

Un siglo de economía política chilena (1890-1990) de Patricio Meller

Santiago, Andrés Bello, 1996, 380 páginas

RESEÑA de *Rolf Lüders**

En el libro el autor se propone encontrar respuesta a dos interrogantes: 1) una explicación de las políticas económicas aplicadas durante dos episodios recientes de nuestro desarrollo, el de la Unidad Popular y el Régimen Militar, como también para el crecimiento económico de todo el último siglo, y 2) las lecciones de la historia más larga, cuyo conocimiento y aplicación puedan asegurar, en lo posible, un crecimiento rápido y estable hacia el futuro. Para Meller, Chile era antes de la Guerra del Pacífico un país muy pobre y de escaso desarrollo. Con el salitre esta situación cambia y se inicia el desarrollo económico propiamente tal, a tasas que tienden a acelerarse a través del tiempo a medida que se salvan ciertos escollos y se internalizan las lecciones de la historia. En ese sentido, es un libro de un tono optimista, sentimiento que comparto, pero por motivos distintos.

El libro tiene una organización poco convencional para una historia económica. Después de un rápido repaso de las principales características de nuestro desarrollo económico desde 1880 (73 páginas), cubre en dos capítulos las experiencias de la Unidad Popular y del Régimen Militar (214 páginas en total), para terminar con una síntesis tentativa, también muy concentrada, en los dos episodios analizados con más profundidad (52 páginas). Se trata, en realidad, de una historia

■ **Rolf Lüders** es profesor titular del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC) y editor de su revista *Cuadernos de Economía*. Es ingeniero comercial de la Universidad Católica y MBA y Ph.D. en Economía por la Universidad de Chicago. Ha ocupado diversos cargos académicos en la PUC y en otras universidades del país y extranjero, además de haber ejercido en los sectores público y privado. Sus investigaciones se han concentrado en los campos de los problemas de la inflación y de la privatización. Durante los años recientes se ha dedicado a la investigación en historia económica, donde, en conjunto con otros profesores, está trabajando en una *Historia Monetaria* y en *Una Historia Económica de Chile*. En esta última línea publicó recientemente "The Comparative Economic Performance of Chile: 1810-1995" en *Estudios de Economía*, Diciembre 1998.

* Deseo agradecer los comentarios de los profesores Gert Wagner, Pedro Jeftanovic, José Díaz y José Jofré. Como siempre, la responsabilidad por las opiniones expresadas en este artículo es exclusivamente mía.

ROLF LÜDERS, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vicuña Mackenna 4860, Macul, Santiago, Chile.

Fax: (56-2) 553 2377

E-mail: rluders@volcan.facea.puc.cl

económica de los últimos 25 años que incluye un análisis bastante completo de los antecedentes que explican dicho período, análisis del cual Meller extrae un gran número de lecciones de política económica. No provee, sin embargo, como lo hicieron Encina (1911), Pinto (1958), Ahumada (1958), De Castro (1973), y Bulmer-Thomas (1994), una explicación general, simple y novedosa, para nuestro subdesarrollo relativo.

El comentario se centrará en la historia más larga y enfatizará cuestiones de metodología, que son las que, en nuestra opinión, le impidieron a Meller llegar a sugerir las causas centrales de nuestro subdesarrollo y que, al mismo tiempo, explican algunos de los vacíos que le encontramos a ésta, por lo demás, muy valiosa obra.

I

LA POLÍTICA ECONÓMICA, LAS LECCIONES DE LA HISTORIA Y EL MÉTODO DE ANÁLISIS¹

El libro de Meller, historia hecha por un economista, invita a reflexionar sobre objetivos y metodología. El objetivo fundamental de la historia es ayudar al hombre de hoy a comprender el mundo en que vive, explicándole en qué forma ha llegado ser como es. Al hacer eso entrega herramientas para entender el presente y –como sostiene Popper– para responder a la pregunta de qué debemos hacer para mejorar.² Dicen que George Orwell sostuvo una vez que aquel que controla el presente, controla el pasado y el que controla el pasado, controla el futuro³. La economía, en cambio, es una ciencia que tiene por objeto estudiar el problema de la elección frente a múltiples demandas y recursos escasos y se aplica normalmente al estudio del comportamiento de organizaciones sociales.

Hasta 1960 la historia económica utilizó exclusivamente la metodología de la historia, acogiendo, sin embargo, las lecciones de la teoría económica para evitar juicios contradictorios con la última. Ya Sombart⁴ escribía en 1929 que “los hechos son como las perlas, necesitan un hilo que las engarce”. Según Cipolla “la idea unificadora es la teoría económica o, como suele decirse hoy, el “modelo”⁵.

Durante la década de los 60 nace la “nueva historia económica”, cuyo exponente más conocido es Robert Fogel, que luego obtuvo el Premio Nobel por sus trabajos. La principal diferencia entre esta nueva corriente y los historiadores económicos

1 En su inicio esta sección recoge partes de un breve escrito que preparáramos con Patricio Bermedo para un seminario interno del proyecto de Historia Económica de Chile auspiciado por Empresas CB.

2 Entrevista a E.H. Carr (1980) y Popper, K. (1992).

3 Grossman (1999).

4 Citado por Cipolla (1991).

5 Cipolla (1991).

tradicionales, consiste en que el tipo de preguntas que se hacen los nuevos historiadores *requieren* del uso de la medición de los fenómenos económicos. Por ejemplo, Fogel en su famoso trabajo sobre los ferrocarriles (*Railroads and American Economic Growth*, 1964) evalúa el impacto de los ferrocarriles sobre el crecimiento económico de EE.UU.; lo hace describiendo lo que habría pasado en ausencia del subsidio otorgado a la construcción de los ferrocarriles, concluyendo que EE.UU. habría crecido al menos a una tasa similar a la observada, contradiciendo así frontalmente la opinión especializada prevaleciente, formada fundamentalmente en historias económicas que hacían abstracción de mediciones y confrontaciones de hipótesis. Posteriormente el mismo Fogel, en un trabajo muy controversial por otros motivos, evaluó el aporte económico de la esclavitud en EE.UU. Evidentemente que juicios de esa naturaleza sólo se pueden hacer con cierta rigurosidad en base a la combinación de una proposición de hipótesis por un lado, y mediciones, por el otro.

Los historiadores, en general, recogen la mayor cantidad de información posible y en base a lo que esa información les sugiere, describen, más que explicar, el fenómeno que les interesa. Los economistas, en cambio, tienden a definir 1) un “problema”, en este caso posiblemente el del relativamente bajo nivel de ingreso alcanzado por el país, 2) a plantear una “hipótesis”, y 3) a someterla a prueba empírica. Para ello formulan algún “modelo” basado en la teoría económica, que no es sino una abstracción de lo que estiman es la realidad, y utilizan la econometría. Para poder hacer econometría se requieren, generalmente, unas pocas series de datos claves construidas con un criterio uniforme.

Es indudablemente cierto que cada uno de los dos enfoques tiene sus limitaciones. Citando nuevamente a Cipolla, “el economista se ve limitado por el carácter general de sus paradigmas, de la misma manera que el historiador le limita el carácter ineluctablemente específico de su narrativa”. La realidad es demasiado compleja para poder ser captada a través de unas pocas variables, como lo tiende a hacer el economista, y el vacío puede ser llenado aplicando el método histórico. Cipolla dice al respecto, lo que “para el economista pueden ser elementos perturbadores, para el historiador son la sal que determina la especificidad peculiar de esa situación histórica dada e irrepetible”⁶.

Es interesante constatar que Meller utiliza, para explicar el fenómeno general del crecimiento económico en Chile, más bien el método de los historiadores, que aquel de los economistas, si bien en cada uno de los episodios que cubre, tomados

6 A pesar de esto, el historiador igualmente debe limitar su descripción a un subconjunto de observaciones, ya que una descripción de la realidad, en su totalidad, es imposible. Escribe Veyne (citado por Cipolla) que “evidentemente es imposible narrar todos los hechos del pasado y, por consiguiente, es necesario seleccionar”. Según Cipolla “cualquier reconstrucción histórica es, pues, una simplificación más o menos drástica de la realidad, lo cual quiere decir que el resultado serán deformaciones, representaciones erróneas y falsificaciones puras y simples”. Nota: parece más probable que Cipolla haya usado una expresión como “pueden ser” en vez de “serán” en la frase anterior y que el uso de “serán” es un simple error de traducción.

aisladamente, no sucede lo mismo. En una historia económica de Chile centrada en el problema del crecimiento nos gustaría haber encontrado una descripción analítica de la trayectoria del país basada en un modelo explícito y comprobado cuantitativamente, además de las “historias” que expliquen los diferentes episodios que la caracterizan. Es posible alegar que la calidad de los datos no lo permite. No obstante, un problema parecido lo tuvo, por ejemplo, Fogel en sus trabajos y lo resolvió utilizando sólo aquellos datos en que confiaba y recurriendo a métodos cuantitativos simples, coherentes con la calidad de la información disponible. Por ejemplo, McCloskey señala que el libro de Fogel sobre los ferrocarriles “contiene tanta buena historia y economía, pero en cuanto a la econometría, se encuentran solamente dos regresiones simples”⁷. Ellas, sin embargo, fueron esenciales para “medir” el fenómeno en referencia⁸.

Meller en su libro esboza un modelo neoclásico de crecimiento, que en principio parece perfectamente apropiado para el caso, pero no se encuentra en su historia ningún esfuerzo explícito por utilizarlo como el “hilo conductor” de su relato y, mucho menos, por someterlo a prueba. Es cierto que no existían y aún no disponemos de datos sobre inversión en capital físico y humano y sus respectivas tasas de retorno, para el siglo pasado, variables que constituyen la base de dicho modelo, lo que entraba trabajos de este tipo. Existen, no obstante, otros datos que se pueden utilizar como estimadores (“proxies”). Es más, el solo hecho de construir series de datos, propiamente tales o estimadores, de largo plazo, útiles para someter a prueba una hipótesis explícita, contribuye enormemente a entender la evolución histórica de la economía.

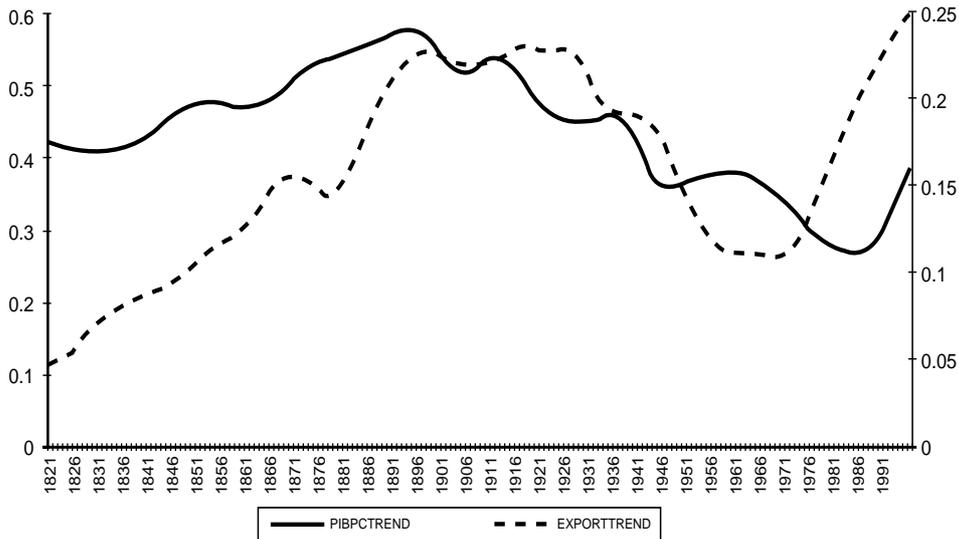
A continuación dos muestras solamente para ilustrar, en este lugar, lo que se está aseverando en materia de metodología, dejando para la última sección una interpretación de la información. Meller correctamente enfatiza la importancia del comercio exterior (salitre primero, cobre luego) para el crecimiento en las etapas iniciales de su historia (1880-1930). Sin embargo, el lector, al menos, no se percata de la estrecha asociación que hay durante *toda* nuestra historia entre los volúmenes de comercio exterior, que hasta cierto punto responden a las políticas económicas internas, y el desempeño económico relativo de Chile, como lo sugiere el gráfico N° 1. ¿No será posible encontrar en esta relación una parte muy importante de la explicación de nuestro pobre desempeño económico relativo?

7 McCloskey, *ibid.*

8 Las comillas buscan destacar que se trata de un acto que trasciende la medición estrecha. Se trata de una cuantificación en una determinada perspectiva, esto es, un aprovechamiento de la información recogida en función de la hipótesis planteada; de una síntesis de los antecedentes con el fin de optar entre refutación o sobrevivencia de la explicación a priori.

Gráfico N° 1

Producto Per Cápita Chile/Producto Per Cápita EE.UU. y Exportaciones (Quantum)/Producto Tendencias, 1820-1995



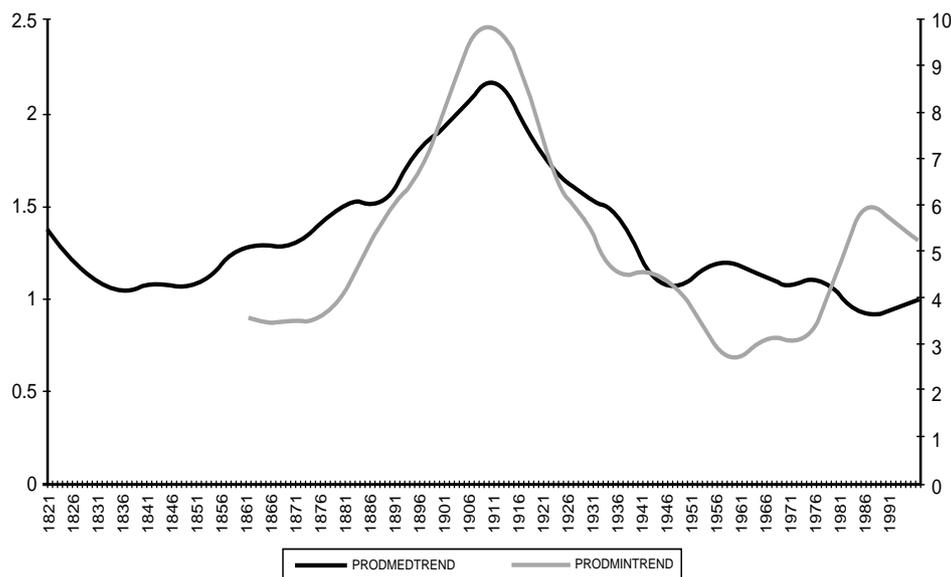
Fuente: Braun et al. (1999)

Otro ejemplo de lo interesante que resulta ser el análisis de la historia económica en una perspectiva de largo plazo, con la cuantificación correspondiente, es comparar el desempeño de la economía chilena, medido como la relación entre el PIB per cápita de Chile en relación a aquel de U.S.A., con la relación producto medio a salarios reales y la relación producto medio minero a producto medio total (ver las dos últimas relaciones en el gráfico N° 2). La tendencia de la segunda relación puede utilizarse como un estimador de la tendencia de la inversión, variable que también responde, en parte al menos, a los lineamientos de política económica del país, y juega un rol clave en el comportamiento de la productividad. Llama la atención la aparente correlación entre estas variables y el desempeño económico de Chile hasta los años 60. Es posible que incluyendo los demás sectores explotadores de recursos naturales en el análisis gráfico, se pueda extender la correlación hasta el presente. O, a lo mejor, estamos definitivamente dejando de ser una economía exportadora de recursos naturales.

Quizás sea la falta de este análisis más global y/o general que le impide a Meller confirmar alguna de las hipótesis existentes sobre nuestro subdesarrollo relativo o presentar una explicación alternativa. ¿No sugieren los datos que graficamos sobre el desempeño de la economía chilena, conjuntamente con lo que sabemos fueron, en líneas muy gruesas, las políticas económicas aplicadas a través del tiempo, una clara

Gráfico N° 2

Producto Medio/Salarios Reales y Producto Medio Minero/Producto Medio Total Tendencias 1820-1995



Fuente: Braun et al. (1999)

relación entre políticas y desempeño? Al mismo tiempo, la metodología que emplea Meller es útil para analizar episodios en particular, como la crisis de 1970-1973 y 1980-1982, y las transformaciones económicas durante el Régimen Militar, que constituyen, por cierto, la parte más valiosa de su trabajo. En este comentario, sin embargo, continuaremos concentrándonos en la historia larga.

II

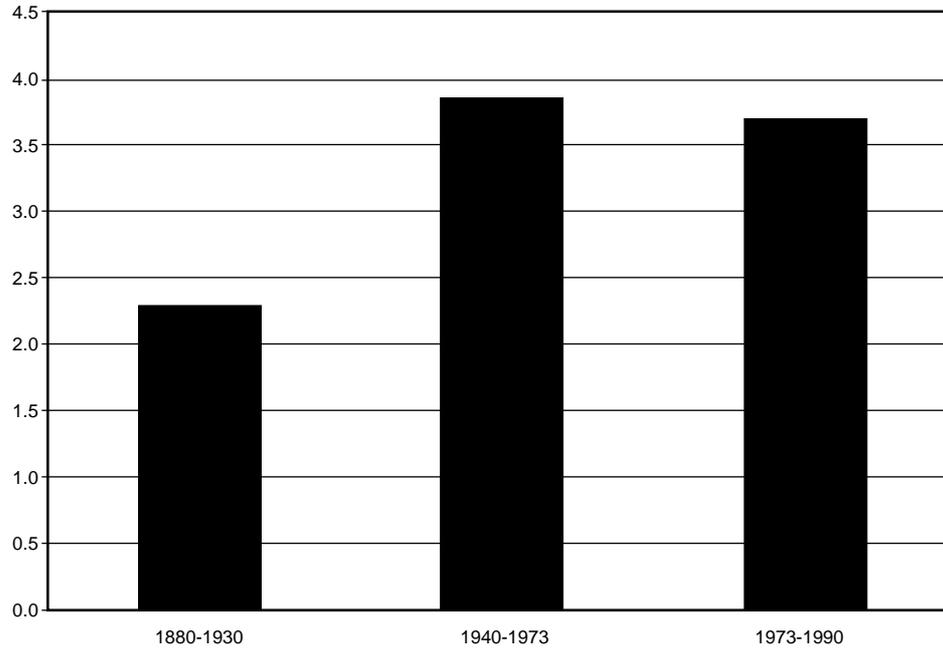
¿LA TRAYECTORIA VIRTUOSA DE MELLER O UN SIGLO XX DE DECADENCIA ECONÓMICA?

En su libro, Meller nos describe un desempeño económico muy diferente de aquel implícito en los gráficos antes presentados. En efecto, tal como se aprecia en el gráfico N° 3, Meller representa una economía en que el producto crece a una tasa creciente a lo largo de las diversas etapas que él define y que concuerdan con aquellas utilizadas generalmente por economistas e historiadores. ¿Cómo es posible que la misma realidad pueda ser percibida en forma tan distinta? Para Meller habría un evidente progreso; para nosotros, un pobre desempeño económico, por sobre todo si consideramos el período 1890-1990.

Gráfico N° 3

Chile: Crecimiento del Producto 1880-1990

(porcentaje, promedio anual)



Fuente: Meller, P. (1996), cuadro N° 4.1.

Si el libro de Meller tiene alguna tesis dominante, es que el desarrollo económico es un proceso que necesariamente toma mucho tiempo. Hay que acumular capital humano y tecnológico, en un sentido muy amplio de la palabra, incluyendo por cierto la experiencia, lo que no permite “quemar etapas”. En su visión, y es la que subyace a muchos de sus juicios, fue esa creciente, pero paulatina, acumulación de capital humano la que permitió que, como tendencia general, las tasas de crecimiento económico, medidas con respecto al propio pasado, se aceleraran a través del tiempo. Es esta misma característica que le permite ser optimista hacia el futuro, pero que también explica nuestro actual nivel de ingreso, significativamente más bajo que aquel de USA, Europa y Japón, para mencionar sólo aquel de algunos países y regiones.

El autor enfatiza el desarrollo ascendente de la tasa de crecimiento económico en Chile, sin ignorar la evolución de las variables poblacionales. Si bien entre 1940 y 1970, como lo destaca Meller, el producto total de Chile creció rápido, también lo hicieron la población y fuerza de trabajo, lo que, según lo expuesto en su libro, explicaría el relativamente pobre desempeño de la economía chilena durante ese período, si es que se le juzga sobre una base per cápita. Sin embargo, los cálculos que hace para estimar lo que habría sucedido con el producto por persona en ausencia de la excepcionalmente alta tasa de crecimiento de la población, no valoran en absoluto el aporte de las personas sin entrenamiento, lo que en nuestra opinión no corresponde a la realidad y sobreestima significativamente el desempeño verdadero de la economía durante el período señalado.

Esto nos lleva a reflexionar sobre la variable que se debe usar como patrón de medida para juzgar la economía a largo plazo. ¿Debe ser el crecimiento total, utilizado por Meller como base para sus juicios, o el crecimiento del producto por persona, utilizado normalmente por la profesión? ¿Se debe comparar una de esas variables a lo largo del tiempo, como también lo hace Meller, o en relación a la de otros países, como preferimos nosotros?

No existe una respuesta única a estas interrogantes, pero la visión de la calidad del desempeño económico a largo plazo del país cambia, como lo muestran los gráficos anteriores, radicalmente si se utiliza una u otra medida. Si se desea juzgar la evolución del bienestar de la población a través del tiempo, la medida ideal es, ignorando consideraciones válidas de distribución, el crecimiento del producto per cápita⁹. Sin embargo, tal medida nada nos indica sobre el crecimiento potencial, objetivo que se logra en parte al hacer comparaciones con otros países¹⁰. Es por ello que la mejor medida de *desempeño* económico de largo plazo, o la menos mala, parece ser el crecimiento por persona en relación a otro país o a un conjunto de países.

¿Es, entonces, realmente cierto, como postula implícitamente Meller, que las condiciones iniciales nos condenaron a llegar a fines del siglo XX con un ingreso per cápita que, en el mejor de todos los casos, es un tercio de aquel de los países desarrollados? Si, en vez de usar a Chile como autorreferente y su producto total, Meller hubiera comparado el crecimiento económico per cápita nuestro con aquél de otros países, habría llegado a conclusiones bien distintas, como se desprende de las siguientes consideraciones.

En primer lugar, una simple revisión del crecimiento económico de otros países que a comienzos del siglo pasado tuvieron ingresos por persona similares al chileno, revela una gran disparidad de experiencias. Algunos, entre ellos Japón y varios tigres asiáticos, crecieron mucho más rápido que Chile en promedio, en cambio otros, entre ellos México por ejemplo, lo hicieron a tasas menores. Además, la mayoría de los países “exitosos” experimentan verdaderos “saltos” en sus niveles de ingreso por persona, eso es, en unas pocas décadas pasaron de niveles de rentas per cápita bajas o muy bajas a otras cercanas a aquellas de los países más desarrollados.

Esta observación, por cierto, pone en duda la tesis de la inevitabilidad del desarrollo paulatino. Además sugiere que el desarrollo económico no es accidental, sino posiblemente resultado de la aplicación de las políticas económicas apropiadas.

9 Esto es solamente cierto si, como lo hacen generalmente los economistas, la unidad de referencia es el individuo y su bienestar. Si, como postulan algunos, una mayor población es en sí mismo un factor de bienestar, lo anterior evidentemente que no es cierto.

10 Considere un conjunto de personas de características enteramente similares que toma clases de atletismo con el mejor profesor del ramo. Durante la primera medición, Juan y todos los demás corrieron los 100 metros planos en 15 segundos. Las siguientes mediciones para Juan, tomadas cada fin de mes, son de 14.5, 14.0, 13.5, 13.0. y 12.5 segundos. ¿Lo ha hecho bien? Sabemos que corre mucho más rápido después de haber tomado las clases, pero sólo sabremos cuán bien lo ha hecho si comparamos su progreso con los demás alumnos del curso.

Pero también se podría desprender que tal como hay políticas “buenas”, hay otras que son “malas”.

En segundo lugar, el estudio de las tasas de crecimiento *promedio* del mundo revela una trayectoria ascendente hasta los años 70, similar, en cuanto a tendencia creciente, a la que experimentara Chile (Maddison, 1995). Se trata, pues, de un fenómeno de carácter mundial y no local, por lo que la explicación de las tasas de crecimiento económico ascendentes a través del tiempo hay que buscarla en factores que afectaron toda la economía mundial y no solamente a Chile. Antes del siglo XVIII el producto por persona probablemente estuvo estancado, por los motivos descritos por Malthus (1798). A partir de entonces, el desarrollo tecnológico hizo rentable invertir en capital humano. Para incentivar tal acumulación de capital, las rentas debían exceder el nivel base de ingresos en al menos los intereses de la inversión. Además, la rebaja del costo de transporte y la existencia de potencias poderosas capaces de mantener el orden internacional y hacer respetar los contratos permitieron una fuerte, si bien irregular, expansión del comercio internacional, con su impacto favorable sobre el crecimiento. Por lo demás, después de 1970, las sucesivas crisis del petróleo y sus efectos, principalmente, redujeron las tasas de crecimiento del producto.

En tercer lugar, durante gran parte del siglo pasado, contrariamente a lo señalado por Meller, el producto por persona de Chile convergió hacia aquel de los demás países, o, si se prefiere, hacia el de EE.UU., como se muestra en los gráficos anteriores. Es decir, “le fue bien a la economía chilena”. Algo similar está sucediendo también desde 1985; en cambio durante la mayor parte del presente siglo se produjo una notoria divergencia, es decir, “le fue mal a la economía chilena”. Esto sugiere que algo sucedió hacia fines del siglo pasado que redujo nuestra tasa de crecimiento económica relativa y que, de haberse continuado con la trayectoria pasada, nuestra situación de riqueza habría sido a estas alturas muy distinta¹¹.

III

LOS EFECTOS DEL SALITRE SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE CHILE

El quiebre en el buen desempeño económico de Chile hasta fines de siglo XIX ¿puede haberse producido como efecto del impacto del salitre en la economía de Chile? ¿Puede el salitre, que generó inicialmente enormes riquezas para el país y el Estado, haber inducido cambios institucionales que expliquen parte de la decadencia

11 Evidentemente que la visión sinóptica de Meller difiere radicalmente de la nuestra. Para Meller la tasa de crecimiento del producto (total) se aceleró desde el momento del “despegue” con el salitre en 1878; en cambio para nosotros la tasa de crecimiento del producto per cápita en relación a aquella del resto del mundo es mayor durante el siglo pasado, pero más baja durante éste, hasta 1985. De hecho, estamos recién empezando a acercarnos a los niveles relativos de comienzos del siglo pasado.

que se observa desde entonces? Utilizamos acá la expresión instituciones en su acepción más general, eso es, incluyendo las costumbres e incentivos, y postulamos tentativamente que éstos cambiaron radicalmente a raíz del shock salitrero. ¿Qué rol, si alguno, jugó el ciclo del salitre en nuestro desempeño económico?

El salitre, como destaca Meller, incrementó significativamente la riqueza de Chile y, en particular, del Estado, que la recibió por la vía de impuestos de aproximadamente un tercio de los ingresos brutos que generaba la explotación del mineral. Esto *pudo* haber dado origen a dos fenómenos relacionados entre sí: por un lado, un proceso de búsqueda de rentas (*rent seeking*), que desplazó al esfuerzo productivo, única fuente de crecimiento, y, por el otro, la “cuestión social”, que indujo a los gobiernos, en su afán por evitar la irrupción de conflictos violentos, a aplicar políticas de ingreso altamente distorsionadoras. Se trata de dos hipótesis no probadas, que evidentemente hay que confirmar, pero que surgen en parte de la propia historia de Meller.

La búsqueda de rentas

Es característico de la propia naturaleza humana tratar de obtener los bienes con el menor esfuerzo posible. Si no hay Estado que pueda redistribuir, el hombre tiene que obtener sus ingresos produciendo bienes y servicios, que valen lo que los compradores están dispuestos a pagar por ellos. Si existe un Estado, es posible obtener ingresos sin producir simplemente logrando que éste transfiera rentas de una u otra manera. Si el Estado tiene acceso a importantes rentas, como sucedió en el caso del salitre en Chile, las posibilidades de obtener ingresos por esta última vía son especialmente atractivas.

El proceso de búsqueda de rentas, que se inició durante los años 1880 con la asignación de las rentas del salitre, fue impulsado más adelante por el intervencionismo discrecional del esquema sustitutivo de importaciones. Fueron, en primera instancia, los grupos productores los principales beneficiados por las rentas del salitre, pero, con el correr del tiempo, se ampliaron notablemente los sectores con acceso a las rentas del Estado, tal como también las fuentes de recursos que lo hicieron posible. En especial, de la distribución directa de las rentas del salitre, se pasó, cuando éstas comenzaron a agotarse entre la primera Guerra Mundial y la Gran Depresión, a un esquema de empleo público artificial, protección y regulaciones. Este comportamiento es típico. Según Jeftanovic (1992), una característica de las enfermedades holandesas, que sin duda sufrimos con el salitre, es que, una vez que el auge exportador cesa, las sociedades hacen todos los esfuerzos posibles por seguir disfrutando de los beneficios que obtenían durante el “boom”. Chile parece no haber sido una excepción.

Es más, los empresarios, representados por los partidos políticos de centro-derecha, que dominaron la escena hasta mediados de los años 60, apoyaron la creación de instituciones que les permitieron apoderarse de una parte de las rentas del Estado.

Sin embargo, entre 1964 y 1973, cuando los partidos de centro-izquierda pasaron a controlar los gobiernos, se da “vuelta la tortilla” y estos últimos partidos utilizaron la misma regulación antes señalada para intentar distribuir ahora la riqueza y renta a favor de las clases trabajadoras. Es, en particular, este intento que llevó al quiebre institucional de 1973.

¿La “farra” de las rentas del salitre?

Estrechamente relacionada con el tema del nacimiento del proceso de búsqueda de rentas, está la cuestión de la asignación de los recursos adicionales proporcionados por el salitre. Si las rentas del salitre fueron bien o mal utilizadas es un asunto controversial entre los historiadores económicos. Vial (1981) sostiene que no y Meller, Palma (1979) y Cariola y Sunkel (1990) afirman lo contrario.

¿Qué nos dicen los datos al respecto? En relación a la distribución del gasto entre consumo e inversión por parte del sector privado, nada se puede decir con certeza, dado que no existen todavía datos sobre inversión privada para las últimas dos décadas del siglo pasado. Sin embargo, la relación entre el aumento del producto medio y el aumento del salario real medio entre 1880 y 1900, que sube como se puede apreciar en el gráfico N° 2, sugiere que la inversión aumentó significativamente.

Sin embargo, tenemos datos sobre ingresos y gastos fiscales que nos pueden servir para arrojar alguna luz sobre el comportamiento del fisco en materia de utilización de la renta salitrera¹². Para esos efectos hicimos el siguiente ejercicio. Supusimos que entre el año 1880 y el año 1900, en ausencia de la Guerra del Pacífico, los ingresos y gastos fiscales hubieran aumentado a la misma tasa de la tendencia de aumento del PIB, eso es, que la elasticidad ingreso de las entradas y gastos fiscales fue igual a 1, una cifra relativamente conservadora¹³. La diferencia acumulada entre dichos valores estimados y los realmente observados para los 20 años señalados, corresponde entonces a la estimación del efecto del shock salitrero sobre las cuentas fiscales¹⁴.

El cuadro N° 1 muestra los resultados del ejercicio. Utilizando el lenguaje actual, es posible afirmar que el shock salitrero produjo una “holgura” de muy aproximadamente US\$ 3.500 millones, dólares de poder adquisitivo de 1995. Esto representa US\$ 245 por persona, un 27,6 por ciento de la renta per cápita de 1880. Una parte no despreciable de esa holgura, un 23,6 por ciento, fue utilizada para rebajar impuestos directos e indirectos, lo que benefició mayormente a la población activa en

12 Ver Jofré, Lüders y Wagner (1999).

13 Ver Lüders y Wagner (1999).

14 Para los efectos del cálculo, supusimos que el shock corresponde a los mayores ingresos tributarios sobre 1) recursos naturales mineros y 2) impuestos de importación, y al mayor déficit. Se incluyen los tributos sobre las importaciones, porque ellas solamente fueron posibles por los mayores ingresos generados por las exportaciones de salitre. Se supone que, igualmente, sólo se pudo financiar el mayor déficit por las expectativas de rentas asociadas al salitre.

el sector formal, y un 37,1 por ciento se utilizó para incrementar los gastos en las funciones tradicionales del Estado, incluyendo el servicio de la deuda. Del remanente, un 39,3 por ciento de la holgura, la mayor parte, un 81,5 por ciento, fue destinada a incrementar los gastos de construcción de caminos, puertos, ferrocarriles, obras de regadío y a funciones de apoyo a la industria, etc. El remanente se utilizó para mejorar la cobertura y calidad de la educación.

Cuadro N° 1

Distribución del Shock de Riqueza Fiscal del Salitre

| | Millones de pesos de 1995 | Millones de dólares de 1995 |
|--|---------------------------|-----------------------------|
| Mayores Recursos Fiscales Disponibles | 1.371.542 | 3.457 |
| Aumento del Gasto en OO.PP., Industria, Agricultura y FF.CC. | 439.014 | 1.106 |
| Reducción de Impuestos | 323.388 | 815 |
| Aumento del Gasto en Reducción de Deuda | 274.883 | 693 |
| Aumento del Gasto en Consumo Fiscal | 234.610 | 591 |
| Aumento del Gasto en Educación | 99.647 | 251 |

Nota: Tipo de cambio \$/US\$ año 1995 = 396,773

Período cubierto 1880-1900

Fuente: Preparado a partir de datos de Jofré, Lüders y Wagner (1999).

Los resultados no son concluyentes, pero sugieren una importante presión para reducir la carga impositiva y beneficiar al sector productivo del país, en vez de aumentar el capital humano de los menos pudientes y hacer un esfuerzo por igualar las oportunidades. Por un lado, concordando en parte con lo que sostiene Meller, no es posible argumentar en absoluto que se “farrearón” los recursos adicionales que proporcionó el salitre, dado que se destinaron recursos adicionales a las obras públicas y a la educación. Por el otro lado, no cabe la menor duda que se podría haber hecho mucho más en las materias señaladas, si es que no se hubieran rebajado los impuestos y si se hubieran aumentado menos los gastos en consumo estatal, que absorbieron el 17,1 por ciento del shock de riqueza. Especialmente en educación, el esfuerzo adicional fue modesto en comparación a lo que podría haber sido. Sabemos que el Presidente Balmaceda fue partidario de hacer mayores esfuerzos en esa dirección. ¿Cuál habría sido la suerte del país si el esfuerzo educacional se hubiera multiplicado a partir de 1880? ¿Habría surgido la “cuestión social”, que tanto daño le ha hecho al país?

La “cuestión social”

Por el otro lado, junto con el desarrollo del salitre, surgió una elite que se destacó por su afán consumista (grandes casas, fiestas esplendorosas, viajes de placer largos y costosos, etc.), un comportamiento muy distinto del que habían tenido los antiguos terratenientes¹⁵. Pero también nació una clase proletaria, que percibía remuneraciones relativamente bajas y estuvo inicialmente concentrada en los centros mineros. La “cuestión social” surgió entonces, principalmente, por las condiciones de vida proletarias en relación a la de los burgueses y por la influencia, entre otros, de movimientos obreros internacionales. Como lo destaca Meller, a partir de ese momento la lucha de clases pasa a ser una constante en el desarrollo del país. Tal lucha sólo se mitigó como consecuencia de la nueva Ley Laboral de fines de los años 1970, que redujo el poder de las cúpulas sindicales y despolitizó las negociaciones colectivas, y del crecimiento relativamente rápido del ingreso a partir de mediados de los años 80.

El efecto de la “cuestión social” sobre la política económica del país fue muy pernicioso, generando una especie de círculo vicioso: las desigualdades existentes inducían a las autoridades a tomar, para evitar una crisis social, medidas redistributivas distorsionadoras de la asignación de recursos, las cuales disminuían las tasas de crecimiento y tenían efectos negativos sobre los niveles de salarios y el empleo, en vista de lo cual se profundizaban las políticas redistributivas, etc. Medidas redistributivas típicas eran, como nos ilustra Meller, salarios mínimos mayores que los niveles de salario de clareo de mercado; fijaciones de precios de bienes “esenciales” por debajo de sus costos mínimos totales unitarios; fijaciones de tasas de interés más bajas que las de mercado; retrasos cambiarios; incrementos del gasto social y el consiguiente desplazamiento (“crowding-out”) de la inversión privada; etc. Incluso una parte del proteccionismo, tan pernicioso para el país, se puede explicar seguramente como parte de las políticas de ingreso aplicadas entonces. Las ineficiencias generadas por estas medidas explican una parte importante de nuestro subdesarrollo relativo.

En resumen, el salitre evitó el estancamiento económico a comienzos de los años 1880 y permitió que el ingreso siguiera creciendo rápidamente hasta fines de siglo, aproximadamente. En eso concordamos plenamente con Meller. Sin embargo, dada la información ahora disponible ¿no es posible que, con el salitre, Chile se convirtiera en un país con características de rentista, en que la preocupación central pasó a ser la asignación de esa renta, en vez de la producción de nuevos ingresos? Si es así, esa costumbre sólo se rompió, y ni siquiera del todo, durante el régimen militar. Es más, no se aprovechó la renta del salitre para hacer una mayor inversión en recursos humanos, quizás la única forma de haber evitado las disparidades de ingreso que dieron origen a la aplicación de políticas de ingreso, con muy buenas intenciones, pero con resultados funestos para la economía.

15 Encina (1911).

IV

EL PAPEL DE LA GRAN DEPRESIÓN SOBRE EL CAMBIO DE MODELO ECONÓMICO

Meller, como es tradicional entre historiadores económicos, supone que durante 1930-1932 se produce un cambio radical de las instituciones y políticas económicas, que transformaron el modelo económico “liberal” imperante hasta entonces, en otro de “sustitución forzada de importaciones”, que perduró hasta la época de la Unidad Popular.

Bien vale la pena reflexionar más sobre este supuesto. Por ejemplo, ya hemos visto que el PIB per cápita chileno dejó de converger hacia aquel de los EE.UU. tres décadas antes, al mismo tiempo que se estancaron las exportaciones. Sabemos que el proteccionismo también se inició antes, incluso ya durante las últimas décadas del siglo pasado (Cortés, Butelmann y Videla, 1981), en parte importante como respuesta a un tipo de cambio real que estaba cayendo rápidamente como consecuencia del “boom” salitrero. Más adelante, el comercio internacional se vio restringido severamente hasta fines de la Segunda Guerra Mundial, por lo que hasta entonces la producción nacional se vio naturalmente protegida. Aún más, los programas sociales comenzaron como reacción a la “cuestión social”, con programas de viviendas a comienzos del siglo XX y una Seguridad Social que se institucionalizó durante el primer gobierno de Arturo Alessandri Palma. En materia fiscal, la peor crisis de este siglo no se produjo durante la Gran Depresión, sino en 1922, cuando se desplomó el precio del salitre. Además, el gasto público no aumentó rápidamente sino después de los años 1930¹⁶. Quizás sólo las instituciones monetarias cambiaron bruscamente durante la Gran Depresión, cuando el país abandonó la convertibilidad en forma definitiva.

Por todo ello, quizás sea más útil pensar en términos de un continuo proceso de transformación de las instituciones económicas nacionales. Bajo esa perspectiva, a partir de fines del siglo pasado, las instituciones económicas se fueron transformando en forma más o menos continua para 1) forzar crecientemente la sustitución de bienes y servicios importados, 2) permitir una mayor intervención discrecional de los gobiernos y 3) proveer una mayor cantidad de bienes y servicios por parte del Estado, proceso que se aceleró a partir de los años 1930 y, por sobre todo, con altos y bajos, después de la Segunda Guerra Mundial.

Por lo demás, aunque aún no lo hemos estudiado en profundidad, pensamos que sería interesante someter a un test riguroso la hipótesis, también aceptada por Meller, que el cambio de institucionalidad durante los años 1970 fue drástico e inducido por la crisis económica, social y política de entonces. No cabe duda que lo fue, si se compara

16 Ver Jofré, Lüders y Wagner (1999).

1973 con 1980, para escoger arbitrariamente dos fechas. Pero si se considera el período 1971-1973 como un extremo (“outlier”) ¿no hay cierta continuidad en la orientación de los cambios de políticas comercial, monetaria y de gasto social aplicadas durante el período 1964-1970 y aquellas del Régimen Militar, sobre todo durante los años 70?

En resumen, la evidencia parece apuntar, al contrario de la impresión que queda al leer el libro de Meller, a cambios de instituciones y políticas económicas más bien graduales, si bien no parejamente graduales, reflejando, posiblemente, el cambio de condiciones externas, pero también la evolución, siempre lenta, de los paradigmas que sobre la materia adopta la población y/o sus líderes. No obstante, puede ser útil, para fines expositivos, caracterizar períodos. Si es así ¿no parece más conveniente introducir un “quiebre” en nuestra institucionalidad económica a fines del siglo pasado, como consecuencia de los efectos que produjo el shock salitrero, en vez de durante la Gran Depresión, y concebir a ésta simplemente como una gran crisis de carácter macroeconómico? Mientras no investiguemos más, concordaríamos con Meller que el otro quiebre se produjo en 1970-1973.

V

LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y EL RÉGIMEN MILITAR

En dos interesantes secciones, Meller contrasta la visión de los políticos y aquella de los economistas ortodoxos respecto a los antecedentes que llevaron al quiebre democrático en 1973. En ese sentido destaca el efecto de la ampliación de la base electoral y el fracaso de las políticas económicas. Nosotros quisiéramos acá destacar el papel de la falta de respeto por el estado de derecho y, en particular, los derechos de propiedad.

No existe, evidentemente, *una* explicación de los políticos –diferentes analistas tienen visiones diversas–, pero en general ellas enfatizan el rol de la creciente participación de la ciudadanía en las elecciones, que, considerando las condiciones socioeconómicas del país, se reflejaron en una participación también creciente de los partidos de izquierda en las preferencias de los votantes, hasta que en 1973 llegaron al poder, aunque sin la mayoría absoluta. Es entonces el programa de reformas del conglomerado de partidos de izquierda, intolerable para los grupos de centro-derecha, que generó la reacción¹⁷. Meller discrepa de esto último y sostiene, en cambio, que la reacción se produjo ante la perspectiva de que las reformas que habría implementado la izquierda habrían sido irreversibles. Para dar apoyo a su argumento, Meller sostiene que frente a las reformas de Frei, también radicales, no se produjo la misma reacción que frente a aquellas del régimen de la UP.

17 Esta última es, en particular la opinión de Moulian (1982).

Según Meller, los economistas ortodoxos enfatizan, en cambio, la aplicación de políticas económicas inadecuadas y la búsqueda de rentas, entre otras cosas, que se tradujeron en tasas relativamente bajas de crecimiento económico y en una desigual distribución de la renta y, por ende, en un gran descontento popular. Este eventualmente se tradujo en la demanda por el pronunciamiento militar, suponemos que para poder rectificar las políticas económicas, aunque Meller no lo explicita.

En realidad, nos parece que las explicaciones de los políticos son perfectamente coherentes con aquellas de los economistas ortodoxos y ambas se complementan, si agregamos el tema del tratamiento de los derechos de propiedad. Políticas económicas inadecuadas que, a partir de fines del siglo pasado, distorsionaron en forma creciente la asignación de recursos y políticas de ingreso que desincentivaron el esfuerzo laboral y de acumulación de recursos, lógicamente generaron diversas propuestas de reforma, que, a partir de los años 1960, se concentraron, como se sabe, en tres programas excluyentes uno de otro, que podrían denominarse como de “conservación” (derecha), “reforma” (principalmente la democracia cristiana) y “revolución” (izquierda).

Los adherentes a este último programa fueron aumentando, producto de la ampliación de la base electoral, como también por el resultado de la difusión de modelos que parecían entonces muy exitosos, como por ejemplo los de Suecia, Cuba, China y la Unión Soviética, y por el creciente deterioro relativo de nuestra economía. Esta se vio especialmente afectada por la baja inversión privada, consecuencia obvia de la posibilidad creciente de que llegaran al poder regímenes que violarían, en mayor o menor grado, el estado de derecho y, en particular, los derechos de propiedad privada, como efectivamente sucedió. El programa de la democracia cristiana consultaba la reforma agraria e incluyó la “chilenización” de la Gran Minería del Cobre. El programa de la UP era aún más radical, incluyendo la profundización de la reforma agraria y la nacionalización de un gran número de empresas “estratégicas”, entre ellas, por supuesto, la Gran Minería del Cobre y los servicios públicos.

El amplio apoyo tácito al pronunciamiento militar, que sin duda existió, se produjo entonces, en nuestra opinión, tanto por el desastroso manejo macro-económico, que afectó a prácticamente toda la ciudadanía, como por el programa de reformas, especialmente las estatizaciones, que parecían conducir a un régimen totalitario sin vuelta.

Es en este sentido que la falta estricta de respeto por los derechos de propiedad a partir de la segunda mitad de los años 60 juega un papel clave, primero en el comportamiento de la economía y, luego, en el quiebre de la democracia y en la llegada de los militares al poder.

VI

¿LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS NO TUVIERON NINGUNA INFLUENCIA EN LA TASA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL PAÍS?

Es interesante que Meller no se refiera a la inflación en aquellas partes del libro en que discute las tendencias de crecimiento económico de largo plazo. En ese sentido, su análisis implícito es totalmente “clásico”, separando lo real de lo nominal y haciendo depender lo primero exclusivamente de variables también reales. Este enfoque, aplicado al caso chileno, resulta ser curioso, dada la larga y notable historia inflacionaria del país y en consideración a los costos económicos que todo el mundo le atribuye a la inflación.

En efecto, la inflación chilena comenzó en 1879, año en que, habiéndose suspendido la convertibilidad antes, se inicia la emisión de papel moneda fiscal inconvertible. A partir de entonces, la inflación y la lucha contra ella ha sido otra constante que ha caracterizado nuestro desarrollo económico. Rincón (1998) estimó, para una muestra de países de América Latina que incluye a Chile, el impacto de la inflación sobre la tasa de crecimiento económico, concluyendo que es significativo. Como se puede apreciar, por lo menos para el período indicado, la inflación fue costosa y es de suponer que lo mismo sucedió con anterioridad.

VII

EXPLICACIONES COMPETITIVAS DEL SUBDESARROLLO RELATIVO DE CHILE

Ya dijimos que Meller presenta en su libro las principales explicaciones que se han dado para nuestro subdesarrollo relativo, pero no se pronuncia a favor, ni en contra, de ninguna de ellas. Entre aquellas hipótesis que cita, pero que no rechaza ni aprueba, se encuentran las de Encina, que se concentra en la falta de recursos humanos apropiados, la de Pinto, que destaca el desequilibrio entre el desarrollo político y el económico, lo que se traduce en demandas populares que no es posible satisfacer, y aquellas de la derecha, en que la búsqueda de rentas juega un papel clave. Tampoco propone realmente una alternativa.

Sin embargo, implícito en su planteamiento está la noción, ya comentada, de que la tasa de crecimiento ha mostrado una tendencia ascendente satisfactoria, consecuencia del proceso natural de desarrollo de los recursos humanos y del aprendizaje en general. Expresando lo mismo en forma más popular, hay que “arar con los bueyes que se tiene” y en ese sentido los errores de política económica que se cometieron, sin duda, fueron inevitables, pero también se fueron corrigiendo en las etapas siguientes de la historia. Meller concluye, después de citar a Haggard (1990),

que “la evolución histórica señala que cada estrategia sucesiva va resolviendo alguna de las insuficiencias o inexistencias precedentes: insuficiencia de ahorro, nivel reducido de empresarios, introducción y diseminación de tecnologías modernas, etc.”¹⁸. Luego, citando previamente también el planteamiento general del mismo Haggard, afirma que las estrategias cambiaron en Chile por grandes shocks económicos, dos externos –en 1880, la Guerra del Pacífico, y en 1930, la Gran Depresión– y el otro de origen interno, la crisis de 1970-1973.

No es tarea nuestra en este comentario proponer una nueva hipótesis sobre el relativamente pobre desempeño de la economía chilena desde su Independencia. Sin embargo, ¿no sugiere el desempeño de nuestra economía una relación con políticas económicas particulares? ¿No han sido sólo aquellas políticas económicas que no discriminaron en exceso, explícita o implícitamente, en contra de las exportaciones, aquellas que nos han permitido converger hacia los niveles de producto de los EE.UU.? En relación a lo mismo, ¿no han sido las enormes inversiones requeridas para expandir nuestras exportaciones basadas en recursos naturales, intensivas en el uso de capital, las que han permitido los aumentos de productividad observados durante los períodos de convergencia? Si todo lo anterior resulta ser cierto ¿qué es lo que indujo a nuestros gobernantes a reemplazar las “buenas” políticas económicas del Siglo XIX, por las “erradas” políticas aplicadas en mayor o menor medida durante la mayor parte de este siglo? ¿Podrá el salitre haber 1) transformado el carácter del chileno desde uno de esforzados productores a otro de “rentistas” y 2) generado la “cuestión social”, ambos factores quizás responsables de las políticas “erradas” a que hacíamos referencia? ¿Qué rol jugó el ciclo del salitre en la primera parte de la decadencia de nuestro desempeño? O por el contrario, ¿qué papel jugaron las políticas económicas, ya influenciadas por la “búsqueda de rentas” y la “cuestión social”, en la declinación del salitre?

Estas y muchas otras preguntas quedan pendientes después de la lectura de la interesante obra de Meller. No obstante, el libro debe, en nuestra opinión, ser consultado por todo aquel que le interese nuestra historia económica, por sobre todo por el completo y objetivo análisis del desarrollo económico de Chile durante las épocas de la Unidad Popular y del Régimen Militar. La historia tiene además el mérito de ser bien escrita, estar dirigida a un público más amplio que el de los economistas y consistir en un exitoso esfuerzo por integrar lo económico con lo político, materia esta última en que, por supuesto, caben legítimas discrepancias.

18 Página 305, tercer párrafo.

REFERENCIAS

- Ahumada, J. (1958): *En vez de la miseria*. Santiago: Editorial del Pacífico.
- Braun, J., M. Braun, I. Briones, J. Díaz, R. Lüders y G. Wagner (1999): "Economía Chilena 1810-1995. Estadísticas Históricas" Documento de Trabajo N° 187, Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile (por aparecer).
- Bulmer-Thomas, V. (1994): *The Economic History of Latin America since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cariola, C. y O. Sunkel (1990): *Un siglo de historia económica de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Cipolla, C. (1991): *Entre la historia y la economía: introducción a la historia económica*. Barcelona: Crítica.
- Cortés, H., A. Butelmann y P. Videla, (1981): "Proteccionismo en Chile: una visión retrospectiva", *Cuadernos de Economía*, Vol. 18, 141-194.
- De Castro, S. (1979): "Inflación y disciplina financiera en el caso chileno" (mimeo).
- Díaz, J., R. Lüders y G. Wagner (1999): "Economía Chilena 1810-1995. Evolución Cuantitativa del Producto Total y Sectorial" Documento de Trabajo N° 186, Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile (por aparecer).
- Encina, F. (1911): *Nuestra inferioridad económica: sus causas, sus consecuencias*. Santiago: Editorial Universitaria (reimpresión 1972).
- Grossman, J. (1999): "How Philanthropy is Revolutionizing Education", *IMPRIMIS (Michigan)* Vol. 28 N° 2.
- Haggard, S. (1990): *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Jeftanovic, P. (1992): "El síndrome holandés. Teoría, evidencia y aplicación al caso chileno (1901-1940)", *Estudios Públicos*, N° 45, 299-331.
- Jofré, J., R. Lüders y G. Wagner, "Economía Chilena 1810-1995. Cuentas Fiscales". Documento de Trabajo N° 188, Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile (por aparecer).
- Lüders, R. (1998): "The comparative economic performance of Chile: 1810-1995", *Estudios de Economía*, vol. 25.
- Lüders, R. y G. Wagner (1999), "Two centuries of aggregate fiscal behavior in Chile, a small and at times, open economy", mimeo, Instituto de Economía, PUC.
- Maddison, A. (1995): *Monitoring the World Economy, 1820-1992*. París: OECD.
- Malthus, T. (1798): *An Essay on the Principle of Population*. Oxford: Oxford University Press (edición de 1993).
- McCloskey, D. (1986): *The Rhetoric of Economics*. Sussex: Wheatsheaf Books.
- Moulian, T. (1982): "Desarrollo político chileno entre 1938-1973", *Revista APSI* (julio-octubre).

- Palma, José G. (1979): "Growth and Structure of Chilean Manufacturing Industry from 1830-1935: Origins and Development of a Process of Industrialization in an Export Economy". Tesis de Doctorado, Oxford University (inédita).
- Pinto, A. (1958): *Chile: un caso de desarrollo frustrado*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Popper, K. (1992): "Gegen den Zynismus in der Interpretation der Geschichte". Eichstätter Materialien 14, Regensburg: Verlag Pustet.
- Rincón, A. (1998): "Crecimiento económico en la América Latina. Estudio basado en el modelo neoclásico" *El Trimestre Económico* Vol. 45.
- Vial Correa, G. (1981): *Historia de Chile (1891-1973). Vol. I*. Santiago: Santillana del Pacífico.

Un siglo de economía política chilena (1890-1990) de Patricio Meller

Santiago, Andrés Bello, 1996, 380 páginas

RESEÑA de *Andrés Sanfuentes*

El libro de Patricio Meller es un aporte sustantivo a la historia económica de Chile y debe ser el más importante publicado en la década de los noventa. Tiene el mérito de hacer un gran esfuerzo –y exitoso– por exponer los hechos con la mayor objetividad posible. En efecto, el sustento estadístico y bibliográfico es significativo, pues hay una cuidada elaboración metodológica de los resultados presentados; adicionalmente, más que comprometerse o imponer su propia posición (que, sin duda, la tiene), Meller expone los argumentos que han sido esgrimidos por los distintos analistas para interpretar situaciones complejas y discutibles. Este logrado esfuerzo por “tomar distancia” probablemente asegurará la vigencia de la obra por largo tiempo.

Por otra parte, es un libro que tiene algunos desequilibrios, en el sentido de que corresponde más a una agregación de textos escritos independientemente con diferentes propósitos antes que a una unidad elaborada sistemáticamente para abarcar el período que cubre el título. Es así como el primer capítulo sintetiza estos cien años y resume las principales tendencias globales de la evolución económica. Aunque está bien logrado y propone una serie de temas que hacen más comprensible nuestro devenir, tiene lagunas importantes, las que se señalarán más adelante. Por contraste, se analiza con gran detalle el breve gobierno de la Unidad Popular. En este capítulo hay una tendencia a perder la perspectiva general, para entrar en una exposición quizás demasiado coyuntural de esa administración. Sin embargo, el relato cronológico

Andrés Sanfuentes es ingeniero comercial de la Universidad de Chile y Master of Arts en Economía de la Universidad de Chicago. Desde 1990 a la fecha es presidente del Banco del Estado de Chile y director de la Fundación Chile. Anteriormente se desempeñó en el Departamento de Estudios del Banco Central y fue director del Departamento de Economía de la U. de Chile entre 1975 y 1979. Entre 1987 y 1990 fue profesor e investigador del Programa de Postgrado en Economía de ILADES –Georgetown University. Actualmente es profesor de la cátedra “Introducción a la Economía” en la Universidad de Chile.

ANDRES SANFUENTES, Presidente del Banco del Estado de Chile. Alameda 1111, Santiago, Chile

Fax (56-2) 670-5008

Email: asanfuen@beech.cl

de los acontecimientos recibe el aporte de algunos elementos políticos y sociales que son plenamente justificables para comprender adecuadamente el período. Lo propio ocurre con el análisis del gobierno militar, al cual dedica más de un tercio del libro, con lo cual se extrema el análisis en detalle y tratamiento pormenorizado de los acontecimientos. El libro concluye con una síntesis de las administraciones Allende y Pinochet.

La riqueza y elaboración del libro de Meller podría dar origen a muchos y variados análisis y observaciones, más extensos que los comentarios que se harán en esta ocasión. En esta reseña solamente se abordarán algunos de los temas que Meller aborda y, como ya se dijo, se comentarán las lagunas más importantes.

I

Quizás la principal debilidad de la primera parte es la ponderación relativa que reciben el sector manufacturero, tan justificadamente presente, y el agropecuario, completamente ausente en el análisis de la evolución histórica del período. Recién viene a aparecer como un antecedente previo al gobierno de Allende y en una visión estática. El tema tiene importancia porque así como la industria manufacturera ha sido preocupación de numerosos historiadores y economistas, dando origen a la recopilación de variados antecedentes, e incluso a ricas polémicas, la contrapartida es el desierto histórico del acontecer del agro chileno. La omisión de Meller tiene una explicación: la ausencia de investigación económica sólida y factual sobre este sector, tan decisivo en términos de su aporte al producto y al empleo. En el proceso de desarrollo nacional lo que ocurrió en el agro, es la contrapartida, la contracara de la evolución manufacturera y, aunque sea su faz oscura, no es posible explicar los fenómenos de la urbanización sin conocer lo que ocurre en el mundo agropecuario. La sociedad chilena tuvo, hasta el primer tercio del siglo XX, una influencia del mundo rural que aparece desmedida desde el punto de vista político y social, lo cual requiere una explicación económica que debe ir más allá que pedir auxilio a José Medina Echeverría y su notable modelo de la hacienda latinoamericana. Pero eso no es culpa de Meller, sino de una disciplina tan incipiente como es la historia económica.

Si bien hay un relativo acuerdo en que los elementos dinámicos del crecimiento económico preindustrial fueron las exportaciones mineras y el gasto fiscal, es una nebulosa lo que estaba sucediendo paralelamente en el mundo agropecuario, en que también ocurrían transformaciones y modernizaciones, probablemente lentas, pero de significación, entre ellas la progresiva extensión del minifundio, el gran olvidado de la investigación histórica, con algunas excepciones notables como el trabajo de Mario Góngora. Obviamente, las observaciones anteriores son también válidas para el comercio y los servicios.

II

La descripción del ciclo del salitre, y después del cobre, así como sus efectos sobre el resto de la economía no sólo constituye un aporte sustancial a la comprensión de la evolución histórica del período, sino que levanta algunos interrogantes del mayor interés sobre el Chile actual.

Sin desmentir el carácter inhibitorio sobre el resto de los sectores que tuvo el desarrollo de actividades con ventajas comparativas tan ostensibles como el salitre y el cobre, el autor señala su aporte al progreso económico del país. Sin hacer un balance definitivo, de por sí complejo, queda la sensación de que ese estilo de desarrollo que adoptó el país era inevitable, bastante más ramificado que la simplista definición de “enclave” propuesta por otros autores menos analíticos que Patricio Meller. La descripción de la progresiva estatización que van sufriendo los excedentes de las compañías de cobre foráneas por las vías tributaria y cambiaria y su respuesta de desinvertir explican en buena medida que la decisión de nacionalizar el cobre durante los gobiernos de Frei y Allende fuera el fin natural de un largo proceso, que termina con el respaldo unánime de los sectores políticos.

La descripción del fenómeno anterior se refuerza con el relato detallado de las variadas intervenciones del gobierno norteamericano en los mercados internacionales del cobre, extrayendo recursos que pertenecían a Chile. Los procedimientos y cuantificaciones son tan nítidos que más de algún lector podría argumentar que Estados Unidos cobró por anticipado la indemnización por la nacionalización del cobre y que esas fueron las reales “ganancias excesivas” cuyo descuento fue autorizado por la reforma constitucional de 1971. Por otra parte, tal como lo expresa Meller, “las repetidas interferencias del gobierno norteamericano en el mercado del cobre proporcionaron elementos y estímulos a quienes postulaban la autonomía política y económica”, agregando que este tipo de acciones fueron el sustento conceptual de la teoría de la dependencia, que causó impacto en la década de los 60, cuando se postulaba que la independencia suponía cortar los vínculos con los Estados Unidos.

Las consideraciones anteriores motivan un comentario acerca del actual sector minero. Si bien la participación de las exportaciones de cobre se ha reducido a la cercanía del 40 por ciento de las ventas al exterior, gracias al desarrollo de otros sectores, todavía tienen una incidencia decisiva en el ingreso de divisas al país. Hacia el futuro ese peso no se reducirá, como consecuencia de las cuantiosas inversiones mineras, en especial en cobre, efectuadas en su mayor parte por empresas foráneas. Nuevamente ha surgido el debate, en gran medida soterrado, como se ha hecho costumbre en el Chile de hoy, que evade sistemáticamente poner en el tapete la discusión de los temas centrales de la estrategia de desarrollo económico.

Si bien el desarrollo minero dista mucho de ser un mero enclave, surge la duda acerca del real aporte al país de estas explotaciones orientadas a mercados externos, con bajos grados de elaboración, altísimas relaciones capital-trabajo, bajas tasas tributarias, pago de impuestos que se difiere por el tipo de sociedad que se constituye y extractora de recursos naturales no renovables. La respuesta es obvia: algún valor agregado queda y si no se produce el cobre en Chile las transnacionales lo harán en otro país más complaciente. Sin embargo, vuelve a surgir el elemento histórico: ¿qué está sucediendo con los otros sectores?, ¿cuál sería el tipo de cambio si no se hubieran generado flujos tan cuantiosos de inversión y retornos de exportación como consecuencia de las magnitudes envueltas en este proceso?, ¿hasta dónde están presente los síntomas de la “enfermedad holandesa” o de un estilo “petrolero” de desarrollo?

Hace algún tiempo el entonces ministro Juan Villarzú sugirió la conveniencia de aplicar un impuesto a las utilidades de las grandes empresas de la minería del cobre; los argumentos son conocidos y fundamentalmente buscaban limitar las diferenciales de productividad entre este sector y el resto de la economía (fomento al resto de las exportaciones por la vía de un tipo de cambio más alto) y aumentar la participación del país en los frutos de la explotación de sus recursos naturales. No hubo debates ni argumentos, sólo imputaciones. Es tema “tabú”.

Pareciera que la propuesta anterior debió realizarse un decenio antes, pues las inversiones ya se hicieron, hubo “neutralidad” y ahora sólo corresponde recibir los efectos. ¿Más inversiones en el área para el futuro? El precio del cobre está en los 60 centavos.

III

En relación a la evolución del sector minero y su incidencia en la vida económica chilena, el autor plantea otro tema de gran importancia: el papel del empresariado nacional. En el caso del salitre sostiene que “no es fácil entender las razones por las que Chile permitió a empresarios extranjeros adquirir una gran participación en la industria salitrera, tras una guerra que se libró y se ganó para proteger los derechos de empresarios chilenos a explotar esas riquezas”. Efectivamente, ello ocurrió y en un breve lapso; incluso la figura mítica de North, el “rey del salitre”, tan polémico y cuestionado, tuvo una permanencia relativamente corta en la actividad, pero deja en la sombra la acción de otros inversionistas extranjeros y los escasos nacionales que se mantuvieron en el sector.

De las hipótesis que se han planteado, Meller se pronuncia por la imposibilidad de los empresarios chilenos para enfrentar escalas de producción demasiado grandes en las que, además, se debía contar con algún grado de integración vertical (producción,

transporte y comercialización en mercados foráneos). Esta explicación parece discutible porque, además de tratarse de una explotación con tecnología relativamente simple, hacia fines del siglo XIX la industria no era muy concentrada. El tema también requiere de investigación adicional de historiadores que quieran hacer luz sobre esta cuestión. Bien distinta es la situación del cobre, cuya fabricación requeriría de una tecnología mucho más compleja y de grandes aportes de capital financiero.

La aparición de una masiva clase empresarial en Chile en los últimos veinte años pareciera haber zanjado un antiguo debate acerca de la escasa presencia de grupos emprendedores criollos en las etapas anteriores, atribuida por algunos a la existencia de una intervención estatal tan significativa que ahogó persistentemente el desenvolvimiento de esfuerzos individuales de importancia. Sin embargo, otros analistas han sostenido lo contrario, es decir, que la fuerte participación estatal fue la consecuencia de la carencia de un empresariado dinámico, caracterizado además por su carácter meramente especulador y de corto alcance temporal.

La política sostenida a partir del gobierno militar de reducir el ámbito y magnitud de la intervención gubernamental en la economía ha tenido una importancia decisiva en el dinamismo mostrado por el empresariado chileno que incluso ha realizado cuantiosas inversiones en el exterior, principalmente en los países latinoamericanos más próximos. El libro de Cecilia Montero (1997) ha sido un gran avance en la explicación de los hechos.

A pesar del cambio ocurrido en los últimos veinte años, que introduce un cambio cualitativo, una mutación en el desarrollo económico del país, en el último tiempo han empezado a surgir varios síntomas preocupantes respecto al comportamiento del empresariado chileno actual, los cuales recuerdan el fenómeno ocurrido con el salitre. El primero es la rápida internacionalización de las principales actividades productivas que está ocurriendo en Chile, de lo cual podrá argumentarse que es una consecuencia de la globalización de la economía mundial que sólo permite subsistir a las grandes transnacionales. Pero, ¿no será que nuevamente estamos en presencia de los mismos empresarios especuladores, carentes de un auténtico “espíritu de empresa”, que han caracterizado nuestra historia? ¿Hasta dónde esta fase sólo muestra a grupos comerciales que recibieron los beneficios de una generosa privatización de empresas, las modernizaron y gestionaron eficazmente durante un lapso conveniente para maximizar una rentabilidad de corto plazo y ahora las venden con una adecuada ganancia de capital? ¿De qué se trata, de “hacer una pasada” o de auténticos empresarios “schumpeterianos” dotados de real capacidad innovadora?

Por otra parte, llama la atención otro rasgo de los líderes empresariales actuales: lo que Roberto Zahler, de una manera tan perceptiva y acertada, llamó su carácter “maníaco-depresivo”, esa notoria facilidad para pasar de la euforia más intensa al desaliento con gran rapidez. El ajuste económico de 1998 y 1999 ha sido un buen ejemplo de la variabilidad de las expectativas de los líderes productivos, en especial la

de sus dirigentes gremiales, lo cual introduce elementos adicionales de inestabilidad a los ciclos económicos y refleja carencias en las visiones de largo plazo que se requieren para sostener un proceso exitoso de crecimiento económico. Esta condición se ve agravada cuando la clase empresarial es muy pequeña en número y extensión, con lo cual los contactos interpersonales son muy frecuentes y estrechos.

IV

El análisis de la Gran Depresión también motiva comentarios. Las magnitudes envueltas son tan significativas que permiten plantear la hipótesis de que el proteccionismo fue una estrategia no sólo acertada, sino también inevitable. A pesar de que las tendencias naturales hacia una industrialización fomentada se habían acelerado a consecuencia del aislamiento provocado por la Primera Guerra Mundial, en 1929 Chile todavía era un país orientado a la dinámica exportadora. Pues bien, en 1932 el valor de las exportaciones cayó en un 81.4 por ciento con respecto a 1929. Además, en las últimas décadas se había estado generando un endeudamiento externo acelerado, el cual se cortó de raíz. Ambos hechos provocaron la moratoria del pago de la deuda, la interrupción casi total de las importaciones y una caída del 45.8 por ciento del PGB. En esas condiciones, el país sólo podrá producir por sí mismo lo que antes compraba afuera.

El proteccionismo que debió administrar el gobierno de Arturo Alessandri tuvo efectos rápidos y beneficiosos: en 1938 el nivel del PGB sólo fue el 7.8% inferior al de 1929, a pesar de que el cuadro extremo seguía siendo crítico, ya que el valor de las exportaciones seguía siendo un 38.4% menor que en 1929. Para reforzar la nueva estrategia proteccionista, en 1939 comenzó la Segunda Guerra Mundial, que resultó un impedimento adicional al libre comercio. Por otra parte, hay que considerar la mentalidad de la época, no sólo marcada con el sello de la libre convertibilidad, sino por el patrón oro generalizado en el mundo industrializado e instaurado en Chile en 1925, con la fundación del Banco Central. Por lo tanto, tipos de cambio libres o flexibles eran impensables en ese entonces. Los elementos anteriores hacen plenamente acertada la aseveración del autor que el cambio de estrategia económica “no obedeció a una motivación ideológica, sino que fue una imposición de la naturaleza y gravedad de los problemas económicos generados por la Gran Depresión”.

El tema del proteccionismo lleva al autor al análisis de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones y a la consiguiente intervención estatal, tratada muy satisfactoriamente. Sólo cabe señalar la carencia de un análisis más acabado tanto de la presencia creciente del Estado en otras áreas como también su esfuerzo por redistribuir el ingreso.

V

El gobierno de la Unidad Popular recibe un tratamiento muy extenso pero acertado. Como es pertinente, el autor no se limita a un análisis pormenorizado de la cronología de los hechos económicos, las políticas y los resultados, sino que los ubica en el contexto político y social.

La calificación tan rotunda de la economía como monopólica, dependiente, oligárquica y capitalista; la explicitación de que “el problema principal no es la eficiencia sino el poder, esto es, ¿quién controla la economía y para quién?”; o que “centrar la discusión en la eficiencia elude discutir quién detenta realmente el poder económico y por qué una pequeña minoría que posee los medios de producción es capaz de subyugar a la mayoría” (afirmaciones de los estrategas económicos del gobierno de la Unidad Popular) permiten visualizar el contexto histórico exacto del período, las causas y consecuencias de lo que aconteció, el manifiesto desprecio por las variables monetarias y financieras, así como la incompreensión sobre el funcionamiento de los mercados.

El tipo de análisis que hace Meller es el que facilita un adecuado entendimiento de ese gobierno. Su enfoque contrasta con quienes, como Dornbusch y Edwards (1991), han sugerido tan desacertadamente que la política económica seguida por el gobierno de la Unidad Popular fue simplemente otro programa populista, categoría que termina siendo un conjunto vacío y sin interés. Para Meller “... lo que planteaba la U.P. era nada menos que la sustitución de un sistema capitalista por un modelo socialista y su intención real era conseguirlo”; estoy de acuerdo. Por lo mismo, es difícil compartir la tesis del último libro de Alfredo Jocelyn-Holt (1998) en que considera a los gobiernos de Frei y Allende como una fase única, sin cambios cualitativos mayores, en que el país se permite una “fiesta” que termina siendo interrumpida bruscamente por el golpe militar.

La observación anterior no es una disculpa que exima al autor de hacer un detallado y completo examen de las políticas realizadas y sus asombrosos errores, mirado el período desde la perspectiva actual. La magnitud de los desequilibrios es tal (a modo de ejemplo, se puede recordar que el déficit fiscal llegó al 30,5 por ciento del PGB) que su cuantificación rigurosa explica la catástrofe final.

VI

No cabe duda que, con excepción de los militares, los economistas fueron los grandes protagonistas de ese gobierno. El resto de los sectores sociales –incluso los empresarios tradicionales– tuvieron un escaso poder real. De allí que las líneas centrales del “modelo” pudieron ponerse en práctica con rapidez y sin demasiados escollos. Meller entiende que estamos en presencia de un cambio radical de la estrategia

de desarrollo que el país había realizado en el medio siglo anterior. Por eso, acertadamente, hace una buena síntesis de la nueva ideología. Sin embargo, hay un tema que no se enfrenta: ¿cómo y por qué el gobierno militar acepta esta transformación tan revolucionaria?

El relato más valioso es el de la crisis de 1982. Plantea de una manera equilibrada el debate acerca de las causas inmediatas que provocaron este colapso, y con una acertada visión histórica, después de analizar la lógica del “enfoque monetario de la balanza de pagos”, de moda en esa época y ya olvidado, concluye que influyeron varios factores: la apertura comercial, los flujos incontrolados de capitales externos de corto plazo, el tipo de cambio fijo y el endeudamiento interno no regulado. De esa forma, evita pronunciarse sobre la primacía de uno de estos factores en las causalidades, lo cual tiene sólo un interés teórico.

Mirado desde la actualidad, el relato detallado de la crisis del 82-83 no está exento de dramatismo, y no sólo por los penosos efectos sobre las personas. También asombran los desaciertos y el clima de desconcierto de las autoridades durante un lapso prolongado; la ilusa confianza en que el “ajuste automático” iba a funcionar rápidamente, cómo resultan variaciones de cantidades más que de precios y el hecho de que es descartado sólo después de un año de aplicación. No se puede dejar de repetir aquí lo expresado por un presidente del Banco Central en plena crisis al afirmar que “aun cuando ya tenemos un programa monetario, estamos dispuestos a cambiarlo rápidamente si resulta no ser correcto”.

Posteriormente, Meller describe las políticas para salir de la crisis, fundamentalmente a través de la devaluación real del peso y la introducción de varias políticas “heterodoxas”. La descripción de los costos del ajuste y el proceso redistributivo que se produjo es particularmente valiosa.

VII

En definitiva, un aporte muy valioso; sólo cabe agradecer al autor por su libro.

REFERENCIAS

Dornbusch, R. y S. Edwards, *Macroeconomics of Populism in Latin America*, NBER-The University of Chicago Press, 1991.

Alfredo Jocelyn-Holt, *El Chile Perplejo: Del Avanzar Sin Transar al Transar sin Parar*, Santiago, Planeta, 1998.

Montero, C., *La Revolución Empresarial Chilena*, Santiago, Dolmen, 1997.

Contenido

Perspectivas En POLÍTICA, ECONOMÍA Y GESTIÓN

Volumen 1 – Número 1 – noviembre 1997

Justificación ética de la libertad de expresión: asignando los costos de la tolerancia
Frederick Schauer

Cultura y productividad
José Antonio Guzmán

Desarrollo del mercado de capitales: lecciones de la experiencia chilena
Patricio Arrau

Políticas de competencia en países sin tradición de mercado: el caso de Chile
Ricardo Paredes

Regulación ambiental en Chile: experiencia y lecciones
Raúl O’Ryan y Juan Escudero

Modernización de la gestión en un hospital público: el caso de la Asistencia Pública de Santiago
Cecilia Montero y Carlos Vignolo

Volumen 1 – Número 2 – mayo 1998

PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES

Nueva ley del consumidor: innovaciones y limitaciones
Francisco Fernández

La pirámide financiera MMM
Daniel Kaufmann

Protección a los consumidores en Chile: ¿Por qué tan poco y tan tarde?
Eduardo Engel

ARTÍCULOS

La Ética del gobierno ¿debe codificarse?
Frederick Schauer

La regulación del mercado laboral en Chile: 1975-1995
Alejandra Mizala

Competencia y regulación en telecomunicaciones: la experiencia chilena
José Ricardo Melo y Pablo Serra

PROPUESTA

¿Cómo reformar el sistema de Isapre? - *Ronald Fischer*
Comentarios de *Rafael Caviedes, Alejandro Ferreiro y Francisco Quesney*
Respuesta de *Ronald Fischer*

ARTÍCULOS

La modernización de la justicia criminal chilena.

Juan Enrique Vargas

Derecho y economía en la Constitución de 1980.

Carl Bauer

Indicadores de desempeño como instrumentos de modernización del Estado en Chile.

Mario Marcel

El nuevo papel del Estado.

Claudio Frischtak

¿Cómo se comparan los resultados de la prueba SIMCE entre colegios públicos y privados?

Alejandra Mizala y Pilar Romaguera

Desatando a Prometeo: reformas microeconómicas en Chile 1973-1989.

Alexander Galetovic

PROPUESTA

Política monetaria en Chile en los noventa: un ejercicio “no neutral”.

Francisco Rosende

Comentarios de *Sergio de la Cuadra, Juan Andrés Fontaine y Felipe Morandé*

Respuesta de *Francisco Rosende*