

CUADRO 2.10. NÚMERO DE HUELGAS Y EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS REALES. CHILE, 1960-70

	1960-64*	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Número de huelgas	98	142	586	693	648	1.127	1.580
Incremento anual de los salarios reales (%)	0	13,9	10,8	13,5	-2,0	4,3	8,5

Fuentes: Número de huelgas: Martner (1988).

Salarios reales: French-Davis (1973).

* Las cifras presentadas corresponden al total para el período, esto es, el número total de huelgas fue de 98 durante 1960-64; el promedio anual y el cambio total de los salarios reales en el período 1960-64 fue nulo, i.e., cero (0).

No obstante las reformas estructurales iniciadas, la evaluación del gobierno de Frei por parte de la Unidad Popular fue bastante drástica: “no consiguió romper el patrón tradicional de las estructuras económicas”, esto es, un gobierno reformista que no fue todo lo rupturista que era necesario (ver referencias en Pinto, 1970).

VISION DE LA UNIDAD POPULAR SOBRE LA ECONOMIA CHILENA⁶⁴

Diagnóstico de la Unidad Popular

De acuerdo a la Unidad Popular (U.P.), la economía chilena tenía hacia 1970 cuatro características fundamentales que debían ser corregidas: monopólica, (externamente) dependiente, oligárquica y capitalista⁶⁵.

Los siguientes indicadores para la década de 1960 evidencian el grado de concentración de la economía: a) 248 firmas controlaban todos y cada uno de los sectores económicos, y el 17% de todas las empresas concentraban el 78% de todos los activos⁶⁶. b) En la industria, el 3% de las firmas controlaban más del 50% del valor agregado y casi el 60% del capital. c) En la agricultura, el 2% de los predios poseían el 55% de la tierra. d) En la minería, tres compañías norteamericanas controlaban la producción de cobre de la Gran Minería, que representaba el

60% de las exportaciones chilenas en 1970. e) En el comercio mayorista, 12 empresas –0,5% del total– daban cuenta del 44% de las ventas. f) En la banca, el banco estatal (Banco del Estado) controlaba casi el 50% de los depósitos y los créditos, y 3 bancos privados (de un total de 26) controlaban más del 50% del remanente⁶⁷.

Supuestamente, estos grandes monopolistas habían incrementado su participación y sus utilidades gracias a numerosas medidas especiales, como líneas de crédito preferenciales, subsidios, incentivos tributarios especiales, diferenciales de aranceles y acceso especial a las divisas⁶⁸. De acuerdo a un analista de la U.P., “el rol del Estado ha sido siempre favorecer al gran capital monopolista y sus intereses fundamentales”⁶⁹.

En cuanto a la dependencia externa de Chile, se señalaba que: a) La naturaleza monoexportadora del país, con el cobre representando más del 75% de las exportaciones totales, implicaba que las fluctuaciones del precio en los mercados mundiales ejercían un gran impacto sobre la balanza de pagos chilena y sobre los ingresos del gobierno. b) Las remesas de utilidades por extranjeros representaban alrededor del 20% de las exportaciones. c) De las 100 firmas industriales más grandes de fines de la década de 1960, 61 tenían participación extranjera.

Según Vuskovic (1970), la significativa presencia de firmas extranjeras provocaba una alta dependencia externa porque la tecnología importada determinaba que los métodos de producción en Chile se copiaran del exterior, y porque Chile adquiría también los patrones de consumo de los países desarrollados (“efecto de demostración”). Además, la burguesía chilena empezaba a adquirir un patrón de preferencias e intereses que se identificaban más con el capital internacional que con los intereses nacionales.

La característica oligárquica era fundamentada aludiendo a la situación de la distribución del ingreso en los años 60. Mientras el 10% más pobre de la población tenía una participación de 1,5% en el ingreso total, el 10% más rico abarcaba el 40,2%. La razón entre el ingreso de ambos grupos era de 1 a 27⁷⁰.

Dadas las características anteriores, y desde el punto de vista de la U.P., los frutos del desarrollo económico chileno se concentraban en una pequeña elite privilegiada. De acuerdo a

Vuskovic, este proceso se perpetuaba de la siguiente forma: i) la distribución desigual del ingreso generaba un patrón de consumo y demanda determinado; el mercado estaba dominado por los bienes demandados por los grupos de alto ingreso. En consecuencia, las firmas producían fundamentalmente para satisfacer este tipo de demanda, ii) existía un sistema productivo dual, con un sector moderno de alta tecnología y otro sector atrasado. Sólo el primero incorporaba el progreso tecnológico a la producción de bienes para los grupos de alto ingreso, en tanto que el sector atrasado permanecía estancado. La creciente participación de la inversión extranjera reforzaba esta estructura dual, y iii) debido al volumen total relativamente reducido de bienes demandados por los grupos de alto ingreso, y dado su amplio espectro de consumo, las firmas modernas operaban a una escala inadecuadamente baja, con un nivel reducido de eficiencia. En consecuencia, la estructura de la producción era ineficiente, ya que se producían principalmente bienes no esenciales. La pequeña escala de producción conducía a una mayor concentración, que reforzaba el sesgo inicial del patrón de distribución del ingreso.

Se trataba de un círculo vicioso, en el que el patrón inicial de distribución desigual del ingreso generaba una estructura productiva altamente monopólica que acentuaba el sesgo existente en la distribución del ingreso. La economía se volvía más y más orientada hacia la satisfacción de los patrones de consumo de los grupos de ingreso alto, mientras los sectores productivos que generaban bienes esenciales o básicos para la mayoría permanecían estancados. Las desigualdades en el ingreso y la riqueza conducían a un alto grado de concentración del poder; de este modo, la interrelación entre el poder político y el económico reforzaba la estructura prevaleciente en el país. A fin de cambiar las condiciones económicas, se requería alterar sustancialmente la estructura de propiedad. Esto generaría un patrón diferente de demanda que estimularía la producción de los bienes básicos consumidos por la gran mayoría. Así los recursos económicos no serían despilfarrados en la producción de bienes no esenciales⁷¹.

Las propuestas económicas de la Unidad Popular

El programa de la U.P. hacía una afirmación explícita de su naturaleza antiimperialista, antioligárquica y antimonopólica, que marcaba el tono de los profundos cambios estructurales que proponía realizar, los que irían en beneficio de los trabajadores en general (obreros y empleados), de los campesinos y pequeños empresarios, esto es, de la inmensa mayoría nacional. El gobierno de la U.P. iba a ser un experimento histórico en el que la transición al socialismo se daría a través de la estructura institucional existente. Para facilitar esta transición se requerían dos elementos: la estatización de los medios de producción y una mayor participación popular.

Los objetivos políticos de la U.P. fueron formulados muy claramente⁷². El propósito declarado era el establecimiento del régimen más democrático de la historia de Chile a través del traspaso del poder desde los grupos dominantes a los trabajadores. Para ello, los trabajadores chilenos tendrían que adquirir poder *real*, y usarlo efectivamente. El propósito de los cambios estructurales era "superar el capitalismo". Lo que estaba en juego era el reemplazo de la estructura económica imperante por la construcción del socialismo.

Las reformas estructurales de la U.P. abarcaban un amplio rango: a) Nacionalización de los principales recursos del país (la Gran Minería del Cobre, carbón, salitre, hierro y acero). b) Expansión del Área de Propiedad Social, a través de la estatización de las empresas industriales más grandes. c) Intensificación de la reforma agraria. d) Estatización del sistema bancario. e) Control estatal de las principales firmas mayoristas y distribuidoras.

En síntesis, las reformas estructurales se dirigían a depositar el control de los medios de producción en manos del Estado. Las ventajas y la racionalización de este objetivo estaban en que⁷³, si el Estado obtenía el control de los medios de producción, estaría en mejor posición para adoptar decisiones económicas que consideraran en forma preferente el bienestar de los trabajadores. Este control produciría un aumento del excedente económico controlado por el Estado. Con los recursos adicionales obtenidos, el Estado podría planificar y guiar el desarrollo económico

en una dirección que favoreciera a la gran mayoría. De hecho, “el problema principal no es la eficiencia sino el poder, esto es, ¿quién controla la economía y para quién?” (...) “Lo que está en juego es la propiedad de los medios de producción por una pequeña minoría; entonces, las cuestiones económicas reales son: quién tiene el poder de fijar los precios y por lo tanto las utilidades, y quién captura el excedente económico y decide cómo reinvertirlo” (...) “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”. En palabras del ministro de Economía Pedro Vuskovic, poco después de que Allende asumiera la presidencia, “el control estatal está proyectado para destruir la base económica del imperialismo y la clase dominante al poner fin a la propiedad privada de los medios de producción”⁷⁴.

Una corriente de opinión dentro de la Unidad Popular sostenía que las políticas macroeconómicas de corto plazo eran complementarias y en apoyo de las reformas estructurales, demostrando así que “es posible realizar reformas estructurales profundas y, al mismo tiempo, alcanzar importantes resultados positivos en la redistribución del ingreso, el crecimiento, la inflación y el empleo”⁷⁵. Esto, según se ha explicado, se debía a que aun las políticas macroeconómicas tradicionales llevan implícito un elemento de clase: “las políticas de corto plazo, por definición, son una herramienta para mantener el *statu quo*”: no sólo son la expresión de un cierto ambiente institucional, sino que también se orientan a su consolidación. En este sentido, las políticas macroeconómicas de la U.P. no pueden analizarse por separado: “esto sería un grave error analítico (...) ellas deben examinarse en el ambiente prevaleciente que proporcionará la racionalización de por qué se hizo lo que se ha hecho”⁷⁶.

En una perspectiva diferente, se ha argumentado que el control de la inflación era realmente un objetivo clave para la U.P., debido a razones políticas y económicas⁷⁷. A nivel político, la U.P. había anunciado durante la campaña que derrotaría a la inflación, y criticaba a los gobiernos anteriores por su incapacidad para controlar este problema. Por otra parte, debido a la proximidad de las elecciones municipales (marzo de 1971), el gobierno de la U.P. quería mostrar rápidamente un indicador de éxito.

A nivel económico, dado que la redistribución del ingreso se llevaría a cabo mediante aumentos de los salarios nominales, era importante reducir la inflación para asegurar un incremento de los salarios reales.

Un elemento clave de la política macroeconómica de la U.P. fue el alto nivel de capacidad no utilizada y desempleo de la economía chilena, así como de las reservas internacionales y los inventarios industriales. Los economistas de la U.P. no hicieron comentarios respecto de las limitantes relativas a los niveles de capacidad específica sectorial, que pueden ser muy diferentes de las cifras globales, y a que la utilización de la capacidad disponible no utilizada es una holgura "por una sola vez"⁷⁸. Una percepción mecanicista sugería implícitamente que las transformaciones estructurales ayudarían rápidamente a resolver los problemas macroeconómicos.

La política antiinflacionaria de la U.P. se basaba en los siguientes planteamientos⁷⁹: (a) La inflación es en realidad un fenómeno estructural. El control de precios, la eliminación del sistema de mini-ajustes cambiarios y la nueva estructura económica detendrían la inflación. (b) El control estatal de la mayor parte del aparato productivo y de comercialización sentaría las bases para terminar con la inflación. (c) Dados los controles de precios y los reajustes salariales, los salarios subirían más que los precios, lo que llevaría a una reducción de la tasa de utilidad unitaria. Sin embargo, considerando la existencia de capacidad no utilizada, el aumento de la producción y de las ventas compensaría la declinación de las utilidades unitarias, manteniendo el nivel global de las ganancias.

Según el ministro de Hacienda de la U.P., los efectos de las medidas anteriores implicarían que en muy breve plazo "los aumentos de precios desaparecerán y en el futuro se recordará la inflación como una pesadilla de gobiernos anteriores, que eran los sirvientes del gran capital"⁸⁰. El programa de la U.P. contenía una visión más moderada, según la cual la inflación desaparecería debido a las medidas antimonopólicas y al apoyo de la mayoría de la población.

LA SITUACION MACROECONOMICA DURANTE LA UNIDAD POPULAR

Políticas populistas

Se ha argumentado que el gobierno de la U.P. aplicó un conjunto de políticas macroeconómicas de corte netamente populista cuyo propósito habría sido conseguir una rápida reactivación con una acelerada redistribución⁸¹. De acuerdo a este paradigma populista, las políticas expansivas generan inicialmente un elevado crecimiento con aumento de remuneraciones reales en el que los controles de precios reprimen las presiones inflacionarias; la primera etapa de un programa populista exhibe resultados muy exitosos, en los que se observa simultáneamente un gran crecimiento con menor inflación y un mayor poder adquisitivo por parte de los trabajadores. Pero, en la segunda etapa, la fuerte expansión de la demanda genera desequilibrios crecientes: los inventarios se agotan, el sector externo actúa como válvula de escape pero las divisas comienzan a escasear; todo esto estimula el proceso inflacionario, la fuga de capitales y la desmonetización de la economía. El sector público experimenta elevados déficits al utilizar subsidios para los bienes de consumo masivo y para el tipo de cambio; al mismo tiempo cae (en términos reales) la recaudación, y el déficit público aumenta considerablemente. La tercera etapa finaliza con los intentos del gobierno de aplicar una política de ajuste antiinflacionario, reduciendo los subsidios y disminuyendo los salarios reales. Posteriormente, otro gobierno con mayor credibilidad aplicará un duro programa estabilizador ortodoxo cuyas consecuencias son el desempleo y la pérdida de poder adquisitivo de los grupos de bajos ingresos. En síntesis, este paradigma populista inflige “un costo terrible a aquellos mismos grupos a quienes se intentaba favorecer”⁸².

América Latina ha vivido numerosas experiencias populistas; sistemáticamente, todas ellas han terminado en un rotundo fracaso⁸³. Entonces, ¿por qué siguen surgiendo estos experimentos y por qué no modifican su curso de acción cuando están fracasando? Sachs (1990) sugiere que los economistas populistas no comprenden la envergadura de los riesgos envueltos en el tipo