

INFORME ESPECIAL SOBRE CHILE

Un escritor chileno ha dicho, con propiedad, que Chile tiene una "loca geografía". Una visión superficial de ese país en los últimos meses daría base para aplicar una clasificación similar a su economía. Mientras la oferta monetaria ha crecido en más de 80 por ciento desde fines del año anterior hasta septiembre de 1971, los precios al consumidor lo habían hecho en menos de 14 por ciento hasta la misma fecha. Mientras la inversión privada y, en algunos sectores, la pública, se reducía en términos reales, el nivel de empleo mejoraba notablemente y el crecimiento de la producción industrial mostraba cifras alentadoras. Sólo el comercio exterior parecería comportarse "*comme il faut*", con un déficit que predicciones no exageradamente pesimistas situan por encima de los 200 millones de dólares, y que sería el déficit más grande registrado en la historia de ese país, sólo sostenible porque ocurre después de tres años de registrarse los superávits también más grandes de su historia.

La situación, sin embargo, requiere de un análisis más detallado para su debida comprensión y para la clarificación de aparentes paradojas.

Primero se hará una breve revisión de la situación económica de Chile en 1970, año de partida de la nueva política económica chilena. Luego se presentarán los objetivos principales que persigue el nuevo gobierno, seguidos por una breve descripción de los resultados obtenidos hasta ahora. Por último, se presentará una rápida visión de las perspectivas más probables.

1. La situación económica de Chile en 1970

Las tendencias de la economía chilena durante 1970, si se mira el año en su conjunto, no difieren sustancialmente de las que prevalecían en los dos años anteriores. La tasa de crecimiento del pro-

ducto nacional no se apartaba mucho del aumento de la población; la tasa de inflación se aceleraba gradualmente; los niveles de empleo no indicaban problemas demasiado serios en ese campo, y la balanza de pagos registraba confortables superávits. Las presiones de costos, generadas en buena medida por la creciente actividad sindical, alentaban la inflación mientras que la política cambiaria era utilizada como herramienta de ajuste de comercio exterior, con devaluaciones graduales, más que como un instrumento anti-inflacionario en el corto plazo. Había además una reforma agraria en marcha aunque avanzando con mayor lentitud que la deseada por sus creadores intelectuales.

Esta visión global no es la más útil para analizar las condiciones en las cuales se inicia la aplicación de la nueva política económica. En realidad, el año 1970 muestra dos tendencias divergentes, con un punto de quiebre poco después de la mitad del año. En efecto, mientras la primera mitad del año se caracteriza por una tendencia favorable en términos de crecimiento económico, empleo y balanza de pagos, los últimos tres o cuatro meses muestran precisamente la situación opuesta. Como reacción frente a la incertidumbre creada por los acontecimientos políticos, el sector privado reduce prácticamente a cero su inversión y aumenta su demanda de liquidez. El ingreso de capitales externos al país, que había jugado un papel importante en los superávits obtenidos en la balanza de pagos, se detiene y se acelera el flujo de salida. Por su parte, la inversión pública disminuye su ritmo, con lo cual todos los sectores operan en el sentido de perjudicar los niveles de empleo, y detener y aún revertir las tendencias positivas de la primera mitad del año. El Cuadro XIII-1 muestra algunas cifras para ilustrar este comentario.

En breve la tasa de desocupación en Santiago se elevó de 5.40/o en diciembre

INDICADORES ECONOMICOS 1970

Tasa de Crecimiento de la Producción

	Enero - Junio 1969, y Enero - Junio 1970.	Julio - Diciembre 1969, y Julio - Diciembre 1970.
Producción Industrial (1)	1.1o/o	- 1.3o/o
Producción Minera (1)	- 0.9o/o	- 7.5o/o
Edificación Privada (2)	19.6o/o	- 15.7o/o

Tasa de Crecimiento del Empleo

	Junio 1969 - Junio 1970	Diciembre 1969-Dic.1970
Ocupados (3)	6.1o/o	- 0.8o/o

Tasa de Crecimiento de Desempleo y Cesantía

	1969	1970
Desempleo (3)		
Junio	7.1o/o	7.0o/o
Diciembre	5.4o/o	8.3o/o
Cesantía (3)		
Junio	5.5o/o	5.6o/o
Diciembre	4.3o/o	6.6o/o

Reservas Internacionales Brutas (4)

(En Millones de Dólares)

Año	Marzo	Junio	Septiembre	Diciembre
1969	214.5	254.0	272.5	343.5
1970	376.3	444.6	465.0	388.5

(1) Indices del Instituto Nacional de Estadísticas.

(2) Metros cuadrados proyectados por el sector privado en sesenta comunas.

(3) Ocupación y desocupación Gran Santiago, Universidad de Chile, Instituto de Economía.

(4) International Financial Statistics, IMF.

de 1969 a 8.30/o en diciembre de 1970, mientras que la cifra de junio de 1970 registraba niveles muy similares a los de junio de 1969. La producción industrial en el período enero-junio 1970 era 1,10/o superior al mismo período de 1969 mientras que entre julio y fines de 1970 se registró una disminución de 1,30/o en relación a iguales meses del año anterior. Las reservas brutas internacionales de Chile, alcanzaron su máximo en septiembre de 1970 para caer bruscamente en octubre, noviembre, y diciembre. Este es el contexto en el que el nuevo gobierno debió definir su política económica.

2. Los objetivos del programa económico.

La Oficina de Planificación Nacional de Chile (ODEPLAN) señala que las acciones programadas en el primer año de gobierno "... son de dos tipos:

a) aquellas destinadas a comenzar los profundos cambios que requieren la economía y la sociedad chilena para la solución definitiva de sus problemas fundamentales por la vía del avance hacia el socialismo, y b) aquellas destinadas a solucionar problemas inmediatos de extrema gravedad originados por la crisis económica y social en que desembocaron las gestiones gubernativas anteriores, agravada por la resistencia de la oligarquía a aceptar el veredicto de las urnas mediante acciones de tipo económico, financiero y de otros órdenes". (1)

Ambas líneas de acción, de acuerdo a los planes gubernamentales, están íntimamente vinculadas entre sí ya que, según su visión, los problemas coyunturales son el producto de las deficiencias de la estructura social y política de Chile. Sin embargo, tanto para la solución de los problemas inmediatos como el avance en las reformas de estructura se considera necesario lograr rápidamente una elevación en el nivel de la actividad: "Pues-

to que sólo en el marco de una economía en rápida expansión es posible llevar adelante con éxito las tareas indicadas, la reactivación económica es uno de los puntos focales del plan 1971. (2)

Dicha política de reactivación se apoya en tres pilares básicos:

(a) Una política fiscal fuertemente expansiva; (b) Una política de remuneraciones dirigida a acelerar el ritmo del redistribución del ingreso en favor de las grandes masas consumidoras; y (c) una política monetaria que responda pasivamente a las necesidades de financiamiento fiscal.

a) Política Fiscal

El presupuesto anual del estado es el instrumento básico de la política fiscal en Chile. Los gastos presupuestados para 1971 muestran un incremento de 63,50/o respecto de los gastos efectivos en 1970. El aumento más fuerte corresponde a los gastos corrientes, con un 720/o de aumento, mientras que los de inversión aumentan en 55,50/o y el servicio de la deuda pública en 22,40/o. Es probable que estos gastos sean superados en el curso del año. Por su parte, los ingresos corrientes tributarios y no tributarios aumentarán, de acuerdo con el presupuesto en 55,70/o. En términos absolutos, a un total de gastos presupuestados de 35,8 mil millones (3) de escudos se oponen ingresos corrientes de 29,8 mil millones de escudos con un déficit por financiar de 6 mil millones cuya fuente de financiamiento principal es el crédito directo del Banco Central.

En cuanto a la estructura tributaria ella no parece haber tenido alteraciones fundamentales.

(1) Oficina de Planificación Nacional, Plan Anual 1971, Santiago de Chile, Marzo 1971, p. 3

(2) Oficina de Planificación Nacional, (ODEPLAN) Plan Anual 1971, Santiago, Chile, marzo 1971, p. 15

(3) Escudo = 1.67 pesos (31 de septiembre)

b) Política de Remuneraciones

La política de remuneraciones por su parte, perseguía “recuperar para todos los trabajadores el nivel de remuneraciones reales al primero de enero de 1970, es decir, reajustar sueldos y salarios en un 100o/o del alza del costo de la vida; entregar un reajuste mayor al 100o/o del alza del costo de la vida a los sueldos y salarios más bajos; e iniciar un proceso de nivelación de las asignaciones familiares que debe culminar en los próximos años en una asignación familiar única (4)

(4) Exposición sobre la política económica del Gobierno y del Estado de la Hacienda Pública, presentada por el Ministro de Hacienda don Américo Zorilla a la Comisión Mixta de Presupuestos, 27 de Noviembre de 1970.

Ya es claro que el crecimiento efectivo de los sueldos y salarios superará al previsto. Los grupos más fuertes y mejor organizados han obtenido incrementos superiores a los considerados por las autoridades del gobierno. Estos grupos corresponden en general a aquellos con remuneraciones absolutas más elevadas en el sector asalariado. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile los sueldos y salarios entre abril de 1971 y abril de 1970 crecieron en 53o/o mientras que en el mismo período los precios al consumidor lo habían hecho en 20,2o/o. El fuerte incremento real que se desprende de estas cifras significa un estímulo acentuado en la demanda de bienes de consumo popular, tanto perecederos como durables.

CUADRO XIII-2

COMERCIO COLOMBO-CHILENO

Enero-Septiembre

US\$ Miles

	Importaciones	Exportaciones	Balanza Comercial
1969	4.103	5.130	- 973
1970	9.708	5.254	- 4.454
1971	13.060	6.383	- 6.677

FUENTE: INCOMEX

c) Política Monetaria

Dentro del plan anual para 1971 correspondería a la política monetaria un rol esencialmente pasivo: “....la política monetaria y crediticia la concebimos como un instrumento de uso intensivo de los medios de producción y subordinada a la planificación de los recursos reales; como un mecanismo de apoyo para au-

mentar la oferta de bienes y servicios. Ella permite también la reducción directa de importantes presiones de costos”. (5)

En este campo, se consideraba también muy importante actuar directamente so-

(5) Exposición sobre la política económica del Gobierno y del Estado en la Hacienda Pública, op. cit.

bre la distribución del crédito como un instrumento para discriminar en contra de los monopolios. “. . . lo distintivo de la política crediticia es el intensivo uso que de ella se hará como instrumento discriminador . . . ” (6)

Por este motivo el control del sistema bancario por parte del gobierno se consideraba un objetivo de primera prioridad. El objetivo ha sido cumplido mediante la adquisición o la intervención de la gran mayoría de los bancos privados.

Las necesidades fiscales y del resto del sector público han significado un aumento de los préstamos en moneda nacional del Banco Central al fisco y entidades públicas de casi 6 mil millones de escudos desde fines de diciembre de 1970 hasta fines de junio de 1971, y este ha sido el elemento principal para explicar el fuerte crecimiento de la cantidad de dinero ocurrido en el curso de este año. Dichos préstamos, que alcanzaban a 1,4 millones de escudos en diciembre de 1970, se elevaron casi a 7,3 mil millones en junio de 1971. (7)

La política expansionista perseguida en el área fiscal de salarios y monetaria que, como se ha dicho, se consideraba básica para toda la política del gobierno, y necesaria para atacar el problema crónico de la economía chilena: la inflación.

Programas auto-inflacionarios

Este tema fue uno de los elementos más destacados en el programa de acción de todos los candidatos presidenciales chilenos en 1970 y frente a él se han mellado talentos domésticos y foráneos. En los últimos 18 años tres grandes programas o enfoques anti-inflacionarios se han ensayado y los tres han tenido éxito por uno o dos años. Luego la inflación ha vuelto, violentamente en los dos prime-

ros casos y gradualmente en el último, a recuperar su ritmo y presencia de la economía y la sociedad de Chile. El nuevo gobierno también abordó este problema. Su política económica en este campo se apoyaba en un estricto control de los precios, en la congelación del tipo de cambio, en los incrementos de producción generados por la política expansiva, y en el comercio exterior como fuente adicional de abastecimientos frente a los incrementos de la demanda. Los objetivos precisos perseguidos en este campo no han sido explícitamente señalados. Sin embargo, los documentos oficiales coinciden en afirmar que el fenómeno inflacionario en Chile es de carácter estructural y que sólo las reformas de fondo de la estructura económica y social pueden terminar con él.

Coinciden también en indicar que “. . . a corto plazo y en base a la decidida acción antimonopolística del Gobierno y al apoyo de la inmensa mayoría del país, es posible reducir drásticamente el ritmo inflacionario.” (8)

— La política del control de precios se basa en la convicción de que existen en la economía de Chile fuertes márgenes de utilidad que es posible comprimir drásticamente; el control de precios “persigue la contención del ritmo alcista de los precios forzando una reducción apreciable de los márgenes monopólicos de utilidades . . . es principalmente la no autorización a cargar a los costos el reajuste de sueldos y salarios, uno de los mecanismos principales . . . ” (9) Al mismo tiempo, la política se basa en la seguridad de que aún comprimiéndose fuertemente las utilidades por unidad de producción, el total de utilidades no se vería afectado en la misma medida al aumentar la producción en virtud de las medidas expansionistas.

(6) ODEPLAN, op. cit., p. 33

(7) Banco Central de Chile, Boletín Mensual, No. 527, septiembre 1971, p. 1106.

(8) ODEPLAN, op. cit., p. 25.

(9) ODEPLAN, op. cit., p. 25.

— La política cambiaria, dentro del esquema actual, juega un papel esencialmente anti-inflacionario con una progresiva y creciente sobrevaluación del escudo, cuyos efectos negativos se esperaba compensar mediante el control completo, o por lo menos sustancial de las importaciones y mediante subsidios directos o indirectos a las exportaciones.

— Se esperaba además que aún cuando se debilitarían los precios del cobre en el mercado internacional su efecto sobre los ingresos de divisas de Chile sería compensado o más que compensado por el aumento de producción y exportación que debía producirse como consecuencia de la maduración de las grandes inversiones realizadas en las principales minas de cobre en los años inmediatos anteriores. Como es sabido era objetivo importante dentro de los cambios estructurales de la propiedad, la estatización total inmediata de la gran minería del cobre.

— Otros de los cambios de estructura importantes con alta prioridad era la aceleración de la reforma agraria.

3. Principales resultados de la nueva política económica.

Para comprender los resultados de la política económica durante el primer año del nuevo gobierno es indispensable señalar la naturaleza de las reformas estructurales que se han realizado en los últimos meses, si bien no cabe aquí una descripción o análisis detenido de ellas. De acuerdo a los planes gubernativos, la reforma agraria se ha acelerado fuertemente. El Estado ha adquirido la propiedad total o mayoritaria de prácticamente todo el sistema bancario chileno; controla directamente el 90o/o de las exportaciones é indirectamente el resto y, mediante el sistema de depósitos previos de un 10,000o/o el valor de las importaciones mantiene también un riguroso control de éstas.

Todas las principales industrias en las áreas textil, metalúrgica, del salitre, del

carbón, de la gran minería del cobre, han pasado a la propiedad o al control directo del Estado así como también industrias de neumáticos, bebidas, cemento, de transportes y otras.

Este proceso de cambios estructurales acelerados significa por una parte, una inversión importante de recursos humanos, materiales y financieros en la mantención de actividades que ya estaban en funcionamiento, y, por otro, un ambiente de incertidumbre para el resto de las actividades aún no estatizadas.

El proceso de reactivación de la actividad económica, aún dentro del cuadro difícil generado por las reformas estructurales, ha alcanzado algunos éxitos importantes.

A — Empleo y Producción

La tasa de desocupación que había alcanzado un máximo de 8.3o/o en diciembre de 1970, se redujo a 5,2o/o en junio del 71, y luego a 4.8o/o en septiembre del mismo año.

Las reducciones más importantes se registraron en el sector de la construcción y en el de comercio y los servicios, reflejando principalmente los esfuerzos en el campo de la vivienda y las obras públicas, y el aumento de ocupación en actividades de tipo oficial. Por ese motivo, resultados tan positivos en el campo ocupacional en Santiago, ciudad para la que existen estadísticas, no parecen haber tenido efecto en el mismo grado en la producción industrial la que, a pesar de todo, también muestra una recuperación de importancia. Durante los siete primeros meses de 1971 la producción industrial creció en 7o/o en relación a igual período de 1970. El crecimiento de producción se ha hecho esencialmente aprovechando en mayor grado la capacidad instalada en años anteriores, ya que los indicadores disponibles señalan que la inversión en ampliación industrial continúa fuertemente deprimida.

Los efectos de la reactivación ha ido más allá de lo previsto en los planes del nuevo gobierno. El aumento del consumo generado tanto por la redistribución de los ingresos como por la disminución de la desocupación no ha podido ser satisfecho regularmente y se han producido ocasionales desabastecimientos en el mercado de productos como la carne de vacuno y de ave, café soluble, algunos tipos de textiles y calzado y diversos tipos de bienes de consumo duradero, pese a un crecimiento sustancial en las importaciones. De acuerdo con datos del Banco Central de Chile para los cinco primeros meses del año, los registros de importación cursados en el rubro de alimentos y bebidas prácticamente se duplican en relación con el mismo período del año anterior, mientras que aquellos de maquinarias caen en más de un 280/o. (10)

Con estos resultados el producto nacional de 1971 podría crecer en alrededor de 70/o, ya que la producción agrícola no parece mostrar un crecimiento mayor de 30/o y las metas previstas para la gran minería del cobre de crecimientos de producción cercanos a un 400/o no serán, ni con mucho, alcanzadas. La producción minera probablemente no crecerá mucho más de un 100/o debido principalmente a las dificultades encontradas en la operación de las grandes minas nacionalizadas.

B — Precios

Los índices de precios disponibles muestran también éxito en la disminución del ritmo inflacionario. El índice de precios al consumidor en Santiago mostraba un crecimiento entre septiembre de 1970 y agosto de 1971 de 17,40/o, mientras que en el mismo período del año precedente ese crecimiento era del 320/o. Por su parte el índice de precios al por mayor mostraba incrementos de 15,50/o en los 12

meses que terminan en julio de 1971, mientras que en aquellos que terminaron en julio del año anterior ese mismo incremento era de 33,20/o. Estas cifras probablemente exageran la magnitud del éxito logrado en este campo. La existencia de desabastecimiento de determinados productos disminuye la validez de los índices. Por otra parte, el rígido control de precios combinado con subsidios directos a diversas actividades que no pueden sostenerse permanentemente indicaría la existencia de algún grado de inflación reprimida.

Cuantificar el efecto de todos estos elementos es tarea difícil y siempre sujeta a justificado debate. Sin embargo, es posible afirmar que la tasa de inflación es en realidad más elevada que la que muestran los índices oficiales en 1971, pero también es probablemente inferior a la registrada en 1970. En este caso, como en tantos otros, la verdad está seguramente en el medio.

Estos resultados favorables en los precios se contraponen al enorme incremento del dinero en la economía chilena en 1971, el que supera ya un 800/o. Naturalmente parte de este aumento es absorbido por menores expectativas inflacionarias y por el crecimiento de los precios y de la producción, pero también una parte no ha ejercido aún su presión sobre la economía y es una amenaza pendiente hacia el futuro.

C — Balanza de Pagos

Frente a estos éxitos en el campo del aumento de la producción y de la contención de la inflación se yergue, sin embargo, un fracaso importante: la balanza de pagos. La reducción de las importaciones de maquinaria no ha sido suficiente para compensar el aumento de aquellas de bienes de consumo y los indicadores apuntan a un incremento de cierta envergadura en el total de las importaciones. Entre el primer semestre de 1970 y el de 1971, el total de registros cursados

(10) Banco Central de Chile, Boletín Mensual, No. 522, Agosto 1971, p. 1003.

aumentó en 8.80/o. Las exportaciones, por su parte, sufren el efecto de una disminución en el precio internacional del cobre que no parece tener perspectivas positivas de recuperación, y de una producción de este metal sustancialmente inferior a la prevista. Los ingresos por exportaciones bajan de 14,60/o entre la primera mitad de 1971 y el primer semestre de 1970. Así el saldo de la balanza comercial, tradicionalmente positivo e importante en el país del Sur, corre el riesgo de mostrar este año un déficit. Por su parte, los ingresos de capital no han sido alentados por las reformas de estructura con lo que en este aspecto también se registra una situación difícil. No sería sorprendente que, pese a las drásticas medidas adoptadas para controlar las importaciones, la balanza de pagos se convierta en un cuello de botella extremadamente difícil de superar. (11)

4. Algunas perspectivas para el futuro.

Elementos positivos y negativos se mezclan para contribuir a formar las bases del cuadro económico en el futuro próximo de Chile. La capacidad no utilizada en la industria seguramente no continuará jugando un papel favorable, ya que la conjunción de la reactivación económica con la falta de inversión suficiente en ampliación de la capacidad instalada está produciendo ya una elevada tasa de utilización de esta. Futuros incrementos de la demanda tendrán entonces que afrontarse de manera creciente con aumentos de las importaciones. El margen de compresión posible de las utilidades, si no ha sido ya utilizado plenamente permite con seguridad muy poco campo adicional de maniobra, por lo que futuros incrementos en los costos tendrán que reflejarse en los niveles de

precios ó en crecientes dificultades de financiamiento fiscal. Los cambios en las expectativas y otros elementos que explican por lo menos parcialmente por qué el incremento en el dinero no se ha reflejado en presiones adicionales de demanda, ya no continuarán operando de manera que puede esperarse que incrementos adicionales del dinero a tasa rápida comiencen a influir cada vez con mayor fuerza. La disminución acelerada de las reservas internacionales disminuye las posibilidades de usar el comercio exterior como elemento compensador de las presiones internas. Estos factores negativos apuntarían a una disminución en el ritmo de crecimiento del país, a una aceleración de las presiones inflacionarias y a un agravamiento de los problemas de la balanza de pagos.

Diversos factores positivos apuntan en la dirección opuesta. En el campo agrícola, la reforma agraria ha avanzado con gran rapidez y es difícil esperar en ese sector, problemas adicionales a los que se han venido registrando durante 1971. Por el contrario, un esfuerzo grande encaminado a mejorar la productividad de las nuevas formas de explotación agrícola pueden rendir frutos en un plazo relativamente breve. Si esos mismos esfuerzos se realizan también en el sector industrial, el decaimiento de las tasas de crecimiento podría ser aminorado. Y si se logra además aumentos importantes en la productividad de las grandes minas de cobre la mayor producción podrá contribuir también, no sólo a apoyar el ritmo de crecimiento, sino, además, a morigerar las dificultades de la balanza de pagos.

Con todo, es difícil esperar que el balance de los factores negativos y positivos dé resultados similares a los producidos en 1971. De tal manera que, de continuar las tendencias presentes en la economía de Chile, es probable que se debilite la tasa de crecimiento, se acentúen las presiones inflacionarias y se llegue a un punto de difícil manejo en la situación de

(11) A reciente anuncio de renegociación de la deuda externa de Chile tiende a confirmar esta apreciación.

balanza de pagos. Esta situación podría agravarse aún más si los costos de producción internos continúan creciendo al ritmo en que lo han hecho en 1971.

¿Es esta una situación sin salida? La respuesta a una pregunta como esta no es solo económica; no es ni siquiera principalmente económica. Es esencialmente política. La receta económica para afrontar un conjunto de condiciones como las que encara Chile en el momento actual, es conocida. Un fuerte incremento del ahorro interno crearía los excedentes necesarios para financiar un aumento importante de la inversión sin presiones inflacionarias ni de balanza de pagos. Pero aumentos sustanciales del ahorro significan limitaciones al consumo no sólo de los grupos de ingresos más altos sino de

toda la comunidad. Los grandes procesos revolucionarios de este siglo han logrado producir ese ahorro mediante el manejo compulsivo de la situación económica y política. Por la propia decisión de los chilenos ésta no es la respuesta allí.

Tal esfuerzo de ahorro se realizará entonces en la medida en que sea posible contar con la solidaridad de la gran mayoría de la población. Y ésta es la gran tarea política del nuevo gobierno de Chile. Si fracasa en ella, habrá fracasado su política económica y, con ella, sus posibilidades de permanecer en el poder por nuevos períodos constitucionales. Si en cambio, para asegurar el éxito de la política económica se buscan métodos de acción compulsivos, habrá fracasado su programa político de buscar la transformación al socialismo por la vía democrática.