

LA VIA AL SOCIALISMO DE LA UNIDAD POPULAR

BREVE REVISION DE LA CUESTION SOCIAL

Existencia de pobres y ricos

La crítica social vinculada a las desigualdades entre ricos y pobres surge en Chile a mediados del siglo XIX¹: “El mal gravísimo que mantiene al país en la triste condición en que le vemos, es la condición del pueblo: la pobreza y degradación de los nueve décimos de nuestra población” (...) “En todas partes hay pobres y ricos, pero no en todas partes hay pobres como en Chile. En Chile ser pobre es una condición, una clase, que la aristocracia chilena llama rotos” (...) “El pobre no es ciudadano; los pobres no tienen partido, ni son pipiolos ni pelucones... son pobres”². “De una manera muy visible se han formado esas clases altas que nadan en la opulencia y esas clases bajas que se ahogan en la miseria; dueñas las unas del poder y desarrollándose las otras en una atmósfera servil”³. “En Chile hay una clase privilegiada, cuyo privilegio no está en la ley ni en los derechos de que goza, sino en el hecho, en la costumbre (...) y autoriza en unos el desprecio y en otros la superioridad con que miran (...) a todo aquel que no lleva un nombre antiguo o conocido”. Apoyándose en esta “superioridad” y en la riqueza, “se han arrogado el derecho de influir en los negocios públicos porque son los únicos que tienen que perder y que arriesgan en cualquier trastorno”⁴. “Desde la Independencia, el gobierno ha sido de los ricos. Los pobres han sido soldados, han labrado la tierra, han hecho acequias, han laboreado minas —han permanecido ganando real y medio—, los

han azotado y encepado cuando se han desmandado, pero en la República no han contado para nada. Han gozado de la gloriosa independencia tanto como los caballos que en Chacabuco y Maipú cargaron a las tropas del Rey”⁵. “El fatalismo domina en las creencias populares y envuelve a las masas en una atmósfera de una enervante indiferencia; en esa resignación silenciosa de los pueblos orientales, sin iniciativa, sin esfuerzo por mejorar su condición. Los hijos están irrevocablemente condenados. Sus padres los ven nacer sin placer y los ven morir sin dolor”⁶.

Durante la mayor parte del siglo XIX, la economía chilena es fundamentalmente agrícola. Casi el 80% de la población vive en zonas rurales antes de 1880; incluso hasta 1930 la población rural supera a la urbana. En la agricultura predomina la hacienda o latifundio, en el que prevalecen relaciones sociales de tipo semimiedieval: hay un señor-patrón o latifundista e inquilinos o campesinos⁷. El latifundista proporciona a sus inquilinos una choza y algo de tierra; además, los protege y cuida de ellos cuando están enfermos o viejos. Por su parte, los inquilinos obedecen y reverencian a su patrón, y viven y mueren en la tierra⁸. Su nivel de vida es bastante precario, y están aislados de la vida urbana, cultural, educacional y política; esta situación dura hasta bien entrado el siglo XX⁹.

La situación material y laboral a principios del siglo XX no es mucho mejor para los trabajadores urbanos. Con posterioridad a 1880 el acelerado crecimiento de la población urbana genera serios problemas habitacionales; los conventillos y cités son una de las soluciones. En 1910, en Santiago, el 25% de la población (100.000 personas) vive en 25.000 piezas de conventillos; esto da un promedio de 4 personas por habitación, pero “aún en 1922 había conventillos que albergaban hasta 10 personas por pieza”¹⁰. Estos conventillos eran “piezas alineadas a ambos lados de una estrecha callejuela como las cabinas de los vapores; con su mugre, su criminalidad, su indefensión ante el cólera y la viruela; con sus muros ruinosos; con sus mujeres cocinando en cuclillas en plena calle”¹¹. La tasa de mortalidad infantil alcanzaba allí al 30%, y había un 35% de nacimientos ilegítimos¹².

Hasta 1920, las condiciones laborales presentaban las siguientes características¹³: a) No había convenios colectivos, todos los acuerdos eran individuales y *verbales*; los contratos escritos eran

absolutamente desconocidos¹⁴. b) No había previsión social para los trabajadores, ni indemnización por accidentes laborales, ni normas de higiene o seguridad que se respetasen en campos, minas y fábricas. c) No había duración máxima para la jornada diaria; ésta oscilaba entre 9 y 12 horas. d) No era obligatorio el descanso dominical; el Parlamento tardó 14 años en aprobar la ley que lo regulaba. e) No estaba prohibido pagar las remuneraciones en especies, o en vales o fichas canjeables sólo en la “pulpería” o almacén del patrón. f) El trabajo infantil no estaba reglamentado, y representaba el 8,5% del empleo total en 1908¹⁵.

Sobre este tópico, la descripción de un escritor proporcionada por Vial es bastante elocuente: “en una fábrica de botellas, después de medianoche vi una cantidad de pequeñuelos, *algunos de 8 años*, tal vez, que al lado de los hornos de fundición, semidesnudos, sudaban copiosamente, con sus caras tiznadas, sus semblantes demacrados, sus ojitos soñolientos, y que debían seguir en su tarea (...) hasta aclarar el nuevo día”. En 1917, una comisión parlamentaria “que visitó las salitreras pudo ver niños por miles, y *hasta de 7 u 8 años*, que desempeñaban labores no sólo superiores a sus fuerzas, sino extremadamente peligrosas e insalubres”¹⁶.

El cuadro 2.1 proporciona algunas cifras sobre salarios relativos y costo de vida en los primeros años del siglo XX. Si se considera que el costo del arriendo representa un 25% a 30% del ingreso, es posible apreciar que la mayoría de los trabajadores vivía en condiciones económicas sumamente precarias; esto es incluso válido para aquellos sectores que podrían ser considerados como de clase media (empleados públicos y trabajadores calificados), los cuales probablemente no vivían en conventillos y debían cargar con un mayor costo de arriendo. En este cuadro es posible apreciar también que los campesinos tenían una remuneración monetaria inferior a la de un niño de la zona urbana.

Vial sugiere que no hay que ser demasiado severo para juzgar la sociedad chilena de aquel entonces. “Miremos las fallas con los ojos de su tiempo, no con los actuales; no sólo Chile, todo el mundo era así, y no había un modelo para copiar o adaptar”¹⁷. Con todo, existía un gran diferencial de remuneraciones entre el campo chileno y el campo argentino, lo cual ilustra que no todo el mundo era así y que no era obvio que un campesino tuviera

CUADRO 2.1. SALARIOS RELATIVOS Y COSTO RELATIVO DE VIDA
EN CHILE, PRINCIPIOS DEL SIGLO XX
(TRABAJADOR CALIFICADO URBANO = 100)

Trabajador del salitre	125
Trabajador calificado urbano	100
Empleado público (correo)	70
Trabajador no calificado urbano	50
Mujer o niño (zona urbana)	25
Campesino*	20
Arriendo pieza conventillo (Santiago)	30

Fuentes: Jobet (1951); Aylwin *et al.* (1986).

* Adicionalmente el campesino recibe alimentación, vivienda, derecho a tierras. Un peón gana el mismo sueldo y no tiene derecho a estas franquicias adicionales.

que ganar menos que un niño; de hecho, ese diferencial estimuló la migración campesina a Argentina a comienzos de este siglo.

Cabe preguntarse por qué en gran parte de la agricultura chilena no había competencia por la mano de obra, esto es, ¿por qué el sector agrario de esa época operaba como una especie de monopsonio si había numerosos grandes predios pertenecientes a distintos dueños? La explicación estaría en la existencia de una oferta de mano de obra perfectamente elástica al salario de subsistencia. En una economía pobre y subdesarrollada, los niveles de ahorro e inversión y de incorporación de tecnología son bajos, originando bajos niveles de productividad a los cuales corresponden bajos niveles de salarios.

A comienzos del siglo XX, las clases sociales chilenas podrían clasificarse así: el caballero (de la aristocracia), el siútico (de la clase media)¹⁸ y el roto (del pueblo)¹⁹. La cuestión social comienza a ser enfrentada sólo cuando la clase media adquiere una cuota importante del poder político, lo que sucede a partir de 1920. Desde entonces, gracias al predominio y la consolidación de la clase media, ha surgido una mayor preocupación por los grupos sociales marginados, que han aumentado su incorporación a aquélla. Como resultado de ello, a fines del siglo XX la mayoría de la población se considera de clase media, y los partidos políticos tratan de posicionarse en el Centro del espectro político para captar los votos de esta clase.

La cuestión agraria

La estructura social de Chile, desde los tiempos de la Conquista y de la Colonia, se estableció sobre bases agrarias; esta herencia social moldea el modo de vida chileno incluso durante gran parte del siglo XX. Una descripción, algo exagerada, pero que capta las percepciones sobre la estructura predominante (para el 60% a 70% de la población) hasta comienzos del siglo XX es la siguiente: "Existía una aristocracia dueña de la tierra, que mantenía el control de la vida nacional; y, completamente separada de ella, otra clase más baja, que formaba el inquilinaje permanente de las propiedades rurales. Cualquiera que fuese la ocupación de un hombre o donde quiera que residiese (en las zonas rurales), pertenecía a una u otra de las dos clases: era amo o criado. Los dueños de la tierra mandaban, y a los que nada poseían les correspondía obedecer"²⁰.

La hacienda o latifundio asegura la mantención de este orden social. El latifundio es un sistema que posee elementos autárquicos y de economía de truco, los cuales rigen incluso durante la primera mitad del presente siglo²¹: la jornada de trabajo es de sol a sol; cerca del 70% de la remuneración de los campesinos es pagada en especies y no en dinero; los acuerdos contractuales son verbales, la palabra del patrón es la ley y la tradición centenaria inmutable es la Constitución; la existencia de almacenes-pulperías, administrados por los patrones, es otro mecanismo que aísla a los campesinos del mercado y les crea deudas permanentes, que les impiden abandonar la hacienda. Por otra parte, prácticamente no existen organizaciones sindicales campesinas antes de 1965. Y, hasta 1990, tampoco el requerimiento legal de contabilidad escrita para la actividad agraria; los impuestos no se pagan sobre la renta efectiva sino sobre la renta presunta, según estimaciones realizadas por los mismos agricultores.

El latifundio retarda la evolución económica, social y política de Chile²². En lo económico, utiliza tecnologías primitivas para la explotación de la tierra; dados los bajos salarios de los campesinos, no hay incentivos para la introducción de la tecnología moderna, que ahorraría mano de obra. En lo social, prevalece un régimen semipatriarcal, en el cual la máxima aspiración de

un campesino es tener un "buen patrón". En lo político, una reducida oligarquía latifundista controla a una gran masa de campesinos, gozando por un largo período de una gran cuota de poder político.

El cuadro 2.2 ilustra la distribución de la tenencia de la tierra en 1925 y en 1965 (gráfico 2.1). En términos relativos, se observa que menos del 10% de los propietarios es dueño de más del 90% de la tierra. (Incluso podría inferirse que esta distribución es relativamente más concentrada en 1965 que en 1925). Entre esos años es posible apreciar un significativo incremento en el número de propietarios agrícolas; hay un 2,3% de expansión anual en el número de estos propietarios. Sin embargo, en 1965 casi el 50% de los propietarios agrícolas eran minifundistas cuyos predios tenían un tamaño promedio de 1,7 hectáreas²³.

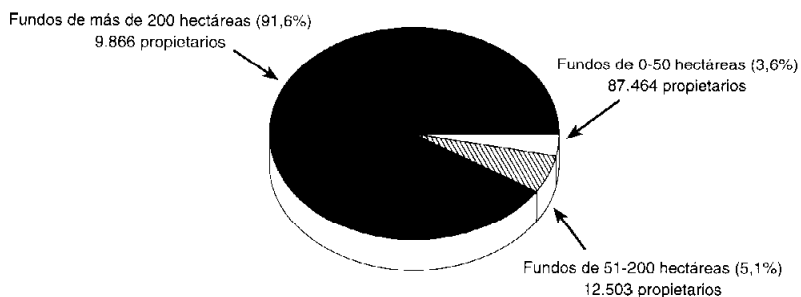
Al comienzo de la segunda mitad del siglo XX, entonces, la situación de la tenencia de la tierra en Chile puede resumirse así: considerando un total de 400.000 familias campesinas, un 5% es dueña de los grandes fundos, un 30% es minifundista, otro 30% es propietaria de fundos de tamaño mediano, y un 35% de las familias carece de tierra (son medieros, afuerinos, etc.); recordemos que una alta concentración de tierra implica simultáneamente una alta concentración sobre la propiedad y el uso del agua²⁴.

Dados estos antecedentes, no es de extrañar que el tema de la reforma agraria haya surgido en Chile ya en la década de 1930. "Sólo una reforma agraria profunda puede salvar al país del desastre; los hacendados chilenos encaran hoy (década del 30) la alternativa de entregar voluntariamente y sin compensaciones una parte de sus tierras, o perderlas por completo"²⁵. En la campaña presidencial de 1938, el candidato triunfante utiliza el tema de la reforma agraria como uno de los pilares de su programa. Los partidos de izquierda comienzan a explicar el retraso y el lento crecimiento económico como debidos al predominio del latifundio, el que es considerado el responsable de la estructura semimedieval y semicolonial que persistía en el campo chileno²⁶.

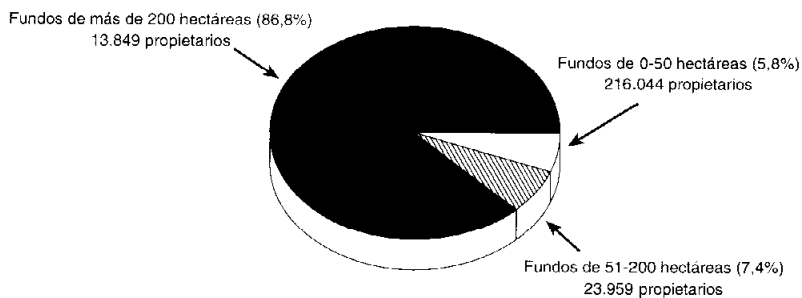
Con posterioridad a 1940, una serie de indicadores económicos ilustran un comportamiento mediocre del sector agrícola (cuadros 2.3 y 2.4): 1) El sector agrícola crece más lento: mien-

GRAFICO Nº 2.1. TENENCIA DE LA TIERRA EN CHILE

AÑO 1925 (25.425.000 HECTAREAS)



AÑO 1965 (30.649.000 HECTAREAS)



Fuente: Jobet (1951), Aranda y Martínez (1970).

CUADRO 2.2. TENENCIA DE LA TIERRA EN CHILE. 1925, 1965

Tamaño del predio (hectáreas)	Nº de propietarios (% sobre total)		Nº de hectáreas (miles) (% sobre total)	
	1925	1965	1925	1965
0 - 50	87.464 (79,6)	216.044 (85,2)	836,0 (3,3)	1.763 (5,8)
51 - 200	12.503 (11,4)	23.959 (9,5)	1.288,0 (5,1)	2.284 (7,4)
Mayor de 200	9.886 (9,0)	13.489 (5,3)	23.301 (91,6)	26.602 (86,8)
Total	109.853	253.492	25.425	30.649

Fuentes: Jobet (1951), Aranda y Martínez (1970).

tras el resto de los sectores crece anualmente al 4,3%, la agricultura tiene una expansión anual de sólo 1,9%. 2) El sector exhibe una tasa *decreciente* de generación de empleo (-0,4% anual); en cambio, el resto de la economía genera ocupaciones a un ritmo anual de 1,9%. 3) La productividad media de la mano de obra agrícola es sólo un 35% de aquella correspondiente al resto de la economía. 4) Las importaciones de alimentos representan en las décadas del 50 y del 60 cerca del 30% del déficit comercial, creando problemas en la balanza de pagos.

En los años 50 y 60 se consolidan dos explicaciones distintas (no necesariamente excluyentes) para esta deficiente *performance* del sector agrícola. La hipótesis estructuralista pone el énfasis en la estructura de la tenencia de la tierra, la cual perpetúa un sistema productivo arcaico. La hipótesis microeconómica neoclásica centra la explicación en la evolución desfavorable de los precios relativos en la agricultura, y en la existencia de *instituciones* negativas: la mantención de controles de precios como mecanismo para frenar la inflación, en el que los precios de los alimentos ocupan un papel preponderante, genera una evolución de precios relativos desfavorable para la agricultura; a esto se agregaría el elemento de incertidumbre respecto del nivel al cual se establecerían los futuros precios del sector. El cuadro 2.4 sugiere que este argumento sólo tiene validez empírica en la década de 1960.

CUADRO 2.3. CRECIMIENTO Y EMPLEO EN EL SECTOR AGRÍCOLA Y EN LA ECONOMÍA CHILENA. 1940-70 (PORCENTAJES)

	<i>Crecimiento económico anual</i>		<i>Expansión anual del empleo^a</i>	
	<i>Agricultura</i>	<i>PGB^b</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Empleo total^b</i>
1940-1950	2,2	3,4	0,4	2,2
1950-1960	1,6	4,1	0,3	1,7
1960-1970	1,9	5,5	-1,8	1,8
1940-1970	1,9	4,3	-0,4	1,9

Fuentes: Banco Central; Meller y Rahilly (1974) y Léniz y Rozas (1974).

^a La expansión anual del empleo está referida a los años 1940-52 y 1952-60.

^b Excluye al sector agrícola.

CUADRO 2.4. PRODUCTIVIDAD RELATIVA Y PRECIOS RELATIVOS EN EL SECTOR AGRÍCOLA. 1940-70

	<i>Productividad media del trabajo (miles de \$-1965/persona)</i>		<i>Precios agrícolas/Precio (PGB-no agrícola)</i>
	<i>Agricultura</i>	<i>Resto sectores econ.</i>	
1940	35,4	100,0	100,0
1950	42,3	111,4	106,5
1960	48,4	139,1	101,7
1970	70,0	199,0	85,8

Fuentes: Elaborado en base a Meller y Rahilly (1974) y Léniz y Rozas (1974).

Nota: Para obtener el empleo de 1950 se utilizaron las tasas de crecimiento anual del empleo entre 1940-52.

La discusión sobre la cuestión agraria pareciera exagerar el papel de la agricultura en la evolución económica chilena. De acuerdo al análisis del capítulo anterior, a partir de 1880 las exportaciones de productos mineros (salitre y cobre) transformaron el patrón de desarrollo económico nacional. No es en absoluto obvio el mecanismo por medio del cual el sector agrícola latifundista logra captar los beneficios del crecimiento mono-exportador o, por otra parte, que actúe como cuello de botella de un crecimiento acelerado. Es más, las tensiones sociales que surgen a partir de 1880 se originan en las minas y en los centros urbanos. Desde comienzos del siglo XX, el debate político se concentra en las zonas urbanas. La gran habilidad política de los

latifundistas radica justamente en aislar la zona rural del debate político-social incluso hasta la década de 1960. Obviamente, ésta no era una situación sostenible de modo indefinido; en el siglo XX, con el avance de los medios de transporte y de comunicación, era imposible que en un mismo país coexistieran una estructura social semimedieval arcaica con una estructura urbana moderna. Esa gran masa pasiva y fatalista de campesinos finalmente tomó conciencia de que las cosas podían ser distintas; ésa es la gran diferencia entre un árbol enraizado en la tierra y un campesino que ha vivido en el mismo terruño en las mismas condiciones toda su vida.

De la cuestión social a la crisis social

Ya en el siglo XIX surgen duras críticas al liberalismo económico. “¿Es posible dejar que se desenvuelva tranquilamente una situación social en la que el inquilinaje es un ideal? La doctrina de la indiferencia impasible, el *laissez-faire*, sugiere que eso lleva al óptimo social; óptimo, ¿para quién?, ¿para los patrones y para los inquilinos o sólo para alguno de éstos?”²⁷. En efecto, “¿qué es lo que necesitan los grandes para explotar a los chicos, los fuertes a los débiles, los empresarios a los obreros, los hacendados a los inquilinos, los ricos a los pobres? Sólo una cosa: libertad, o sea la garantía de que el Estado no intervendrá en la lucha por la existencia para alterar el resultado final en favor de los desvalidos. Eso es lo que el sistema de libre mercado da a los más poderosos”²⁸.

¿Y cómo ayudar a los más desvalidos a mejorar su situación? Es necesaria la intervención del Estado para el establecimiento de nuevas condiciones económicas y sociales (fomento de la industria y solución de la cuestión agraria), “que saquen a las bajas capas sociales de la situación asfixiante en la que se encuentran”²⁹. Se requiere de la protección del Estado para que posibilite la igualdad de oportunidades en un mundo de desiguales: “no hay desigualdad mayor que la de aplicar un mismo derecho a los que de hecho son desiguales”. En síntesis, “la política no es el arte de establecer un sistema de libre mercado; es el arte de satisfacer necesidades sociales”³⁰.

Las primeras huelgas surgen después de 1880; las primeras explosiones sociales, en la primera década del siglo XX. Eventos similares están ocurriendo en Europa, lo que sin lugar a dudas influye ideológica y pragmáticamente en el entorno nacional. Todo ello contribuye a la formulación, durante la década de 1920, de importantes reformas institucionales (la Constitución de 1925) y de una legislación social inexistente hasta entonces. Posteriormente, la cuestión social se transforma en la bandera de lucha de los partidos de izquierda, los cuales "no aceptan la legislación reformista como solución definitiva, sino que comienzan a propiciar una alteración revolucionaria de la sociedad chilena"³¹.

A partir de 1950, surge una crítica doble al patrón de desarrollo: por una parte, se estima que el ritmo de crecimiento es muy lento; por otra, se observa que la situación distributiva no ha variado sustancialmente. Hasta entonces se había creído que la industrialización sacaría a Chile del subdesarrollo: la expansión del sector industrial constituiría un polo de atracción económico que generaría un incremento de ingresos y de empleos, presionando sobre el resto de la economía, particularmente las zonas rurales, en las que el fenómeno migratorio mejoraría la situación de los no migrantes. Sin embargo, se observaba que la industria creaba relativamente pocos empleos en relación a la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo; además, los obreros industriales ganaban salarios sólo algo superiores a los de subsistencia.

Podría decirse entonces que la solución utópica, la industrialización, funcionaba muy lentamente y no resolvía los problemas existentes; había que buscar soluciones más efectivas. Pero en realidad, en los años 50 y 60 la percepción de una crisis que iba más allá de un ritmo de crecimiento lento o de una democracia que funcionaba imperfectamente flotaba en el aire³²; algunos formulan la existencia de una crisis económico-socio-política integral³³, otros creen estar frente a una crisis de todos los valores y certezas³⁴, y otros postulan el fracaso del sistema capitalista.

A partir de 1920 comienza a generarse un desequilibrio creciente entre la progresiva incorporación de grupos sociales al proceso político y el lento mejoramiento económico de dichos grupos. En términos aritméticos, esto implica que el aumento del número de votantes es significativo y progresivamente supe-

rior al incremento de bienestar económico experimentado por estos nuevos votantes; ello se traduce en mayores presiones por el mejoramiento socioeconómico de los grupos postergados. Se da también una especie de aceleración en las aspiraciones y expectativas de la población, inducidas por el efecto de demostración canalizado por los medios de comunicación y de transporte y por la mayor urbanización, particularmente de Santiago, así como por la competencia política por los votos, que promete soluciones para todos³⁵.

En consecuencia, a pesar de los grandes cambios sociales y económicos observados con posterioridad a 1940 en relación al período previo, no se han producido todos los resultados que gran parte de la población deseaba y esperaba. Esto produce un estado de gran frustración por cuanto existe evidencia suficiente que ilustra “que el proceso de transformación económica y cambio social que se realizó durante las últimas décadas (...) no ha conseguido mejorar significativamente la situación económica y social de las mayorías”³⁶. Es más, la política económica ha fracasado en lograr estabilidad y crecimiento. Aníbal Pinto sintetiza las percepciones existentes: “Ni estabilidad, ni desarrollo”; “Chile, un caso de desarrollo frustrado”.

BREVE REVISION DE LA CUESTION POLITICA

Las distintas posiciones políticas

Durante el siglo XIX y hasta 1920, se da un predominio prácticamente total de la oligarquía en el manejo de la cosa pública. A partir de 1938, la clase media se consolida como principal actor político. El período 1920-38 constituye una especie de transición en la transferencia del poder entre ambas clases, institucionalizada a través de cambios constitucionales y de una nueva legislación política y social. Este período es precedido por un lapso de aproximadamente treinta años, en el que se observa un importante aumento de la efervescencia social: numerosas huelgas y violentos desórdenes callejeros son reprimidos de manera sangrienta.

La Independencia suprime institucionalmente los títulos de nobleza y los mayorazgos. Sin embargo, por más de un siglo persiste la misma estructura estamental en la que las diferencias sociales están básicamente marcadas por los apellidos, los prejuicios y las costumbres. De 1830 a 1920 prevalece en Chile el "orden oligárquico": domina un grupo "superior" ligado a la tierra, conservador y católico, "apegado a abolengos y prestigios"³⁷. La imagen histórica arraigada de dicha época es la portaliana tradicional: Chile es un país institucionalmente ordenado y estable, con gobiernos fuertes, basados en la idea de una autoridad abstracta que sería una especie de sustituto de la anterior y lejana monarquía española, esto es, "se obedece y respeta no a las personas como tales que detentan el mando, sino al gobernante por el simple hecho de serlo". Este principio permite eludir el personalismo como base del gobierno; las acciones de éste estarían respaldadas y limitadas por la Constitución³⁸. Villalobos cuestiona este mito portaliano y su visión institucionalista ordenadora; para Portales, "las Constituciones serían entelequias formales que los gobernantes pueden atropellar cuando juzguen que las circunstancias son extremas".

Hasta 1920, la política era una especie de pasatiempo o deporte de la oligarquía, un mecanismo para dar realce a la posición social. "Los partidos eran alianzas entre hacendados; una combinación política favorable podía conceder beneficios a ciertas familias"³⁹. "Las crisis de gabinete, los duelos verbales en el Congreso, incluso las elecciones mismas eran vividas como algo en que no se arriesgaba nada definitivo"⁴⁰. Las decisiones importantes no se tomaban en La Moneda o en el Congreso, sino en los centros sociales concurridos por los notables (Club de La Unión, Club Hípico), y/o en las tertulias de las mansiones de prominentes hombres públicos; frecuentemente existían vínculos familiares entre Presidentes, ministros y parlamentarios.

No obstante, en esta etapa hay logros fundamentales. Se consolida la unidad geográfica del país por la vía de la colonización y de conquistas territoriales, constituyéndose el actual Chile geográfico. También se consolida institucionalmente la república, observándose transferencias ordenadas y regulares del poder ejecutivo. Por último, es el Estado quien asume y cumple la función de definir la nacionalidad chilena.

Pero las protestas de los trabajadores remecan a Chile de extremo a extremo, “y la sangre de los que se habían rebelado cae en el desierto, en las calles y en las solitarias llanuras australes; ¿a qué se debe esta transformación del antiguo dócil inquilino en un obrero belicoso?”⁴¹. Estos cambios y presiones de los nuevos estratos sociales, hasta entonces sumamente pasivos, no tienen sentido para la clase dirigente, que “sigue creyendo que está viviendo en medio del pueblo de cuarenta años atrás; se ha acostumbrado a considerarse a sí misma intangible en su situación, y piensa que el pueblo permanecerá como antes, tranquilo, sin exigencias y totalmente subordinado a sus patrones”⁴².

Lo anterior explica los planteamientos de la derecha de la década de 1930⁴³: 1) La democracia y el sufragio universal implican el reemplazo del gobierno de los hombres capaces por los demagogos. Para evitarlo, habría que restablecer el “voto plural”, esto es, algunas personas con determinadas condiciones (“familias bien constituidas, con educación y propiedades”) debieran tener derecho a más de un voto⁴⁴. 2) Defensa de la propiedad privada sin limitaciones; el Estado puede intervenir en la economía sólo para proteger la propiedad privada. 3) La pobreza es algo inevitable, un hecho natural. El presidente del Partido Conservador expresa textualmente en 1933: “El hecho social que más hiere la vista es el gran número de pobres frente al reducido número de ricos. Pero que esto sea así es un hecho natural inevitable, que existirá mientras el mundo sea mundo; está dentro del plan providencial que así sea” (...) “Si todos fuéramos ricos (...) la humanidad se moriría de hambre, y pagaría así su rebelión contra el castigo divino que la condenó a ganar el pan con el sudor de su frente. Para que los hombres puedan vivir sobre la tierra, es indispensable que haya pobres y ricos. Así, unos trabajarán por el incentivo de la riqueza, y otros por el aguijón de la pobreza”⁴⁵.

En Chile, la evolución y la expansión de los partidos del centro y de la izquierda están asociadas al patrón de desarrollo y al papel protagónico que va adquiriendo el Estado; Pinto (1970) señala a este respecto una diferencia importante entre los casos chileno y argentino. A fines del siglo XIX, el incremento de las exportaciones argentinas es generado por agricultores argentinos, lo cual margina al Estado del proceso económico; en el caso

chileno en cambio, es el Estado el principal agente nacional que logra captar, administrar, gastar y distribuir parte importante de los recursos generados por las exportaciones (de salitre y cobre) en manos de inversionistas extranjeros. El sector público vinculado al Estado pasa a constituir una base de apoyo importante para los partidos de centro; a su vez, la concentración de grandes grupos de trabajadores mineros es la base de apoyo de los partidos de izquierda. Cabe señalar que en Chile surgen partidos obreros antes de la revolución rusa de 1917. Todos estos elementos configuran a principios del siglo una estructura sociopolítica relativamente avanzada en un país económicamente subdesarrollado.

El Partido Radical es el primer partido importante de centro, y se transforma (entre 1920 y 1950) en el portavoz de la clase media urbana; sus planteamientos podrían sintetizarse así⁴⁶: 1) Crítica al capitalismo, pero no a la democracia liberal; a través de reformas sucesivas es posible mejorar el bienestar social de los trabajadores. 2) El “capitalismo individual” debiera ser sustituido por un régimen de solidaridad social; esto implica privilegiar el papel del Estado como conductor e impulsor de la economía. El Estado es un instrumento crucial para materializar aspiraciones económicas y sociales; debe ser mediador y árbitro en la cuestión económico-social. 3) Se reconoce un derecho de la propiedad privada *limitada*, para así limitar el poder político del capital; con ello se obtendría una distribución del ingreso más equitativa, que generaría mayor armonía entre las clases sociales.

El programa económico del Partido Radical incluía los siguientes elementos: 1) La estrategia de desarrollo estaría basada en la industrialización; esto implicaba específicamente disminuir la importancia relativa de la agricultura y de la minería. Hay una especie de correspondencia entre industrialización, áreas urbanas y localización del aparato público, que corresponde a la base de apoyo del centro político. 2) Expansión significativa de la educación pública; “gobernar es educar” es el lema del primer Presidente radical. La educación es considerada el principal mecanismo para lograr la movilidad económica y social. 3) Adopción de políticas de corte populista para mejorar la situación distributiva de la clase media y de los trabajadores, aliviando así (transitoriamente) las tensiones sociales. Esto in-

cluía la expansión del empleo público, aumentos de remuneraciones superiores a los aumentos de la productividad y establecimiento de controles de precios (especialmente de los bienes de consumo masivo: alimentos, transporte, servicios de utilidad pública).

A partir de la década de 1960, la Democracia Cristiana sustituye al Partido Radical como principal partido de centro; problemas fundamentales que no fueron acometidos por el Partido Radical, como la cuestión agraria y la “chilenización” de la GMC, quedaron pendientes para ser abordados por la Democracia Cristiana⁴⁷.

Ahumada (1958, 1966) proporciona una interpretación global de la “crisis integral” que experimenta Chile, la que constituye la base conceptual del proyecto democratacristiano. Esta “crisis integral” de Chile tiene varias dimensiones. En primer lugar, la crisis económica, vinculada a un crecimiento lento con una persistente desigualdad distributiva. En segundo lugar, una crisis sociopolítica generada por dos elementos distintos: por un lado, una excesiva concentración del poder, debida a que grupos poderosos logran captar “una proporción del esfuerzo colectivo que es exagerada en relación a su contribución, y conduce a quienes carecen de poder al ostracismo y la marginación” (1958, p. 515). El poder es función de la organización; los grupos no organizados no tienen ningún poder. En el Chile rural pre-1960, los campesinos tienen un poder nulo; su aislamiento y su falta de organización han consolidado una situación de pobreza e ignorancia⁴⁸. Por otro lado está la crisis de participación social. Es importante tener derecho a voto para elegir a aquellos que lo representen a uno, pero también es fundamental asegurarse que los elegidos “efectivamente lo representen a uno”, esto es, que cumplan lo que han prometido en la campaña. La demagogia y el incumplimiento de las promesas generan escepticismo en la gente; comienza a dar lo mismo quien asuma el poder. Una tercera dimensión de la “crisis integral” radica en la falta de solidaridad de la sociedad chilena. La solidaridad es el sentimiento que “actúa como amortiguador y lubricante de la solución de los inevitables conflictos que existen entre los distintos miembros de la sociedad. Hay insuficiente solidaridad si no es posible movilizar los esfuerzos comunes del grupo para realizar tareas que son importantes para la vida del grupo” (p. 516).

La “revolución en libertad” constituye la propuesta de solución de esta crisis integral. Ahumada (1966, p. 519) señala: “La revolución en libertad no es contra la propiedad privada, ni contra el mercado, ni pro-capitalista, ni pro-estatista, ni pro-comunista. ¿A favor de qué está?, ¿en contra de qué está?” (...) “Está a favor de una sociedad justa en la que se haga efectiva la igualdad de oportunidades para que todo ser humano, independientemente de su cuna, pueda dar de sí todo lo que es capaz; en la que se haga efectiva la igualdad ante la ley y la voluntad de las mayorías. Está a favor de una sociedad eficiente que aproveche las ventajas de la tecnología moderna. Está a favor de una sociedad libre, con libertad para criticar, disentir, cambiar; libre para someter a quienes en nombre de esa misma libertad interfieren con la libertad. Está a favor de una sociedad digna”.

Hay gran similitud en los objetivos fundamentales del Partido Radical y de la Democracia Cristiana: ambos quieren realmente la “modernización social”, la incorporación a la sociedad de los sectores marginados. Sin embargo, para la derecha son bastante más tolerables las reformas y modernizaciones sociales que propugna el Partido Radical que las de la Democracia Cristiana; esto explica el hecho de que la derecha “permita” que, en 1938, con un triunfo electoral de sólo 13.000 votos, llegue al gobierno “un viejo político, radical y masón, apoyado por una masa de plebeyos”⁴⁹. La esencia del programa del Partido Radical la constituían la industrialización y la expansión de la educación pública; como subproducto de éstas se alcanzaría la modernización social. En cambio, los instrumentos de modernización social de la Democracia Cristiana abarcaban reforma agraria, sindicalización campesina y creación de cuerpos institucionales para organizar y canalizar las demandas de los sectores populares.

Una característica fundamental de los partidos de centro ha sido su reiterada defensa de la democracia liberal, sistemáticamente cuestionada por algunos grupos tanto de la derecha como de la izquierda. Mientras algunos miembros de la derecha han objetado el sufragio universal, porque “¿cómo es posible que el voto de un roto tenga el mismo valor que el voto de un caballero?”, desde la izquierda se ha objetado la democracia formal burguesa, porque “votando cada 4 años sólo se da la apariencia de que hay cambios, cuando en verdad todo continúa igual: si-

guen habiendo explotados y explotadores". Derecha e izquierda han coincidido en su cuestionamiento a los partidos de centro por la adopción de posiciones ambiguas. Sin embargo, ha sido precisamente el centro político el que ha mantenido más firmemente su convicción en la democracia, velando y luchando por ella de una manera clara e inequívoca. También han sido los partidos de centro, apoyados por la izquierda, los que han promovido e impulsado la profundización de la democracia a través de la incorporación masiva de nuevos votantes (ver cuadro 2.5) y de la organización e incorporación de los grupos marginados a la sociedad.

Desde la década de 1930, el conjunto de los partidos de izquierda "postula el socialismo como su ideal de sociedad"⁵⁰. Para ellos, los problemas económico-sociales del país están vinculados a su estructura semifeudal y semicolonial; el latifundio y el imperialismo son la causa de todos los males. Mientras no se destruyan esos cimientos de opresión no podrá instaurarse un nuevo sistema que permita aumentar el bienestar efectivo de la clase trabajadora⁵¹. De aquí se infieren nítidamente objetivos programáticos básicos del proyecto izquierdista: expropiación y nacionalización.

Es efectivo que la izquierda cumple una función importante en la profundización democrática y en la creación de la institucionalidad formal chilena del siglo XX. Sin embargo, desde inicios del siglo, algunos altos dirigentes de la izquierda cuestionan la efectividad de la democracia como mecanismo para resolver la situación de los trabajadores. La democracia formal sólo sirve para conservar y cuidar los privilegios de los capitalistas burgueses⁵², sólo funciona para la reducida clase privilegiada que ha tenido el control de todos los medios de comunicación, de producción y de cambio, pero no para los trabajadores ni para el pueblo⁵³. La dolorosa lección histórica que ha aprendido toda la izquierda es que, confrontada a la dictadura, la democracia formal, aunque lenta para resolver los problemas económicos, es realmente válida, y fundamental para evitar las violaciones terribles de derechos humanos.

El contexto externo

Se dice que Chile ha sido un eterno imitador de patrones externos. “Se jugó a la literatura francesa, al parlamentarismo inglés y a la comuna suiza. Y todo acabó en un remedo caricaturesco y fallido de las formas originales”⁵⁴. Probablemente ello explique los ímpetus de originalidad observados a partir de la década del 60: “la revolución en libertad”, “la vía chilena al socialismo”, “la vía monetarista para sacar a Chile de América Latina”.

La revolución rusa de 1917 estimula la creación de partidos comunistas en toda América Latina; se introduce así en Chile la noción de la lucha de clases, y los trabajadores visualizan un ejemplo sobre cómo acceder al poder. La Gran Depresión, por su parte, sugiere que el sistema capitalista-democrático de los países desarrollados ha experimentado una profunda crisis, estimulando la visión de futuros gobiernos de trabajadores por todas partes. De hecho, los Frentes Populares suben al poder en España y Francia. Lo mismo sucede en Chile en 1938, con un Frente Popular constituido por el Partido Radical y la izquierda.

La “guerra fría” que prevalece tras la Segunda Guerra Mundial constituye el marco de referencia para las invasiones de los *marines* norteamericanos a países latinoamericanos (durante la década del 50), con el fin de evitar el control del gobierno por miembros o simpatizantes de partidos de izquierda: la democracia sólo funcionaría en América Latina cuando los elegidos fueran simpatizantes de Estados Unidos. Esta actitud estimula el sentimiento antinorteamericano, el que se acentúa en los años 60 con el triunfo y la consolidación de la revolución cubana. Entre 1810 y 1820, América Latina obtuvo la independencia política de España; ahora, el modelo cubano ilustraba la vía que debería seguir América Latina para lograr la independencia económica de Estados Unidos. En síntesis, la revolución cubana genera un desplazamiento hacia la izquierda de todo el espectro político, en toda América Latina. Las elites políticas perciben que gran parte del electorado es partidaria de cambios profundos en la estructura económica del país; los programas de los distintos partidos comienzan a incluir tópicos como reforma agraria y chilenización-nacionalización de la GMC⁵⁵.

Para neutralizar el sentimiento antinorteamericano en América Latina, el gobierno de Estados Unidos decide a comienzos de la década del 60 impulsar el programa Alianza para el Progreso, orientado a acelerar el proceso de crecimiento económico en la región. Un mayor crecimiento económico ayudaría a erradicar la pobreza y, de esta manera, restaría adherentes a los partidos de izquierda y a los simpatizantes de la revolución cubana. La Alianza para el Progreso promovía dos reformas estructurales básicas: la reforma agraria y la reforma tributaria.

Aumento de la participación política

En Chile, el cuasi-monopolio del sufragio es el mecanismo que otorga a la derecha el control del gobierno durante casi un siglo; este cuasi-monopolio se acaba en 1938. Como lo señala Hamuy (1967), el principal efecto del paso de un sistema electoral restringido a uno ampliamente representativo es la generación de presiones por mayores cambios. Esto se debe a que por primera vez una gran cantidad de gente adquiere de manera súbita “algo que jamás ha poseído y experimentado: poder. Poder para generar las autoridades políticas” (p. 494).

Cuando esta gran masa pasiva previamente marginada se incorpora al sistema electoral, comienza a ejercer presión a través del voto, exigiendo al Estado que responda a sus demandas sociales y generando requerimientos sobre los recursos existentes. “La masa que se ha incorporado tan repentinamente al proceso electoral chileno está transformando y trastornando todo. Trastornó a la vez el *establishment* y la solución de los problemas de desarrollo”⁵⁶.

En el período previo a 1920, considerando la población en edad de votar, el porcentaje de votantes era igual o inferior al 9%; de acuerdo a las cifras, no habría habido un incremento significativo en el número relativo de votantes por un período de 45 años (ver cuadro 2.5). En otras palabras, en el orden oligárquico la “democracia protegida” marginaba del sistema de elecciones a más del 90% de la población en edad de votar; esto es lo que se ha descrito como “el cuasi-monopolio del sufragio (por parte de la derecha), que habría permitido el acceso al gobierno

sólo de los más capaces". Sería interesante contar con estudios que examinaran cuál era el mecanismo de selección de los más capaces y que además efectuaran una evaluación crítica de los resultados de dicho proceso de selección.

A medida que el centro va adquiriendo mayor poder político, se va produciendo un incremento significativo en el número absoluto y relativo de votantes; esto es lo que se ha denominado "profundización democrática". Los treinta años de efervescencia social de 1890-1920 habrían conseguido duplicar el porcentaje relativo de votantes en los dieciocho años siguientes (se llega a cerca del 15%). Una vez que el centro llega al gobierno (1938), este proceso se acelera notablemente; en poco más de una década se ha más que triplicado el porcentaje de votantes de 1920. El reconocimiento del derecho a voto de la mujer (1947) explica parte importante de este incremento. Posteriormente, en sólo veinte años el porcentaje relativo de votantes alcanza al 56% de la población en edad de votar (ver cuadro 2.5 y gráficos 2.2 y 2.3); en 1970 hay un aumento de 7 veces respecto al número relativo de votantes de 1920⁵⁷.

El quiebre del "cuasi-monopolio del sufragio" de la derecha habría generado una paulatina disminución de su poder político, como se aprecia en el cuadro 2.6 y en el gráfico 2.4. En efecto, a medida que hay una mayor profundización democrática⁵⁸ disminuye de manera correspondiente la votación relativa obtenida por la derecha. Un modelo econométrico simple permite cuantificar esta relación⁵⁹; un aumento de 10 puntos porcentuales en el porcentaje relativo de votantes (o sea, un aumento del porcentaje de inscritos de un 20% a un 30%) ha generado una disminución de 6,4 puntos porcentuales en el porcentaje relativo obtenido por la derecha en el período previo a 1970, suponiendo, para simplificar, que las personas que votan una vez por un determinado partido político siguen votando de la misma manera⁶⁰. Los resultados econométricos son estadísticamente significativos y permiten sugerir una hipótesis muy simple: la mayor participación electoral sería entonces el factor fundamental que explicaría la pérdida de poder político de la derecha en el siglo XX, en el que se observa la drástica reducción de su votación en las elecciones parlamentarias desde un 70% en el período pre-1920 a un porcentaje inferior al 30% en la década de

CUADRO 2.5. VOTANTES Y POBLACIÓN CHILENA (MILES DE PERSONAS)

	<i>Población Total^a</i>	<i>Población en edad de votar^{ab}</i>	<i>Votantes</i>	<i>Participación relativa de votantes en</i>	
				<i>Población Total</i>	<i>Población en edad de votar</i>
				(%) (4) = (3)/(1)	(%) (5) = (3)/(2)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1870	1.943	919	31	1,6	3,3
1876	2.116	1.026	80	3,8	7,8
1885	2.507	1.180	79	3,1	6,7
1894	2.676	1.304	114	4,3	8,7
1915	3.530	1.738	150	4,2	8,6
1920	3.730	1.839	167	4,5	9,1
1932	4.425	2.287	343	7,8	15,0
1942	5.219	2.666	465	8,9	17,4
1952	5.933	3.278	954	16,1	29,1
1958	7.851	3.654	1.236	15,7	33,8
1964	8.387	4.088	2.512	30,0	61,4
1970	9.504	5.202	2.923	30,8	56,2
1989	12.961	8.240	7.142	55,1	86,7

Fuente: Borón (1971).

^a Para aquellos años que no coinciden con un censo poblacional, se estimó la población total y en edad de votar en base a las tasas de crecimiento poblacional entre censos.

^b Población en edad de votar son habitantes de 21 años y más antes de 1970, y de 18 años y más para el período posterior; estimada en base a la información sobre población mayor de 15 y 20 años de edad, asignando proporcionalmente los años adicionales correspondientes a 18, 19 y 21 años.

CUADRO 2.6. RESULTADOS DE ELECCIONES PARLAMENTARIAS CHILENAS, 1912-1969 (PORCENTAJES)

	<i>Derecha</i>	<i>Centro</i>	<i>Izquierda</i>
1912	75,6	16,6	0,0
1918	65,7	24,7	0,3
1921	54,6	30,4	1,4
1925	52,2	21,4	0,0
1932	32,7	18,2	5,7
1937	42,0	28,1	15,3
1941	31,2	32,1	28,5
1945	43,7	27,9	23,0
1949	42,0	46,7	9,4
1953	25,3	43,0	14,2
1957	33,0	44,3	10,7
1961	30,4	43,7	22,1
1965	12,5	49,0	29,4
1969	20,0	36,3	34,6

Fuente: Borón (1971) y Valenzuela (1978).

Nota: En la derecha se incluyen los partidos Liberal y Conservador; en el centro, los partidos Radical, Agrario Laborista y Demócrata Cristiano; en la izquierda, los partidos Socialista y Comunista. A partir de 1965, la mitad de los votos radicales son incluidos en la Izquierda y otra mitad en el Centro. Los porcentajes no suman 100% por cuanto no incluyen a los independientes o partidos políticos no mencionados previamente.

GRAFICO N° 2.2. PARTICIPACION ELECTORAL, CHILE, 1870-1970
VOTANTES/POBLACION TOTAL

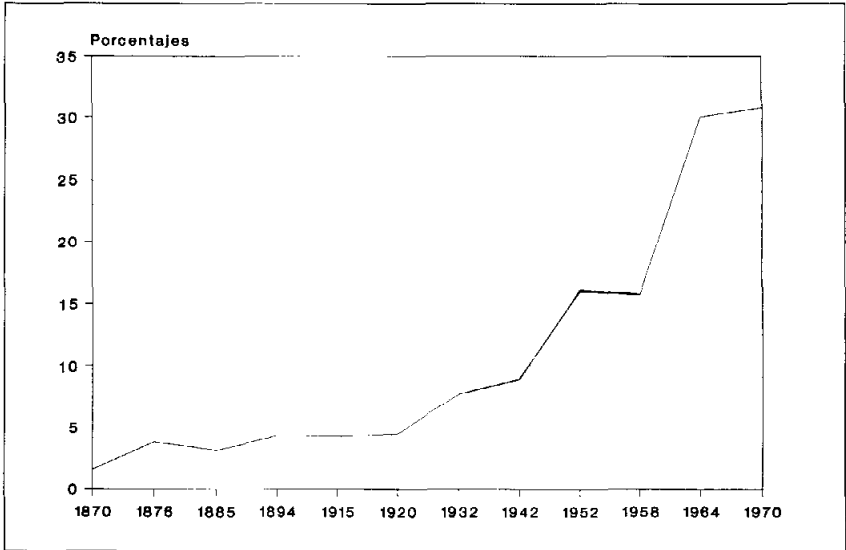


GRAFICO N° 2.3. PARTICIPACION ELECTORAL, CHILE, 1870-1970
VOTANTES/POBLACION EN EDAD DE VOTAR

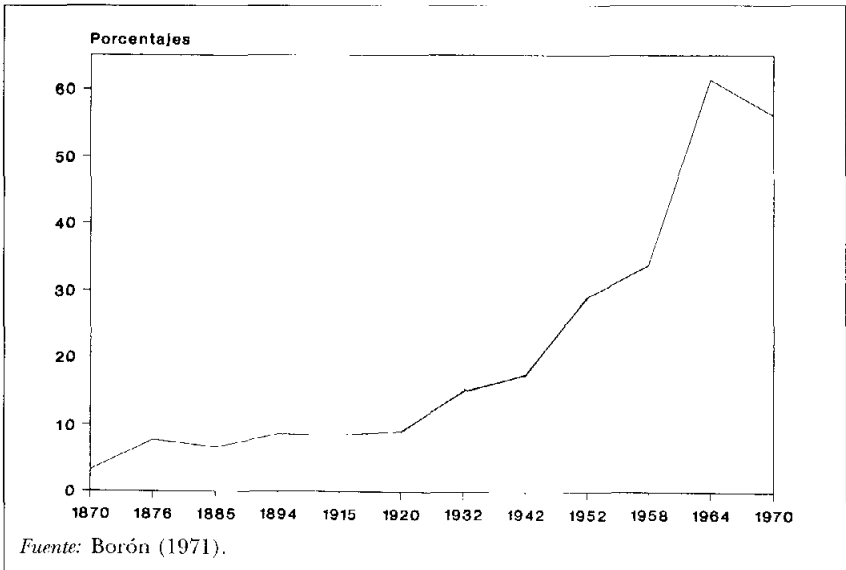
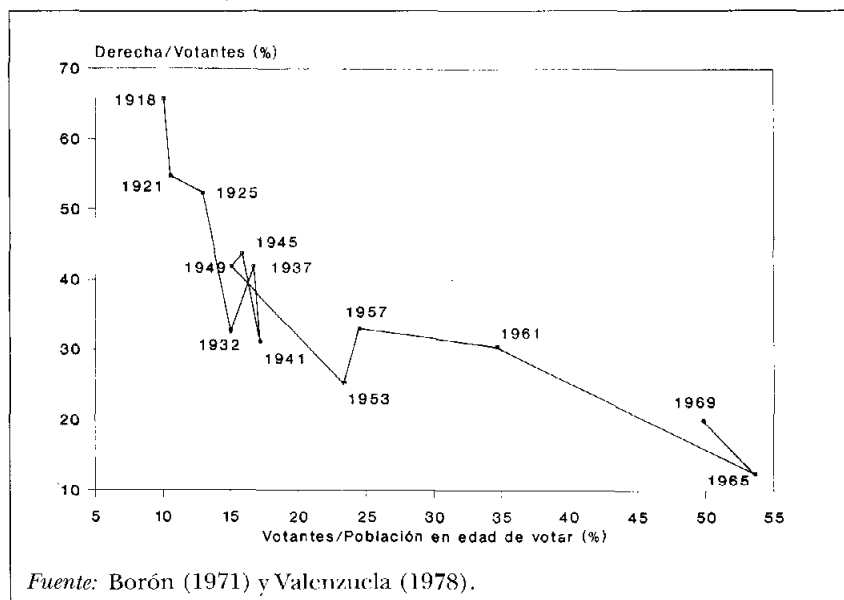


GRAFICO Nº 2.4. VOTACION DE LA DERECHA, 1918-1969
(ELECCIONES PARLAMENTARIAS)



1960. Obviamente, es necesario un análisis más profundo para explicar las causas de este fenómeno.

Según el sistema electoral vigente, era posible que un candidato llegara a la Presidencia con menos del 50% de los votos. Esta situación quiso modificarse para la elección presidencial de 1970, estableciéndose una segunda vuelta eleccionaria entre aquellas dos primeras mayorías relativas, cuando la primera mayoría fuera inferior al 50%; sin embargo, la iniciativa no tuvo el apoyo parlamentario de la derecha ni de la izquierda.

El cuadro 2.7 proporciona las votaciones absolutas y relativas de los dos primeros candidatos en tres elecciones presidenciales del período 1938-70. En 1938, el candidato del Frente Popular, Pedro Aguirre Cerda, gana con un 48,1% de los votos y una diferencia de 13.000 votos sobre el segundo (Gustavo Ross); estos 13.000 votos representan un 2,9% del total. En 1958, el candidato triunfante, Jorge Alessandri, obtiene un 31,6% de los votos y una diferencia de 33.000 votos sobre el segundo (Salvador Allende); esta diferencia representa un 1,1% del total de votos. En 1970, Salvador Allende gana con un 36,4% de los votos y una

diferencia de 39.000 votos sobre el segundo (Jorge Alessandri); éstos representan un 1,3% del total. Si se utiliza como porcentaje de referencia el número de votos obtenidos por los ganadores de estas elecciones presidenciales en relación a la población en edad de votar⁶¹, se observa lo siguiente: el candidato triunfante de 1938 obtiene el 7,2% de los votos de la población en edad de votar; este porcentaje aumenta al 8,8% en 1958 y al 20,5% en 1970. Por otra parte, la diferencia porcentual entre la primera y segunda mayoría representa un 0,4% de la población en edad de votar en 1938, un 0,7% en 1958 y un 0,8% en 1970 (ver gráfico 2.5).

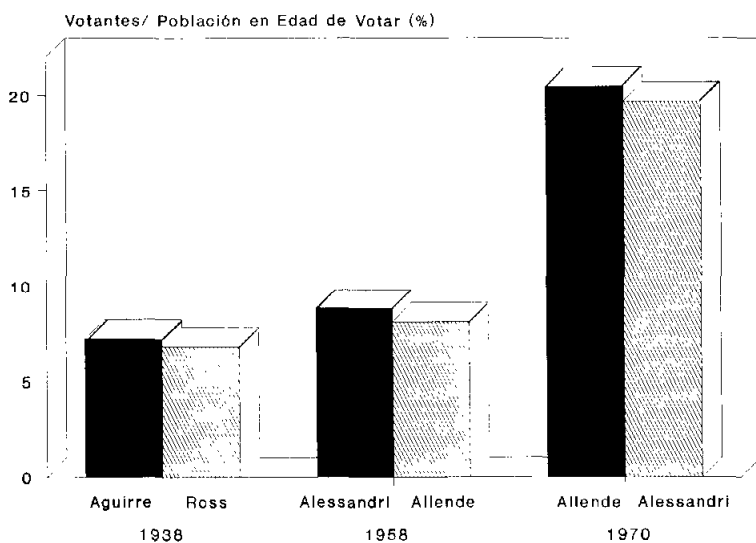
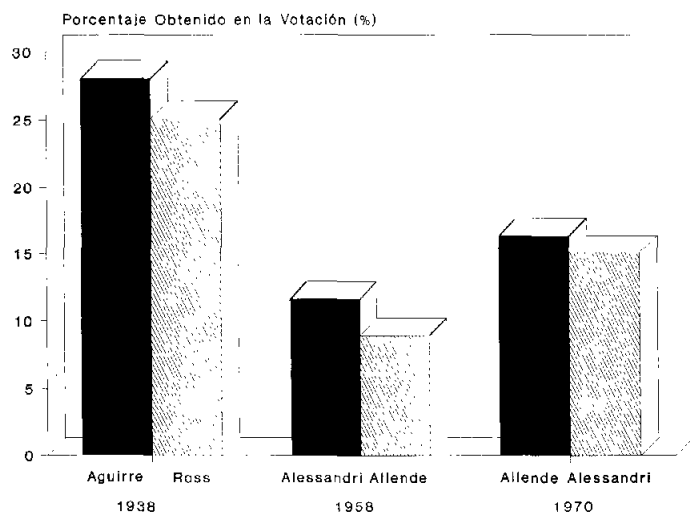
Por lo tanto, el triunfo de Salvador Allende en las elecciones presidenciales de 1970, por un margen relativamente estrecho, era consistente con la trayectoria histórica chilena reciente; podría incluso aducirse que la representatividad de Allende en 1970 es superior a la de Alessandri en 1958 y Aguirre Cerda en 1938. Sin embargo, cuando lo que está en juego es el cambio del sistema imperante, el Presidente electo supuestamente debiera requerir de un apoyo electoral muy significativo.

LOS DOS GOBIERNOS PREVIOS A LA UNIDAD POPULAR

Durante el período 1950-70, la economía chilena se caracterizó por una alta inflación crónica, crecimiento moderado y frecuentes crisis de la balanza de pagos. De hecho, constituía uno de los casos tipo en la vieja controversia estructuralista-monetarista, vinculada a los factores determinantes de la inflación.

Jorge Alessandri (1958-64), candidato independiente, fue elegido con el apoyo de la derecha. La prioridad económica de su gobierno la constituía el control de la inflación. Su perspectiva de largo plazo incluía dos elementos principales: i) el éxito del programa antiinflacionario, que se estimaba generaría un mejor entorno económico que estimularía automáticamente el crecimiento, y ii) los problemas distributivos se resolverían principalmente a consecuencia de la expansión económica: el crecimiento de la "torta" y el correspondiente rebalse (o "chorreo") erradicarían la pobreza y resolverían la cuestión social.

GRAFICO Nº 2.5. REPRESENTACION ELECTORAL EN TRES ELECCIONES PRESIDENCIALES, 1938-1958-1970



Fuente: Borón (1971).

CUADRO 2.7. RESULTADOS DE TRES ELECCIONES PRESIDENCIALES, 1938-1958-1970

1938				1958				1970			
	<i>Nº votos (miles)</i>	<i>Votos/ Total</i>	<i>Votos/ Pobl. edad votar</i>		<i>Nº votos (miles)</i>	<i>Votos/ Total</i>	<i>Votos/ Pobl. edad votar</i>		<i>Nº votos (miles)</i>	<i>Votos/ Total</i>	<i>Votos/ Pobl. edad votar</i>
		(%)	(%)			(%)	(%)			(%)	(%)
P. Aguirre:	212	48,1	7,2	J. Alessandri:	390	31,6	8,8	S. Allende:	1.070	36,4	20,5
G. Ross:	199	45,1	6,8	S. Allende:	357	28,9	8,1	J. Alessandri:	1.031	35,1	19,7
Total Votos:	441	—	15,0	Total Votos:	1.236	—	28,0	Total Votos:	2.923	—	56,2

Fuente: Borón (1971).

El gobierno demócratacristiano de Eduardo Frei (1964-70) llegó al poder con una mayoría absoluta de 56% del voto popular. Su apoyo eleccionario provino de un espectro de partidos políticos que abarcaban desde el centro a la derecha; se estima que el voto de esta última fue fundamentalmente de rechazo a Salvador Allende más que de apoyo a Eduardo Frei. El programa económico de Frei se centró en la instauración de reformas estructurales básicas, como el proceso de reforma agraria y la participación chilena en la propiedad de la Gran Minería del Cobre. La perspectiva de largo plazo demócratacristiana era lograr redistribución con crecimiento, en un escenario de cambios en la estructura de la propiedad en algunos sectores económicos (cobre, agricultura)⁶².

El cuadro 2.8 muestra la evolución de las principales variables macroeconómicas de los gobiernos de Alessandri y Frei. En términos generales es posible apreciar lo siguiente para ambos gobiernos: el crecimiento económico fluctúa en torno al 4% anual, la tasa de inflación anual oscila alrededor del 26%, y la tasa de desempleo es cercana al 6%. La gran diferencia entre ambos está vinculada a la cuestión distributiva: la tasa de crecimiento de las remuneraciones reales es inferior al 2,0% anual durante el gobierno de Alessandri, y experimenta un aumento anual de 8,0% durante el gobierno de Frei; además, hay una reducción en el nivel de desempleo en relación a su antecesor. Sin lugar a dudas, los trabajadores comienzan a ampliar significativamente su poder de negociación durante el gobierno demócratacristiano.

En los dos gobiernos previos a 1970, entonces, la situación macroeconómica estaba relativamente controlada, con una tasa de crecimiento moderada y estable. En el gobierno de Frei se observa además un significativo incremento en el poder adquisitivo de los trabajadores; el mecanismo de reajustabilidad salarial incorporando la indización de 100% sobre la inflación pasada es establecido en este período.

El gobierno demócratacristiano emprendió algunas reformas estructurales básicas; éstas se aplicaron gradualmente a fin de no menoscabar la estabilidad macroeconómica. Había una percepción de que las reformas estructurales podían generar desequilibrios de corto plazo. Así, cuando se presentaba una acumulación de presiones inflacionarias, debía darse prioridad a la restaura-

CUADRO 2.8. PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS^a
DE LOS GOBIERNOS DE ALESSANDRI Y FREI, 1958-1970

	<i>Crecimiento Económico (PGB)</i>	<i>Inflación Anual</i>	<i>Desempleo Nacional^b</i>	<i>Remune- raciones Reales- Crecim. Anual</i>	<i>Exporta- ciones</i>	<i>Reservas Internacio- nales^c</i>
	(%)	(%)	(%)	(%)	(% PGB)	(Meses de Importación)
Alessandri (1958-64)	3,7	25,8	7,5	1,8	14,5	2,2
Frei (1964-70)	3,9	26,2	5,5	8,0	15,4	4,9

Fuentes: Banco Central, INE.

^a Promedio anual del período presidencial.

^b Período 1960-64 para el gobierno de Alessandri.

^c Valor para el último año del período.

ción de la estabilidad macroeconómica. El proceso de reforma agraria se llevó a cabo para modificar el patrón existente de tenencia de la tierra e incorporar a los campesinos a la estructura política y económica. La "chilenización" de la GMC consistió en adquirir mediante negociaciones una participación de 51% en la propiedad de las grandes minas; este proceso se inició en 1967, cuando la Corporación del Cobre (CODELCO) compró el 51% de la mina El Teniente a la Kennecott en US\$ 80 millones, y adquirió un 25% de las minas Andina y Exótica. Tras estos acuerdos hubo un alza significativa del precio mundial del cobre, lo que aumentó las utilidades de las compañías; esto generó mayor presión sobre el gobierno de Frei para expandir la propiedad estatal de las grandes minas de cobre. En 1969, el gobierno compró el 51% de las minas de Chuquicamata y El Salvador en US\$ 180 millones, pagaderos a una tasa de interés anual de 6% durante los siguientes doce años⁶³.

La década de 1960 se caracteriza por un agudo incremento en la actividad política y social. El número de votantes inscritos aumentó de 1.500.000 en 1958 a más de 3.500.000 en 1970, esto es, un 130% en sólo doce años. Por otra parte, el número de personas afiliadas a los sindicatos, que había permanecido prácticamente constante desde 1950, se duplicó durante el gobierno de Frei. En un intervalo de seis años, la sindicalización de obreros aumentó en 38%, la de empleados en 90%, y los campesinos

CUADRO 2.9. EVOLUCIÓN DE LA SINDICALIZACIÓN EN CHILE, 1932-1970

	<i>Sector Minería e Industria</i>		<i>Sector Campesinos</i>		<i>Total</i>	
	<i>Nº Sindicatos</i>	<i>Nº Afiliados</i>	<i>Nº Sindicatos</i>	<i>Nº Afiliados</i>	<i>Nº Sindicatos</i>	<i>Nº Afiliados</i>
1932	421	54.801			421	54.801
1952	1.982	283.383	15	1.035	1.997	284.418
1960	1.892	271.141	23	1.825	1.915	272.966
1965	2.026	290.535	33	2.126	2.059	292.661
1970	4.001	436.974	510	114.112	4.511	551.086

Fuente: III Mensaje Presidente Allende ante Congreso Nacional, 1973.

sindicalizados subieron de 2.000 personas en 1964 a más de 114.000 personas en 1970 (ver cuadro 2.9).

Hacia fines de la década, la evolución de las variables del sector externo era bastante positiva (ver cuadro 2.8). Las exportaciones totales alcanzaron a US\$ 1.112 millones, con una participación del cobre superior al 75%. El período 1968-70 se benefició del alto precio mundial del cobre, que alcanzó durante estos años el nivel más alto en términos reales. En lo que se refiere a las reservas internacionales, su nivel se había mantenido siempre en la zona de dos dígitos antes de 1968. El nivel relativamente alto de reservas alcanzado en 1970 (US\$ 394 millones, esto es, casi cinco meses de importaciones) fue considerado por el gobierno de Frei como indicador de un desempeño económico responsable.

La percepción popular sobre el gobierno de Frei en 1970 era una mezcla de reconocimiento y decepción. Por una parte, se reconocía su buen desempeño inicial durante los primeros tres años, en los que había aumentado el crecimiento y se había reducido la inflación. Pero, paralelamente existía una sensación de expectativas frustradas ante la mayor participación política y social y el resultado económico. Es interesante hacer notar que a pesar del notorio y sostenido aumento de los salarios reales durante el gobierno de Frei el número de huelgas creció en forma considerable (ver cuadro 2.10). La austeridad macroeconómica que prevaleció a partir de 1967 para contener las presiones inflacionarias no fue apoyada ni comprendida por la mayor parte de los trabajadores, aun cuando no hubo deterioro acumulado de los salarios reales ni un aumento significativo del desempleo.

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: Ffrench-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 déficit 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

de medidas que adoptan; como la experiencia populista es exitosa al comienzo y aumenta la popularidad del gobierno, los cuestionamientos relativos a los crecientes desequilibrios son desechados como meras (y molestas) observaciones técnicas. Algo surgirá para resolver dichos problemas (esto es lo que Sachs denomina "solución mágica" o del tipo *deus ex machina*) o, también, los problemas futuros serán resueltos por las transformaciones estructurales que se están realizando en el presente. Sin embargo, es preciso entender que los desequilibrios crecientes que finalmente conducen al colapso son consecuencia del éxito excesivo de la fase inicial.

No obstante, y a pesar de que la prescripción de las políticas macroeconómicas de la U.P. coincide totalmente con las de un gobierno populista típico, Bitar (1979) y Larraín y Meller (1990) sostienen que estas políticas expansivas eran realmente un mecanismo para obtener una fuerte base de apoyo político que permitiera posteriormente llevar a cabo cambios radicales en la economía y en la sociedad chilenas⁸⁴. "Está fuera de dudas que la meta fundamental de todo el experimento era esta transformación radical y no simplemente un mejoramiento de la distribución del ingreso y una tasa más alta de crecimiento. 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"⁸⁵.

La evolución de la macroeconomía

Un comienzo auspicioso: 1971

La economía chilena vivió un auge sin precedentes en 1971, como resultado de políticas económicas altamente expansivas. Se experimentó un mejoramiento generalizado en el nivel de vida de la población, y una sensación de éxito total entre los líderes de la U.P.⁸⁶ Con todo, un análisis frío de la situación económica permitía percibir desequilibrios crecientes, como veremos.

Según las variables macroeconómicas tradicionales, el primer año del gobierno de la U.P. alcanzó resultados relativamente espectaculares para la economía chilena (cuadro 2.11): 1) La tasa anual de crecimiento del PGB llegó al 8,0%, mucho más alta que

CUADRO 2.11. EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES
MACROECONÓMICAS, 1970-73 (PORCENTAJES)

	1970	1971	1972	1973
Tasa de crecimiento económico (PGB)	3,6	8,0	- 0,1	- 4,3
Tasa de inflación anual (IPC)	36,1	22,1	260,5	605,1
Tasa nacional de desempleo	5,7	3,8	3,1	4,8
Incremento anual de los salarios reales	8,5	22,3	-16,6	-25,3*

Fuente: Banco Central, CIEPLAN, ODEPLAN.

* Corresponde a los tres primeros trimestres de 1973.

el 3,6% del año anterior y la más alta desde 1950⁸⁷. 2) La inflación disminuyó de 36,1% en 1970 a 22,1% en 1971. Es interesante notar que, durante el primer trimestre de 1971 (había elecciones municipales en marzo), la tasa de aumentos de precios se había reducido a niveles muy bajos respecto de las cifras normales en Chile: la inflación fue de 3,4% como tasa acumulada anual, en comparación con 16,2% en el período equivalente de 1970. 3) El desempleo nacional registró una importante caída, de 5,7% en 1970 a 3,8% en 1971; esta última cifra era la más baja registrada en las estadísticas chilenas⁸⁸. Los datos trimestrales de desempleo en el Gran Santiago muestran una reducción de los desocupados de 8,3% en el cuarto trimestre de 1970 a 3,8% en el cuarto trimestre de 1971. 4) Los salarios medios reales aumentaron en 22,3%.

Otro resultado interesante corresponde al mejoramiento de la distribución del ingreso en forma global y específicamente entre los trabajadores: los trabajadores de bajos salarios tuvieron incrementos del salario real mayores que los trabajadores con salarios relativamente altos (cuadro 2.12). Los salarios mínimos reales para obreros aumentaron en 39% durante 1971, en tanto que los salarios mínimos reales para empleados se incrementaron "sólo" en 10% en el mismo período. De este modo, el diferencial entre los salarios mínimos para obreros y empleados disminuyó de 49% (1970) a 35% (1971). La reducción de la brecha entre obreros y empleados fue bastante menos pronunciada en términos de la evolución de los salarios medios reales: mientras el salario medio real para obreros aumentó en 20%, el de los empleados lo hizo en 19%. Es así como la participación

CUADRO 2.12. INDICES DE SALARIOS REALES MÍNIMO Y MEDIO PARA OBREROS Y EMPLEADOS. 1970-73

	<i>Salarios mínimos reales (1970 = 100)</i>		<i>Salarios medios reales (Abril 1970 = 100)</i>		<i>Remuneraciones Promedio</i>
	<i>Obreros</i>	<i>Empleados</i>	<i>Obreros</i>	<i>Empleados</i>	
1970	100	100	100	100	100
1971	139	110	120	119	123
1972	123	86	108	99	103
1973*	76	48	80	78	77

Fuente: Banco Mundial y CIEPLAN.

* Corresponde a los 3 primeros trimestres.

del trabajo en el PGB subió de 52,2% (1970) a 61,7% (1971), siendo el valor promedio de esta variable durante el período 1960-69 de 48,4%.

Estos resultados se obtuvieron por una combinación de políticas orientadas principalmente a obtener un aumento de la demanda agregada. La política salarial implicaba, como ya se vio, incrementos del promedio de los salarios anuales reales de 22,3%, obviamente muy superiores a incrementos de la productividad. Los gastos del gobierno central crecieron en 36% en términos reales, aumentando la participación del gasto fiscal en el PGB de 21% (1970) a 27% (1971). Como parte de esta expansión, el sector público se embarcó en un gigantesco programa de vivienda, comenzando la construcción de 76.000 casas en 1971, en comparación con 24.000 en 1970. Finalmente, la política monetaria fue acomodaticia, para no afectar la expansión de la demanda y de la producción: M_1 aumentó en 119% durante 1971⁸⁹.

Tales medidas económicas se apoyaron en controles generalizados de precios. Con reajustes nominales de salarios sobre 50%, los gastos nominales del gobierno aumentando en más de 60% y la oferta monetaria subiendo en más de 100%, la tasa anual de inflación de 1971 (22,1%) parece sorprendentemente baja. El fenómeno se explica por los controles de precios en el sector privado y la congelación de tarifas y precios en el sector público⁹⁰.

Dos razones explican el éxito relativo de los controles de precios⁹¹. Primero, el gobierno obtuvo el control directo e indi-

recto de los diferentes eslabones de la cadena entre la producción y el consumo, a través de numerosos cambios institucionales. Se ampliaron las funciones fiscalizadoras de las agencias públicas de comercialización y control que ya existían y se crearon otras nuevas; también se estatizaron las principales firmas privadas mayoristas y distribuidoras. Además, a través de la intervención del gobierno las facilidades de líneas de crédito bancarias se conectaron a acuerdos de fijación de precios. Finalmente, se crearon comités de vigilancia de los consumidores en los vecindarios (las JAP, Juntas de Abastecimientos y Precios), que debían velar por que las tiendas locales acataran los precios oficiales y mantuvieran la existencia de mercaderías. En segundo lugar, el ambiente global de reformas estructurales, y el que muchas firmas hubieran sido expropiadas o intervenidas por el gobierno, inducía a los empresarios a seguir las directivas oficiales de precios. Era muy arriesgado no hacerlo: "los empresarios debían pensarlo dos veces antes de violar los precios oficiales porque este gobierno no era como los anteriores"⁹².

En consecuencia, la sobreexpansión de los salarios reales en 1971 estuvo relacionada en forma significativa con la efectividad de los controles de precios. Sin embargo, los reajustes salariales de los trabajadores sobrepasaron los límites establecidos por el gobierno de la U.P. con la CUT (Central Unica de Trabajadores), a pesar de que ésta estaba controlada por los partidos políticos de la U.P. La larga tradición de los sindicatos de maximizar los reajustes salariales, y la competencia de los líderes sindicales democratacristianos, que procuraban mejorar la oferta de sus rivales de la U.P. para ganar popularidad entre los trabajadores, explican este comportamiento⁹³.

Primeras señales de desequilibrios

A pesar del deslumbrante cuadro global, varios indicadores sugerían la presencia de un desequilibrio creciente a lo largo del año.

El déficit presupuestario general del gobierno aumentó de 3,5% del PGB (1970) a 9,8% (1971). A un nivel más amplio, el déficit público consolidado no financiero aumentó de 6,7% a 15,3%. El crédito, sólo al sector público, creció en 124%; más del

90% del crédito proporcionado por el Banco Central al sector público tenía la forma de dinero primario. Esta era una de las causas del crecimiento de 119% de M_1 . En resumen, la política monetaria estaba totalmente fuera de control. Por su parte, el nivel de las reservas internacionales sufrió una reducción de 59%. La pérdida de reservas podría haber sido mayor, pero en noviembre el gobierno suspendió el servicio de la deuda externa y entró en negociaciones de reprogramación.

La balanza comercial varió de un superávit de US\$ 95 millones (1970) a un déficit de US\$ 90 millones (1971), siendo la abrupta caída del precio mundial del cobre el principal factor de tal deterioro. Drásticos controles de las importaciones, en presencia de una apreciación del tipo de cambio, evitaron un mayor déficit comercial externo ese año. Además de los controles cambiarios, la principal herramienta para este control de las importaciones fue el requerimiento de un depósito previo de 10.000%, una disposición existente que el gobierno de la U.P. utilizó intensivamente, aumentando en forma significativa el número de productos contemplados en ella.

En tanto que el nivel de consumo global creció en 12,4% durante 1971, la inversión bruta total cayó en 2,3%; mientras la inversión pública aumentaba un 10,3%, la inversión privada se reducía en -16,8%⁹⁴.

Dado el abrupto incremento de los salarios reales y los estrictos controles de precios, se produjo necesariamente una contracción de las utilidades del sector productivo.

Las primeras señales de escasez empezaron a aparecer durante el segundo semestre de 1971. No fue considerada como un problema serio por los economistas de la U.P., sino más bien como el resultado natural de las políticas de redistribución del ingreso y como un síntoma de un desequilibrio del pasado. El importante aumento del consumo de carne (18%), por ejemplo, fue relacionado con la redistribución. En el pasado, una familia de alto ingreso consumía 180 kg/año, mientras que una familia de bajo ingreso consumía sólo 20 kg/año. Por lo tanto, una redistribución del ingreso hacia las familias de bajos ingresos tenía necesariamente que aumentar el consumo global de carne, sobre todo si se consideraba que los grupos de menores ingresos tienen una mayor propensión al consumo que los de mayores ingresos⁹⁵.

En respuesta a la crítica de que la economía se estaba recalentando, algunos economistas de la U.P. argumentaron que "... si la política de redistribución del ingreso hubiera fracasado, si la política antiinflacionaria hubiera fracasado, no hay duda de que habría habido suficiente capacidad no utilizada, reservas internacionales y existencias de mercaderías, porque eso habría sido una repetición del mecanismo tradicional de ajuste de años anteriores. El éxito de la política económica (de la U.P.) está justamente relacionado con la desaparición de las variables restrictivas"⁹⁶.

A fines de año ya había demasiadas señales que apuntaban hacia una aceleración significativa de la inflación en 1972: el gran incremento de la oferta de dinero, el alto déficit fiscal, el nuevo reajuste de salarios de enero de 1972, la imposibilidad práctica de una contracción adicional de las utilidades del sector productivo, el agotamiento de los abastecimientos y existencias, la fuerte contracción de las reservas internacionales y la aparición de mercado negro para muchas mercaderías. Sin embargo, la reacción de las autoridades fue prácticamente nula. Mientras en los discursos oficiales de 1970 se consideraba a la inflación como una variable clave, en la exposición al país del ministro de Hacienda (noviembre de 1971) no se dijo gran cosa al respecto. La única mención fue para señalar que se mantendría durante 1972 la misma política antiinflacionaria de 1971.

Declinación y colapso total: 1972-73

Como sucede con todos los gobiernos populistas, la declinación y el colapso total del experimento de la U.P. son una clara consecuencia de las "exitosas" políticas sobre-expansivas. El favorable resultado inicial aumentó la popularidad del gobierno de Allende, y las críticas por la presencia de diversos desequilibrios se descartaron como meras observaciones técnicas. Por otra parte, el gobierno de la U.P. se hallaba frente a un difícil dilema: una reducción de los salarios reales era una condición necesaria para atenuar los desequilibrios existentes, pero esa solución perjudicaría su imagen progresista y revolucionaria⁹⁷.

Varios economistas y sectores del gobierno de la U.P. "estimaron imposible proseguir la política expansiva-redistributiva", su-

giriendo plantear que 1971 había sido el “año de la redistribución”, pero que 1972 tendría que ser el “año de la acumulación”⁹⁸. Sin embargo, nada se hizo, ni ajuste ni modificaciones en la política económica. En la discusión respecto a qué medidas tomar, varios grupos de la coalición gobernante plantearon una serie de condiciones que resultaban incompatibles con la solución del problema: la mantención de la situación distributiva lograda y de las condiciones para seguir avanzando en los cambios estructurales. Lo anterior ilustra la incapacidad del gobierno de la U.P. para tomar decisiones frente a los obstáculos surgidos; las múltiples interpretaciones y soluciones planteadas por distintos grupos y las exigencias de los diferentes partidos de la coalición paralizaban la toma de decisiones. Paradójicamente, esta inacción del gobierno de la U.P. conducía al *laissez-faire*. Una interpretación alternativa sugiere que prevaleció la ideología, es decir, se le dio más importancia al mantenimiento de la imagen progresista y revolucionaria que a la reducción de los desequilibrios. Probablemente, cuando hay desgobierno predominan las posturas más ideologizadas y radicalizadas.

Hasta el año 1972, los reajustes nominales de salarios se otorgaban a comienzos de año. La política de reajustes salariales de 1972 siguió el patrón del año anterior, esto es, aumentos de los salarios nominales con indización total respecto al IPC de 1971 (22,1%), pero con un aumento mayor (32%) para los salarios mínimos nominales. Pero, nuevamente, durante el primer trimestre de 1972 los salarios aumentaron más de lo que especificaba la política oficial. Ni siquiera el gobierno aplicó su propia política salarial, y los salarios medios (ponderados según el empleo) del sector público aumentaron en 48%⁹⁹. Obviamente, ésta no era una manera eficiente de reducir el déficit público, que había alcanzado a 15,3% del PGB en 1971.

El incremento de las remuneraciones del sector público, la gran expansión de los subsidios a las empresas de propiedad estatal (4,6% y 9,5% del PGB en 1972 y 1973, respectivamente) y el deterioro de la recaudación tributaria (los ingresos cayeron en 3% del PGB en 1972 y un 3% adicional en 1973) generaron un déficit público de impresionante magnitud: 24,5% en 1972 y 30,5% en 1973. Dadas las características rudimentarias del mercado de capitales, una porción significativa del déficit del sector

público (60% en 1972 y 73% en 1973) se financió mediante emisiones monetarias del Banco Central. El resultado final fue un incremento de la cantidad de dinero de 173% en 1972 y 413% en 1973; en tres años la cantidad de dinero aumentó casi 30 veces.

El gran incremento de la cantidad de dinero tuvo claros efectos desestabilizadores sobre la inflación reprimida, la escasez y los desequilibrios externos. Los mercados negros se propagaron para la mayor parte de los bienes, y aumentó la brecha entre los precios oficiales y los del mercado negro. En el frente externo, la gran apreciación del tipo de cambio condujo al contrabando de exportaciones de todo tipo de bienes transables.

El cuadro 2.11 y los gráficos 2.6 y 2.7 presentan una perspectiva de los años 1972-73 dentro del período global. Pueden observarse los siguientes elementos: (1) La caída del PGB no fue tan espectacular en términos relativos, respecto del entorno de paralización de la economía¹⁰⁰. (2) Una explosión inflacionaria (medida por el IPC) registró los niveles más altos en la larga historia de la inflación chilena: 260,5% (1972) y 605,1% (1973). Sin embargo, el IPM indica una cifra de inflación superior a 1.000% para 1973. (3) La tasa nacional de desempleo tuvo un incremento moderado¹⁰¹. (4) El nivel de inversión bruta total cae -20% en 1972 y vuelve a reducirse en -6% en 1973; el nivel de inversión de 1973 es un 26,7% inferior al de 1970. (5) Los salarios reales cayeron espectacularmente, pero ello no fue percibido entonces empíricamente, porque había dos tipos de precios distintos y con evoluciones muy diferentes: el sistema de precios oficiales y el sistema de precios del mercado negro¹⁰².

En definitiva, la aplicación de reajustes exagerados de los salarios nominales para aumentar los salarios reales y mejorar la distribución del ingreso fracasó completamente: la política macroeconómica de la U.P. redujo en un 23% el poder adquisitivo de los trabajadores. Transcurrieron ocho años antes que las remuneraciones reales de los trabajadores recuperaran el nivel que tenían en 1970.

Supuestamente, cuando se generalizan la escasez y los cuellos de botella el sector externo constituye la válvula de escape; una oferta limitada de importaciones es vista por la mayoría de los agentes como la principal restricción económica. Sin embargo,

GRAFICO N° 2.6. SALARIO REAL DE OBREROS (ABRIL 1970 = 100)

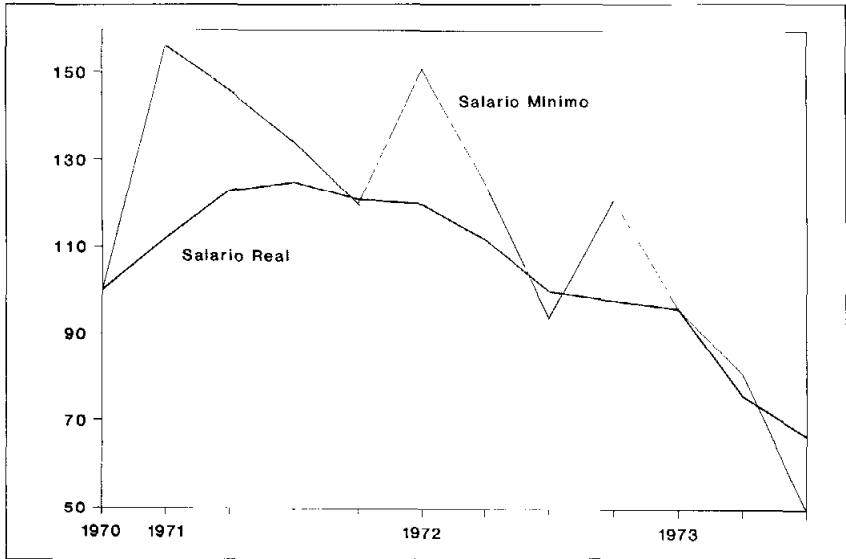
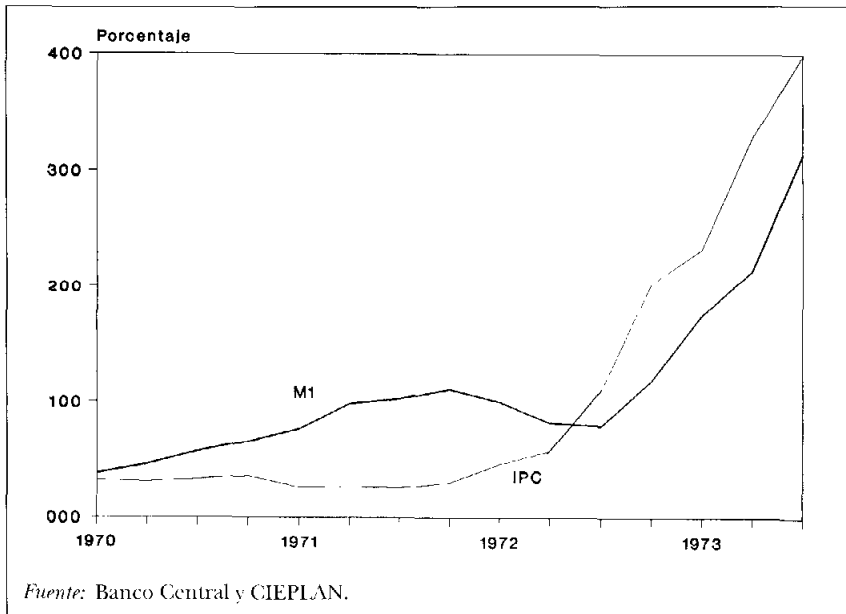


GRAFICO N° 2.7. INFLACION Y EXPANSION ANUAL M_1 (PORCENTAJES)



CUADRO 2.13. ALGUNOS COMPONENTES DE LA BALANZA DE PAGOS, 1970-73 (MILLONES DE DÓLARES)

	1970	1971	1972	1973
Exportaciones totales (FOB)	1.112	999	849	1.309
Exportaciones de cobre	839	701	618	1.049
Importaciones totales (CIF)	956	1.015	1.103	1.447
Importaciones de alimentos	136	192	318	512
Importaciones de bienes de capital	276	248	186	243
Balanza comercial	156	- 16	- 253	- 138
Cuenta corriente	- 81	- 189	- 387	- 295
Balanza de pagos	114	- 300	- 231	- 112

Fuente: Banco Central.

la caída de la producción interna constituye en muchos casos la causa principal de la escasez interna de bienes, como es el caso de la producción agrícola para los bienes alimenticios. El cuadro 2.13 muestra el agudo incremento de las importaciones totales (en dólares corrientes) entre 1970 y 1973; mientras las importaciones de alimentos crecían 3,8 veces entre 1970 y 1973, las importaciones de bienes de capital caían durante el mismo período. En términos físicos, las importaciones de trigo aumentan desde 200.000 toneladas (1970) a 951.000 toneladas (1973); simultáneamente, la producción interna disminuía en 43% durante ese período¹⁰³.

Las reservas internacionales netas de corto plazo del Banco Central se redujeron en 1972 un 62% con respecto al nivel de 1971, esto es, el gobierno de la U.P. perdió el 84% del stock inicial de reservas en tan sólo dos años. En 1973, el nivel de las reservas internacionales netas disponibles a corto plazo equivalían a 22 días de importaciones.

La explosión del gasto público

El gasto público constituía para el gobierno de Allende un mecanismo que debía cumplir varios objetivos: reactivación de la economía, redistribución y solución de problemas sociales urgentes, financiamiento de las reformas estructurales.

CUADRO 2.14. SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO CONSOLIDADO
(% PGB)

	1970	1971	1972	1973
<i>Ingresos corrientes</i>	38,14	37,65	34,48	21,26
Impuestos	25,50	26,35	23,60	20,37
Impuestos directos	7,73	6,19	4,28	5,68
Impuestos indirectos	10,82	11,66	11,13	10,12
<i>Gastos corrientes</i>	30,86	39,45	46,41	41,05
Sueldos y salarios	15,83	19,54	20,50	15,76
Pagos de la previsión social	8,60	11,87	11,86	6,03
Subsidios al área social	0,00	0,00	4,60	9,49
<i>Ahorros</i>	7,28	-1,79	-11,93	-19,79
<i>Ingresos netos de capital</i>	-3,57	-3,00	-2,96	-2,35
<i>Formación de capital</i>	10,41	10,48	9,64	8,35
<i>Gastos totales</i>	41,27	49,93	56,05	49,39
<i>Superávit global*</i>	-6,69	-15,28	-24,53	-30,48
Déficit Gobierno general	-3,51	-9,76	-11,12	-10,52
Déficit Empresas Públicas	-3,19	-5,52	-5,81	-10,46
Déficit Área Propiedad Social	0,00	0,00	-4,57	-9,52

Fuente: Larraín (1988); reproducido con un mayor desglose en Larraín y Meller (1990).

* El financiamiento del déficit es básicamente interno y a través del mecanismo de emisión.

Para la función redistributiva, se pusieron en marcha diversos mecanismos: a) Reajuste salarial y aumento del empleo en el sector público, lo que genera un aumento de la planilla del sector de un 3,7% del PGB en un solo año (1971), y un aumento *adicional* de un 1% en el año siguiente. Obsérvese que, en 1973, estos montos relativos retroceden al nivel de 1970 (cuadro 2.14); la mayor parte de la reducción de la planilla en 1973 corresponde a la caída de las remuneraciones reales del sector público. El cuadro 2.15 ilustra la significativa expansión del empleo del sector público; entre 1970 y 1973, el empleo del gobierno central y de las empresas públicas aumenta en 50% y 35%, respectivamente. Sólo estos dos elementos —elevados reajustes salariales y una exagerada expansión del empleo público, equivalentes a un aumento de la planilla del sector público cercano a un 5% del PGB— generan un desequilibrio fiscal inmanejable.

CUADRO 2.15. EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO. CHILE, 1970-80
(NÚMERO DE PERSONAS EMPLEADAS)

	1970	1973	1976	1980
Gobierno Central ^a	196.353 ^d	295.553 ^d	204.655 ^d	159.592 ^d
Empresas Públicas ^b	167.587	226.321	130.842	
Area de Propiedad Social ^c		162.545		

Fuente: Sjastaad y Cortés (1981).

^a Incluye sólo empleados públicos de todos los ministerios. Excluye personal docente (del Ministerio de Educación), ENAP, ENAMI, CODELCO, Banco del Estado, FF.AA. Excluye además personal de municipalidades y del Congreso Nacional.

^b Para la lista completa de las empresas públicas ver Sjastaad y Cortés (1981). La evolución del empleo de las empresas más grandes es (Nº de personas):

	1970	1973	1980
S.N.S.	54.360	68.627	62.924
CODELCO	23.697	31.484	29.958
F.F.C.C.	27.185	26.404	11.193
Correos y Telégrafos	10.871	11.059	7.031

^c Los sectores del Area de Propiedad Social con mayor empleo eran: textil (28.310), carbón (15.650), fardo-química (13.900). En la cifra total están incluidas empresas públicas productoras tradicionales como Endesa-Chilectra (12.950), CAP-INDAC (10.900), ENAP (5.350), IANSA (3.300), etc.; éstas están excluidas de las otras cifras de empresas públicas.

^d Mes de septiembre para 1970 y 1973; mes de junio para 1976 y 1980.

CUADRO 2.16. GASTO SOCIAL DURANTE EL GOBIERNO DE LA UNIDAD POPULAR. 1970-73 (MILLONES DE DÓLARES DE 1976)

	Educación	Salud	Vivienda Total *	Gasto Social
1970	362	154	109	635
1971	473	212	229	924
1972	524	248	228	1.012
1973	355	237	230	828

Fuente: Martner (1988); reproduce datos básicos del Banco Mundial.

* Incluye además otros gastos en bienestar social.

b) Las cifras del gasto social se elevaron notoriamente (ver cuadro 2.16). En sólo dos años, hay un aumento real de 59,4% del gasto social. Parte importante de este aumento no corresponde necesariamente a un incremento en el volumen de bienes y servicios del gasto social, sino a alzas de las remuneraciones reales del personal de educación y salud.

c) Otro componente redistributivo importante lo constituye la distribución de bienes específicos. Durante estos años, se distribuyó gratuitamente medio litro de leche a cada niño chileno, 1.800.000 desayunos y 560.000 almuerzos diarios para escolares, 128.000 overoles y delantales escolares y 4.000.000 de cuadernos¹⁰⁴.

También fue utilizado como elemento distributivo el subsidio a las tarifas de los servicios de utilidad pública: entre 1970 y 1973, el precio real de la electricidad cae en 85%, de los servicios postales y telefónicos 33% y 23% respectivamente, del gas licuado 21%; el precio real de los combustibles (bencina y petróleo) cae 31% entre 1970 y 1972 para luego recuperarse en 1973¹⁰⁵. Este control de precios de las tarifas públicas generó pérdidas en la parte operativa de las empresas estatales.

Otros elementos adicionales, no anticipados, incrementaron el nivel del gasto público. Las empresas estatales (excluyendo a CODELCO), en vez de ayudar a financiar la expansión del gasto fiscal, comenzaron a generar una presión creciente sobre los recursos fiscales. En un solo año (1971), el déficit de las empresas estatales se incrementa en 2,3% del PGB; en 1972 se registró un aumento adicional de 0,3%; el descalabro final se observa en 1973, cuando este déficit alcanza al 10,5% del PGB (ver cuadro 2.14). Parte de esta pérdida está vinculada al subsidio de las tarifas públicas ya mencionado, pero otra parte corresponde a problemas de gestión de estas empresas. Las empresas del área de propiedad social, por su lado, en vez de producir los excedentes que acelerarían el crecimiento de la economía chilena, rápidamente se constituyeron en fuertes demandantes de recursos fiscales (ver cuadro 2.14). La previsión social es otro componente del gasto que experimenta importantes aumentos: en sólo un año (1971), los pagos previsionales se amplían en 3,3% del PGB. Cabe señalar que las pensiones militares, que a fines de los 60 tenían en promedio un monto relativo aproximadamente 3 veces superior al promedio de las pensiones civiles, fueron elevadas a casi 5 veces.

Todo lo anterior implicó un aumento del gasto del sector público no financiero consolidado de 30,9% del PGB en 1970, 39,5% en 1971 y 46,4% en 1972. Dada esta magnitud de gasto, resulta pertinente examinar qué es lo que sucedió con los ingresos públicos.

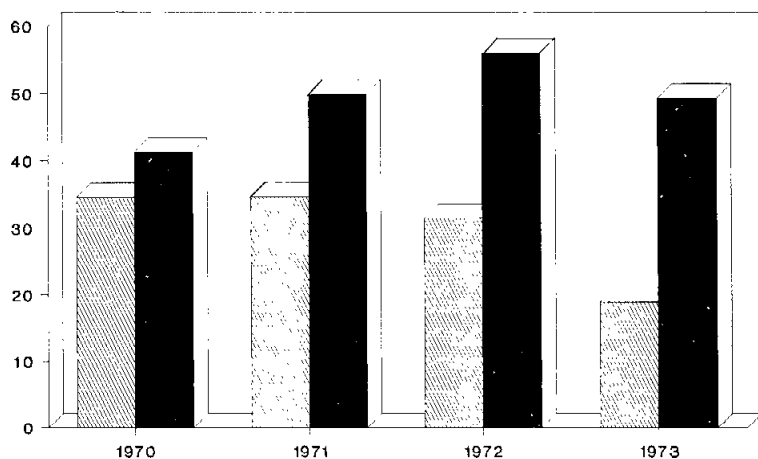
Los economistas de la U.P. culparon al Congreso (controlado por la oposición) por no haber aprobado las alzas de impuestos requeridas para financiar la expansión del gasto público. Pero los ingresos del sector público no podían haberse expandido al ritmo explosivo del gasto. La recaudación tributaria experimenta un leve aumento relativo en 1971 con respecto a 1970, pero en los años siguientes hay una severa contracción, observándose en 1973 una disminución superior al 5% del PGB en la recaudación tributaria con respecto a 1970 (ver cuadro 2.14 y gráfico 2.8.a). En esta disminución de la recaudación tributaria los impuestos indirectos mantienen su nivel relativo respectivo (entre 10% y 11% del PGB), mientras que los impuestos directos sufren una reducción paulatina; la aceleración inflacionaria afecta a los impuestos directos debido al rezago en la recaudación tributaria (efecto Olivera-Tanzi). La caída de las contribuciones a la previsión social es el principal factor de esa reducción de la recaudación tributaria, lo que es particularmente válido en el año 1973.

Un elemento adicional, en parte exógeno, genera también una sustancial merma de los ingresos públicos durante este período. En 1971 se produce una severa disminución del precio internacional del cobre; esta circunstancia, unida a la política de mantención de un tipo de cambio artificialmente apreciado, redujo drásticamente los ingresos de la GMC y, en consecuencia, los recursos percibidos por el fisco.

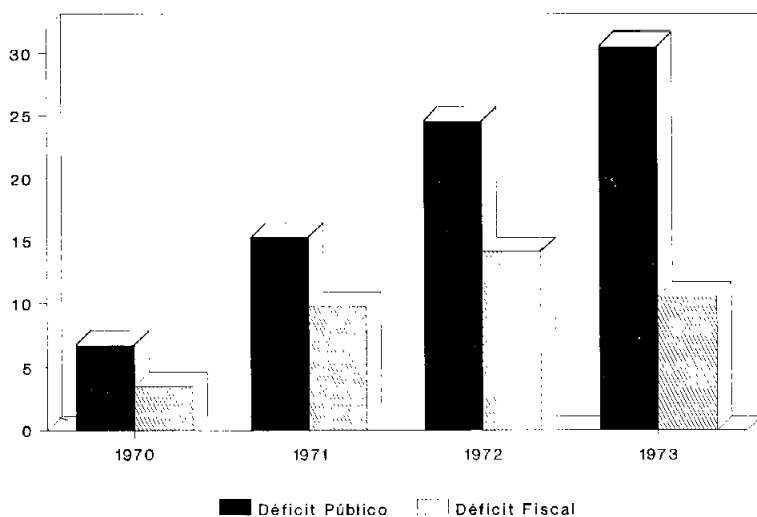
El resultado final de la exagerada expansión del gasto público y de la declinación de la recaudación fue un déficit del sector público creciente y desproporcionado; el déficit del 6,6% de 1970 se eleva secuencialmente a 15,3% (1971), 24,5% (1972) y 30,5% (1973) (ver gráfico 2.8.b). Al déficit público de 1973 contribuyen casi por partes iguales el gobierno (10,5%), las empresas públicas (10,5%) y las empresas del área de propiedad social (9,5%). La principal (y casi exclusiva) fuente de financiamiento fue de origen interno, con una preponderancia abrumadora de la emisión monetaria (el Banco Central no era autónomo, sino totalmente dependiente del ministerio de Hacienda, una tradición que se mantuvo hasta 1989).

Vuskovic (1975, pp. 18-19) da una explicación muy particular a la generación de estos déficit públicos crecientes: "detrás del déficit fiscal yace la resistencia abierta y encubierta de la burgue-

**GRAFICO Nº 2.8.a. GASTOS E INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO
(% DEL PGB)**



**GRAFICO Nº 2.8.b. DEFICIT FISCAL Y DEFICIT PÚBLICO
(% DEL PGB)**



Fuente: Larraín (1988).

sía, en contra de la contribución de los recursos necesarios para sostener los servicios públicos básicos y mejorar los ingresos de los trabajadores del sector público; la negativa del Congreso a aprobar nuevos tributos y su imposición de reducciones presupuestarias e incluso una campaña activa de resistencia al pago de los impuestos existentes”.

Escasez, mercado negro y racionamiento

La existencia de desequilibrios, unida a la resistencia a aplicar políticas ortodoxas de ajuste (políticas fiscal y monetaria restrictivas y liberalización de precios con congelamiento de salarios), acentúa el nivel de los desequilibrios con una clara aceleración en su magnitud. El único instrumento existente es el de los controles, pero éstos pierden efectividad a medida que pasa el tiempo; en estas circunstancias surgen y proliferan los mercados negros y la especulación.

Para combatir a los intermediarios-especuladores, el Estado crea canales de distribución de productos básicos a precios oficiales; como el diferencial entre los precios oficiales y los del mercado negro es muy elevado, surgen las colas y la profesión del “colero”. Pero esto no resuelve el problema de fondo, por cuanto las ventas de bienes a precios oficiales están restringidas a pequeñas cantidades, mientras que en los mercados negros existe la opción de comprar montos mayores. Es más, basta que un bien sea ofrecido en el mercado oficial en cantidades limitadas para que la gente asuma una disminución futura de la oferta de dicho bien; esto estimula el acaparamiento y la aparición del mercado negro¹⁰⁶.

Durante el segundo semestre de 1972, una aceleración de la ya elevada inflación (de tres dígitos en base anual) coexistió con la escasez generalizada y la proliferación del mercado negro. El diferencial de precios entre el mercado oficial y el mercado negro llegó a estar entre 5 a 10 veces para una gran variedad de productos¹⁰⁷.

La explicación de las autoridades económicas fue la siguiente: la escasez y el mercado negro se debían a la acción contrarrevolucionaria de los grupos reaccionarios y de los “enemigos del

pueblo": "el mercado negro es la síntesis de la acción antipatriótica de los conservadores" (...) "es una mentira imputar los problemas actuales del consumo a malas políticas de gobierno"¹⁰⁸.

En un contexto de escasez y mercado negro, los reajustes de salarios nominales se vuelven inefectivos. El IPC oficial subestima la tasa de inflación real, y el acceso a los bienes ofrecidos a precios oficiales resulta crucial¹⁰⁹. Por lo tanto, los economistas de la U.P. sostienen que el control directo del gobierno sobre la distribución de bienes y el racionamiento son un mecanismo necesario y eficiente para combatir el mercado negro y garantizar el mantenimiento del consumo real de los grupos de bajos ingresos.

La lógica de los controles conlleva la intensificación de su uso: cuando los controles vigentes son inefectivos, la solución final parece ser el control total.

En diciembre de 1972, el ministro de Hacienda anunció las siguientes medidas para enfrentar la situación: 1) La creación de una agencia estatal nacional (Secretaría Nacional de Distribución) que centralizaría el comercio mayorista, a fin de evitar el flujo de mercaderías al mercado negro. Las empresas estatales le enviarían toda su producción y suspenderían el pago en especies a sus trabajadores. Se ofrecería a las firmas privadas acuerdos especiales de contratos de compra "que serían difíciles de rehusar". 2) A nivel minorista, habría un control directo sobre la distribución de bienes, de modo que "todas las familias reciban una canasta de mercaderías de acuerdo a sus necesidades reales"; para este fin, la agencia "establecerá una cuota de mercaderías por familia, como aceite, azúcar, arroz, café, carne, hasta un total de 30 productos que se distribuirán por la JAP"; "la JAP definirá los requerimientos reales por familia"¹¹⁰.

Este discurso oficial anunciando que "el racionamiento ya viene" tuvo un impacto en varios frentes. En primer lugar, hubo un agudo incremento de la demanda, especialmente de bienes de consumo no perecibles. Todo el mundo trató de conseguir aquellos bienes mencionados específicamente en la lista del ministro de Hacienda primero, y todo tipo de bienes de consumo que se suponía iban a estar incluidos en la "canasta de 30 productos", después. Es decir, el anuncio oficial de las medidas para resolver los problemas de escasez y mercado negro no hizo más

que agrandarlos: la mayoría de las familias trataron de aprovisionarse de todo producto de consumo que se encontrara en el mercado. Por otra parte, la oposición política se endureció. Se percibía que la economía chilena se dirigía a un sistema integral y generalizado de racionamiento bajo el control del Estado y de las JAP, en el que el dinero sería sustituido por las credenciales del Partido y las conexiones. Además, no existía en ese momento la infraestructura necesaria para aplicar el esquema de racionamiento; sólo había algunas “canastas populares” dispersas, distribuidas por algunas agencias estatales a su clientela política y a las JAP ubicadas en comunidades de bajo ingreso¹¹¹.

A pesar de lo dramático y caótico de la situación, el gobierno de la U.P. obtuvo el 45% de la votación en las elecciones parlamentarias de marzo de 1973. Varios factores influyeron en ello, pero, sin lugar a dudas, la retórica y la ideología jugaron un papel importante: los grupos de bajo ingreso percibían que “el gobierno de la U.P. era su gobierno”¹¹² y que tenían que apoyarlo en las buenas y en las malas. Sin embargo, después de las elecciones la situación empeoró aún más y la economía derivó hacia el colapso total. El fin de la historia es bien conocido.

La evolución del tipo de cambio

En situaciones de inestabilidad e incertidumbre política y económica, el tipo de cambio paralelo o del mercado negro constituye un indicador que sintetiza lo que sucede, reflejando el grado de las distorsiones existentes.

Desde el punto de vista conceptual, el tipo de cambio podría considerarse como el precio de un activo financiero de alta liquidez relativa. Los mercados de activos tienen un alto grado de integración y una elevada velocidad de ajuste para eliminar desequilibrios; el tipo de cambio del mercado negro se ajusta casi instantáneamente ante diversas “noticias”. Los activos internos (pesos) y externos (dólares) son sustitutos imperfectos, lo que transforma al riesgo cambiario y las expectativas de devaluación en las variables cruciales de determinación de la evolución del tipo de cambio y del diferencial (o *premium*) existente entre el tipo de cambio oficial y el paralelo. Las expectativas respecto a

eventos políticos y económicos futuros se reflejan en el *premium* aun antes de que dichos eventos se materialicen; la existencia de este *premium* dificulta el manejo de la política económica, generando muchas veces una especie de profecía autocumplida. El *premium* tiene alta volatilidad, lo que produce inestabilidad en el mercado de bienes; un *premium* creciente provoca aumentos de precios en los mercados negros de bienes transables. En un contexto en el que circulan “noticias” o “rumores” sobre confiscaciones, expropiaciones e impuestos crecientes para los activos domésticos no financieros, incentiva una evolución propia del tipo de cambio paralelo totalmente independiente del tipo de cambio oficial, incluso de las expectativas de devaluación de este último.

Casi todos estos elementos conceptuales están presentes en la evolución del tipo de cambio paralelo en el período 1970-73. La evolución del *premium*¹¹³ va del 36% en el primer trimestre al 50% durante el segundo semestre de 1969 (un año antes de las elecciones presidenciales); durante el período preeleccionario de 1970 aumentó a un 90%. Esto corroboraría la hipótesis de que el *premium* incorpora anticipadamente el esperado triunfo de Salvador Allende; sin embargo, experimenta un alza significativa en el trimestre post-eleccionario, alcanzando un 146%. A partir de ese instante, el *premium* exhibe una evolución creciente hasta observarse que el tipo de cambio paralelo llega a ser equivalente a 40 veces el tipo de cambio oficial en el trimestre previo al golpe militar (cuadro 2.17)¹¹⁴. En el trimestre siguiente, el tipo de cambio paralelo es “sólo” 2,7 veces el tipo de cambio oficial, valor que se reduce a 1,3 veces en el cuarto trimestre de 1974.

En síntesis, es efectivo que el *premium* refleje las expectativas en cuanto a eventos políticos y económicos futuros, pero sólo capta y anticipa una parte de ellos. Una vez que el suceso efectivamente ocurre, el *premium* experimenta variaciones considerables; esto se observa tanto en el período post-eleccionario de 1970 como en el período post-golpe de 1973. Para 1970-73, es más pertinente la hipótesis de que el tipo de cambio paralelo posee una evolución propia totalmente independiente de la del tipo de cambio oficial.

Este experimenta una apreciación continua a lo largo de todo el gobierno de la U.P., en el que el precio oficial del dólar

CUADRO 2.17. EVOLUCIÓN TRIMESTRAL DEL TIPO DE CAMBIO OFICIAL Y PARALELO, 1970-73

Trimestre		Tipo de Cambio Real		Premium o Diferencial Tipo Cambio Paralelo/ Tipo Cambio Oficial
		Oficial (Eº Enero 1970/US\$)	Paralelo	
1970	I	9,95	15,21	1,53
	II	10,03	18,54	1,85
	III	10,01	22,11	2,22
	IV	9,67	23,77	2,46
1971	I	9,29	29,13	3,14
	II	8,51	34,18	4,03
	III	8,04	43,99	5,47
	IV	7,80	43,16	5,54
1972	I	7,96	45,00	5,67
	II	6,75	64,01	9,55
	III	7,05	87,83	12,51
	IV	5,27	61,92	11,80
1973	I	4,35	79,66	18,53
	II	3,20	121,41	38,57
	III	2,69	110,43	40,76
	IV	8,38	22,68	2,73

Fuente: Ver cuadro B1 del Anexo Estadístico.

experimenta una pérdida real superior al 70%. La devaluación real de 217% tras el golpe militar no logra recuperar totalmente el nivel real del tipo de cambio oficial de 1970. El control cambiario, las elevadas tarifas y las barreras no arancelarias evitan la expansión de las importaciones que debería haber generado la alta apreciación del tipo de cambio real oficial.

El tipo de cambio real paralelo, por su parte, exhibe una evolución diametralmente opuesta, experimentando una depreciación casi continua durante todo el período (salvo en los 6 meses anteriores a las elecciones parlamentarias de marzo de 1973, en los que hay una reversión de dicha tendencia). El tipo de cambio real paralelo al final del gobierno de la U.P. es 5 veces superior a aquel que había al comienzo. Este patrón evolutivo sugiere que, a medida que el gobierno de Allende lleva a cabo su programa de estatizaciones, expropiaciones e intervenciones con-

fiscatorias y demuestra una total pasividad ante las “tomas” de fundos y de empresas, aumenta el valor del activo de mayor liquidez internacional existente en la economía chilena.

Dada la tendencia sistemáticamente creciente del tipo de cambio real paralelo con posterioridad a marzo de 1973, podría decirse que, a pesar de la paralización económica y de la ola de rumores, el golpe militar no fue un evento anticipado por la mayoría de los agentes económicos que operaban en el mercado paralelo de divisas.

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LA UNIDAD POPULAR

Las reformas estructurales constituyen, sin lugar a dudas, el factor distintivo del gobierno de la U.P. Como se ha dicho, su diagnóstico del funcionamiento de la economía chilena señalaba cuatro características estructurales que había que corregir: capitalista, dependiente, oligárquica y monopólica. Estas características generaban contradicciones que constituían un freno cada vez más poderoso al desarrollo económico; como consecuencia, había un empeoramiento creciente de las condiciones de vida del pueblo. “Es la propia estructura la que está en crisis” (ministro de Hacienda, “Exposición del Estado de la Hacienda Pública”, noviembre 1970). La solución, entonces, es el cambio de estructura: la estatización de la economía.

El Programa de la U.P. aclara en qué consiste esta estatización o nacionalización de la economía chilena: “... El sector de actividades nacionalizadas abarcará lo siguiente:

1. La gran minería del cobre, salitre, yodo, hierro y carbón mineral.
2. El sistema financiero del país, en especial la banca privada y seguros.
3. El comercio exterior.
4. Las grandes empresas y los monopolios de distribución.
5. Los monopolios industriales estratégicos.
6. En general, aquellas actividades que condicionan el desarrollo social y económico de la nación, tales como la producción

y distribución de la energía eléctrica, el transporte ferroviario, aéreo y marítimo, las comunicaciones, la producción, refinación y distribución del petróleo y sus derivados, incluyendo el gas licuado, la siderurgia, el cemento, la petroquímica y la química pesada, la celulosa, el papel”¹¹⁵.

El programa completo de la U.P. es anticapitalista. Los elementos centrales correspondientes a los otros tres “anti” son: la nacionalización de la Gran Minería del Cobre es antiimperialista; la intensificación y finalización de la reforma agraria es antioligárquica, y la creación del Area de Propiedad Social es antimonopólica.

Nacionalización de la Gran Minería del Cobre

La nacionalización de la GMC figuraba en el programa electoral de los candidatos presidenciales de la U.P. y de la Democracia Cristiana en la elección de 1970. Como hemos visto, este proceso ya se había iniciado en el gobierno de Frei con la “chilenización” de la GMC. Además, dada la relación histórica progresivamente conflictiva entre las empresas norteamericanas que explotaban la GMC y los sucesivos gobiernos chilenos, la gran mayoría de la población era partidaria de esta medida¹¹⁶.

Sólo un mes después de asumir (diciembre 1970), el gobierno de la U.P. envió al Congreso un proyecto de reforma constitucional que nacionalizaba la GMC; cabe recordar que la U.P. no contaba con una mayoría parlamentaria en el Congreso. La lógica del envío de un proyecto de reforma constitucional en vez de una ley ordinaria estaba en que el primero permitía al gobierno llamar a un plebiscito en caso de ser rechazado en el Congreso. Una reforma constitucional enfatizaba además la convergadura de la decisión planteada en la nacionalización de la GMC, junto con ser una clara señal al gobierno de los EE.UU. de que la nacionalización contaba con un amplio respaldo nacional. Por último, la reforma constitucional permitía gran flexibilidad para enfrentar las medidas legales y técnicas establecidas en el proceso anterior de “chilenización” de la GMC.

El Congreso Pleno aprobó por unanimidad la nacionalización de la GMC en julio de 1971. El decreto constitucional de

nacionalización establecía que el Estado era el único dueño (con control absoluto y exclusivo) de todos los minerales del territorio chileno¹¹⁷, y declaraba automáticamente nulos todos los contratos previamente establecidos en la GMC. La reforma constitucional establecía también el mecanismo de compensación a las empresas norteamericanas (Anaconda y Kennecott): (a) Las empresas expropiadas tenían el derecho a ser compensadas de acuerdo al valor de libro de sus activos, pero a este valor de libro había que restarle los siguientes factores: cualquier revalorización de activos posterior a 1964¹¹⁸, valor de activos en condiciones defectuosas y “rentabilidad excesiva” que hubieran percibido las empresas norteamericanas a partir de 1955¹¹⁹. (b) El pago de la compensación sería efectuado en un plazo máximo de 30 años y con una tasa de interés superior al 3%.

En el decreto, el Congreso especificó ciertos criterios para el cálculo de la “rentabilidad excesiva” de las empresas norteamericanas: comparación de la rentabilidad en Chile con la rentabilidad internacional de las empresas matrices (ver cuadro 1.6), y convenios celebrados por el gobierno chileno con empresas extranjeras en los que existieran cláusulas de rentabilidad máxima. Aunque las firmas norteamericanas tenían el derecho a apelación en cuanto al monto resultante de la compensación, la decisión del Presidente Allende respecto al monto estimado de la “rentabilidad excesiva” no era apelable¹²⁰.

El cuadro 2.18 ilustra este tema. El cálculo de la “rentabilidad excesiva”¹²¹, genera cifras negativas, lo que implica no sólo que Chile no paga nada por la GMC, sino que las empresas extranjeras le deben sumas importantes al Estado chileno¹²².

La apreciación de algunos economistas de la U.P. fue que esta nacionalización de la GMC “ponía término a la explotación imperialista de nuestra principal riqueza básica y rectificaba parte de los errores históricos, al descontar de la indemnización las utilidades contables excesivas obtenidas por las compañías desde 1955”¹²³. En otras palabras, la “viga maestra” del desarrollo nacional había pasado a ser chilena, y sin haber pagado ni un centavo.

Una comparación superficial entre los procesos de “chilenización” y “nacionalización” de la GMC, centrada exclusivamente en las compensaciones pagadas, sugiere que la nacionalización

CUADRO 2.18. CÁLCULO DE LA COMPENSACIÓN VINCULADA
A LA NACIONALIZACIÓN DE LA GRAN MINERÍA
DEL COBRE, 1971 (MILLONES DE DÓLARES)

	<i>Chuquicamata</i>	<i>El Teniente</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Exótica</i>	<i>Andina</i>
Activos (valor libro)	242	319	68	15	20
Menos:					
Activos defectuosos ^a	18,5	21	6	5	2
Revalorización activos	0	199	0	0	0
Rentabilidad excesiva	300	410	64	0 ^c	0 ^c
Compensación neta	-76,5 ^b	-311 ^b	-2 ^b	10	18

Fuente: Fortín (1979); fuente original: Contraloría General de la República.

^a Incluye derechos específicos que el Estado chileno cobra por las minas.

^b Un signo negativo implica que el saldo es favorable al Estado chileno, i.e., es el monto que las empresas norteamericanas le deben a Chile.

^c Exótica y Andina entraron en operación en 1971.

habría sido más conveniente para Chile. Sin embargo, "lo esencial no era la compensación, sino el control de una riqueza básica"¹²⁴. Es más, cuando se consideran las represalias de las empresas norteamericanas y del gobierno estadounidense (incautación de las cuentas bancarias de CODELCO en EE.UU., imposibilidad de CODELCO de adquirir insumos y repuestos en EE.UU. y obstáculos para hacerlo en otros países, salida de más de 150 técnicos y supervisores de la GMC que recibieron ofertas de empleo de Anaconda y Kennecott en otros países, bloqueo financiero a Chile en los bancos públicos y privados de EE.UU. y en los organismos multilaterales, dificultades y juicios de incautación asociados a la comercialización del cobre, etc.), no es en absoluto obvio que el costo de la nacionalización de la GMC haya sido nulo o inferior al de la chilenización.

Este caso ilustra un problema más general: la falta de realismo político por parte del gobierno de la U.P. para incorporar en su análisis la eventual reacción de los agentes afectados por medidas de tanta envergadura.

*Reforma agraria y fin del latifundio*¹²⁵

A comienzos de la década del 60, existía consenso respecto al magro desempeño del sector agrícola, un sector atrasado, estan-

cado, con gran subutilización de los recursos productivos e incapaz de generar el autoabastecimiento alimenticio, lo que creaba presiones inflacionarias y desequilibrios externos. Bajo el gobierno de Alessandri se dicta la primera Ley de Reforma Agraria (Nº 15.020, año 1962), que permite la expropiación de los fundos mal explotados a cambio de una compensación pagada inmediatamente en dinero efectivo.

El gobierno de Frei tenía un doble propósito vinculado a la modernización del sector agrícola: por una parte, aumentar la producción alimenticia y la productividad del agro; por otra, incorporar a la marginada masa campesina a la sociedad y al mercado. Utilizando la anterior Ley de Reforma Agraria, la agencia gubernamental CORA (Corporación de la Reforma Agraria) logró expropiar más de 500 fundos (1,2 millones de hectáreas) en tres años.

Pero el programa de la Democracia Cristiana ("la tierra para el que la trabaja") tenía como objetivo crear 100.000 nuevos propietarios agrícolas, por lo que se requirió una nueva Ley de Reforma Agraria (Nº 16.640, año 1967) para facilitar el proceso de expropiación. En ella se establece un límite superior al tamaño de un fundo (80 hectáreas de riego básico equivalente); ya no es necesario probar que un fundo está mal explotado o abandonado. El propietario puede mantener una "reserva" hasta de 80 hectáreas, el resto es automáticamente expropiable. Se prohíbe además la división de los predios. El pago compensatorio por la expropiación puede ser efectuado con bonos a 30 años; sólo un monto inferior al 10% puede ser pagado en efectivo. Esta nueva ley permite duplicar prácticamente el número de fundos y hectáreas expropiados en los siguientes 3 años del gobierno de Frei (ver cuadro 2.19).

Además, se promulgó una disposición legal (Ley Nº 16.625) que permitía a los campesinos sindicalizarse y organizarse (ver cuadro 2.9). Estos sindicatos debían estar abocados a cuestiones exclusivamente sindicales (negociación salarial, mejoramiento de las condiciones laborales, etc.), en ningún caso debían participar en el proceso expropiatorio; las "tomas" de fundos eran consideradas ilegales, y el gobierno estipuló que "fundo tomado no será expropiado".

Para la U.P., la reforma agraria era crucial en la transformación de una sociedad capitalista subdesarrollada en una econo-

CUADRO 2.19. REFORMA AGRARIA EN LOS GOBIERNOS
DE EDUARDO FREI M. Y SALVADOR ALLENDE G.

	<i>Expropiaciones</i>		<i>"Tomas"</i> <i>Nº Predios</i>
	<i>Nº Predios</i>	<i>Area</i> <i>(miles de hectáreas)</i>	
Gobierno E. Frei M. (1964-70)	1.400	3.557	214*
Gobierno S. Allende (1971-73)	4.409	6.409	
1971	1.379	2.027	1.278
1972	2.189	3.013	1.228
1973	836	833	n.d.

Fuente: Martner (1988). Kay (1992) para las cifras de "tomas"; el desglose de la información anual de las "tomas" es el siguiente: Año 1965:13; Año 1966:18; Año 1967:9; Año 1968:26; Año 1969:148; Año 1970:456.

* Incluye cifras correspondientes al período 1965-69.

mía socialista; esto implicaba la expropiación de todos los latifundios, pero también que "el grueso del sector agrario debía estar en manos del Estado o bien de cooperativas campesinas o cooperativas de consumidores"¹²⁶. El programa de la U.P. plantea la "aceleración del proceso de Reforma Agraria" (...) "sin que el dueño tenga derecho preferencial a elegir la reserva"¹²⁷. Ya en el gobierno, se propone la reducción del límite máximo de los predios a 40 hectáreas; sin embargo, por no contar con la mayoría parlamentaria necesaria, se utiliza la Ley de Reforma Agraria vigente.

Utilizando el mismo cuerpo legal, en el primer año del gobierno de Allende se expropia casi el mismo número de fundos que en todo el gobierno de Frei (ver cuadro 2.19). Este proceso incluso se intensifica en el segundo año, en el que prácticamente se completa "la destrucción del latifundio".

Hay también un aumento sorprendente en la sindicalización campesina: en 1971 se alcanza la cifra de 208.000 campesinos sindicalizados, esto es, un incremento del 82% respecto del año anterior¹²⁸.

En síntesis, el primer año del gobierno de Allende exhibe una notable aceleración del proceso de reforma agraria y de la

sindicalización campesina; para muchos simpatizantes de la U.P. ello ilustra cuán eficiente es la izquierda en relación a la posición reformista de la Democracia Cristiana¹²⁹. Obviamente, este acelerado proceso crea y estimula una efervescencia campesina imposible de detener, desencadenándose una escalada de ocupaciones ilegales o “tomas” de predios (ver cuadro 2.19) en la que no existe un límite inferior de lo que no es “tomable”. Según la racionalidad prevaleciente en el período, las “tomas” constituyen “otro indicador del incremento de la lucha de clases en el agro, revelando así la fuerza que ha adquirido el movimiento campesino y que parece constituirse en un elemento de gran importancia para el desarrollo futuro de la lucha de clases a nivel nacional”¹³⁰.

A pesar de las expropiaciones ilegales, el grueso de la reforma agraria se realizó a través de la legislación vigente. En este sentido, el caso chileno contrasta con otras experiencias latinoamericanas en las cuales la reforma agraria es consecuencia de revueltas sociales masivas que alteran totalmente la estructura de tenencia en el agro¹³¹.

Sin embargo, a pesar de la existencia de un marco legal y de la validez del principio de la necesidad de incorporación de la masa campesina marginada, la situación genera un conflicto relacionado con la estabilidad política¹³²: la incorporación social y política altera necesariamente la relación vigente entre las clases sociales. Cuando además hay redistribución de activos y expropiación de tierras, el grado de conflicto evidentemente se incrementa y potencia. ¿No debía siquiera haberse iniciado el proceso de reforma agraria, entonces? La verdad es que no era posible ni sostenible que en la segunda mitad del siglo XX prevalecieran en el agro chileno casi las mismas relaciones sociales y económicas del siglo XIX; el proceso debería haberse iniciado mucho antes, con el tiempo necesario para hacerlo de forma gradual y moderada. Otra cuestión es el tópico de la compensación correspondiente.

La reforma agraria del período 1965-73 implicó una expropiación superior a 6.000 predios, que abarcaban un área de 10 millones de hectáreas; las pérdidas de capital de los dueños anteriores han sido calculadas en un monto cercano a los US\$ 1.000 millones¹³³.

*Creación del Área de Propiedad Social*¹³⁴

La creación del Área de Propiedad Social (APS), que involucra la estatización de las principales empresas industriales del país, probablemente simboliza la esencia de la naturaleza ideológica de la U.P. El traspaso al APS de los medios de producción de una empresa capitalista es el mecanismo “para alcanzar la socialización efectiva de dichos medios y orientarlos de manera que no se busque sólo la maximización de utilidades, sino el mejor aprovechamiento de la capacidad productiva, el incremento del empleo, de las inversiones, del uso de materias primas nacionales, etc., y que su producción se oriente en relación con las necesidades de las grandes mayorías nacionales”¹³⁵.

El proceso de estatización y socialización de la industria se basa en la concepción marxista de “la necesidad histórica de transformar las relaciones de propiedad y de producción a fin de permitir un verdadero desarrollo de las fuerzas productivas”. “Al llegar a una fase determinada de desarrollo, las fuerzas productivas de la sociedad chocan con las relaciones de producción existentes, o, lo que no es más que su expresión jurídica, con las relaciones de propiedad en que se habían desarrollado hasta entonces”. Cabe recordar que “el concepto de relaciones de producción apunta a las que los individuos establecen entre sí en el proceso de producción, y dentro de las cuales las relaciones de propiedad sobre los medios de producción son las más importantes, por cuanto ellas disciñan la estructura de clases y la distribución del ingreso y el uso del excedente”¹³⁶.

En síntesis, la creación del APS a través de la estatización de los “monopolios estratégicos” constituía el elemento más novedoso y crucial del programa de la U.P. en la construcción del socialismo. Ahora, el Estado captaría considerables excedentes o rentas monopólicas cuya reinversión permitiría generar un crecimiento elevado y sostenido.

Hubo cierta ambigüedad y dificultades por parte del gobierno de Allende para definir operacionalmente lo que entendía por monopolio o industria “estratégica”¹³⁷, así como una gran dificultad legal para desarrollar el APS, por cuanto la oposición parlamentaria obviamente manifestó su total discrepancia con dicho proyecto. La imposibilidad de generar una legislación nuc-

va que permitiera la creación del APS indujo al gobierno de Allende a utilizar cualquier ley o artículo entonces vigente que sirviera para tal propósito; esto es lo que se denominó el “uso de los resquicios legales”.

Para la expropiación de empresas se utilizó el Decreto Ley 520 (agosto de 1932), promulgado por el gobierno de 100 días de la “República Socialista”, cuya vigencia fue mantenida aunque nunca había sido utilizado. “Pese a que no se trataba de una ley regularmente dictada, todos los Poderes del Estado habían declarado su aplicabilidad”¹³⁸. Esta ley permitía la expropiación de empresas industriales y de comercio dedicadas a la producción y distribución de bienes de primera necesidad por las siguientes causales: receso productivo, acaparamiento de bienes, capacidad productiva no utilizada en épocas de escasez. Como se puede apreciar, la definición de estos conceptos era lo bastante vaga como para que la mayoría de las empresas pudieran eventualmente quedar expuestas a la expropiación. Había, sin embargo, una restricción legal: la expropiación requería compensación total en efectivo, en un monto determinado por un tribunal independiente. En resumen, aunque la ley existía, su aplicación tenía un alto costo.

Un procedimiento alternativo a la expropiación era la “intervención” o “requisición” de empresas, que consistía en colocar a una empresa privada bajo administración estatal, un acto legal que operaba por la vía de un Decreto de Reanudación de Faenas establecido a comienzos de la década del 40 (que permitía la “intervención” cuando había paralización de faenas por disputas laborales y/o paralización de faenas en industrias vitales para la economía nacional)¹³⁹. Este procedimiento no podía usarse directamente para transferir la propiedad de la compañía, pero, en la práctica, ése fue el resultado en muchas oportunidades. Las disputas laborales eran instigadas por simpatizantes del gobierno o se desataban espontáneamente para provocar la intervención. A esas alturas, la situación financiera de la empresa estaba deteriorada. La subsiguiente administración por un interventor designado por el Estado, y la creciente escasez de materias primas, debilitaban aún más a la empresa intervenida. “Después de algún tiempo, muchos propietarios estaban dispuestos a vender sus firmas al gobierno”¹⁴⁰.

Las autoridades contaban también con un mecanismo administrativo para debilitar la resolución de los propietarios. Como se ha visto, la economía funcionaba con un control generalizado de precios. Una agencia estatal, la DIRINCO (Dirección Nacional de Industria y Comercio), tenía atribuciones para aprobar los aumentos de precios de los bienes y servicios en toda la economía; “por el simple expediente de rechazar el reajuste de precios, en un momento de rápidos aumentos salariales, la DIRINCO podía poner en peligro la situación financiera de una empresa. Este fue otro procedimiento utilizado para convencer a los propietarios de vender”¹⁴¹.

A pesar de la resistencia de los propietarios de las empresas industriales y del elevado nivel de conflictividad política generado en las ciudades, el ritmo de intervenciones y requisiciones de empresas fue bastante acelerado: cada dos días una empresa productiva fue intervenida durante los dos primeros años del gobierno de Allende¹⁴². De esta forma, el APS industrial alcanzó a contar con 225 empresas productivas (ver cuadro 2.20) que empleaban cerca de 130.000 personas (alrededor del 20% del empleo industrial y 40% del producto industrial)¹⁴³. Si se incluye el resto de los sectores productivos, el Estado chileno tuvo en 1973 el control de 377 empresas productivas, con un porcentaje apreciable de las mayores (ver cuadros 2.20 y 1.10).

Estatización de la banca ¹⁴⁴

La U.P. se abocó desde el comienzo a obtener el control absoluto del sector bancario. El Presidente Allende señala en diciembre de 1970: “Sólo estando los bancos en manos del pueblo a través del gobierno que representa sus intereses es posible cumplir con nuestro Programa”¹⁴⁵. Según el ministro de Economía, “a nadie sino a unos cuantos círculos de grandes intereses económicos conviene que los bancos sigan siendo un instrumento de concentración del crédito y en definitiva del ingreso y la riqueza”; la estatización de la banca “significa democratizar el crédito extendiéndolo a los medianos y pequeños empresarios, y significa disminuciones drásticas en la tasa de interés”¹⁴⁶.

Durante los primeros meses de 1971 el gobierno logró adquirir todos los bancos extranjeros, mediante un proceso de nego-

CUADRO 2.20. EMPRESAS PRODUCTIVAS CONTROLADAS POR EL ESTADO SEGÚN SECTORES ECONÓMICOS. 1970 Y 1973 (NÚMERO DE EMPRESAS)

<i>Sector</i>	<i>Participación Mayoritaria en Capital Accionario*</i>		<i>Empresas Intervenidas sin Participación en Capital Accionario</i>		<i>Total</i>	
	1970	1973	1970	1973	1970	1973
Industria	26	57	0	168	26	225
Minería	2	8	0	13	2	21
Forestal	5	9	0	7	5	16
Pesca	4	12	0	8	4	20
Servicios	0	0	0	27	0	27
Construcción	1	8	0	10	1	18
Otras	6	24	0	26	6	50
Total	44	118	0	259	44	377

Fuente: Larraín (1988). Ver Larraín (1988) para un mayor desglose según ramas industriales y según tramos porcentuales de participación en el capital accionario. Ver también Martner (1988), y De Vylder (1974).

* Control superior al 50% del capital accionario.

ciación que estableció la compensación por pagar en cada caso. Pero los bancos extranjeros representaban una minúscula fracción de la actividad financiera del país. El gran desafío estaba en alcanzar el control de los bancos privados locales.

Careciendo de una base legal para expropiar los bancos, y percibiendo la imposibilidad de obtener la aprobación del Congreso para tal legislación, el gobierno recurrió a un método más simple. Abrió un poder comprador para acciones de bancos a precios muy atractivos; la CORFO confirió poder al Banco del Estado para que adquiriera las acciones bancarias y el Banco Central estableció una línea especial de crédito para financiar la operación. Al mismo tiempo, el gobierno empezó a intervenir los bancos basándose en dos causas: la detección de alguna irregularidad financiera o la existencia de problemas laborales que impedían su normal funcionamiento. Enfrentados a la opción de vender sus acciones a buen precio o terminar con acciones de dudoso valor de bancos en dificultades, los accionistas masivamente decidieron vender.

Este proceso, a semejanza de lo ocurrido en la minería, la agricultura y la industria, fue extraordinariamente rápido. Al fi-

nalizar el año 1971 el control estatal sobre el sistema bancario era casi total. Como lo anunció el ministro de Hacienda en noviembre de ese año, "... la nacionalización del sistema bancario está prácticamente terminada. El Estado controla ahora dieciséis bancos que en conjunto proporcionan el 90% de todo el crédito (...) Este proceso de nacionalización significa que se han roto los lazos entre el capital financiero y el capital monopólico industrial"¹⁴⁷.

De este modo, en poco más de un año la CORFO (a través del Banco del Estado) adquirió una participación mayoritaria en 14 bancos comerciales y una participación menor al 30% en las tres instituciones bancarias restantes. La participación del Estado en las operaciones financieras fue aún mayor de lo que sugiere la situación bancaria. Varias otras instituciones públicas ofrecían crédito a mediano y largo plazo, las más importantes de las cuales eran la CORFO, la CORA, la Empresa Nacional de Minería (ENAMI) y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SINAP). En términos globales, el 85% del sector financiero de Chile estaba en 1973 en manos del Estado.

EL DERECHO DE PROPIEDAD

Las reformas estructurales de la U.P. cuestionan y atacan el derecho de propiedad. Por ello no deja de sorprender que la nacionalización de la GMC contara con la unanimidad nacional, la reforma agraria tuviera el apoyo de más del 70% de la sociedad, la creación del APS fuera respaldada por alrededor del 40% de la población, y que no hubiera mayores objeciones y resistencia a la estatización de la banca.

¿Hay alguna lógica que justifique las expropiaciones? ¿Es justo expropiar un activo a un agente privado porque la ganancia de bienestar social es mayor que la pérdida individual?

El cobre era considerado demasiado importante para el desarrollo nacional como para dejarlo en manos extranjeras; ésta es la explicación del proceso de expropiación de la GMC. La reforma agraria se basó en la necesidad de modernizar las condiciones económicas y sociales del agro chileno. Pero, si las empresas extran-

reras eran propietarias de la GMC y los terratenientes eran los dueños de los grandes latifundios, ¿qué derecho tenía el gobierno a interferir e incluso expropiar sus posesiones? ¿Qué cosas puede tener un individuo que no estén afectas a la posibilidad de expropiación? En otras palabras, ¿cuán inviolable es la propiedad privada?

Desde el punto de vista legal, los individuos enfrentan una seria restricción respecto a su propiedad privada: no pueden rechazar una oferta de compra (o expropiación) por parte del gobierno así como lo harían ante una oferta similar de un agente privado. La acción expropiatoria del gobierno debe cumplir con dos requisitos: tener un objetivo de bienestar público, y ofrecer una “compensación justa”. Si al agente privado se le pagara una “compensación justa” por el bien expropiado, la expropiación no generaría conflictos. Pero, ¿cómo se establece lo que es una “compensación justa”? Si ésta correspondiera al precio de reserva del propietario, la expropiación sería una transacción beneficiosa o al menos no perjudicial para el agente privado. Pero, obviamente, ello no es viable pues el propietario tiene incentivos para incrementar de manera no acotada su precio de reserva. En consecuencia, el conflicto surge en el momento de establecer el precio en una transacción bilateral en la que no existe un mercado.

El gobierno de Allende efectivamente utilizó la legislación existente en su vasto programa de expropiaciones. La crítica de sus adversarios se ha concentrado en destacar el que se habría recurrido a “resquicios legales” y a una “antigua legislación oscura que nadie antes había utilizado”, pero ello no invalida las expropiaciones ni tampoco explica realmente la gran conflictividad del proceso.

Hay dos cuestiones de fondo distintas. La primera de ellas tiene que ver con el problema del precio o “compensación justa” del bien expropiado. En el caso de la estatización de la banca, se observa un proceso poco conflictivo en el que las acciones bancarias son adquiridas por el gobierno a precios atractivos. En los otros casos sucede lo contrario, y pareciera que el propósito de fondo hubiera sido pagar lo menos posible; si la nacionalización de la GMC se logra sin pagar un centavo, ¿por qué habría que pagar algo por los latifundios y las empresas industriales, que evidentemente tienen un valor económico inferior?

El gobierno de la U.P. enfrenta una restricción presupuestaria que obstaculiza su programa global de expropiaciones. Una manera simple de conciliar la meta expropiatoria con la restricción presupuestaria radica justamente en reducir el precio de compra. La paralización de faenas, las huelgas, las intervenciones, las requisiciones, la ocupación de fábricas y terrenos, los controles de precios, el control del crédito y de las divisas, etc., constituyen elementos generados en un contexto de gran tensión político-económica, pero al mismo tiempo se transforman en mecanismos que reducen significativamente el precio de venta de un bien expropiado. Los propietarios y empresarios privados se ven enfrentados a todo el poder y a toda la maquinaria económica y administrativa del gobierno, así como al apremio de los trabajadores, lo que debilita notablemente su poder de negociación. Estos mecanismos directos e indirectos de presión y el precio final del bien expropiado se retroalimentan negativamente produciendo una atmósfera general de tensión insostenible.

El tema de la propiedad privada y del derecho de propiedad ha estado ausente en la literatura económica tradicional¹⁴⁸. En efecto, es posible apreciar que las preguntas económicas centrales –¿qué?, ¿cómo?, ¿para quién?– ni siquiera plantean dicho tema; la teoría económica de los precios y de la asignación de recursos supone una distribución inicial de factores productivos, y nunca se pregunta cómo se produjo dicha distribución inicial, cómo un agente económico se transformó en dueño del factor capital, cómo se establece el derecho de propiedad. Sin embargo, para cualquier neófito es evidente que la simple existencia del derecho de propiedad afecta la asignación de recursos y la distribución de bienes; lo mismo sucede con la distribución de la riqueza existente. En otras palabras, la asignación óptima de recursos depende de una distribución inicial dada de la dotación de factores productivos; si se altera dicha distribución inicial, se modifica el óptimo social (u óptimo de Pareto).

La relación entre la escasez de recursos y el derecho de propiedad no es conceptualmente obvia. Podría, erróneamente, sugerirse que si no hubiera escasez no sería necesario el derecho de propiedad; por otra parte, cuando ciertos bienes abundantes se tornan escasos o adquieren un valor económico se requiere la especificación de los derechos de propiedad, como ha sucedido

en la explotación de recursos marinos, por ejemplo. La argumentación de que la propiedad privada es una condición necesaria y suficiente para gozar de una institucionalidad económica racional que conduzca a una asignación eficiente de recursos es inválida. En el modelo teórico walrasiano de competencia perfecta (en el que creen todos los economistas neoclásicos), los precios constituyen el único mecanismo requerido para alcanzar el óptimo (la asignación eficiente de recursos); las instituciones son totalmente superfluas¹⁴⁹.

Para generar una situación estable en relación a la adquisición y posesión de bienes y activos, son necesarias reglas sociales que garanticen la seguridad de la propiedad. La existencia de la institucionalidad del derecho de propiedad implica que un individuo tiene el derecho a usar, consumir, obtener el ingreso, transferir y vender el bien o activo que le pertenece; en todas estas materias el propietario tiene el derecho de excluir a otros agentes¹⁵⁰.

Por otra parte, un agente privado no invertiría en un determinado proyecto si no estuvieran bien especificados los derechos de propiedad, pues no tendría certeza respecto a que podrá apropiarse de los eventuales beneficios futuros. ¿Qué incentivos tenía un latifundista o un empresario para invertir durante el gobierno de Allende si sabía que podía ser expropiado? Un año antes de la elección presidencial de 1970, y ante el conocimiento previo del programa de la U.P., debe haber habido una contracción de la inversión de aquellos empresarios y latifundistas que le asignaron una probabilidad no reducida al triunfo de Salvador Allende.

Para velar por el cumplimiento de la institucionalidad y garantizar el derecho de propiedad, se requiere la presencia del Estado. Sin embargo, éste puede transformarse en un arma de doble filo¹⁵¹: al evitar el caos y la anarquía, el Estado reduce (o elimina) los juegos de suma negativa vinculados al pillaje, los robos y los crímenes, pero, al poseer el monopolio de la fuerza, puede utilizarla para su propio beneficio. Para evitar esta acción distorsionadora del Estado, hay quienes sugieren establecer reglas eternamente válidas sobre el derecho de propiedad; una versión extrema sugiere que el derecho de propiedad adquiera la naturaleza de derecho divino.

La evidencia histórica muestra que aquellos derechos de propiedad que pueden haber sido justificables y válidos en un mo-

mento histórico, y que incluso han sido transferidos legalmente, pueden ser injustificables en otro tiempo¹⁵². Cambios políticos, tecnológicos, económicos y sociales pueden provocar la redefinición del derecho de propiedad y la incorporación de nuevos sentidos a este derecho: en el siglo XIX no era necesario definir quién tenía derecho al control de un canal de televisión.

En síntesis, actualmente se percibe que “hay nuevos derechos que son creados en respuesta a nuevas fuerzas económicas”¹⁵³. El dilema central de una sociedad moderna consiste en resolver qué hacer con aquellos derechos adquiridos cuya existencia no se justifica en el presente¹⁵⁴. Hay dos soluciones extremas: ignorar la necesidad de cambios o ignorar los derechos adquiridos; la historia nos enseña que ambas soluciones generan conflictos y conducen al caos.

Supongamos teóricamente que el gobierno de la U.P. hubiera contado con los recursos suficientes (porque el precio del cobre hubiera aumentado considerablemente, por ejemplo) para proporcionar “compensaciones adecuadas” en la realización de su vasto programa de estatizaciones: la transferencia de la propiedad privada al Estado se hubiera hecho con una conflictividad relativamente reducida. Supuestamente, ello habría disminuido el nivel de tensiones generado por el proceso de “tomas”, intervenciones y expropiaciones. Sin embargo, habrían persistido los graves desequilibrios macro y microeconómicos descritos; el cambio sistémico progresivo (sustitución del capitalismo por el socialismo) y la percepción de su *irreversibilidad* fueron, a nuestro juicio, el factor primordial de la conflictividad social. A través de su programa de reformas estructurales y del eventual cambio sistémico, el gobierno de la U.P. estaba proyectando alterar el modo de vida de toda la población chilena, restringiendo otras posibilidades alternativas futuras.

En efecto, la segunda cuestión de fondo es de naturaleza claramente ideológica. El objetivo final del programa de la U.P. era reorientar la economía chilena hacia una trayectoria irreversible que progresivamente generara la sustitución del capitalismo por el socialismo. Existe amplia coincidencia en cuanto a que la propiedad privada es un factor central del capitalismo; pero, mientras que para Hume el establecimiento y la estabilidad de la institucionalidad del derecho de propiedad es el elemento cru-

cial para lograr la perfecta armonía social (de hecho, “poco o nada más habría que hacer”), para Marx la existencia de la propiedad privada genera una estructura de clases que es la fuente de las desigualdades y conflictos sociales. Siguiendo este último argumento, el gobierno de Allende emprende un amplio programa de expropiaciones para transferir el patrimonio del sector privado al sector público, lo que a la larga eliminaría las desigualdades y el conflicto social. El resultado fue justamente el contrario; ¿era realmente factible que después de una etapa tan vasta de expropiaciones y de maximización del conflicto se lograra la paz social? ¿Era posible efectuar un cambio sistémico tan profundo sin producir el quiebre de la democracia?

NOTAS

1. En H. Godoy, ed. (1971), hay una excelente recopilación de artículos escritos a través de un período de 120 años, 1850-1970, sobre la cuestión social en Chile. Las siguientes citas textuales corresponden a esta obra.
2. Arcos Arlegui, 1852, pp. 201-205.
3. Orrego Luco, 1884, p. 223.
4. Victorino Lastarria, 1850, p. 197.
5. Arcos Arlegui, 1852, p. 205.
6. Orrego Luco, 1884, p. 224.
7. Para una mayor precisión sobre distintos tipos de inquilinos o campesinos, ver Vial (1981) y Hurtado (1984).
8. “El inquilino ama la tierra que lo vio nacer porque es su único mundo; generaciones de generaciones le han precedido y él sigue allí, como el árbol, profundamente enraizado en la tierra” (Feliú, 1942, p. 218).
9. Feliú, 1942; Morris, 1967; Aylwin *et al.*, 1986; Vial, 1981).
10. Vial, 1981, pp. 502-504.
11. Vial, 1981, p. 504.
12. Aylwin *et al.*, 1986.
13. Morris, 1967; Vial, 1981.
14. Los empresarios se oponían a los contratos colectivos escritos por cuanto estimaban que sólo ellos estarían obligados a cumplirlos. Además, sostenían que los sindicatos sólo estaban interesados en hacer huelgas, y los dirigentes laborales eran considerados agitadores y perturbadores del orden (Morris, 1967).
15. Esto sería equivalente a que en 1990 hubiera trabajando más de 300.000 niños.
16. Vial, 1981, p. 535. Los destacados han sido agregados.
17. Vial, 1981, p. 535.
18. El apelativo de “siútico” es utilizado despectivamente por los aristócratas con aquellas personas de clase media que se enriquecen y tratan de imitar

los patrones de vida y costumbres de la clase alta, y que aspiran a ingresar a ésta.

19. Feliú (1942) agrega además a los "pillos de la turbamulta".
20. Mc Bride, 1938, pp. 272-273.
21. Chonchol, 1970; Villalobos, 1984.
22. Jobet, 1951.
23. Aranda y Martínez, 1970.
24. Chonchol, 1970.
25. Mc Bride, 1938.
26. Jobet, 1951.
27. Orrego Luco, 1884, p. 228.
28. Letelier, 1896, p. 276.
29. Orrego Luco, 1884, p. 228.
30. Letelier, 1896, pp. 280-281.
31. Morris, 1967, p. 253.
32. Aylwin *et al.*, 1986.
33. Ahumada, 1958.
34. Frei, 1970.
35. Pinto, 1958 y 1970; Godoy, 1970.
36. Sunkel, 1965, p. 523.
37. Villalobos, 1984. Para excelentes análisis de la evolución política de los siglos XIX y XX, ver Atria y Tagle (1991), Moulián (1985), Scully (1992).
38. Villalobos, 1984.
39. Feliú Cruz, 1942, p. 222.
40. Aylwin *et al.*, 1986, p. 34. Sin embargo, en dicho período hubo una guerra civil (1891) en la que murieron 10.000 personas; esta cifra representa el 0,262% de la población de entonces (1891), lo que sería equivalente a 34.000 muertos de la población actual (1990). Ver Atria y Tagle (1991) y Moulián (1985) para una revisión y discusión del nivel de conflictividad en el desarrollo político chileno.
41. Morris, 1967, pp. 261-262.
42. Concha, 1918, p. 310.
43. Aylwin *et al.*, 1986.
44. Implícitamente, esto sugiere utilizar en el mercado político ponderaciones similares a las del mercado económico: a más pesos, más votos.
45. Citado en Jobet, 1951, pp. 174-175.
46. Johnson, 1961; Aylwin, *et al.*, 1986. Para un análisis y una discusión profundos sobre los partidos de centro, ver Moulián (1982, 1985) y Scully (1992).
47. Moulián, 1985.
48. De aquí se infiere que la reforma agraria esté fundamentada más en términos de justicia social que de modernización capitalista del campo (Moulián, 1985). Para una interpretación más global de los objetivos de la reforma agraria, ver Chonchol (1970).
49. Moulián, 1985.
50. Moulián, 1985. Para un análisis y una revisión profundos del pensamiento político de la izquierda chilena, ver Moulián (1985) y Walker (1990).
51. Jobet, 1951.
52. Recabarren, 1910.
53. Jobet, 1951.

54. Eyzaguirre, 1965, p. 392.
55. Pinto, 1970.
56. Hamuy, 1967, p. 498.
57. Distintas reformas van permitiendo la participación de un mayor número de personas en el proceso electoral; por ejemplo, el voto de los analfabetos y la reducción de la edad de los votantes de 21 a 18 años (efectuadas en 1970). Sin embargo, a excepción del sufragio femenino, no son éstos realmente los factores que inducen a un mayor número de personas a inscribirse en los registros electorales. El requisito de la cédula de inscripción electoral para una serie de trámites y la obligatoriedad del voto, ambas medidas adoptadas en la década de 1960, generan la gran expansión del número de votantes. También contribuye a ello la campaña de los partidos políticos de centro y la izquierda.
58. Junto a un mayor porcentaje relativo de votantes, la profundización democrática incluiría un perfeccionamiento en el proceso electoral a través de mecanismos orientados a la eliminación de fraudes, cohecho, etc., por medio del Registro Electoral, Tribunal Calificador de Elecciones, cédula única, etc.
59. Sean $d = D/V$ y $v = V/P$, en que d es el porcentaje de votos obtenido por la derecha (D) sobre el total de votantes (V) y v es el porcentaje de votantes (v) sobre la población en edad de votar (P). Luego, un modelo econométrico simple sería:

$$\ln d = a_0 + a_1 \ln v$$

En este modelo, a_1 es la elasticidad que relaciona las variaciones que experimenta d ante cambios en v . Los resultados econométricos para el período 1918-69 son (los valores entre paréntesis corresponden al estadígrafo t):

$$\ln d = \begin{array}{ccc} 5,47 & - & 0,64 \ln v \\ (18,6) & & (6,84) \end{array} \quad R^2 = 0,779$$

60. Este punto ha sido sugerido por Eduardo Engel.
61. Para los años 1938 y 1958 se ha utilizado la población mayor o igual a 21 años; para el año 1970 se ha utilizado la población mayor o igual a 18 años.
62. Para un análisis detallado de las políticas económicas de estos dos gobiernos, ver Ffrench-Davis (1973).
63. Algunos economistas de la U.P. criticaron los términos de estos acuerdos, calificándolos de excesivamente generosos para las compañías extranjeras. Para una revisión de este tópico, ver Geller y Estévez (1972), De Vylder (1974), Fortín (1979), Sigmund (1980).
64. Esta sección está basada en Larraín y Meller (1990).
65. Para una discusión más a fondo de estos aspectos, ver Aranda y Martínez (1970), Caputo y Pizarro (1970), Ramos (1972), Sanfuentes (1973) y Bitar (1979).
66. Alaluf, 1971.
67. Bitar, 1979.
68. Alaluf, 1971.
69. Ramos, 1972.
70. A fines de la década de 1960, el coeficiente de Gini para Chile era de 0,51, más bajo que Brasil (0,58) y México (0,58), pero más alto que Argentina (0,44) (Bitar, 1979).
71. Vuskovic, 1970; Bitar, 1979.
72. Martner, 1988.

73. Romeo, 1971.
74. Vuskovic, citado en Moss (1973), p. 59.
75. García, 1971.
76. García, 1971.
77. Bianchi, 1975.
78. Griffith-Jones, 1980.
79. Griffith-Jones, 1980.
80. Orlando Millas, 1972, citado en Bianchi, 1975.
81. Dornbusch y Edwards, 1991.
82. Dornbusch y Edwards, 1991.
83. Ver Dornbusch y Edwards, 1991.
84. Para otras divergencias entre el caso de la U.P. y los gobiernos populistas típicos, ver Larraín y Meller (1990).
85. Larraín y Meller, 1990, p. 194. Las tres subsecciones que siguen están también basadas en este trabajo.
86. Incluso economistas prestigiosos (no de la U.P.) alaban el éxito de la política económica gubernamental en materia de empleo del año 1971; ver Bianchi y Ramos (1971).
87. A nivel sectorial, la tasa de crecimiento de la producción industrial aumentó de 2,0% (1970) a 13,6% (1971), mientras que en el comercio la tasa de expansión pasó de -1,5% (1970) a 15,8% (1971).
88. Se dispone de tasas de desempleo anuales a nivel nacional en Chile sólo desde 1961. Si se corrigieran las cifras de desempleo de acuerdo a una expansión histórica normal del empleo público, las cifras de desempleo del período 1971-73 serían: 4,5% en 1971, 4,6% en 1972 y 7,2% en 1973.
89. M_1 es la cantidad de dinero; M_1 real es la cantidad de dinero deflactada por el IPC para poder comparar unidades monetarias que tienen un mismo poder adquisitivo.
90. Según Ramos (1977), otro factor crucial sería el hecho de que durante 1971 hubo una expansión de la demanda real de dinero de 40% a 50%, generada por el temor de expropiación y la incertidumbre generalizada que había producido la elección de Salvador Allende.
91. Banco Mundial, 1979; Bianchi, 1975.
92. N. García, en Bianchi, 1975.
93. Griffith-Jones, 1980.
94. Solimano y Zucker, 1988.
95. García, 1971.
96. Garretón, 1975, p. 218.
97. Dornbusch y Edwards, 1989.
98. Bitar, 1979, p. 131. Ver en esta obra (Cap. V) una discusión detallada sobre el planteamiento de opciones alternativas al interior del gobierno de la U.P.
99. Ver Bianchi (1975) para la información de los datos desagregados.
100. A nivel sectorial se observan disminuciones en 1973 de la industria (-7,7%), comercio (-6,4%), agricultura (-10,3%). La agricultura tiene tasas negativas ya en 1971 (-1,8%) y 1972 (-7,4%). Dada la situación caótica de la economía, pareciera haber una subestimación del deterioro económico efectivo de 1972 y 1973; sería importante realizar estudios metodológicos serios examinando este período.

101. Para cifras revisadas de desempleo en este período, ver Meller (1984).
102. En octubre de 1973 iba a haber un reajuste salarial, por lo que podría argumentarse que la cifra de deterioro del poder adquisitivo de las remuneraciones de -25,5% sobreestimaría la situación. Sin embargo, dicha cifra se obtiene utilizando el promedio de los 8 primeros meses de 1973 y no el nivel observado en septiembre de 1973. Después del golpe militar hubo un reajuste salarial, pero a través de manipulaciones del IPC (ver Cortázar y Marshall, 1980) se logró reducir aún más las remuneraciones reales de los trabajadores, alcanzando este deterioro a -38,6% a fines de 1973.
103. La producción interna de trigo se reduce de 1.307 millones de toneladas (1970) a 747 mil toneladas (1973). Una situación similar se observa para muchos otros alimentos (ver INE y ODEPA).
104. Martner, 1988.
105. Larraín, 1988.
106. Ramos, 1977.
107. Ver Bianchi, 1975.
108. Banco Central, Boletín Mensual, enero de 1973.
109. Los trabajadores y los sindicatos también participaron en el mercado negro: parte del pago de las remuneraciones era exigido en especies, las que eran canalizadas hacia el mercado negro; incluso había trueque entre sindicatos de distintos sectores (Bitar, 1979).
110. Banco Central, Boletín Mensual, enero de 1973.
111. Se estima que en 1973 había entre 2.000 y 2.500 JAP en todo el país, con un 50% de ellas radicadas en Santiago (Bianchi, 1979).
112. La frase textual de los simpatizantes de la U.P. era: "será un gobierno de mierda, pero es *mi* gobierno".
113. Durante el gobierno de la U.P. hay entre 4 y 8 tipos de cambios oficiales, esto es, un régimen cambiario múltiple. En 1973 hay un diferencial superior al 1000% entre el tipo de cambio oficial mayor y el menor. Para utilizar un solo tipo de cambio oficial, se han ponderado los distintos tipos de cambio oficiales de acuerdo a las importaciones correspondientes a cada grupo de productos; para los valores específicos de las ponderaciones y los períodos pertinentes ver cuadro del anexo estadístico.
114. Este diferencial alcanza a 48 veces al utilizar la información mensual; ver anexo estadístico (cuadro B1).
115. Martner, 1988, p. 76.
116. Para una revisión más profunda del proceso de nacionalización de la GMC, ver Geller y Estévez (1972), Vargas (1973), De Vylder (1974), Fortín (1979), Sigmund (1980), Martner (1988) y Larraín y Meller (1990).
117. Sin embargo, como el objetivo primordial era la nacionalización de la GMC, una disposición provisional permitía al sector privado continuar operando las minas medianas y pequeñas.
118. Esto afectaba específicamente a la Kennecott (El Teniente), que había incrementado el valor de libro de sus activos de US\$ 120 millones a US\$ 319 millones.
119. Este es el primer año en que se cuenta con información confiable sobre la GMC.
120. Para más detalles, ver Martner, 1988.
121. Se utilizó un porcentaje del 12% del valor de libro, que correspondería a la utilidad normal anual; la diferencia entre la utilidad efectiva y la normal

- (12%) en un período con retroactividad de 16 años (1955-70) proporciona el monto de la "rentabilidad exccsiva".
122. Para la reacción de las empresas y del gobierno norteamericanos y las acciones de represalia, ver De Vylder (1974), Bitar (1979), Fortín (1979), Sigmund (1980).
 123. Geller y Estévez, 1972, p. 568.
 124. Bitar, 1986, p. 71.
 125. Para una discusión más profunda de este tema, ver Alaluf *et al.* (1972), De Vylder (1974) y la colección de artículos de Kay y Silva (1992).
 126. Alaluf *et al.*, 1972, p. 499.
 127. Incluso se señala que "la expropiación podrá incluir la totalidad o parte de los activos de los predios expropiados (maquinarias, herramientas, animales, etc.)". Ver Martner, 1988, p. 79.
 128. Recuérdese que en el gobierno de Frei el número de campesinos sindicalizados aumenta de 2.126 (1965) a 114.112 (1970) (cuadro 2.9); en 6 años (1965-71), el número de campesinos sindicalizados aumenta en más de 100.000 miembros.
 129. Otra de las críticas a la reforma agraria del gobierno de Frei señala que sólo se logró beneficiar a 20.000 "asentados" en vez de a los 100.000 que se había prometido.
 130. Alaluf *et al.*, 1972, p. 519.
 131. Por ejemplo, México, Bolivia; ver De Janvry, 1981, y De Vylder, 1974. Otra diferencia radica en la distribución de tierras realizada (con posterioridad a la expropiación) en beneficio del conjunto total del campesinado mexicano y boliviano; en el caso chileno, el sector "reformado" está constituido por unidades productivas que corresponden aproximadamente al área equivalente del predio expropiado y por campesinos que corresponden a la anterior masa laboral del predio. Ver De Vylder (1974) y Kay y Silva (1992) para una evaluación crítica del funcionamiento de los asentamientos (Reforma Agraria del Presidente Frei) y los Centros de Reforma Agraria (Reforma Agraria del Presidente Allende).
 132. Lehmann, 1992.
 133. En esta cifra se incluyen las restituciones de tierras efectuadas durante el gobierno militar y el valor presente de las compensaciones percibidas en el proceso de expropiación. Ver Larraín (1988).
 134. Esta subsección está basada fundamentalmente en De Vylder (1974); para una discusión más extensa de este tema ver además Martínez (1979), Martner (1988), Larraín y Meller (1990), Croner y Lazo (1972).
 135. Alaluf, 1972, p. 12.
 136. Croner y Lazo, 1972, pp. 360-361.
 137. En enero de 1972, el gobierno especifica un conjunto de 91 empresas que constituirían el APS. Pero, por otra parte, se define implícitamente como "estratégica" toda empresa cuyo valor de libro sea superior a E\$ 14.000.000 (entre US\$ 200.000 y un millón de dólares, según se utilice el tipo de cambio oficial o paralelo). Según esta definición, habría al menos 253 empresas que calificarían para ser incluidas en el APS.
 138. Martner, 1988, p. 129.
 139. Ver Martner, 1988, p. 130.
 140. Larraín y Meller, 1990, p. 166.
 141. Larraín y Meller, 1990, p. 167.

142. Ver De Vylder, 1974, p. 150.
143. La argumentación de De Vylder y otros de que "sólo se estatizó menos del 1% del total de establecimientos industriales" (sobre un total de 35.000) es evidentemente irrelevante.
144. Esta subsección prácticamente reproduce lo publicado en Larraín y Meller (1990, pp. 164-165). Para un análisis más profundo ver Inostroza (1979).
145. Martner, 1988, p. 137.
146. Ver Martner, 1988.
147. Citado en De Vylder (1974), p. 161, De Zorrilla, *Segunda Exposición*.
148. Probablemente haya un cambio en el futuro cercano; problemas como el derecho de propiedad intelectual, la asignación de derechos de uso y de explotación de áreas públicas, etc., requerirán una discusión y una revisión del concepto del derecho de propiedad.
149. El supuesto de que el ajuste es instantáneo y los costos de transacción son nulos torna irrelevante la institucionalidad. Enfoques económicos modernos en los cuales existen costos de transacción no nulos permiten el estudio de las instituciones económicas de un sistema capitalista; algunos enfoques plantean que la institucionalidad óptima es aquella que minimiza los costos de transacción. Ver Williamson, 1985; Barzel, 1989.
150. Para una discusión más extensa y profunda de este tópico, ver Alchian y Demsetz (1973), Becker (1977), Barzel (1989).
151. Brunner, 1980.
152. Becker, 1977.
153. Barzel, 1989, p. 65.
154. Becker, 1977.