yodo EF (3.5); RT (4.4.3)

Mujer

- Dueña de casa RT (6.2.2)
- mayor participación JA (2.2) (9.5); RT (1.3) (6.2.5)
- plena capacidad SA (6.6); RT (1.3)

Municipalidades

- financiamiento, atribuciones SA (1.1.5); RT (2.9); AP (6.2) (6.3)

Organizaciones comunitarias

- Juntas de Vecinos EF (5.7); JA (9.2); SA (1.1.5); RT (6.1); AP (5.3.1)
- participación en decisiones SA (1.1.1) (2.1.6); RT (1.3) (3.6); AP (2.3)

Partidos Políticos

- normas y requisitos EF (8.4); JA (2.2); SA (1.1.4); RT (2.8)

Política: véase "reformas constitucionales"

Previsión

- asignación familiar EF (7.3.3)
- administración por imponentes JA (5.4); SA (1.1.1) (6.3)
- dueña de casa RT (6.2.2)
- igualdad de prestaciones EF (7.3.6); JA (5.3); RT (6.5)

Propiedad

- aumento de propietarios AP (5.1.2)
véase "empresas", "industrias", "reforma agraria"

Reforma agraria

- cooperativas, empresas comunitarias EF (7.1.2.); SA (4.3) (4.5) (4.6); RT (5.3); RT (5.8)
- expropiaciones SA (4.1); RT (5.1)
- nuevos propietarios EF (7.11)
- medieros y arrendatarios EF (7.1.3); SA (4.4)
- sindicalización EF (7.1.5); RT (5.2)
- ingresos de campesinos EF (7.1.4); RT (5.9)

Reformas constitucionales

- cámara única SA (2.1.2)
- disolución del congreso RT (2.1)
- extender derecho a voto EF (8.3); SA (2.1.3)
- incompatibilidades de parlamentarios EF (8.5); JA (4.1); SA (2.1.4); RT (2.11)
- participación popular (véase también "organizaciones comunitarias") JA (2.1); SA (2.1.1); RT (2.13)
- plebiscito EF (8.1); JA (4.3); RT (2.1) (2.2)
- segunda vuelta en elecciones RT (2.4)
- soberanía popular RT (2.12)
- véase "partidos políticos"

Regionalización

- administración regionalizada EF (8.11); RT (2.14); RT (2.15) (3.2.4); AP (2.1) (6.1) (6.4)
- órganos colegiados SA (1.1.6); RT (3.5)

Salud

- educación sanitaria y prevención EF (7.4.1.); RT (6.4)
- protección materno infantil EF (7.4.3); JA (9.4); RT (6.2.1)
- zonas rurales EF (7.4.2)
- libre elección AP (4.3.2)
- véase "previsión"

Seguridad nacional

- resguardo JA (7.4); AP (8) (2.4)
- véase "fuerzas armadas"

Seguridad Social; véase "previsión"

Sindicatos

- extender sindicalización EF (7.3.2); RT (6.6.1)
- véase "reforma agraria"

Trabajadores

- eliminar diferencias EF (7.3.3); SA (6.7)
- empleo SA (1.1.2) (5.2); RT (3.4)
- igualar ingresos
- sueldos y reajustes SA (6.1) (6.2)
- participación en decisiones de empresas RT (3.2.5) (6.6.2)
- véase "empresa", "industria", "reforma agraria", "sindicatos" y "universidad"

Tributación

- aranceles (véase también "industria") SA (3.3.2); EF (4.3); **RT** (3.3); AP (4.1.3)
- control tributario EF (7.2); AP (4.1.5)
- incentivos EF (4.4); RT (3.2.2) (4.1); AP (4.2.2)
- mejor distribución RT (3.2.2) (3.2.4); AP (4.1.5) (5.1.1)
- simplificación, modificación SA (3.2.2); RT (4.1)

Universidad

- de acuerdo a realidad nacional JA (6.2); SA (7.9)
- gobierno universitario JA (6.3); SA (7.9)
- para trabajadores EF (6.8)

Vivienda

- construcción masiva, subsidios EF (5.1) (5.2); SA (6.5); RT (6.3); AP (5.1.2)
- crédito y ahorro EF (5.3); RT (6.2.3) (6.3.3)
- dividendos EF (5.4); SA (6.5); RT (6.3.3)
- planificación urbana