

CAPITULO 1

LA CRISIS INTEGRAL DE CHILE

1.- Hay numerosos síntomas de que el país está en crisis.

Al regresar al país después de algunos años de ausencia, son muchos los chilenos que se sienten decepcionados y hasta heridos al comprobar que una nación que reúne todas las condiciones para que sus habitantes disfruten de una vida digna y llena de posibilidades, ofrece, en cambio, el espectáculo de la sórdida pobreza de los más, en contraste tan agudo con la ostentación orgullosa de los menos, que hierde la pupila del observador más distraído.

La anterior no es una afirmación exagerada. Podrá, no obstante, combatírsela, argumentando que hay muchos países en América Latina y fuera de ella, donde hay más pobreza y más desigualdad que en Chile y eso es verdad. Pero quienes de ese modo se consuelan olvidan que los chilenos siempre hemos tenido la pretensión de ser un pueblo que marcha a la cabeza del progreso, imitando muy de cerca los avances materiales y espirituales de Europa y Estados Unidos. La mayoría de los chilenos rechazaría de plano el paralelo con muchos países asiáticos o africanos y también con países indoamericanos. Nos gusta pensar que somos los ingleses de la América morena. Para juzgarnos a nosotros mismos no podemos, en consecuencia, usar patrones que no corresponden a nuestras aspiraciones más íntimas. Pero incluso si aceptamos países más atrasados como normas de comparación, no resultamos del todo favorecidos en lo que concierne a las diferencias entre pobres y ricos. Considerados sus habitantes en conjunto, algunos de esos países viven más pobremente que nosotros, pero es difícil encontrar en América Latina otra ciudad como Santiago, con residencias tan lujosas y poblaciones "callampas" tan miserables.

Quizás, como consecuencia necesaria del contacto permanente entre formas de vida que se caracterizan, unas por la angustia y otras por la ostentación, y como corolario de las dificultades de todo orden por las que ha estado pasando el país desde hace tiempo, es notorio la falta de amabilidad que se registra en las relaciones del diario vivir. El habitante de la calle santiaguina es adusto y parece estar siempre a la defensiva. Da la impresión de que para defenderse atemoriza.

En los contactos menos casuales y transitorios que los callejeros, llama la atención la actitud despectiva y protectora con que las personas de posición social tratan a los pobres y el odio con que los pobres responden al desprecio de los ricos. Ambos, pobres y ricos, no parecen ser miembros de un solo grupo humano, a tal punto que cualquier caracterización del chileno típico suena a falso. En los Estados Unidos, John Smith representa al pueblo norteamericano donde quiera que se le busque, ya sea en Wall Street o en las callejuelas de los blues en Nueva Orleans. En cambio en Chile, Juan Verdejo sólo representa al "roto". El roto es la mayoría, pero hay un gran número de personas que se jacta de no tener con él ninguna semejanza. En realidad, es imposible crear un personaje que represente a cualquier chileno, porque no hemos conseguido fundirnos para crear un prototipo.

También llama poderosamente la atención la falta de respeto por los derechos de los demás que impera en todos los sectores, y que se refleja en actos trascendentes de la vida ciudadana como en otros insignificantes. Por ejemplo, con la misma tranquilidad de conciencia con que se desobedece la disposición municipal que ordena detener el automóvil en algunas bocacalles, concediendo a terceros el derecho a vfa, se presenta al Congreso y se discute en éste, en abierta contradicción con el espíritu y la letra de la ley, un presupuesto fiscal que, todo el mundo lo sabe, está desfinanciado.

Pero, sin duda, lo que más sorprende al viajero observador es la desorientación del chileno promedio respecto a la naturaleza, origen y seriedad de los problemas que aquejan al país. La inflación desenfrenada y sistemática, la falta de oportunidades para la gente que por razones familiares no nació con ellas, la diferencia exagerada entre ricos y pobres y tantas otras aflicciones menos trascendentes, pero también mortificantes, como el problema del transporte urbano, son sentidas muy a lo vivo en la propia carne de cada cual, pero sus causas no son comprendidas con claridad. Existe, pues, una conciencia nacional de que el país está en crisis y hay manifestaciones evidentes de ansiedad por encontrar soluciones, pero tanto la mayoría de las interpretaciones que circulan, respecto a su naturaleza y origen, como las recomendaciones que se avanzan para resolverla, carecen de fundamentos objetivos. De la verdadera y profunda crisis de Chile, no se tiene conciencia clara.

Para algunos, todos los problemas chilenos se resuelven poniendo término a la intervención del Estado, como si la vuelta a la posición que tenía el sector público sesenta o setenta años atrás, fuera a poner término a la inflación (que existía setenta años atrás sin intervención) o acabar con la miseria extrema (que también existía). Los más entusiastas partidarios de esta tesis han idealizado el *laissez faire* al punto de imaginar una fórmula que nunca se dio en la experiencia histórica del hombre. Se olvidan esos señores que los ingleses, campeones del liberalismo, hicieron una revolución agraria con la intervención del Gobierno e hicieron la Revolución Industrial con la participación muy activa del sector público.

Para otro grupo, tan numeroso y desorientado como el anterior, la interpretación de los problemas chilenos la escribieron Marx y Lenin. La ceguera intelectual a que conduce la aplicación mecanicista de esas fórmulas es de tal naturaleza que llevó a un ilustre Senador a afirmar públicamente que la inflación chilena no tiene remedio mientras tanto no se haga desaparecer la estructura capitalista de la economía chilena. ¡Como si los regímenes socialistas estuvieran libres de la inflación!

Junto a los grupos de extrema izquierda y de los ingenuos del *laissez faire*, están los cándidos que creen que el país es Jauja. Para sus miembros todo se resuelve aumentando un poco la producción y estableciendo unos pocos hospitales, clubes deportivos y cuarteles de bomberos más. Es el patriotero "par excellence". Su país es el mejor del mundo, el más barato y su gran orgullo es que no haya negros ni indios, como los hay en el resto de América. Toda esta actitud poco crítica, chauvinista, racista en el fondo y optimista en exceso, es, naturalmente, el resabio de mejores épocas, cuando el país era, en verdad, una potencia latinoamericana. Pero la mayoría de los que forman ese grupo de los optimistas ignora que Chile hoy día no sigue siendo la potencia de otrora. En 1900, Chile tenía más habitantes que Argentina y como su producción por persona era más alta, su fuerza económica era muy superior a la del vecino. En relación con Brasil, aunque la población chilena era mucho menor, la producción por persona era tanto mayor que ambos países podían entenderse en un plano de igualdad. Hoy ese país tiene 10 veces la po-

blación de Chile y su producción por persona es sólo 20 por ciento menor. Eso nos transforma en pigmeos en comparación con él, debiendo advertirse que el ritmo de crecimiento de la economía brasileña es el triple del que se observa en Chile.

En la actualidad, México y Venezuela, son también potencias económicas superiores a Chile. Venezuela produce por habitante más del doble que nosotros y tiene aproximadamente la misma población. México produce un poco menos, pero tiene cuatro veces más habitantes. Colombia es otro país, que, no obstante su trágica situación política, también nos ha sobrepasado.

En oposición a los optimistas existe el grupo de los pesimistas, que creen que los problemas de Chile no tienen solución. Entre ellos se distingue una serie de tonalidades, que van desde el pesimista que sostiene la teoría de la hecatombe, según la cual el país se puede derrumbar de la noche a la mañana, como si fuera un pajar, hasta el pesimista que lo es para justificar su propia inercia. Se cuenta también entre ellos el pesimista folletinesco, que cree que hay pobreza porque hay unos cuantos hombres perversos que explotan a los demás y que el Gobierno no hace lo que debe hacer porque el poder político lo usan los políticos sólo en provecho personal.

Circulan, por último, las interpretaciones que atribuyen todos los males de Chile a una sola causa: la culpa, se dice, es de la educación o de los gastos militares excesivos, del latifundio o del imperialismo, o de la flojera y otros vicios del pueblo.

2.- La crisis es integral y tiene su origen en la falta de armonía de las distintas instituciones, actividades y valores nacionales.

Asignar un papel preponderante a un elemento cualquiera o a un sector cualquiera en la crisis chilena es, cuando más, establecer una verdad a medias. Los defectos de nuestra maquinaria social no residen en una sola de las tantas piezas que constituyen su delicado mecanismo. Porque no sólo es la educación la que está en crisis, ni es la organización administrativa, ni son el sistema económico o los mecanismos procesales y judiciales en general, o las bases morales de la nación. Se trata, en realidad, de una crisis integral, de un desajuste total entre las distintas piezas, cuya corrección exige un enorme esfuerzo de imaginación y voluntad, pero que, desde ningún punto de vista, puede considerarse insoluble.

La crisis ha sido provocada por cambios que han tenido y siguen teniendo lugar en el campo económico, en el social y en el cultural. Esos cambios demandaron en el pasado, y siguen demandando, la modificación de nuestra estructura social, el cambio de nuestra manera de hacer las cosas, el mejoramiento de las normas de nuestra convivencia y en fin, la adaptación de las distintas piezas de la máquina que hace posible la vida colectiva, de modo de sincronizarlas entre sí y con el ambiente. Hasta ahora hemos sido incapaces de llevar a cabo esas modificaciones con toda la intensidad, rapidez y valentía que se precisa y en ello reside la raíz de nuestros problemas.

Lo anterior implica la aceptación de la idea que el devenir de un grupo social cualquiera exige la transformación de cada una de sus instituciones, de su estructura económica y de sus actitudes y forma de conducta, no de una manera caprichosa, sino de modo que cada parte guarde armonía con el resto. Esta idea tiene un enorme contenido empírico, tanto en el sentido de que refleja de un modo fiel la realidad histórica, como en el de su utilidad como instrumento para la orientación de la política social

en general. Es posible comprobar, por ejemplo, que no hay ningún país que tenga un nivel de vida correspondiente a un ingreso por persona de 600 dólares al año y que al mismo tiempo registre una producción agrícola superior a un quinto del valor total de la producción de todos los bienes y servicios. (1) En otras palabras, una sociedad no puede tener a la vez un alto nivel de ingreso y una producción compuesta en esencia de productos agrícolas. También se puede comprobar que si una sociedad tiene cierta estructura económica, a ella le corresponde cierto tipo de distribución geográfica de la población. No es concebible, por ejemplo, que una sociedad eminentemente industrial tenga una alta proporción de población rural. Por otra parte, la regulación de la conducta de una población que es rural exige fórmulas jurídicas diferentes de las que exige una población urbana. Tampoco es posible concebir una nación cuya actividad económica principal es, por ejemplo, la ganadería pastoral y que, al mismo tiempo, permite a sus habitantes alcanzar un grado de educación avanzado, en términos de los patrones educacionales de la vida moderna. Ese tipo de educación despierta aspiraciones que una economía pastoral no puede sostener. Además, esa educación tiene un costo mayor mientras más largo es el período de escolaridad, que una economía pastoral no permite financiar.

Otro ejemplo de la sincronización que existe entre las distintas actividades del hombre dentro de la sociedad se encuentra en la organización administrativa del gobierno. Así como una pequeña empresa ni siquiera precisa de contabilidad para ser bien manejada y toda empresa grande tiene que contar con un departamento de planeación y un departamento financiero, el gobierno de un país pequeño, o que se limita al ejercicio de funciones relativamente simples, puede ejercerse por medio de la habilidad intuitiva de sus hombres responsables. En cambio, la administración pública de grupos grandes es tarea de especialistas. Los problemas principales de los gobernantes, se encuentran en ese caso, en la fijación de las grandes líneas directrices, en la sabia selección de los especialistas y en su eficiente coordinación. Para estos propósitos la intuición y la cultura son herramientas indispensables, pero no bastan para hacer un gobierno eficiente.

La armonía que deben guardar entre sí las distintas partes e instituciones de una sociedad se puede comprobar comparando distintos países que en la actualidad están en diversas etapas de desenvolvimiento, o mediante el examen de la historia de todos los países que hoy se consideran desarrollados. Ambos procedimientos muestran con claridad que el cambio social tiene lugar de una manera que no es caprichosa. Por ejemplo, se comprueba históricamente que a medida que aumentó la producción y mejoró el nivel de vida, se modificó el sistema de explotación y tenencia de la tierra, el que pasó, en algunos casos, de un sistema feudal y, en otros, de un sistema de autosuficiencia, a un sistema de explotación que destruyó el latifundio y el minifundio e impuso la propiedad comercial y familiar (2). En esos países creció notablemente la proporción de personas que vivían en ciudades, en comparación con los habitantes rurales; tuvo lugar un cambio marcado en favor de la universalización y democratización de la educación-un

(1) Esto es verdad aún de países considerados típicamente agrícolas, tales como Argentina.

(2) En los Estados Unidos se comenzó subdividiendo la propiedad desde el momento de la Independencia y en aquellos lugares en que se produjo después de la Independencia una reconcentración de hecho, las luchas por la restitución fueron violentas.

mínimo de educación para todos- y un cambio notable en los objetivos perseguidos por la educación que se ofrecía; se registró la completa sustitución de las normas paternalistas y feudales que regían convivencia entre poderosos y no poderosos, por normas más igualitarias y por reglas impersonales establecidas en un juego democrático; se transformó de manera radical los mecanismos de la administración pública; se modificó de raíz la estructura de la producción, en el sentido de que la producción de bienes y servicios no agrícolas creció mucho más rápidamente que la producción agrícola, al mismo tiempo que la productividad, o producción por persona ocupada, aumentó más rápidamente en la agricultura que en el resto de las actividades económicas y, por último, en todas partes se registró una participación más activa de un número de ciudadanos cada vez mayor en el proceso de elección de los gobernantes.

El modelo histórico general de cambio social que hemos descrito en grandes pinceladas y que se observó en todos los países hoy desarrollados, no se repitió en Chile. A partir de la Guerra del Pacífico, la producción nacional o, como se dice en los medios técnicos, el Ingreso o Producto Nacional, creció rápidamente; los chilenos vieron mejorar su patrón de vida a través de un vehículo -el salitre- sin verse obligados a llevar a cabo todas las modificaciones que tuvieron que introducir en su estructura económico-social todos los otros países que desearon y consiguieron aumentar su producción. Entre 1880 y 1920, para mejorar su patrón de vida, Chile no precisó modernizar su agricultura, ni crear una industria manufacturera ni transformar la esencia rural paternalista de su organización social. Su experiencia fue semejante a la de una familia que recibe su comida de fuera y que por eso no tiene que preocuparse de arreglar la cocina. Le basta tener presentable el salón.

3.- La desarmonía se produjo a raíz de la Depresión Mundial de 1929 y se agravó desde entonces, debido a que no se intentó una solución integral.

Todo ese modo peculiar de devenir histórico que experimentó Chile en el período mencionado, desapareció en breve plazo, porque cesó el incremento continuo de las exportaciones de nitrato, que era el mecanismo que le daba a la sociedad chilena su carácter dinámico. Como es muy bien sabido, los alemanes, amenazados por la guerra y por torpe política de los monopolios del salitre natural, consiguieron llegar a producir el producto sintético a principios de siglo, progresando con tanta rapidez que ya en 1922 lo vendían a precios inferiores al salitre natural. A esa crisis de origen tecnológico se unió en 1929 el impacto de la Gran Depresión que azotó al mundo. Esos dos fenómenos se dejaron sentir en Chile con tal intensidad que hay pocos países que hayan visto a lo largo de su historia deteriorarse su situación en un grado tan agudo y en tan corto plazo. En 1931, por ejemplo, la entrada en dólares que el país obtuvo por sus exportaciones fue equivalente a un tercio, aproximadamente, a la que obtenía antes de la crisis, y el valor total de la producción nacional de bienes y servicios por persona, se redujo de 32 mil pesos al año en 1929 a 17 mil pesos en 1932 (medido en precios de 1950).

Pero si bien la estructura institucional quedó prácticamente intocada, mientras la economía del país progresaba arrastrada por el salitre como por una locomotora, los grupos dominantes de ingresos altos adquirieron nuevos gustos y nuevas inclinaciones. Se formó, además, una clase media urbana, pequeña, pero influyente y un pequeño proletariado en las ciudades y en las minas. Esos grupos no podían permitir que el patrón de vida nacional se deteriorara de modo definitivo en la medida que se redujo entre 1929 y 1932. Hacerlo, equivaldría a retroceder unos cincuenta años, y a tener que conformarse con volver a la vida sencilla y austera que era normal antes de la Guerra del Pacífico. Era, en consecuencia, impera-

tivo mantener de alguna manera un nivel de vida comparable al que se habfa conseguido por medio de la explotación del salitre.

Como se dijo, la crisis económica mundial golpeó a Chile sin misericordia y con gran violencia, de manera que la tarea que habfa que cumplir para mantener el nivel de pre-crisis, era titánica, y estaba agravada por la necesidad de llevar a cabo, en un plazo muy breve, todos los enormes cambios de la estructura social e institucional que no fue preciso realizar para alcanzar el nivel de vida de que el país gozaba en 1929. Todos los demás países que se desarrollaron, llevaron a cabo esos mismos cambios, pero a lo largo de muchísimos años.

En verdad, a partir de 1930 se logró introducir con éxito algunas de las modificaciones que le impuso el hecho incontrolable e irremediable de la crisis salitrera. Fue posible, por ejemplo, desarrollar con rapidez algunas actividades productivas, lo que era indispensable para dar ocupación a aquellos que la crisis minera dejó sin ocupación y se pudo producir en el país muchos de aquellos bienes que, por carecer de divisas, no se podfan seguir adquiriendo en el extranjero. Pero los otros cambios que debieron llevarse a cabo de manera concomitante, o no se realizaron o se abordaron con timidez. Se produjo así un conflicto estructural: parte del cuerpo se modificó mientras otra parte quedó atrofiada. En este 'desequilibrio es, como se dijo antes donde reside la raíz principal de los problemas actuales de Chile.

Naturalmente, como es de esperar a priori, la solución parcial y de emergencia del problema, por el hecho mismo de ser de emergencia, al tiempo que resolvió algunas cuestiones, agudizó las que quedaron sin resolver. El proceso de industrialización acelerada condujo, por ejemplo, a incrementar el movimiento de la población que, teniendo su origen en las regiones rurales, se dirigfa a hacer su vida en las ciudades. En 1920, año que se puede señalar como de comienzo de la crisis salitrera, el 70 por ciento de la población chilena vivfa en pueblos de menos de 20 mil habitantes, que son agrupaciones que pueden considerarse rurales desde muchos puntos de vista. En 1952 esa proporción se habfa reducido a menos de sesenta por ciento. A partir de 1940 el proceso de urbanización se aceleró tanto que aún cuando el crecimiento total de la población entre ese año y 1952 fue de 900 mil habitantes, la población rural se redujo en 25 mil. Por primera vez en la historia de Chile se registra un fenómeno que continuará siendo nuestro acompañante por muchos años: la disminución en números absolutos de la población rural del país.

Entre las modificaciones no realizadas y que debieron haberse llevado a cabo figuran, especialmente la adaptación del sistema jurídico a la convivencia urbana, eliminando sus residuos feudales; las del sistema educacional, para quitarle su sentido aristocratizante; la de la administración pública, para adaptarla a las necesidades del Estado Moderno, inevitablemente interventor y, por último, la de su estructura económicamente, de modo de hacerla dinámica y estable.

4.- Uno de los problemas que quedó sin resolver fue el de la formación de una conciencia cívica.

Quizá, una de las consecuencias más trascendentales de la transformación de una sociedad rural en una sociedad urbana, es la modificación que exige en las técnicas de control de la conducta de los individuos que componen el grupo social. El sometimiento de la conducta de cada miembro de la sociedad a ciertos cánones comunes es indispensable, pues sólo así se consigue impedir que se cometan actos considerados atentatorios contra la moral o atentatorios contra los derechos de los demás. Esos cánones o patrones de conducta se encuentran especificados en la ley escrita, en los mandamientos religiosos, en los códigos morales y, en fin, en toda la tradición de cada Nación. Ser verfdico, honrado e higiénico son tres

formas de conducta en cuya imposición la moral, la ley y la tradición juegan respectivamente un papel de importancia.

En una comunidad pequeña formada, por ejemplo, por unas 20 familias, tanto los actos atentatorios contra la moral como los que afectan los derechos de los demás se controlan por medio de las relaciones afectivas que surgen del contacto amistoso y permanente que hay entre los miembros del grupo, y por la crítica de naturaleza más o menos personal que está envuelta en la práctica de la murmuración. El "qué dirán" sirve de instrumento de control para conseguir que la conducta de los miembros de esa comunidad se conforme a las normas que son consideradas correctas. Se podría decir por esto que es el gran policía de los grupos pequeños.

En las agrupaciones grandes, donde la gente ni siquiera sabe el nombre de sus vecinos o cómo se ganan la vida, el sometimiento a las normas establecidas tiene que realizarse por medios de procedimientos impersonales. La ley y la religión o la moral constituyen los grandes mecanismos impersonales que "producen" virtud. Pero esos mecanismos no son independientes entre sí. Por ejemplo, para evitar los hombres se embriaguén, será preciso que haya una ley que se los prohíba. Sin embargo, de poco servirá la prohibición legal si cada uno de los individuos miembros de la comunidad no considera inmoral faltar a su mandato, o si la religión no lo considera pecado, o la ley no dispone de medios punitivos tan severos que no vale la pena incurrir en falta. Mientras mayor es la sanción moral o religiosa más innecesaria es la sanción legal, pero hay muchas infracciones como la evasión del impuesto a la renta, por ejemplo, que aunque constituyen delito no son pecaminosas. El control de esas imposiciones pueden conseguirse sólo por la formación de una moral de respeto por la ley y la única manera de crear esa moral es mediante la educación y el establecimiento de sanciones severísimas a los infractores. Si los norteamericanos son tan honestos y puntuales en el pago del impuesto a la renta es porque la infracción se paga con cárcel y porque se ha conseguido que la gente considere inmoral evadir la ley. Sin esa conciencia moral de la ley, los castigos severos requieren un regimiento de policías para ser instrumentos efectivos de sujeción. Pero sin castigo severo y oportuno no se forma la conciencia.

Es totalmente ilusorio pensar que los problemas económicos, políticos y sociales se podrán resolver sin la formación de esa conciencia y sin la transformación de todo el sistema procesal que ella exige. Considérese, por ejemplo, la cuestión del control de precios, que nunca operó satisfactoriamente. No obstante todos los defectos técnicos del sistema de control que se utilizó en el país, contenía los elementos necesarios para despertar resistencia pequeñas de parte de los controlados y, sin embargo, no se respetaba, porque las sanciones que acompañaban a la infracción eran insignificantes y porque la gente, en general, no consideraba inmoral que se burlara.

Chile no se caracteriza por el respeto a las normas de conducta social establecidas en leyes, reglamentos y tradiciones. El sometimiento al mandato envuelto en todas esas expresiones de la voluntad de la mayoría parece ser, según el entender de cada cual, algo a lo que sólo los demás están obligados. La noción de ser privilegiado frente a la ley de que se provee cada chileno, la facilidad como se evaden los castigos a que están sujetos los infractores, la filosofía caritativa que inspiró a los legisladores y la total despreocupación por la formación de una ética cívica en la escuela, el Liceo y la Universidad, constituyen explicaciones satisfactorias de porqué las transgresiones se registran con la misma frecuencia en cosas importantes para la vida colectiva como en las cosas nimias.

En virtud de la rapidez con que se ha urbanizado y de la lentitud con que ha modificado su estructura agraria, el país está lleno todavía de residuos feudales. Los grupos que se consideran aristócratas, piensan y actúan como si la ley, que en el feudo solían concebir, no rige para ellos. Por otra parte, el pueblo no ve con claridad que en un país de población urbana e industrial, la ley tiene por objeto la protección de los derechos de cada uno de los miembros de la sociedad, cualquiera que sea su condición social; ni puede olvidar el feudalismo, donde la ley estaba concebida de modo de preservar los derechos del señor. Para el pueblo, burlar la ley es todavía burlar al señor que los oprime. Estas reminiscencias históricas del habitante urbano, hacen necesario en Chile, más que en muchos otros países, que las sanciones a las infracciones de las leyes y de los reglamentos sean severísimas y que la educación preste atención muy especial a la formación de esta conciencia cívica. Cuando se habla de problemas cívicos en la educación chilena es con el objeto de que los educandos aprendan de memoria una serie de antecedentes factuales que podrán aprender por su cuenta de todos modos y para lo cual bastaría despertar su curiosidad por lo que es la sociedad en que viven.

La cuestión del sometimiento de todos a las normas o leyes democráticamente establecidas exige una reforma de todo el sistema judicial. El país no está bien informado del estado desastroso de su administración de justicia y no parece darse cuenta que la crisis del Poder Judicial puede llevar a la larga a una situación en que cada cual tenga que hacerse justicia por su propia mano. Se dice que los tribunales están de tal manera recargados de trabajo, que sería preciso aumentar en gran cantidad el número de funcionarios para mantener el sistema operando en condiciones normales. Pero la adición de funcionarios significa mayores gastos y mayores impuestos, y un país pobre y que requiere tantos recursos para expandir su producción, no puede resolver su problema de administración de la justicia sólo por el procedimiento de aumentar más y más el número de funcionarios judiciales. Tiene también que buscar fórmulas que le permitan simplificar toda la administración, para que con una cantidad razonable de gastos pueda dar la justicia que necesita un pueblo civilizado. ¿Se puede continuar con un sistema que hace posible que en un sólo juzgado de Santiago haya más de 40 mil juicios de alimentos para menores, sólo por que los procedimientos procesales son de tal naturaleza, que un padre que abandona a sus hijos está en condiciones de burlar la ley que le obliga a darles alimentos, no obedeciendo a las sentencias judiciales que lo obligan y provocando juicios sucesivos hasta cansar al demandante?

La debilidad de los castigos que se aplican a quienes no se someten a las normas de conducta social establecidas constituye sólo un aspecto del problema del funcionamiento normal de la sociedad. La otra cara de la misma medalla es el sistema de premios, que estimula a quienes se dedican a las actividades que merecen preferencia y a quienes cumplen sus tareas de una manera satisfactoria. La sociedad paga más a un médico que a un recogedor de basuras, en gran parte, porque necesita más al médico y necesita que gente de calidad intelectual se dedique a esa tarea con preferencia a otras. Del mismo modo, paga más al buen médico que al malo y al buen basurero más que al malo. En Chile el sistema general de premios y castigos no está funcionando bien. El empresario especulador gana más que el empresario creador, el empleado antiguo gana más que el eficiente y las diferencias en remuneraciones y premios son mucho mayores que lo que es necesario para movilizar los esfuerzos productivos de la gente.

5.- Tampoco se adaptó el sistema educacional a las necesidades de una nación subdesarrollada, urbana y democrática.

Anotamos entre otras de las grandes transformaciones que el país no consiguió realizar, la de su sistema educacional. Salvo modificaciones de importancia secundaria, el sistema educacional chileno se conserva como se concibió cuando el país era todavía una gran comunidad rural. El más grande de todos los defectos de ese sistema reside en que es aristocratizante en el más amplio sentido de esta palabra. Lo es, en primer lugar porque la escuela primaria no está orientada para proveer la educación mínima necesaria, que todos deben tener para convivir dignamente y en forma civilizada; está concebida para que los estudiantes se preparen para el liceo y el liceo está organizado para que los estudiantes pasen a la Universidad. El sistema busca seleccionar, desde muy abajo, a unos pocos, que se supone van a recorrer toda la escala completa de la educación, desde la escuela primaria hasta la Universidad. El absurdo de esta orientación aparece con meridiana claridad si se tiene presente que, según un estudio del Instituto de Sociología de la Universidad de Chile, de cada cien alumnos que se incorporan a la escuela primaria, 22 no continúan en segundo año, y solo 52 permanecen cuatro años en la escuela, egresando del sexto año solo 33. El hecho de que sólo 13 por ciento de la población de más de seis años de edad tiene alguna instrucción secundaria está indicando que solo unos pocos de esos 33 ingresan efectivamente a la escuela secundaria, y el hecho de que solo 1,6 por ciento de toda la población chilena tiene educación universitaria y 2,4 por ciento posee educación especializada, señala la aberración de contar con una escuela primaria concebida para preparar al estudiante para el liceo y con un liceo organizado para prepararlo para una Universidad donde nunca ha de asistir.

Además, la educación chilena es aristocratizante porque es gratuita. Es fácil explicarse esta paradoja si se tiene presente que la gratuidad de la educación es diferente a la del aire, por ejemplo. Todo el mundo hace uso de todo el aire que necesita sin sacrificar nada en cambio, pero con la educación esto no es posible. La familia que envía a un niño de 10 años a la escuela paga una matrícula muy pequeña o ninguna, pero también tiene que pagar impuestos para que el Estado pueda financiar los sueldos de los profesores y el costo de los locales y de los materiales de enseñanza. Esto implica sin duda, el sacrificio de las cosas que podría adquirir si no tuviera que pagar impuestos. Mientras mayor es el número de niños que quieren asistir "gratuitamente" a las escuelas y más largo el número de años que quieren permanecer estudiando, mayor es la cuantía de los impuestos que hay que pagar.

Contra el razonamiento anterior se podría oponer otro del siguiente estilo: si una familia manda más niños a la escuela no tiene que pagar más impuestos, de modo que es incorrecto afirmar que hay una relación entre el uso de las facilidades educacionales del Estado y el pago de impuestos. Al pensar de este modo se olvida, sin embargo, de que en un momento dado las facilidades educacionales son limitadas y si una familia quiere mandar más niños a la escuela habrá otra que tendrá que mandar menos, porque "no hay vacantes". Para que el ingreso de un niño a la escuela no impida la educación de otro será necesario ampliar las facilidades educacionales y para esto el Gobierno tiene que cobrar más impuestos.

También se podría argüir que es posible reducir otras actividades públicas para economizar dinero y crear más escuelas sin aumentar los impuestos. Esto es verdad, pero tiene un límite. Piénsese, por ejemplo, que si se intenta salvar el déficit de escuelas primarias existente en el país, habría que invertir alrededor de cinco veces la suma que se invierte en la actualidad.(1) y, por cierto, habría que aumen-

(1) Instituto de Economía de la Universidad de Chile, Desarrollo Económico de Chile, 1940-1956. Editorial Universitaria, 1956.

tar los gastos en personal docente y administrativo, y en material de enseñanza en una magnitud substancial. En la actualidad se gasta alrededor del 25 por ciento del presupuesto en educación, de manera que si se intentara expandir al doble las facilidades educacionales existentes, sin aumentar los impuestos y usando las técnicas educacionales actuales, habría que usar el 50% del presupuesto. Esto implicaría que habría que reducir en un tercio los recursos financieros disponibles para construir carreteras, puentes, fábricas, ferrocarriles y todas las demás cosas que hace el Gobierno y que contribuyen al aumento de la producción. Naturalmente, el Gobierno puede disminuir algunos gastos inútiles y con esos fondos dar más educación. Es una posibilidad real, pero la cuestión importante es que la solución integral del problema educacional exige recursos mucho mayores que los que se pueden obtener por medio de la reducción de los gastos inútiles.

Piénsese ahora en una familia que envía a la escuela un niño que ya está en edad de trabajar. En ese caso el sacrificio es mayor que en el caso del que no puede trabajar. En ambas situaciones hay que pagar el sacrificio del impuesto, pero en la segunda, la familia del estudiante renuncia también al ingreso que podría recibir el niño por su trabajo y además tiene que seguir atendiendo a su alimentación y vestuario. La mayor parte de las familias -más de la mitad, en efecto- es demasiado pobre para hacer este sacrificio y, como consecuencia de ello, la escolaridad promedio -el número de años a que asiste a la escuela el niño chileno -es de 3,3 años. En otras palabras, si se crearan las facilidades educacionales para que todos los niños chilenos puedan tener una educación mínima fundamental y para que todos los adolescentes puedan adquirir oficios y profesiones, una gran parte de las aulas quedaría vacía porque la mayoría de las familias chilenas es demasiado pobre para mantener a sus hijos en las escuelas durante todos los años que son necesarios para adquirir una educación integral mínima.

Pues bien, las familias que pueden pagar tanto los impuestos como el sustento de sus hijos por un largo período, demandarán mayores facilidades educacionales que aquellas que sólo pueden pagar impuestos, pero no el sustento. Como consecuencia de ello, los escasos recursos de que dispone el Estado se destinarán a crear más facilidades educacionales para los ricos y menos para los pobres. Si los ricos tuvieran que pagar por la educación una suma adicional a la que pagan a través de los impuestos, habría menor demanda de parte de los ricos de facilidades educacionales y el Estado dispondría de mayores recursos para dar a los pobres más capaces, un subsidio más efectivo, que les permitiría permanecer durante más tiempo en la escuela. Es por esto que se puede decir que la gratuidad indiscriminada de la educación le imprime un carácter aristocratizante.

También hay que tomar en cuenta que muchos de los que se educan no merecen el regalo que la sociedad les hace, porque no tienen condiciones intelectuales para ser estudiantes avanzados. Si las familias de esos ineptos tienen recursos, los mantienen hasta que terminan el Liceo o la Universidad, porque el único costo adicional que eso envuelve para ellas es la alimentación y el vestuario. Al hacerlo así ocupan recursos escolares que podrían emplearse en educar a otros más capaces, aunque más pobres. El hecho que haya más de 200 mil niños sin escuelas primarias es, en parte, el reflejo de que se está regalando educación primaria, secundaria y universitaria a mucha gente que podría pagarla. En la actualidad, por ejemplo, la educación de un médico cuesta la bonita suma de 25 millones de pesos ¿Cuántos médicos hay que no precisaban recibir este regalo para terminar su carrera? ¿Cuántos profesionales hay, en esa y otras profesiones, que a lo largo de su vida podrían haber retribuido a la colectividad lo que hizo por ellos mien-

tras eran estudiantes?

Sin embargo, hay que evitar caer en la falsa conclusión de que bastaría que aquellos que hoy reciben educación gratuita comenzaran a pagarla, para que fuera posible dar toda la educación a que aspiran los que no pueden pagarla. Esa es una falsa conclusión, que olvida que debido a su bajo nivel de ingreso Chile no puede dar toda esa educación "aunque pagaran los poderosos".

La relación que existe entre la capacidad económica de un país y su capacidad para proveer educación es innegable. Mientras más pobre es una familia o un país, mayor es la proporción de su ingreso que tiene que gastar en alimentación y vestuario, y es lógico que así sea, pues "primero hay que vivir y luego filosofar". De ahí que si se compara la producción (que es igual al ingreso) por habitante de varios países con el grado de alfabetización de cada uno de ellos, se descubre que mientras más bajo es el ingreso más alta es la proporción de analfabetos. Además, es posible comprobar que a medida que aumenta el ingreso por habitante, aumenta también el número de profesores primarios por cada 100 niños en edad escolar. En los países de más bajo ingreso por habitante hay cien o más niños en edad escolar por cada profesor primario mientras que en los más ricos, hay alrededor de treinta. Como es casi imposible que un profesor atienda a más de cincuenta niños, en la práctica resulta que en los países pobres cerca de la mitad de la población en edad escolar se queda sin escuela.

Las dificultades económicas de la educación, derivadas de nuestro bajo nivel de desarrollo económico, se agravan porque nuestra población aumenta con mucha rapidez y porque es muy joven. El aumento implica que hay que crear anualmente mayores facilidades escolares que las mínimas necesarias para ir disminuyendo el déficit acumulado. La juventud de nuestra población se refleja en el hecho de que cuarenta de cada cien chilenos tiene 15 años de edad o menos.

De los seis y medio millones de habitantes, dos millones seiscientos mil son niños y no menos de un millón doscientos mil está en edad de ir a la escuela porque tiene entre cinco y catorce años de edad. Esto quiere decir que somos un país de niños pobres, en contraste con los países desarrollados -donde la población menor de 15 años no excede de 25 por ciento y el ingreso por habitante es entre tres y siete veces el de Chile- y de los cuales se podría decir que son naciones de viejos ricos. En este país tan distinto hemos implantado un sistema educacional originado en aquellas naciones y concebido para resolver sus necesidades peculiares. No es extraño que estemos tan lejos de una solución integral.

En las condiciones mencionadas de población joven y pobre, resulta obvio que la educación gratuita para todos los niveles, además de ser aristocratizante, tiene que ser un mito. El país debe reconocer esos hechos y dedicarse por un camino más sensato. Reconocer por ejemplo, que tiene que adaptar sus métodos educacionales a sus posibilidades económicas, evitando en lo posible la pérdida de los pocos recursos con que cuenta. Se derrochan esos recursos enseñando cosas que las gentes pueden aprender por sus propios medios, utilizando técnicas que requieren de un tiempo prolongado para alcanzar sus objetivos y empleando en vacaciones una proporción tan exagerada del tiempo disponible. Tiene que reconocer también que debe conceder cierta educación fundamental mínima a todos y que esa educación, que debe ser obligatoria, no debe ser selectiva y no debe cubrir más del número máximo de años de enseñanza que corresponde al número de años que la mayoría de las familias chilenas pueden mantener a sus hijos sin trabajar. Quien quiera que de-

see continuar más adelante debe pagar "al contado o a plazo" su educación, a menos que se demuestre que tiene condiciones que hacen socialmente deseable que continúe estudiando, en cuyo caso el Estado debe becarlo en la medida en que sea necesario, es decir, incluyendo el pago de su alimentación y vestuario si su familia no puede concedérselo.

Aparte de ser aristocratizante, la educación chilena no ha sabido cumplir con el papel que le corresponde como crisol de la conciencia social y como formadora de los líderes que toda sociedad necesita para poder operar con eficacia.

Si bien es cierto que la formación de la conciencia cívica está ausente de todos los niveles educacionales, su ausencia de los niveles superiores es francamente trágica. Quiéranlo o no, ejerciten o no su función, los graduados universitarios constituyen la élite intelectual del país, pues, según se hizo notar antes, sólo 1,6 por ciento de la población mayor de seis años consigue educarse en la Universidad. Sin embargo, esa élite no está jugando el papel que le corresponde. Está en los más altos cargos del Poder Ejecutivo, está en el Parlamento, en la magistratura y en los negocios, pero por su condición de profesional y su status social, no por su calidad de líder. No puede jugar este papel porque la Universidad ha sido concebida como un conjunto de fábricas de profesionales, algunas bastantes eficientes, pero olvidando que todo individuo que recibe un título que certifica su educación superior, tiene la obligación de comprender la forma cómo opera la sociedad en que vive, los problemas que la afectan, su papel dentro de esa sociedad y en qué consiste la moral cívica.

La primera y más grande responsabilidad de la Universidad, aunque no la única, es hacer buenos ciudadanos, y sin comprensión de la sociedad no es posible ser buen ciudadano. El muchacho que ingresa a la Universidad tiene inquietudes sociales y se preocupa de buscar una explicación o una teoría respecto a cómo funciona la sociedad en que vive. Pero la Universidad no lo ayuda. Y lo que el muchacho encuentra más a mano es la interpretación marxista, la tomista o la nacistista. No es coincidencia el hecho de que la mayoría de los profesionales de hoy hayan sido en su juventud militantes de algunas de esas escuelas del pensamiento político. En la mayoría de los casos, esos estudiantes adoptan ciertas posiciones políticas simplemente por la falta de orientación en el estudio de los problemas sociales y por falta de explicaciones alternativas.

La consecuencia de la falta de una educación sociológica sistemática se registra una vez que a los hombres que tienen que someterse a esa experiencia autodidacta les corresponde tomar posiciones en la vida. Si después de salir de la Universidad no tienen tiempo de corregir los defectos de su formación, se quedan con ellos y quieren resolver, si son marxistas o admiradores de cualquier otra filosofía política, los problemas concretos de Chile con las conjeturas de su particular filosofía.

Tampoco ayuda la Universidad a aprender a pensar. Es por eso que el error de analizar e intentar resolver problemas concretos e inmediatos con la ayuda de ideologías no es el único que se suele cometer al raciocinar sobre los problemas sociales. Por ejemplo, los errores de composición, de suponer válido para un grupo lo que es válido para uno de sus componentes, son sumamente comunes. "El problema agrícola de Chile es así o así porque así pasa en mi fundo". Este error es tan común entre algunos chilenos como extraño en su sentido del cambio, la noción de que la sociedad no es estática y que lo que operó bien hace cien años no precisa ahora operar de modo satisfactorio.

Armadas las corrientes de opinión que luchan en la arena nacional de tan anacrónicas herramientas de pensamiento parecen tener entre sí discrepancias mucho más serias que las que en el fondo tienen. Es evidente que en la medida que los hombres cuenten con elementos objetivos para juzgar sus problemas las probabilidades de coincidir en sus apreciaciones son muchos mayores que si los analizan recurriendo a la magia, a sus ideologías o a sus caprichos.

Se podría argüir que la mayoría de las universidades del mundo son en la actualidad un conjunto de escuelas de profesionales que no enseñan a pensar y que las nuestras no escapan a esa orientación general. Este tipo de argumento, que justifica o atenúa la gravedad de los defectos de nuestra organización por el ejemplo de otros que los tienen peores, es tan común como es ingenuo. Si han de hacerse comparaciones con otros es para emular sus éxitos y no para consolarnos con sus torpezas. Pero si bien el vicio de la Universidad fabril es común, también es cierto que hay una notable reacción en muchos países para corregir ese defecto, especialmente en los Estados Unidos, donde se ha establecido como requisito previo para el ingreso a la Universidad, los Estudios Generales, que comprenden estudios humanísticos, de ciencias sociales y de ciencias naturales.

6.- La estructura administrativa del Gobierno debió ajustarse para hacer frente a sus nuevas tareas, pero la transformación no se realizó.-

Otro de los grandes cambios que anotamos entre los que el país debió llevar a cabo para poner a tono su organización social con las nuevas condiciones económicas y de ubicación de su población, y que no realizó, fue el de ajuste de la estructura administrativa del Gobierno, incluso del propio gobierno municipal.

Cuando sobrevino la crisis salitrera, el Gobierno de Chile contaba con una maquinaria muy simple, pero que era eficiente para las tareas también simples que le correspondía realizar. Era una época en que el jefe del Ejecutivo podía darse el lujo de ir de vez en cuando y "de contrabando", a tomar una copa en el Club de la Unión. Los principales defectos de esa maquinaria estaban relacionados con la cuestión de asegurar el uso legal de los fondos públicos y fueron corregidos a raíz de la intervención de la Misión Kemmerer, que creó la Contraloría.

La tarea de reestructuración a la que se vio confrontado el país a raíz de la crisis de 1930, no podía ser realizada por la acción espontánea de la iniciativa privada, sobre todo porque las fuentes vitales de esa iniciativa se alimentaban de la agricultura, la minería y el comercio, cuyos empresarios no estaban preparados para la tarea de construcción industrial que había que encarar. Además, aún en el caso de que hubieran tenido la experiencia productiva necesaria, se precisaba el poder del Estado para realizar una serie de tareas previas o concomitantes. Era necesario, por ejemplo, construir las barreras aduaneras y de otros tipos que protegieran a los nuevos industriales; había que provocar un proceso inflacionario que aumentara el nivel de la demanda y estimular el apetito de los inversionistas, por medio del alza de las tasas de rentabilidad; había que evitar que las pocas divisas disponibles se gastaran en bienes importados de consumo y había que conseguir que se dedicaran, en cambio, a la importación de bienes de capital, y, por último, había que emprender la importantísima tarea de preservar del peso de las nuevas cargas las sensibles espaldas de las clases tradicionalmente privilegiadas, sin provocar un desequilibrio que se tradujera en la violencia civil. Fue así como, mientras por un lado se seguía una política inflacionaria audaz, que era el andamiaje protector de dichas clases, por el otro se creaba un comisariato de subsistencias

y precios encargado de evitar que la protección resultara tan exagerada que se desmembrara por su propio peso.

La realización de las nuevas tareas del Gobierno exigió la expansión de la maquinaria administrativa existente. Con el tiempo pasó a ser el patrón con más empleados, el consumidor de mayor demanda, el más grande generador de ingresos y el mayor de todos los inversionistas del país. Al crecer la maquinaria administrativa debió haber cambiado de naturaleza, tal como lo hace todo organismo que madura. El crecimiento no es sólo cuestión de dimensiones; lo es también de composición, de modo que si no ocurre esta última adaptación el mecanismo no funciona bien.

¿Hay algún elemento en la maquinaria administrativa del Gobierno que por no haberse modificado es particularmente dañina? Hay varios, en realidad, pero quizá el más grave de todos es el de la maquinaria presidencial.

La función del Presidente de la República, tal como la de cualquier jefe ejecutivo de cualquier gran organización, es la de orientar, hacer de líder, ser buceador permanente de las mejores soluciones, ser la última instancia en materia de decisiones. De acuerdo con nuestras leyes el funcionario Presidente no puede ejercer estas funciones no porque se les prohíba expresamente, sino porque le ordena en forma taxativa que realice otras, totalmente plebeyas. ¿Qué tiempo para el estudio y la meditación puede tener un funcionario que tiene la obligación de firmar alrededor de 5.000 documentos diarios, los que, naturalmente, se supone que haya leído? Súmese a esa absurda obligación, la de tener que recibir a cientos de personas que distraen su atención con los problemas más insignificantes. Si se tienen presente esas circunstancias, no resulta sorprendente que el peso de la tarea de ser presidente conduzca con tan marcada frecuencia a la tumba o a la frivolidad. Tampoco puede ser una sorpresa para nadie que en un régimen tan marcadamente presidencial como el chileno la política contempla, con asombro, conflictos entre los ministros sobre a quien le toca el turno de hacer de vedette. La opinión pública contempla con asombro disputas entre los ministros que ponen en peligro la orientación del país, como si esos ministros fueran líderes de mayorías, que por decisión de la voluntad popular están dirimiendo las cuestiones pendientes de sus grupos de representados.

Podría pensarse que es asunto menor la dedicación a tareas fútiles, como son la de firmar documentos sin importancia y recibir a gente sin importancia, que no llegan a acaparar la atención de un jefe de Estado de carácter e imaginación. El asunto de la firma, por ejemplo, podría resolverse como, según se dice, lo resolvió un ex mandatario: empleando una persona para falsificar su firma. Pero aun si se encontrara una solución más honesta, ¿podría realmente el Jefe del Estado asumir el papel de timonel de la nave chilena que todos suponen que tiene, y abandonar el papel de maquinista sin visión de lo que lo rodea y sin influencias sobre el rumbo de la nave? Lo más probable es que no pueda, porque la nave no está dotada de los instrumentos que se requieren para guiarla. Para que el Presidente pudiera cumplir el papel que le corresponde tendría que tener, además de tiempo, información fidedigna e imparcial y consejo técnico. En la actualidad carece de una y de lo otro. Se supone que los ministros de estado provean esa información, pero ocurre que esos ministros repiten un poco la historia de la presidencia; deben emplear una parte preciosa de su tiempo en firmar una cantidad de documentos que no leen y en atender a una serie

de personas que solicitan favores personales, y tampoco cuentan con la información que se precisa ni con el consejo técnico. La falta de información es tan extrema que hasta no hace mucho tiempo atrás no era posible saber regularmente la situación de caja del Gobierno, no se podía saber de cuánto dinero disponía en un momento dado.

La ineficacia de los ministros de Estado como consejeros e informantes del Presidente se agrava por dos razones adicionales; por su tradicional inestabilidad, que les hace difícil su familiarización con los problemas con que deben lidiar, y por su función política, que los obliga a poner un ingrediente partidista a todas las soluciones que proponen. El Presidente, en virtud de haber culminado su carrera política, está actuando más para la historia y, en consecuencia, con más objetividad y con menos compromisos.

Para que el Presidente pueda cumplir efectivamente las funciones que todo el mundo cree que cumple, se precisa crear una maquinaria administrativa capaz de suministrar la información que le permita formarse una opinión sobre la marcha del país y que le proporcione el consejo técnico indispensable. No importa cuán culto e informado sea el funcionario Presidente, siempre precisará de consejo especializado, pues debe tomar decisiones sobre tantos y tan variados asuntos. Esta es, por lo demás, la solución que se le ha dado al problema en otras partes. En lo que respecta a las cuestiones económicas, por ejemplo, en los Estados Unidos, el Presidente cuenta con un Consejo de Asesores, formado por economistas que trabajan tiempo completo y con la Oficina del Presupuesto, que depende directamente de él. El Consejo de Asesores es el que diagnostica regularmente el estado económico del país, recomienda las líneas generales de la política económica y coordina todas las iniciativas dentro de su campo. Gran parte de las medidas adoptadas encuentran su expresión real en el Presupuesto de la Nación. Como el Ministerio de Hacienda no tiene en sus manos la política presupuestaria y como la tributación se estudia en el nivel de la Presidencia, el ministro de hacienda es lo que debe ser: un tesorero.

Una de las razones por las cuales hay una rotativa ministerial tan grande en Chile reside precisamente en el hecho de que los presidentes les entregan a los ministros la responsabilidad de la confección de la política del Gobierno. Cuando esa política resulta ineficaz, se cambia el Ministro. Muchas veces ese cambio implica sólo una modificación del equipo, pero no de la política, con lo que el mecanismo pierde toda su eficacia. Si el Presidente fuera efectivamente responsable de la política de su Gobierno, entonces los errores tendrían que corregirse cambiando la política, pues sería muy difícil y poco democrático cambiar al Presidente. Por cierto, una modificación como la sugerida, es decir, de hacer que el Presidente sea realmente el inspirador de la política y sea responsable de ella ante el país, limitándose los ministros a ser ejecutores, solo puede funcionar si se libera al Presidente de sus trabajos rutinarios.

Estados Unidos no es el único país que ha buscado en la asesoría técnica el mejoramiento de la eficiencia de la política nacional. El Primer Ministro de Inglaterra y el Primer Ministro de la India cuentan con sus respectivos cuerpos de asesores. El Gobierno de Holanda dispone de una Oficina de Planificación, que coordina la política económica y estudia las condiciones que la determinan. Igual cosa ocurre en Noruega. En nuestro continente, no obstante que las formas de Gobierno han evolucionado menos, México ha establecido un mecanismo para la coordinación de su política económica y para la orientación política de todas sus inversiones públicas, mientras que el Presidente del Brasil cuenta con una Oficina de

Asesores y de un Consejo de Desarrollo, de su directa dependencia.

En la mayoría de los países europeos el Congreso también emplea un cuerpo de asesores permanentes, los que contribuyen a disminuir los errores derivados de la falta de conocimientos técnicos de los parlamentarios.

Sería ingenuo pensar que es suficiente organizar un grupo de asesores y tomar otras cuantas decisiones administrativas para que la política nacional se embarque por rumbos más correctos. El país carece de toda la gente especializada con que sería preciso contar para llevar a cabo esas funciones y por esa razón se precisa comenzar paso a paso y tomando muy en cuenta la disponibilidad de ese personal.

Hemos dicho, en resumen, que las importantísimas funciones de elaborar una política pública están encargadas en la actualidad al Presidente de la República, pero que la remora de prácticas y de reglamentaciones anacrónicas hacen imposible que esos funcionarios puedan cumplir con su misión de una manera eficiente, aparte de que la variedad y complejidad de los problemas que se discuten en la esfera pública exige contar con una cantidad de asesores que no existen. Las faltas anotadas se agravan por la inestabilidad política y por el sentido necesariamente partidista que tiene que tener el Gabinete en un régimen presidencial en que el Presidente no es sino formalmente responsable de la política de su propio gobierno.

En un país como Chile, donde el gobierno ha llegado a jugar un papel tan importante, no es de extrañar que si ese gobierno carece de una maquinaria administrativa que le permita elaborar una política sensata y realista, los problemas económicos y sociales del país se agraven en lugar de subsanarse como consecuencia de su intervención. Pero esto no quiere decir que la intervención estatal en los asuntos económicos sea necesariamente ineficaz. No hay nada en la naturaleza del Gobierno que indique que su intervención tiene que ser necesariamente dañina, como tampoco hay nada que asegure que la empresa privada siempre tendrá éxito. Hay ciertos campos en que las realizaciones pueden ser más efectivas si los ejecutores son las empresas privadas y hay otros en que la empresa pública opera con mayor eficacia. Huachipato, por ejemplo, quizá no se habría construido jamás si el Estado no hubiera intervenido y en el pasado los chilenos construimos los ferrocarriles en una acción colectiva encauzada a través del Gobierno. Posiblemente, el Gobierno sea un medio muy ineficaz para administrar un fundo o un almacén de ventas al detalle, pero nadie puede negar la efectividad, honestidad y empuje con que ha sido, por ejemplo, administrada la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA). No es un hecho suficientemente conocido el que una proporción superior al 50 por ciento de las empresas privadas que se crean fracasan antes de cumplir su segundo año de vida. Si se tiene en cuenta esta experiencia hay una buena base para dudar que la empresa privada sea tan eficiente como proclaman algunos de sus propagandistas. Pero, naturalmente, no se puede razonar de ese modo tan simple ni en favor ni en contra de la empresa privada o de la empresa pública. Cada una tiene una esfera donde su acción puede ser más positiva. Lo importante es no juzgar a una y la otra con "slogans" o en base a prejuicios políticos. El país es demasiado pobre para darse el lujo de rechazar una forma cualquiera de organización simplemente por prejuicios.

Por otra parte, en la cuestión del grado de intervención estatal no siempre existe la posibilidad de escoger con entera libertad; circunstancias fuera del control de la voluntad de los hombres los obligan muchas veces a tener que actuar colectivamente. Un claro ejemplo de esa clase de circunstancias lo

constituye las que rodearon a nuestro país a raíz de la crisis de 1929, según se afirmó en páginas anteriores. La observación de la experiencia universal relativa al aumento inevitable de la intervención estatal cuando coinciden históricamente ciertas circunstancias, y la reducción de esa intervención cuando las circunstancias citadas se modifican, ha conducido incluso a la enunciación de una teoría cíclica de la intervención estatal. Parece entonces que, teniendo presente que la ausencia total de intervención estatal es una concepción tan absurda e irreal como la de concebir una sociedad donde la iniciativa privada no tenga cabida, la cuestión de la intervención se reduce a dos cosas: en primer lugar, a determinar cuáles son los objetivos que debe o desea perseguir esa sociedad o país y, segundo lugar, a determinar cuáles son los instrumentos más efectivos para la obtención de esos objetivos.

De ese examen puede resultar que hay ciertos objetivos que son alcanzables por medio de una acción colectiva, mientras que hay otros que se logran a un costo menor si se les persigue por intermedio de la iniciativa privada. El grado formal de intervención, la delimitación de la esfera de la acción pública, será, en ese caso, resultado de una decisión enteramente racional. Por cierto que no se le puede pedir un país que establezca la esfera de la acción pública por medio de un análisis racional, pues siempre habrá juicios de valores, intereses creados, prejuicios personales, ideologías, y otros elementos emotivos y de inercia histórica, que intervienen. Sin embargo, mientras mayor sea el número de personas que se da cuenta de que la actividad privada y la estatal son instrumentos que deben ser comparados sólo de acuerdo con su eficacia, mayores son las posibilidades de que las disputas políticas de los hombres se gasten alrededor de cuestiones importantes. Luego, es indispensable, destruir de raíz el mito de que basta que el Estado emprenda una actividad para que esa actividad resulte un fracaso, y es tanto más indispensable destruir el mito de que todo lo que emprenda la actividad privada tiene el éxito asegurado. Los corolarios de las dos proposiciones -aquel que dice que basta que intervenga el Estado para que se resuelva un problema cualquiera y aquel otro que afirma que basta entregarlo a la iniciativa de un hombre de experiencia en los negocios privados para resolverlo- son, por lo tanto, igualmente falsos.

En general, hay dos métodos de intervención estatal: los directos y los indirectos. Son directos todos aquellos métodos en que los objetivos deseados se buscan tratando de influir sobre el fenómeno inmediato. Por ejemplo, si se quiere evitar que suba el precio de un artículo, un método directo consiste en fijar el precio por decreto o mantenerlo por medio de un subsidio. O si se quiere que aumente la producción de casas, el método directo es establecer un organismo del Gobierno que la construya. Los métodos indirectos pueden estar constituidos en el primer caso por un estímulo para que se mejoren las técnicas de producción y aumente la oferta o para que se empleen otros bienes en sustitución de aquél cuyo precio, sube, para que de este modo baje la demanda. En el segundo caso el método indirecto puede consistir en la concesión de créditos para que las empresas privadas expandan su producción.

La oposición a los métodos directos de intervención suele ser mucho más generalizada y violenta que la oposición a los métodos indirectos. Además, la afirmación de que la intervención estatal es inevitable, es más rigurosamente exacta en lo que se refiere a todos aquellos problemas en que la intervención indirecta es más eficaz. Precisamente, debido a sus exigencias de habilidad en el manejo, los métodos de intervención directa despiertan más resistencia. Concebidos muy a menudo a la luz de inspiraciones súbitas e inexpertas y aplicados por manos torpes, contribuyen a perturbar la marcha del país de una manera que

hace dudar de su eficacia. Podría decirse que los controles directos hacen más "intervencionista" la intervención.

Debido a que en la vida social todo está relacionado con todo, el hecho de que no existan buenos controles indirectos obliga recurrir al uso de controles directos. Como esto es tan importante y afecta de modo tan sustancial la vida de cada uno, vale la pena detenerse a discutirlo e ilustrarlo con un ejemplo práctico, el de la inflación.

Para que haya inflación se precisa que la cantidad de dinero con que cuentan en conjunto los particulares y el Gobierno aumente. Por ejemplo, si los precios sube en diez por ciento y la producción y la cantidad de dinero se mantienen constantes, como los precios son ahora más altos, no será posible comprar con esa cantidad de dinero existente igual cantidad de bienes que antes (1). Como consecuencia de ello, parte de las mercaderías producidas se quedará sin vender o los precios tendrán que bajar. Pero, si junto con aumentar los precios, se aumenta el dinero de que dispone el público o el Gobierno, entonces los precios no tendrán que bajar. Es por eso que se dice que el control de la cantidad de dinero es la llave principal para evitar la inflación y también para hacerla desaparecer cuando se ha producido. Es esencial entonces que todo el mundo comprenda la manera cómo se crea y destruye el dinero.

El dinero es un instrumento que es aceptado como un medio de pago. En la antigüedad algunos pueblos usaban conchitas marinas o animales a modo de dinero. En el mundo moderno hay dos cosas que sirven para este objeto: la moneda -formada por los billetes y por la moneda divisionaria corriente-, y los cheques. Por esta razón la cantidad de dinero que existe en un país en un momento dado es igual a la suma de los billetes y moneda divisionaria en poder del público, más lo que aparece como depositario en las cuentas corrientes en los bancos.

Si todos los bancos del país muestran en sus libros depósitos que en total suman cien pesos, no quiere decir que tengan guardados en sus cajas la suma de cien pesos. En realidad, los bancos suelen mantener en sus cajas una suma mucho menor que la que aparece depositada por sus clientes según sus libros y la razón reside en que el dinero que reciben en depósito no necesitan mantenerlo guardado en su totalidad. La única razón por la cual los bancos precisan tener dinero en sus cajas es para satisfacer las demandas de los que vienen a retirar dinero, pero como siempre hay también muchas personas que vienen a depositar, lo que tiene que mantener el banco es sólo lo necesario para cubrir las diferencias entre los giros y los depósitos. Pero si los clientes depositan cien y los bancos no precisan mantener esos cien guardados, quiere decir que pueden prestarlos a otros clientes, anotando, en la cuenta de esos clientes la cantidad del préstamo. Al hacer esta operación los bancos no ven reducido el dinero que tienen en sus cajas, porque aún si el cliente gira contra el préstamo, quien recibe ese dinero probablemente volverá a depositarlo en ese mismo o algún otro banco. Ese es el modo por el cual los bancos comerciales crean dinero: facilitando en préstamo una cantidad de dinero que es superior a la que tienen efectivamente en caja. Si la ley les prohibiera hacer esta operación exigiéndoles, por ejemplo, que mantuvieran en dinero efec-

(1) Puede ocurrir también que varíe la velocidad con que se gasta el dinero. Esto es teóricamente posible, pero es improbable. La experiencia parece indicar que la velocidad de circulación varía debido a los cambios en la velocidad del incremento de los medios de pago, más que por otras cosas.

tivo una cantidad igual a la que figura como depositada, entonces sólo podrían prestar el dinero que los propietarios de los bancos aportan como capital. Pero la ley no establece esa prohibición. Por el contrario, en casi todas partes del mundo las leyes monetarias establecen que los bancos mantengan una reserva en efectivo inferior a los depósitos. Si se exige que se mantenga una reserva, o encaje, como se llama corrientemente, de 50 por ciento, entonces por cada 100 pesos que reciban, los bancos podrán crear depósitos por otros cien pesos, totalizando 200, puesto que 100 en efectivo constituyen la garantía legal de 50 por ciento de 200 pesos en depósito.

Naturalmente, el poder de creación de dinero por parte de los bancos privados depende de la cantidad de dinero en efectivo que el Gobierno haya emitido, en adición al porcentaje exigido como encaje por la ley monetaria. Si no hay nuevas emisiones monetarias los bancos privados tampoco pueden crear dinero. El poder de emitir dinero reside en derecho en el Estado y en el hecho, en el Banco Central.

En casi todos los países del mundo hay un Banco Central, de propiedad del Estado y cuyas tareas son emitir y servir de banco a los bancos privados. Los poderes de emisión del Banco Central están siempre definidos de una manera rigurosa en las leyes monetarias, concediendo una muy pequeña discreción a los que administran el Banco, pues en materia tan delicada no se puede conceder discreción.

Antes de la Gran Depresión, por lo general las leyes monetarias establecían que el Banco Central podía emitir de acuerdo con el oro de que dispusiera el Banco. Por ejemplo, si la ley estipulaba que por cada cien pesos emitidos era necesaria una reserva de 10 gramos de oro, el Banco podía emitir sólo si aumentaban sus reservas de oro. En la actualidad las leyes monetarias, de la mayoría de los países, permiten, por lo general, la emisión en base a documentos tales como bonos u otras garantías del Gobierno, o en base a documentos privados, tales como letras o pagarés que tienen la garantía de un banco. Chile se encuentra en esa mayoría.

En lo que se refiere a los documentos del Gobierno éstos tienen que ser autorizados por una ley del Congreso, de modo que el Ejecutivo puede emitir sólo si el Legislativo lo autoriza. En lo que se refiere a los documentos de los bancos particulares, el Banco Central puede emitir en la medida que lo autorice el Directorio del Banco Central dentro de la discreción que permite la ley. Esta discreción es elástica y la única garantía de que no se abuse de ella reside en que los Directores sean personas que no estén interesadas en la expansión del crédito. De ahí que el Directorio del Banco Central debe estar constituido por funcionarios públicos responsables ante el Presidente y el Congreso. En Chile no es así. Una parte importante del Directorio está formada por personas que dependen de instituciones privadas, de clientes de los bancos comerciales, o que son representantes de estos bancos. En otras palabras el Banco Central que debe ser el Controlador de los Bancos Comerciales tiene un directorio que pone en las manos de los bancos privados el control del Banco Central.

Veamos ahora de qué manera la ineficacia del mecanismo monetario -que es una de las formas indirectas e inevitables de la intervención estatal- induce al uso de métodos de intervención directa. Supóngase que el Gobierno tiene un déficit igual a cien pesos y que recurre a la emisión para cubrirlo. Si el encaje legal le permite a los bancos privados expandir el crédito en otros cien, entonces la expansión de los medios de pagos será de 200, en circunstancia que sólo se precisa 100 para financiar el

déficit. Pero el hecho de que los medios de pagos se puedan expandir más que lo necesario para financiar el déficit reduce las resistencias a que se creen déficit, porque si el Gobierno tiene que recurrir a los bancos comerciales para financiarse y los bancos se ven ante la disyuntiva de prestarle al Gobierno o a los particulares, los particulares harán todo lo que puedan, a través de sus representantes políticos en el Congreso, para que el Gobierno no tenga que recurrir al crédito. El mecanismo elimina esa competencia, de modo que los principales deudores del sistema bancario no ven amargadas sus posibilidades de crédito por el hecho que el Gobierno recurre a él y, por el contrario, esas posibilidades son mayores mientras más se desfinancie el Gobierno. Esta falta de un sistema de contrapesos conduce a la inflación y, por ende, a la intervención directa del Estado. Si el país quiere terminar efectivamente con la inflación tiene que dar más automatismo a su legislación monetaria y menos intervención a los propios controlados en el manejo de esa legislación, y si quiere acabar con la intervención directa del Estado tiene que acabar con la inflación. Es mucho más correcto decir que la inflación crea la intervención, que afirmar que el exceso de esta última provoca inflación.

El sistema tributario y el sistema presupuestario constituyen otros dos ejemplos claros de que la ineficacia de los instrumentos indirectos de intervención genera la necesidad de recurrir a los instrumentos directos. El sistema tributario está constituido de tal manera que tiende a producir un déficit, de suyo propio, aún si no hay intención de provocarlo. Si a ese defecto se le agrega el relativo a las facilidades que se dan para evadir el pago de los impuestos, es fácil darse cuenta de que los defectos de la legislación impositiva y de su administración constituyen, por medio de la influencia que ejercen sobre la inflación, a estimular la adopción de instrumentos directos de control y a mayores intervenciones. Con los procedimientos presupuestales ocurre algo semejante. La Ley exige la presentación al Congreso de un presupuesto financiado y exige que se apruebe en el Congreso sin déficit. Pero como ni los propios legisladores tienen mucho respeto por la Ley en algunas oportunidades, aprueban un presupuesto que todo el mundo sabe que no está equilibrado, pero que se presenta de ese modo en la ley de presupuestos.

Otro de los grandes problemas de la administración pública está relacionado con el sistema de premios y castigos que emplea. En la búsqueda de sistemas que protejan a los empleados públicos de las arbitrariedades y que les concedan estabilidad frente a los cambios políticos, se cayó en el otro extremo, de dar excesiva seguridad. Si un empleado no puede perder su puesto como consecuencia de los errores que comete y si el ascenso es ganado mejor con años de servicio que con iniciativa y eficiencia no habrá ninguna esperanza de que la administración pública opere de modo satisfactorio. Como cualquier empresa privada y quizá más que ellas, el Gobierno precisa tener empleados de primera categoría y también mejor pagados que los que realizan funciones similares en la administración privada, pero para eso debe proveerse un sistema que permita la eliminación sistemática del incapaz.

Si se lleva a cabo una revisión de los procedimientos administrativos, semejante a las que ha realizado en algunos casos el Departamento de Organización de Empresas del Instituto de Economía de la Universidad de Chile, se puede reducir la cantidad de empleados que se necesita y se les puede pagar mucho mejor a los que quedan. Si al mismo tiempo se establece un buen sistema de reducción sistemática y paulatina es probable que en un plazo razonable se llegue a contar con una administración de la cual nos podamos enorgullecer. Lo cierto es que las prácticas actuales tienen que ser corregidas tan pronto como sea posible. Es realmente doloroso ver cómo se está destruyendo toda la plana profesional con que cuenta el Go-

bierno. Ya se ha llamado la atención en la prensa y en el Congreso a la migración de ingenieros del Ministerio de Obras Públicas y muchos conocen la destrucción del excelente personal que se había conseguido formar en la Corporación de Fomento de la Producción. Es tal la indiferencia que existe en las esferas responsables frente a hechos tan graves como los señalados, que inclinan a pensar que la eliminación del mejor personal de la administración pública forma parte de un plan maquiavélico, destinado a desprestigiar la acción del Estado.

7.- Por último, hay que anotar que, no obstante el gran esfuerzo que se ejerció en favor de la industrialización, el país no consiguió crear una economía dinámica.

Resumamos brevemente las ideas expuestas hasta aquí. Se ha dicho que a consecuencia de la crisis salitrera y para defender el patrón de vida que ya se había alcanzado cuando ella tuvo lugar, el país se vio confrontado con la necesidad de introducir numerosos cambios en su estructura económica y en su organización social. Se consiguió realizar algunos de estos cambios parcialmente, pero otros no se llevaron a cabo, dando origen a la crisis integral en la que nos hemos estado debatiendo en el curso de los últimos quince años. Se ha dicho que entre los cambios que la sociedad chilena debió haber hecho para continuar funcionando eficientemente dentro de sus nuevas condiciones, figuraba: a) la modificación de su sistema educacional, de modo de garantizar una educación democrática y de bajos costos, y de orientarla de tal manera que formara a los educandos para la lucha por la vida, pero dándoles sentido de su responsabilidad social y formándolos en la moral cívica; b) la modificación de sus normas judiciales, de modo que la ley sea realmente dura lex para todos, para que a través de ese medio y de la educación se consiga fortalecer la moral cívica y la responsabilidad social, condiciones indispensables para una vida urbana civilizada; c) la reorganización de su maquinaria pública sobre bases que permitieran elaborar la mejor de todas las alternativas de acción pública disponibles y, al mismo tiempo, mantener estable la política escogida, y d) la reestructuración de la economía chilena para hacerla dinámica y estable.

Hemos discutido ya los tres primeros de los cuatro factores mencionados. Examinemos brevemente el relativo a la dinámica económica. Una economía es dinámica si la producción total de bienes y servicios crece más rápidamente que la población, de modo que la disponibilidad de bienes y servicios por persona crece constantemente y si en este proceso se van creando fuerzas que dan nuevos estímulos al crecimiento continuado. Como habrá oportunidad de demostrarlo más adelante, la sociedad moderna no puede funcionar satisfactoriamente a menos que su economía sea dinámica. Por desgracia la economía chilena ha carecido del dinamismo necesario, a pesar de todos los esfuerzos desplegados, durante los últimos 30 años el país no ha conseguido mejorar significativamente su status económico. En efecto, el habitante promedio chileno, que disponía en 1925-29, de un ingreso anual de 29 mil pesos, vio reducidas sus entradas en 1950-54 a 27 mil pesos.

Dejando de lado los efectos directos derivados de la crisis salitrera, y la influencia que ejerció sobre el desarrollo el hecho de no haber realizado todas las modificaciones institucionales que era preciso hacer, se puede afirmar que Chile no consiguió intensificar su desarrollo económico por cuatro razones fundamentales de carácter económico, aparte de otras razones de orden social. Las razones de orden económico fueron: 1) la inhabilidad de los chilenos para llevar a cabo una Reforma Agraria que les permitiera aumentar sustancialmente la producción de alimentos; 2) su incapacidad para disminuir el poder de las fuerzas estructurales que por más de 75 años han mantenido al país en una inflación permanen-

te, interrumpida sólo por muy breves lapsos de estabilidad; 3) su incapacidad para reducir las grandes desigualdades en la distribución del ingreso, y 4) su incapacidad para evitar la concentración geográfica excesiva de la población y la producción o, en otras palabras, para evitar el centralismo.

Las razones sociales que impidieron la expansión económica ya fueron señaladas antes. Se trata de la incapacidad que ha demostrado el país para organizar su maquinaria administrativa de modo que sirva con toda su tremenda fuerza para eliminar los escollos que se interponen al incremento de la producción; de su ineptitud para transformar su sistema educacional en un vehículo que facilite la adaptación a una vida urbana; de su incapacidad para crear la disciplina colectiva y el respeto a la ley, que es indispensable para la convivencia civilizada. Todos estos fracasos, aunque fueron causa del estancamiento de la producción, fueron también su consecuencia, porque la vida social todo depende de todos. Es por eso que sin un ataque frontal y coordinado a todos los puntos débiles del mecanismo nacional, es difícil concebir que se pueda tener éxito. Pero tampoco hay duda que los problemas de Chile tienen solución y que las soluciones que es posible vislumbrar no son del tipo que exige modificar la naturaleza del hombre ni cambiar las bases de la sociedad.

No hay razón intrínseca alguna en la psiquis del pueblo chileno, en la naturaleza de su criterio y de sus recursos, en la de su ubicación geográfica, ni en ningún otro de sus aspectos permanentes y definitivos, que haga imposible construir en estas latitudes una sociedad que funcione sin odios, sin miseria vergonzante y con oportunidades para todos. Chile tiene condiciones físicas que le permitirían a su población actual y a una mucho mayor, vivir la vida dignamente, y si esa potencialidad no se ha convertido en una experiencia real, hay que buscar el impedimento, en último término, en defectos de su organización social, y no en desventajas raciales o ambientales.

En efecto, la ciencia ha demostrado en forma concluyente que no es posible hablar de razas y que no hay diferencias entre blancos, negros y amarillos en cuanto a inteligencia y capacidad de adaptación que sean asignables a diferencias en composición genética. Pero aún si se acepta la diferenciación racial y se la juzga por sus manifestaciones externas, es evidente que al pueblo chileno se le calificaría genéticamente de buena calidad. Todos los observadores están de acuerdo en calificarlo de trabajador, inteligente y adaptable. Se trata de un pueblo con un nivel educacional muy bajo y muy mal nutrido, pero éstos son defectos subsanables por medio de una política social sensata.

En cuanto a recursos naturales, el país cuenta con ellos en cantidad suficiente como para permitirle, según la opinión reciente de un célebre profesor de la Universidad de Cambridge, vivir mejor que la mayoría de los países europeos. Sus recursos naturales son abundantes y variados, su disponibilidad de tierras agrícolas, sin ser extraordinaria, está muy por encima del promedio mundial y sus recursos de energía hidráulica son muy abundantes. Estos son juicios basados en el conocimiento muy superficial que se tiene de los recursos del país, que nunca han sido investigados de un modo sistemático. Un análisis cuidadoso de esos recursos puede abrir muchos horizontes nuevos.

Pero si los problemas chilenos son graves -a tal punto que la falta de soluciones está provocando el derrumbe lento, pero ininterrumpido de los valores morales que caracterizaron su pasado- y, al mismo tiempo, parece evidente que tienen solución, resulta curioso de que no se hayan resuelto

todavía.

En nuestra opinión que hay tres razones que explican esta paradoja suicida. Hay que colocar en el primer lugar algo que ya mencionamos antes: la falta de comprensión respecto a la forma cómo opera la sociedad en general, y la sociedad chilena en particular. Es tan seria la desorientación que puede afirmarse sin temor a dudas que está en la raíz misma de la crisis en que están sumidos los partidos políticos desde hace algunos años.

Quienquiera que se sitúe de espectador del panorama político de Chile descubre a poco andar que, dejando de lado a los partidos marxistas, no hay, en realidad, partidos ni de derecha ni de izquierda. Lo que hay son hombres de derecha y hombres de izquierda mezclados en todos los partidos no marxistas. Pero en la mayoría de los casos lo que distingue a un hombre de izquierda no marxista es su sentido de la igualdad básica del hombre y la noción de que el entendimiento, la fuerza de la inteligencia, aplicados conscientemente a los problemas sociales, puede conducir al mejoramiento de la condición humana. Pero ese sentimiento y esa posición racional tienen poco valor operativo.

Porque la idea de progresar por medio del cambio es muy eficaz como arma electoral, como instrumento para ganar el poder, pero carece de todo valor para gobernar. Para gobernar no basta querer cambiar. Hay que saber, además, hacia dónde cambiar y conocer los resortes que se pueden emplear para provocar ese cambio. La respuesta a esa segunda parte de la tarea nunca ha sido dada en términos de soluciones viables para las angustias chilenas de hoy. De ahí que la opinión pública no acepte el liderazgo político de los partidos y de ahí que confundidos por falsos planteamientos se mezclan en un mismo partido hombres de izquierda y de derecha.

Sería erróneo, por cierto, pensar que la presencia de una noción cristalina de los problemas nacionales es condición suficiente para que los esfuerzos se encaucen por los caminos correctos. Si bien es cierto que la comprensión de los problemas es, a veces, condición indispensable para su solución, también es cierto que el hombre tiene una capacidad intuitiva muy grande, que lo puede llevar, sin intervención del raciocinio, al encuentro de soluciones correctas. Claro que no siempre es así, porque si lo fuera, todos los pueblos que antes existieron todavía existirían. Pero los pueblos también mueren. Por otra parte, puede existir en un caso dado la comprensión correcta, pero haber otros factores que impiden actuar racionalmente. En Chile existen estos factores y por eso hemos afirmado que las causas son tres.

La segunda razón importante por la cual no se han producido en Chile las adaptaciones que es necesario hacer se encuentra en que ellas son demasiado revolucionarias para las clases altas, acostumbradas a 150 años de statu quo, y muy poco atractivas para las clases dominadas, que han alimentado ilusiones paradisíacas por más de 30 años, renovadas con bulliciosa irresponsabilidad en cada nuevo período electoral. Por eso no es fácil encontrar, en tirios o troyanos, el apoyo que se precisa para emplear las energías en la solución de los males verdaderos, en lugar de emplearlos en la caza de ilusiones. La fuerza más poderosa que en otros países impulsó esos cambios, que fue el conflicto entre dos grandes poderes -los industriales y los agricultores- y que se resolvió en favor de los primeros- tampoco se produjo en Chile. Los industriales, dopados un poco por la inflación y quizá convencidos que es posible proteger todas las actividades industriales en cualquier medida y al mismo

tiempo, y aún así, continuar expandiendo la producción, no han comprendido, por ejemplo, lo imperiosa que es la Reforma Agraria para que el país pueda seguir creciendo industrialmente. Además, el latifundista chileno, muy poco agricultor, se embarcó también en la aventura industrial y de ese modo selló el matrimonio de las fuerzas que en otras partes hicieron de su conflicto la grandeza del país.

La tercera razón de la inercia frente a nuestra enfermedad es de naturaleza política. No hay ninguna duda que la opinión mayoritaria del país es izquierdista, no en el sentido marxista, sino en el sentido de que desea el progreso, iguales oportunidades para todos y menos diferencias de clases. Sin embargo, como es bien sabido, es poco menos que imposible que la "izquierda" gana una clara mayoría en el Congreso. La dificultad no reside tanto en el hecho de que hay demasiados partidos políticos, sino más bien, en la ley electoral, que permite que tenga mayoría parlamentaria la derecha, que, en realidad, es una minoría. En cambio, todos los presidentes elegidos en los últimos 30 años han ganado la elección levantando una bandera de izquierda.

La organización política chilena no permite resolver democráticamente el conflicto de orientación entre el Ejecutivo y el Parlamento, por medio de la disolución de este último y el llamado a elecciones. Es por esto que los Presidentes se encuentran siempre ante la disyuntiva de hacerse derechistas o disolver el Congreso, rompiendo con la Constitución. No es tan falso el decir que no obstante de que vivimos en un régimen presidencial el Presidente es prisionero del Congreso, es decir, de la derecha.

En resumen, para resolver la crisis chilena se requiere tener una noción perfectamente clara de su naturaleza; hacer participar a todo el mundo en la discusión amplia de los problemas principales, de modo de construir una opinión pública ilustrada que esté dispuesta a respaldar soluciones realistas; organizar políticamente esa opinión pública de tal modo que pueda ejercer poder, y, en tercer lugar, se requiere reorganizar la estructura legal política, de modo que las fuerzas mayoritarias ejerzan realmente el poder.

Las tareas mencionadas no son de realización fácil. Pero es por eso, precisamente, que hay que comenzar desde luego.

Los capítulos que siguen pretenden contribuir a la solución de la primera de las tareas mencionadas, aclarando uno de los aspectos de la crisis: el del estancamiento económico.

CAPITULO II

LA CRISIS DEL DESARROLLO

1.- En una sociedad moderna, el desarrollo económico es indispensable por varias razones.

Se dijo en páginas anteriores que el descontento general tiene mucho que ver con el hecho de que Chile no haya sido capaz de acondicionar sus fuerzas económicas de tal manera que la producción crezca más rápidamente que la población. Para comprobar esa proposición, se requiere examinar cuáles son las razones que permiten afirmar que el crecimiento económico es una condición necesaria para el buen funcionamiento de una sociedad democrática; verificar en seguida con más detalle, si es verdadero que el país no ha podido acomodar sus fuerzas para que la economía crezca y, finalmente, precisar en qué consiste la crisis del desarrollo, o, en otras palabras, cuáles son los estorbos o escollos que impiden que el país se expanda en su dimensión económica. Comencemos por el primer punto.

La primera gran razón por la que una sociedad democrática como la nuestra precisa que su producción aumente para poder operar en forma satisfactoria, se encuentra en que la población crece. Al juzgar nuestros problemas hay que tener presente que cada año hay miles de nuevos chilenos. Esta adición se hace mayor con el tiempo, y actualmente se puede estimar en unos 150.000, o sea, un número suficiente para fundar una ciudad tan grande como Concepción, la tercera del país.

Como consecuencia de este crecimiento demográfico, cada año llegan alrededor de 50 mil chilenos a una edad en que desean trabajar. Es más, tienen que trabajar aunque no deseen, porque nuestra sociedad opera sobre la base del mandato bíblico "te ganarás el pan con el sudor de tu frente". La sociedad no está ni puede estar organizada de manera que un número muy grande de sus miembros viva de la caridad o de sus rentas. Por otra parte, como es absurdo que la sociedad le ordene a sus miembros hacer algo irrealizable, cada adolescente espera confiado que esa sociedad en que vive y que le ordena trabajar para vivir, le ofrezca, una vez que llegue a la edad adulta, las oportunidades para cumplir con el mandato. Pero si la sociedad chilena no crea las condiciones para que todas esas 50 mil personas que quieren empezar a trabajar, puedan hacerlo efectivamente, aquellas que no lo logren serán seres frustrados y, según dicen los sociólogos, no hay nada más dañino para el buen funcionamiento de cualquier grupo social que la presencia de seres frustrados.

En consecuencia, la sociedad debe crear todos los años posibilidades de trabajo para nuevos empresarios, nuevos profesionales, nuevos carpinteros, profesores, militares, obreros de la construcción, etc.

Naturalmente que aquellas personas que buscan trabajo y no lo encuentran porque no hay demanda suficiente de mano de obra, tienen que procurar de todos modos una fuente de ingreso, y hay varias formas honorables de conseguirlo, sin contribuir de un modo significativo a la producción. Una de ellas es cobijándose a la sombra del presupuesto.

El chileno no es flojo ni le gusta vivir del presupuesto. Ser empleado público tiene ventajas, pero esas ventajas se asemejan a las que ofrecen las loterías que premian muchos números: cada premio tiene que ser chico. La gran presión que existe por conseguir un cargo público no se debe al atractivo de

las condiciones de trabajo que ofrece el Gobierno. No es tampoco consecuencia de la maldad de los políticos, que, distribuyendo cargos públicos, buscan mantener una clientela electoral. Los políticos se verían en muy serios aprietos si tuvieran que mantener su clientela con dichos cargos. La razón se encuentra en que el desarrollo del país es muy lento, de modo que las oportunidades de ocupación en el sector privado no se crean con la velocidad necesaria para que se emplee en ese sector toda la creciente fuerza de trabajo.

Otra forma de conseguir ingresos con honorabilidad, pero sin contribuir al bienestar colectivo, es dedicándose a servir de intermediario. El comercio y, en general, los intermediarios, son indispensables en la vida moderna, pero hasta las actividades más indispensables pueden llegar a ser excesivas. En el país hay demasiados carniceros, demasiados almaceneros y vendedores de periódicos y corredores de propiedades, y tendrá que haberlos mientras no se creen las oportunidades de ocupación para un número mucho mayor de personas en la construcción, en la manufactura, en la pesca, en la minería, en los servicios profesionales, etc.

Cuando la producción crece a un ritmo inferior al del crecimiento demográfico, las dificultades sociales que surgen de la frustración de los que no encuentran un modo digno de ganarse la vida, y del hecho que demasiados se la ganan sin contribuir al bienestar social, se suman a las que provocan los que están trabajando en ocupaciones productoras. Si hay cada vez más personas, pero la misma cantidad de bienes, los bienes disponibles por persona disminuyen inevitablemente. Una mayor cantidad de gente tiene que vestirse, alimentarse, cobijarse y educarse, sin que haya más vestuario, más alimentos, más viviendas y mayores facilidades de educación. En esas condiciones cada uno de los que trabajan trata de escapar a la pérdida inevitable de su nivel de vida, traspasando a los demás la parte de la carga que a él toca. En ese esfuerzo defensivo, el espíritu creador del hombre va siendo opacado por el espíritu de competencia y de lucha por mantener su status quo. Los trabajadores se ven obligados a prestar más atención al fortalecimiento del sindicato, -que es un instrumento de defensa- que al mejoramiento de sus técnicas, que es un instrumento de progreso, y el empresario tiene que dedicar mayor atención a la obtención de créditos bancarios, que son instrumentos de defensa, que a la buena administración de la fábrica, que es su instrumento creativo. Si el país no desea tanta burocracia, si no desea tantos intermediarios, si quiere que sus trabajadores se preocupen más de su auto-perfeccionamiento y que los empresarios manejen mejor sus empresas, tiene que organizarse de modo que su producción aumente, y debe tener presente que es falso que la producción está estancada porque hay mucha burocracia y muchos intermediarios, porque la verdad es que hay mucha burocracia y muchos intermediarios debido a que la producción no aumenta.

La otra razón que hace de la solución del problema del desarrollo algo tan fundamental en una sociedad moderna se deriva de las aspiraciones democráticas. Si se desea una democracia operante se precisa de un mínimo de educación en los electores y en los elegidos: que sepan unos cómo escoger sus representantes entre los numerosos postulantes a los cargos electivos y que sepan los elegidos responder con sabiduría y honestidad a la distinción con que se les honra.

La capacidad de selección y el sentido de responsabilidad en el mando que se adquiere con la educación son condiciones determinantes de la democracia, pero estas condiciones deben ir acompañadas de la posibilidad real de que cada miembro de la sociedad tenga igual oportunidad que cualquiera otro para

ascender por la escala social. La educación es una de las llaves más efectivas para abrir a los pobres la puerta que cierra el camino de la ascensión.

Pero, como se dijo antes, la educación no es un bien o servicio gratuito como es el aire, por ejemplo. Se puede dar mucho más educación sólo en la medida que el país se desarrolle más velozmente.

Aquellos que desean hacer propaganda a la educación hacen referencia frecuentemente a la correlación que se observa entre la pobreza y la ignorancia, pero afirman que el mejoramiento de la educación es el que permite aumentar la producción, que es equivalente a disminuir la pobreza. Pero en estricta verdad, el desarrollo económico, se puede acelerar grandemente concentrando los esfuerzos educacionales en la formación de una pequeña élite de técnicos, sin preocuparse mayormente de la educación masiva fundamental. En cambio, la educación masiva no se puede conseguir a menos que el país cuente con los recursos para alimentar, vestir, cobijar y proveer todos los otros bienes y servicios que requieren para vivir los profesores, los auxiliares administrativos, los ingenieros y constructores de las escuelas y los propios estudiantes, todas las cuales son personas que no producen los bienes indispensables para su propia supervivencia. Otros tienen que producir por encima de sus necesidades para compartir el excedente con educadores y educandos. Si no hay excedente, no hay educación.

No es correcto, en consecuencia, afirmar que no hay desarrollo económico porque no hay educación. Como en el caso de la burocracia, la verdad es que no hay educación debido a que no hay desarrollo económico. Puede haber desarrollo sin educación, pero en ese caso será también sin democracia.

2.- El aumento de la producción debe ser superior al de la población.

La verdad es que en el mundo moderno el incremento de la producción a un ritmo igual al de la población es insuficiente para el funcionamiento satisfactorio de la sociedad. El contacto directo y usual con otros pueblos más avanzados, que se consigue a través del cine y de tantos otros vehículos modernos de comunicación, despierta en los grupos pobres aspiraciones que hay que satisfacer en alguna medida. El obrero chileno no puede dejar de preguntarse, por ejemplo, por qué él no puede tener refrigerador en circunstancias que su colega norteamericano si tiene. Para evitar la frustración completa de las aspiraciones a un nivel de vida más alto, la producción tiene que crecer más rápidamente que la población. En consecuencia, en las condiciones modernas, el mejoramiento del patrón de vida ha dejado de ser algo que es bueno tener, pero que no daña si no se tiene. El progreso material es un requisito indispensable para que funcione la sociedad moderna. Esta exigencia es válida tanto para una sociedad democrática como para una que no lo es, pero en mucho mayor medida para la primera. De ella surge la cuarta gran razón que se puede esgrimir en favor del desarrollo económico: la necesidad de preservar la libertad individual.

El hombre moderno está confrontando con la decisión ineludible de escoger entre la libertad y democracia política o el comunismo. El comunismo tiene necesariamente un gran atractivo para los pobres y si en Chile no hay más comunistas es debido a que los que hay se dedican a jugar las cartas de Rusia en lugar de jugar las cartas de las necesidades del pueblo de Chile.

El atractivo del comunismo reside en que ofrece la posibilidad de resolver el problema de la miseria, a cambio del sacrificio de la libertad política. Esta libertad no se puede apreciar cuando nunca se la ha perdido, o cuando no se tiene cierto grado de libertad económica. Debido a que son muchas las

personas que no cumplen con ninguna de las dos condiciones necesarias para apreciar la libertad política, resulta difícil combatir al comunismo con la razón o la fuerza. Si no se destruye al mismo tiempo las fuentes en que se nutre el entusiasmo comunista, que son la ignorancia y la pobreza, los garrotazos sólo contribuirán a robustecerlo. El único medio efectivo para combatir el comunismo y el único que es compatible con los postulados de una verdadera democracia, es aquel medio que permite eliminar la pobreza conservando la libertad. No se puede negar que es concebible que haya países que no cuentan con las condiciones objetivas de recursos que les permitan luchar democráticamente contra el comunismo, es decir, ofreciendo la misma eliminación de pobreza que puede conseguir el comunismo, pero a un costo social muy inferior. Felizmente, Chile puede y debe hacerlo.

3.- En los últimos 30 años, la producción chilena ha crecido menos que la población.

Pero, ¿es verdad que el ritmo de desarrollo de la economía chilena es lento?. El observador casual puede sentirse inclinado a pensar que no. Hace treinta años atrás, Santiago era una aldea grande y hoy día es una urbe, ¿acaso esto no es una manifestación del rápido desarrollo experimentado por el país? Por cierto que lo es, pero sólo de un cariz: el que se refiere al aumento de la producción total. En efecto, en el quinquenio 1925-1929 el país producía bienes y servicios por valor igual a 87 mil millones de pesos por año. En el quinquenio 1950-54 produjo 170 mil millones por año, o sea 95 por ciento más. Pero durante todo ese período la población aumentó en 56 por ciento, de modo que la producción por persona creció sólo en 25 por ciento en 30 años (1). Pero ésta no es toda la historia, como veremos en seguida.

Los chilenos estamos ya muy acostumbrados a distinguir entre lo que es producir más y ganar más. Hay mucha gente que se ha visto obligada por la inflación a trabajar más horas diarias (producir más) sin conseguir un patrón de vida más satisfactorio (ganar más), porque las alzas de los precios de los artículos de consumo fueron mayores que los aumentos de ingresos que se podía conseguir trabajando más horas. Esta experiencia de muchas familias asalariadas ha sido también la experiencia de Chile en sus relaciones con otros países. Chile vende, como es bien sabido, una parte de su producción al extranjero, y con las monedas extranjeras que así obtiene, compra en el exterior las cosas que no puede o no le conviene producir en el país. Las exportaciones, es decir, lo que el país vende al extranjero, equivalen a los ingresos que recibe una familia por el trabajo de sus miembros, mientras que las importaciones equivalen a las compras que hace la familia. En consecuencia, una alza de los precios de las subsistencias es para una familia lo que una alza de los precios de las importaciones es para un país y la baja de los sueldos y salarios es equivalente a la reducción del valor de las exportaciones. En el transcurso del último cuarto de siglo, la experiencia de Chile con sus exportaciones ha sido semejante a la experiencia de los asalariados con sus remuneraciones en los últimos años, en el sentido que el poder de compra de las exportaciones se redujo. Mientras que en 1925-29 cien de exportación se cambiaban por cien de importación, en 1950-54 los cien de exportación conseguían sólo 90 de importación, no obstante que los precios del cobre habían alcanzado niveles considerados insospechadamente "favorables" para el país.

Tomando en consideración las pérdidas sufridas por el país como consecuencia del deterioro sufrido por los precios de sus exportaciones, en comparación con los precios de sus importaciones, se llega

(1) En esta cifra no se incluyen los efectos de las pérdidas debidas al deterioro de los términos del intercambio.

a la muy triste conclusión que en los últimos treinta años el país no se ha desarrollado, en el sentido de que el ingreso de cada chileno es, en promedio, inferior en la actualidad a lo que era hace treinta años. En realidad, usando de nuevo los precios de 1950, el ingreso total aumentó en 49 por ciento entre 1925-29 y 1950-54, es decir, menos que la población, y por eso el ingreso por habitante se redujo en 10 por ciento. Este es, en escuetas cifras, el dramático caso del estancamiento de la economía nacional.

Según informaciones del Instituto de Economía de la Universidad de Chile, entre 1940 y 1955 el ingreso creció a una tasa anual de 4,2 por ciento y la población a una tasa de 1,8 por ciento, lo que da un incremento aproximado de 2,4 por ciento por persona al año para ese período. El ritmo de 2,4 por ciento por persona fue también el que experimentó en igual período la economía de América Latina en su conjunto, de modo que desde ese punto de vista, el crecimiento chileno a partir de 1940 podría considerarse satisfactorio. Pero ésta sería una conclusión equivocada, porque los demás países latinoamericanos, con la excepción de Argentina y Cuba, al crecer en la forma que lo hicieron, estaban alcanzando niveles de vida que jamás tuvieran antes. Chile, en cambio, estaba apenas recuperando niveles que ya había alcanzado en períodos más prósperos de su historia. La diferencia entre ambos casos es la misma que hay entre estar enriqueciéndose y estar reponiéndose de una quiebra, entre ser "venido a menos" y ser un "nouveau riche". En 1940 Chile había conseguido sobreponerse apenas del tremendo impacto de la Depresión Mundial de 1929. El ingreso por habitante en el quinquenio 1940-1944 fue de 22.600 pesos, o sea apenas 10 por ciento superior al registrado en los años negros de 1930-34, cuando fue de 20.700. El adelanto aparente que se observa en el período 1940 a 1955 es, entonces, convalescencia y no progreso efectivo.

CUADRO Nº 1

EL DESARROLLO ECONOMICO DE CHILE, 1925-1955

Promedios anuales en pesos de 1950

Quinquenio	Ingreso total miles de mill.	Producto total miles de mill.	Población miles	Ingreso por habitante, miles de pesos	Producto por habitante, miles de pesos.
1925-1929	117.4	86.8	4.057	28.9	21.4
1930-1934	91.6	84.0	4.422	20.7	19.0
1935-1939	112.0	104.4	4.835	23.2	21.2
1940-1944	118.6	116.5	5.247	22.6	22.2
1945-1949	138.7	142.5	5.749	24.1	24.8
1950-1954	173.7	169.9	6.317	27.5	26.9
1955 (1)	189.3	175.7	6.761	28.0	26.0

Fuentes: Las cifras del Producto Total fueron obtenidas de: Corporación de Fomento; las Cuentas Nacionales de Chile, 1940 a 1954, Editorial Del Pacifico, S.A. Santiago, Chile 1957. Las demás cifras son informaciones de la CEPAL elaboradas con datos oficiales.

NOTA: En este caso el ingreso se distingue del Producto en que incluye los cambios en los términos de intercambio.

(1) Las cifras del texto no coinciden con las del cuadro porque están a los precios corrientes.

Tampoco se puede decir que el ritmo de recuperación registrado por la economía chilena a partir de 1940 pueda considerarse representativo de lo que se puede esperar del futuro desarrollo del país si se continúa con la política económica seguida en los últimos 16 años. No es representativo porque en 1940 Chile tenía una importante proporción de su capacidad productiva sin utilizar, de modo que cuando se dejaron sentir los estímulos de la Guerra el país pudo expandir rápidamente la producción aprovechando en mayor grado los recursos ociosos. Por ejemplo, entre 1940 y 1941, la producción de cobre de la gran minería aumentó en 33 por ciento, incremento que habría requerido unos tres años de trabajo previo de no haber dispuesto el país de capacidad productiva ociosa. En otras actividades las fábricas estaban trabajando las ocho horas tradicionales, en circunstancias que podían operar en dos turnos con gran facilidad. Esto fue lo que hicieron cuando sintiendo el estímulo de la Guerra, encontraron que no les era posible traer equipos para satisfacer la demanda creciente. Pero cuando el país utilizó toda la capacidad que al comienzo de la guerra se encontraba ociosa se produjo de nuevo un estancamiento de la producción, como se ve muy bien si se examina el crecimiento de la producción entre los años 1946 y 1950. Después vino Corea, con el alza de los precios del cobre, lo que trajo una nueva ola de crecimiento relativamente rápido. En 1953 esa ola ya había recorrido todo el curso que su fuerza generadora le permitía recorrer. El país no puede esperar nuevas alzas espectaculares del precio del cobre en el futuro previsible y como esas alzas han constituido el motor de su crecimiento en los últimos diez años, no puede esperar que la recuperación provocada por ellas se restablezca. Si el país no modifica su política económica, de modo que pueda crecer por su propia dinámica, volverá a experimentar un nuevo período de estancamiento, semejante a aquel del cual lo sacó la Guerra transitoriamente. Todas las evidencias apuntan en esa dirección. En realidad, en un estudio hecho recientemente de las perspectivas de crecimiento de la economía de Chile se llega a la conclusión que entre 1958 y 1967 es posible que el ingreso por habitante se deteriore en alrededor de diez por ciento, a menos que se realice un esfuerzo muy grande para cambiar la dirección de esa tendencia.

4.- Hay cuatro grandes barreras al desarrollo económico de Chile, que es preciso destruir.

Examinemos ahora cuáles son las barreras que impiden el crecimiento de la economía de Chile. Conociéndolas, será posible elaborar una política económica que le permita al país encaminar sus pasos por el camino de la recuperación.

Las razones del fracaso de la política económica nacional son, en parte, de origen económico y, en parte, provenientes de la timidez con que se procedió a influir sobre fenómenos o procesos de carácter social e institucional que precisaban modificarse para que la economía pudiera adquirir el dinamismo necesario. Ya hemos hecho referencia a esos procesos, pero vale la pena hacer presente que si hace 30 años los chilenos hubiéramos tenido una mejor comprensión de nuestros problemas económicos y sociales, habríamos luchado por remover los escollos que se oponen al desarrollo económico, en lugar de luchar en favor de una intervención estatal que no se sabía bien para qué utilizar, o en favor de una utópica anarquía derechista; si así hubiera sido, el país estaría en una situación muchísimo mejor. Pero eso requería que hubiéramos contado con una mejor técnica de formación de nuestras élites -problema educacional; con una mejor maquinaria para la elaboración de la política económica- problema de la or-

ganización de la administración pública; y con una representación en el Parlamento más "representativa" -un problema de organización política. Hacemos mención de esto sólo para marcar el acento con mayor intensidad en la íntima relación que existe entre lo económico, y lo político y lo administrativo.

Como se dijo antes, las causas económicas del estancamiento residen en nuestra incapacidad: 1) para mejorar las condiciones de producción en la agricultura; 2) para eliminar las causas estructurales de la inflación; 3) para reducir la gran desigualdad en la distribución del ingreso, y 4) para evitar la concentración geográfica excesiva de la producción y de la población. Todas estas barreras al desarrollo económico han afectado de una manera u otra, la inversión o acumulación de recursos productivos. Si todos los años no se destina una porción de los esfuerzos económicos al establecimiento de nuevas fábricas, a la construcción de carreteras y puertos, a la incorporación de nuevas tierras agrícolas y, en fin, al incremento de la capacidad de producción, no será posible que la producción aumente. En Chile hemos destinado a inversión sólo 9% de la producción durante los últimos diez años. En pocos países se registra una proporción tan baja. (1)

Del mismo modo que las causas no-económicas del estancamiento están íntimamente ligadas entre sí y con las económicas, las de naturaleza económica también están indisolublemente unidas entre sí. Será muy difícil, si no imposible, intentar, por ejemplo, el mejoramiento de la productividad en la agricultura, sin modificar la distribución del ingreso, y será prácticamente imposible conseguir este último objetivo sin eliminar o disminuir la potencia de las fuerzas inflacionarias.

5.- El estancamiento de la agricultura es una de las barreras.

En relación con la agricultura, la historia de los últimos 25 años puede contarse en muy breves palabras. En la actualidad se produce 20% menos de bienes agrícolas por habitante que hace 25 años; el número de hectáreas cultivadas que corresponde a cada habitante chileno ha venido disminuyendo y lo mismo ha ocurrido con la existencia de ganado vacuno. Por otra parte, los rendimientos, es decir, lo que se produce por hectárea, apenas aumentaron.

Si la producción agrícola hubiera crecido siquiera en la medida suficiente para mantener la disponibilidad por persona, el país no se habría visto confrontado con una situación inflacionaria tan pertinaz y aguda, habría invertido más y desarrollado a mayor velocidad. Porque si así hubiera ocurrido los precios de los productos agrícolas no habrían tendido a subir tan rápidamente y no habría sido necesaria la fijación de los precios agrícolas por parte del Gobierno. Una vez que el Gobierno comienza a fijar precios son muy grandes los peligros de que los fije a un nivel tan bajo que no estimulen la producción. Además, si la producción agrícola hubiera aumentado no habría sido tan necesario hacer rea-

(1) Los lectores que son economistas profesionales concluirán que la tesis del estancamiento implícita en estas palabras, afirma que en Chile no hay desarrollo como consecuencia de la falta de estímulo a las inversiones, y no por falta de ahorros, que es una explicación muy socorrida. En relación con dicha tesis vale agregar dos observaciones. En primer lugar, decir que no hay ahorros basándose en el hecho de que el coeficiente de inversión es bajo, es confundir ahorros ex-ante con ahorro ex-post. Los ahorros ex-ante son capacidad de inversión, por lo menos, en su límite más alto, mientras que los ex-post son inversión realizada. Nadie puede negar que Chile tiene una mayor capacidad de inversión que la que efectivamente ha utilizado. En segundo lugar, la tesis aquí sostenida afirma que hubo y hay falta de estímulo a la inversión en sectores claves, como son la minería y la agricultura, y no falta generalizada de estímulos.

justos masivos de sueldos y salarios y la inflación habría perdido uno de sus principales mecanismos de propagación. Finalmente, si la producción agrícola hubiera crecido, no habría sido necesario utilizar sumas tan grandes de dólares para adquirir en el extranjero la carne y el trigo que el país está en condiciones de producir. En los últimos 12 años se gastó alrededor de mil millones de dólares en la compra de esos alimentos. Mil millones de dólares son suficientes para comprar 10 Huachipatos. Mil millones de dólares invertidos razonablemente bien pueden generar un ingreso nacional anual de 500 millones de dólares. En realidad, si el país hubiera invertido anualmente en expandir su capacidad de producción lo que gastó en importar alimentos, tendría en la actualidad un ingreso superior en 100 dólares anuales por habitante, aproximadamente. El ingreso actual, expresado en dólares, es de 310 por habitante al año.

Si hubiéramos conseguido expandir la producción agrícola, habríamos alcanzado, por lo menos, 410 dólares.

De los párrafos anteriores se desprende que el estancamiento de la producción agrícola dificultó la inversión en los sectores no-agrícolas, porque aceleró el proceso inflacionario y agudizó la escasez de divisas. En cuanto a la inversión en la propia agricultura se vio constreñida por las condiciones sociales que imperan en el campo chileno y por la rentabilidad relativamente baja de las inversiones en esa actividad. (1) Naturalmente, la inflación y la escasez de divisas también afectaron la inversión agrícola.

6.- La inflación endémica es otra barrera.

Dijimos que la otra gran razón del estancamiento de la economía nacional radica en nuestra incapacidad para eliminar las causas estructurales de la inflación. Como tendremos oportunidad de demostrarlo en el Capítulo IV, la inflación es una forma peculiar que adquiere en Chile la inestabilidad económica. Normalmente, ésta se caracteriza por fluctuaciones más o menos violentas de los precios, la producción y la ocupación. En Chile, en cambio, se manifiesta sobre todo por fluctuaciones en el ritmo de alza del nivel de precios, es decir, por fluctuaciones de la violencia de la inflación. Los precios siempre suben, pero a veces poco y a veces mucho.

La economía chilena tiende a ser muy inestable porque sus exportaciones lo son. Las exportaciones son inestables porque están constituidas en un 60 por ciento por cobre, un producto cuya demanda fluctúa violentamente y con frecuencia. Según un estudio de las Naciones Unidas los precios del cobre varían aproximadamente en 10 por ciento de un año a otro y el volumen de las exportaciones, en alrededor de 14 por ciento. Como los precios y la exportación se mueven normalmente en la misma dirección, Chile puede esperar fluctuaciones "razonables" de 25 por ciento en el valor de las exportaciones de cobre de un año a otro (2). Una reducción de 25 por ciento de las exportaciones de cobre significa una reducción de 15 por ciento de las exportaciones totales y de cuatro por ciento del ingreso nacional, siempre que no haya repercusiones indirectas, pero éstas existen y son muy importantes. Los economistas llaman "multiplicador del comercio exterior" a esas repercusiones. Una reducción de 15 por

(1) Estos puntos se discuten en el Capítulo III

(2) En los últimos 17 años las fluctuaciones han sido de 18 por ciento en promedio por año.

ciento de las exportaciones puede conducir, como consecuencia de esos efectos multiplicadores, a una reducción de 12 por ciento del ingreso nacional. Una baja del ingreso nacional significa una presión para que se reduzca la ocupación en los sectores exportadores y, por la vía de los menores ingresos fiscales, para que disminuya la ocupación en el sector público y en aquellos que lo abastecen. Si esa desocupación es combatida por el Gobierno, se llega por tres razones y de modo casi inevitable, a un proceso inflacionario. Más adelante se discutirán esas razones con más detalle.

Por otra parte, cuando sube el precio del cobre, el alza tiene lugar en condiciones de alzas mundiales de precios, que repercuten sobre la economía nacional a través de los precios de los productos importados. Para comenzar el alza de estos últimos, sería preciso reevaluar, es decir, reducir el precio del dólar cuando sube el precio del cobre, o bien, hacer bajar los precios de los productos nacionales. Si se revalúa el tipo de cambio, si se lleva, por ejemplo, de 700 a 500 pesos por dólar, las importaciones se hacen más baratas y su competencia puede crear desocupación en las actividades nacionales. Si se intenta, en cambio, reducir los precios de los productos nacionales para compensar el alza de los importados, también es posible que se produzca desocupación.

La conclusión a que lleva el raciocinio anterior es muy grave: significa que la economía chilena se debate continuamente en el dilema de escoger entre la inflación o la desocupación, y que mientras no se consiga dar estabilidad a las exportaciones no habrá muchas posibilidades de terminar con la inflación.

Hay una estrecha relación entre la inestabilidad, cualquiera que sea la forma que adopte, y el estancamiento económico. En primer lugar, como ya se dijo, la producción nacional se incrementa especialmente gracias a la adición de equipos y de instalaciones. Esos equipos e instalaciones exigen un gasto que sólo puede ser recuperado después de varios años. Quien se decide a invertir en ellos tiene que tener, en consecuencia, un razonable grado de seguridad de que lo que hoy es un buen negocio continuará siéndolo, por lo menos, hasta la amortización completa de la inversión. Si la economía es muy inestable, es decir, si los precios tienden a subir rápidamente en un período, para luego tender a bajar con igual rapidez, o si, como ocurre en Chile, siempre suben, pero a veces muy rápido y a veces lentamente, y todos ellos a ritmos diferentes, los riesgos de la inversión se acrecientan de modo tan considerable que pueden impedir que se realice. En segundo lugar, si la inestabilidad adquiere la forma de una inflación permanente, entonces se crea una tendencia a que las pocas inversiones que se llevan a cabo se destinen a los usos menos productivos. Por ejemplo, la inflación estimula la inversión en edificios de lujo y en la construcción de balnearios. Estas inversiones pueden generar, aproximadamente 100 pesos anuales de ingreso nacional por cada 1.000 pesos de inversión. En cambio, si estos 1.000 pesos se invierten en la agricultura o en la industria, pueden generar una contribución al ingreso nacional que varía entre 300 y 1.500 pesos por año. En tercer lugar, la inestabilidad induce a la gente a transformar sus ahorros en activos que son improductivos, pero que no pierden su valor con la inflación. Los bienes raíces y las monedas extranjeras pertenecen a esta categoría. Por último, en una economía muy inestable es muy difícil expandir las exportaciones. El aumento de éstas es una condición esencial para el desarrollo económico, porque es el único medio efectivo para obtener las divisas necesarias para adquirir los equipos que aquí no se producen. La escasez permanente de divisas que ha caracterizado

nuestra historia económica en los últimos 30 años, tiene mucho que ver con nuestro estancamiento.

La única manera de dar mayor estabilidad al comercio internacional del país es diversificar las exportaciones, haciendo que el cobre que hoy día contribuye con el 60 por ciento de las divisas, pase a contribuir, digamos, con 30 por ciento, pero, por cierto, sin reducir la cuantía absoluta de divisas con que contribuye. No se trata de reducir las exportaciones de cobre, sino de aumentarlas, pero haciendo crecer mucho más rápidamente la exportación de otras cosas.

Hay quienes opinan que si se reduce la relación que hay entre las transacciones internacionales y la producción total por la vía de la sustitución de importaciones, se elimina la inestabilidad.

La sustitución de las importaciones, es decir, la producción en el país de las cosas que se importan, no es solución para Chile, porque se trata de un país pequeño que tiene recursos muy desequilibrados. La sustitución de productos importados por nacionales puede ser una buena solución para combatir la inestabilidad de los mercados mundiales, en un país que, como Brasil, tiene 70 millones de habitantes, y recursos que van desde tierras aptas para cultivos templados a tierras aptas para cultivos tropicales y desde minerales comunes, como el hierro, a minerales raros, como el torio. Chile, en cambio, cuenta con una gran cantidad de unos pocos recursos, y si intenta descansar especialmente en la sustitución, tendrá que conformarse con un crecimiento lento de su economía y con un grado creciente de monopolización de su ya excesivamente monopolizada estructura. El monopolio provoca la intervención estatal, de modo que aquellos que realmente aspiran a una iniciativa privada ejercida con mayor libertad deben luchar contra el monopolio, que también es un instrumento directo para coartar la iniciativa privada.

Hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, Chile no estuvo en condiciones de escoger entre una política de sustituciones o una política de diversificación de las exportaciones; el mundo estaba muy cerrado a nuevas exportaciones y no había más camino que sustituir, pero cuando comenzó la guerra y sobre todo a su término, las condiciones eran especialmente favorables para un esfuerzo fructífero en favor de la diversificación. La frivolidad de los gobernantes de aquel entonces y una tradición de casi 20 años de protección hicieron que esa oportunidad no se aprovechara y no se comenzara a poner en práctica una política que ahora podía estar dando frutos. Felizmente, todavía es oportuno hacerlo y mientras más pronto se comience, mejor.

Abrir la economía al comercio exterior no es tarea sencilla, y al hacer esta afirmación, no estamos pensando sólo en dificultades técnicas. Nos referimos a una valla muy difícil de salvar: al hábito de pensar sólo en términos de mercado nacional, en lugar de mercado internacional, y de pensar en términos de proteccionismo y monopolio en lugar de pensar y actuar en términos de competencia.

Hay otra vía, además de la inestabilidad, por la cual la falta de diversificación de las exportaciones ha dañado nuestras posibilidades de crecimiento. Se trata del deterioro de los términos del intercambio, al que ya hemos hecho alusión. En efecto, como lo demuestran las cifras del cuadro Nº 1, si los términos del intercambio del país con el exterior no se hubieran deteriorado, el ingreso per cápita sería hoy 25 por ciento más alto que lo que fue en 1925-29, en circunstancias que debido al deterioro, es 10 por ciento menor. El ingreso por persona, expresado en términos de dólares, es de US\$ 310 aproxima-

damente. Si los términos de intercambio se hubieran mantenido constantes habría sido de US\$ 430 por persona. En consecuencia, la pérdida es de 120 dólares por persona, 40 por ciento del ingreso actual. Hay que tener presente que el cálculo sólo toma en cuenta las pérdidas directas. El deterioro de los términos de intercambio contribuyó a la inflación y de ese modo ejerció influencias negativas indirectas, imposibles de cuantificar.

El peligro de sufrir pérdidas por el deterioro de los términos de intercambio siempre existirá mientras el país sea monoexportador o exportador de unos pocos productos que tengan una demanda que se conduce de un modo similar para todos ellos. El corolario de esta afirmación es que el esfuerzo de los países monoexportadores en sus negociaciones con los países desarrollados no debe estar dirigido a la creación de mecanismo para la estabilización de los precios en el mercado internacional sino que a la remoción de los obstáculos que impiden la diversificación de las exportaciones.

7.- Otras de las barreras es la muy desigual distribución del ingreso.

La tercera causa importante del estancamiento de nuestro desarrollo económico hay que buscarla en nuestra incapacidad para corregir la desigualdad en la distribución del ingreso. En 1955 Chile produjo bienes y servicios que, medidos a los precios que rigieron ese año, alcanzaron un valor total igual a 945 mil millones de pesos. Como la población se estimaba en seis y medio millones de habitantes, la producción por persona alcanzó a 145 mil pesos al año. Como el total de la población no puede disponer de una cantidad mayor de bienes y servicios que los que produce, a cada chileno le correspondió en promedio 145 mil pesos de ingreso, puesto que el ingreso y la producción son la misma cosa (1) Como de cada cien chilenos sólo 36 trabajan (no porque los demás sean flojos, sino porque más de 40 por ciento son menores de edad y el resto son mujeres que se encargan de las tareas del hogar) quiere decir que, en promedio, cada chileno que trabaja produce 413 mil pesos al año. Esto representa un ingreso mensual promedio de 34.400 por persona que trabaja. Además, debido a que cada persona que trabaja tiene que mantener a 1,8 personas que no trabajan, se puede afirmar que el país está en condiciones de proveer un patrón de vida promedio equivalente al que tiene una familia compuesta de un matrimonio con un hijo en la que el padre gana el sueldo vital. (2)

Parece innecesario recurrir a comparaciones con otros países para formarse un juicio respecto a si ese patrón de vida es bajo o alto. Basta recordar la mortalidad infantil, el gran déficit de viviendas, las deficiencias dietéticas, el hecho de que el promedio de educación es tres años de escuela primaria, la carencia de bienes durables como el teléfono, el refrigerador, la aspiradora y tantas cosas del mismo estilo, que en el país son considerados manifestaciones de riqueza y que, sin embargo, teniendo en consideración los recursos con que se cuenta, la mayoría de los chilenos podría llegar a tener. En todo caso, si se desea un patrón internacional de juicio se puede comparar nuestros 310 dólares de ingreso con los 1.200 de Canadá, los 1.800 de Nueva Zelanda y los 2.300 de los Estados Unidos.

(1) A lo largo del tiempo el valor del ingreso y de la producción pueden ser diferentes, como consecuencia de la variación que pueden experimentar los términos del intercambio. Ya hicimos referencia a este problema.

(2) Por razones de precios es más correcto comparar el ingreso de 1955 con el sueldo vital de 1955 que con el de 1955.

No obstante ser tan bajo el nivel de vida de la familia promedio, alcanzar ese nivel es un ideal tan irrealizable para la mayoría de los chilenos como podría ser para la familia de un empleado promedio el de tener un automóvil. Porque más de la mitad de las familias chilenas viven en muchas peores condiciones que la promedio. En efecto, el 55 por ciento de las familias de Chile son de obreros que ganan jornales que están muy por debajo de los sueldos promedios.

Muchas veces ha llamado la atención de los estudiosos de los fenómenos económicos, la gran diferencia que se observa en Chile entre el sueldo que gana el trabajador de cuello blanco y el jornal que gana el obrero. Aquel recibe una remuneración igual a tres veces la que recibe el obrero. Por cierto, estas cifras no niegan el hecho de que hay obreros que ganan mucho más que un empleado, pero en promedio, la diferencia de remuneraciones entre esos dos grupos sociales es enorme. Hay otro grupo de personas que el Censo denomina "trabajadores por cuenta propia", que incluye a pequeños comerciantes, pequeños agricultores, artesanos y profesionales. Este grupo tiene una remuneración por persona que es un poco menor que la de los empleados, de modo que también es muy superior a la de los obreros en promedio. Si se cataloga a los empleados y a los pequeños empresarios junto con los grandes empleadores, se puede decir que, en relación a los obreros, constituyen las clases ricas del país. El ingreso de esos ricos tomado en conjunto y por persona, es igual a cinco veces y media el ingreso que "gozan" los obreros. Entre los ricos, los que lo son más, tienen un ingreso promedio que es igual a 22 veces lo que gana un obrero. Estos ricos son, en número, apenas el cinco por ciento de la población del país, pero gozan en conjunto de más de un tercio de toda la producción nacional. Por otra parte, las 740 mil familias de los obreros chilenos, que forman el 59% de la población "gozan" de apenas un quinto del total de la producción. La familia típica chilena, es decir, la más frecuente, la que forma de esas 740 mil, no tiene un ingreso equivalente al salario vital de un matrimonio con un hijo, sino que a un ingreso que, a precios del año 1955, es equivalente a \$ 22.600 mensuales (1).

Es totalmente innecesario aducir argumentos adicionales para demostrar las condiciones de pobreza en que vive el chileno típico. La cifra mencionada cuenta toda la historia y dice a voz de cuello que el principal problema económico de Chile es la pobreza en que viven sus obreros, es decir, la gran mayoría de su población.

El hecho de que haya tantos chilenos tan pobres y tan pocos chilenos ricos es un escollo al desarrollo económico del país en varios sentidos. En primer lugar, la parte pobre de la población lo es en tal medida, que le es muy difícil progresar levantándose a fuerza de "tirar de los cordones de sus propios zapatos", como dicen los norteamericanos. Lo que son extremadamente pobres no pueden educar a sus hijos, y evitar de ese modo que un ser que nació en hogar obrero tenga que continuar siendo obrero, aunque tenga condiciones de inteligencia que le podrían permitir ser más útil a sí mismo y a la sociedad en otras actividades más respetadas y mejor remuneradas. El hecho de que la población en promedio tiene una escolaridad de sólo 3,3 años de escuela primaria es una indicación de la desigualdad distribución del ingreso, que no le permite a la mayoría sostener a sus hijos durante un período más largo de estudio, ni pagar más impuestos para que el Estado pueda tener un mayor número de escuelas. Si se

(1) Véase el Cuadro Nº 2.

está de acuerdo en que se precisa un mayor grado de educación, para que la sociedad opere con eficiencia, hay que aceptar necesariamente el corolario de que debe proveerse de una mejor distribución del ingreso, que permita que la mayoría de la población se eduque. La educación y la formación profesional son requisitos indispensables para poder ascender por la escala social por medio del propio esfuerzo, y según dicen los sociólogos, la posibilidad de ascender -que se expresa en el lenguaje de la filosofía política democrática como "igualdad de oportunidades" -es esencial para el buen funcionamiento de la sociedad.

Pero la dificultad que impone la desigualdad distribución del ingreso al crecimiento de la economía, por sus consecuencias sobre la educación, es sólo indirecta. Hay otras influencias mucho más directas. Por ejemplo, la sustitución de métodos manuales de trabajo por métodos mecánicos es posible sólo si el segundo de los métodos resulta más barato para el empresario. Si los salarios y jornales son muy bajos, no convendría hacer esa sustitución, pero si ésta no tiene lugar, es muy difícil conseguir que aumente la productividad de los trabajadores. Además, cuando la fuerza de trabajo es muy barata, los empresarios no se esmeran mucho en utilizar racionalmente los escasos equipos de que dispone. Un estudio de la CEPAL que indica que la industria textil latinoamericana usa 200 por ciento más de mano de obra que de la que realmente necesaria proporciona el ejemplo perfecto de esta situación.

Otra influencia directa que ejerce la mala distribución del ingreso sobre el crecimiento económico se manifiesta a través de la demanda. La gente que tiene un ingreso muy bajo se ve en la necesidad de gastar la mayor parte de él en la adquisición de las cosas que son estrictamente indispensables para el mantenimiento de la vida, cosa que están formadas en su mayoría por alimentos. Se calcula que alrededor de 75 por ciento de todo el ingreso de los obreros se gasta en alimentación y vestuario. Esto tiene dos consecuencias muy serias. Por una parte, significa que la gran masa de la población chilena -el 55 por ciento para ser más exacto- no es mercado para una gran cantidad de productos industriales, en cuya producción es posible pagar los más altos salarios. La estrechez del mercado, derivada de la mala distribución del ingreso, estimula la monopolización industrial: y la monopolización industrial agudiza el problema de la mala distribución del ingreso. Por otra parte, la mala distribución hace imposible elevar los precios agrícolas a niveles que estimulen el desarrollo de la agricultura. Esto, que es de suma importancia, hay que explicarlo con más detalle, pero dejaremos esa tarea para el Capítulo III.

8.- Redistribuir el ingreso es un problema de aceleración del desarrollo y de reforma de la estructura productiva.

Quitar a los más ricos para dar a los más pobres es una de las soluciones que se mencionan con mayor frecuencia entre aquellos que se preocupan del problema del desarrollo y que al mismo tiempo se dan cuenta del escollo que significa la tan desigualdad distribución del ingreso. Pero esta solución forma parte del abundante arsenal de proposiciones inaplicables con que cuenta el país, porque la pobreza no se elimina de ese modo en un país poco desarrollado. Quitar a los ricos para dar a los pobres sólo conduce a que todo el mundo quede pobre. Si el país fuera rico, los pobres podrían ver desaparecer su pobreza empobreciendo a los ricos, pero en Chile, como la producción promedio por habitante, es sólo de 145 mil pesos al año, no es posible dar a los habitantes un patrón de vida superior al representado por

esa suma o cantidad de producción que, como se ha visto, equivale al que tiene un empleado casado con un hijo, y que gana el vital. Ese ingreso, no importa cómo se le distribuya, es insuficiente para financiar una mayor escolaridad, un mayor número de médicos y de teléfonos por habitante, o para eliminar las poblaciones callampas.

Es necesario tener presente que si se intenta redistribuir el ingreso en un corto plazo lo que dejaría de consumir los ricos al ver su ingreso reducido no coincidiría con lo que los pobres desearían consumir en mayor cantidad al ver el de ellos aumentado, y aún puede ocurrir que la demanda de los ricos no disminuya. Esto es lo más posible que ocurra en el caso de los alimentos. Si se intentara incrementar el ingreso de los pobres por medio de la redistribución, de la noche a la mañana, digamos, al doble de su valor actual, su demanda por alimentos también se duplicaría, mientras que la demanda de los ricos casi no disminuiría. Esto quiere decir que la mayor demanda de los pobres tendría que ser abastecida con un aumento de la producción y no con lo que dejan de consumir los ricos. En las condiciones actuales, los pobres deben estar consumiendo alrededor de 60 por ciento de la producción agrícola total, de manera que para satisfacer la mayor demanda de los pobres la producción agrícola tendría que aumentar también en 60 por ciento. (1) Es totalmente imposible aumentar la producción agrícola en esa proporción en un corto plazo, de modo que si se intentara redistribuir el ingreso muy rápidamente lo único que se conseguiría sería una alza fenomenal de los precios agrícolas que llevaría necesariamente al alza de otros precios.

Se ha mencionado el caso de los alimentos como una simple ilustración, porque es evidente que algo semejante ocurriría con la mayoría de los otros bienes y servicios. Piénsese, por ejemplo, en las casas de habitación. Si se distribuyera el ingreso por igual, a diferencia de lo que ocurriría con los alimentos, la demanda de casas de lujo y de las poblaciones callampas bajaría a cero, en el primer caso porque nadie tendría con qué pagar los alquileres y en el segundo, porque todos tendrían un ingreso demasiado alto para conformarse con una casa callampa. Todo el mundo querría tener, por lo menos, casas tipo "Caja de la Habitación", pero como no habría suficiente para todos, se produciría un desbarajuste espantoso en el que cada cual, y por cualquier medio, trataría conseguir una de esas casas. Este desbarajuste duraría hasta que el país hubiera construido tantas casas de ese tipo como fuera necesarias para toda la población. En el caso de los alimentos, y suponiendo que la gente fuera muy paciente, el desbarajuste también duraría hasta que aumentara la producción. Esos dos ejemplos demuestran que la única forma efectiva de reducir la desigualdad en la distribución del ingreso es aumentando la producción. Pero ese aumento hay que realizarlo teniendo presente las necesidades crecientes de los pobres y no las de los ricos. Si no se procede en esa forma, los incrementos de producción se canalizarán de acuerdo con la distribución actual del ingreso, es decir, preferentemente en beneficio de los ricos, no de los pobres. No

(1) Suponiendo que los pobres dediquen 70 por ciento de su ingreso a la compra de alimentos y que la mitad del valor de esos alimentos corresponda a transporte, márgenes comerciales y valor agregado por la manufactura. Según esto, los pobres compran el 62 por ciento de la producción agrícola neta.

basta, pues, aumentar la producción para mejorar la distribución del ingreso, hay que hacerlo de una manera determinada. Aquí reside una de las grandes diferencias entre la gente que tiene sensibilidad social y la que no la tiene. Ambos quieren aumentar la producción, pero teniendo presente las necesidades de los pobres los primeros y la de los ricos los segundos.

Naturalmente, no es la dificultad técnica la que está impidiendo que el ingreso se redistribuya demasiado rápidamente: es la dificultad política. En este caso la dificultad política está salvando al país de una debacle como la descrita, porque si no existiera oposición política y si el grupo que propone la redistribución del ingreso como solución al problema de la pobreza de los chilenos tuviera el poder en sus manos, trataría de hacer exactamente lo que hemos dicho que es técnicamente imposible hacer. Puede ser que ésta sea una imputación injusta y que, en realidad, piensan que hay que hacerlo de otro modo, pero jamás han expuesto esa idea a la discusión pública.

Las dificultades políticas que habría que vencer para redistribuir el ingreso rápidamente -suponiendo que no existieran dificultades técnicas- no surgen sólo de los ricos verdaderamente ricos y de los empleados. Surgen de los mismos pobres, porque si los empleados de cuello blanco son magnates comparados con los obreros, los obreros de las ciudades son potentados comparados con los obreros agrícolas, y para resolver el problema de estos últimos por medio de la redistribución, los pobres de las ciudades también tendrían que contribuir con una cuota.

Nunca se podrá insistir demasiado en que la solución del problema de la pobreza reside en la aceleración sustancial del ritmo de crecimiento de la producción por persona y en la distribución de ese incremento entre los pobres y los ricos de tal modo que sin quitarles lo que poseen en la actualidad y aún aumentándolo, para que no se opongan al proceso -la parte del incremento que le corresponda a los pobres sea proporcionalmente mayor que la que toca a los ricos.

Si se desea aumentar el ingreso de los pobres en condiciones que el ingreso o producción total no crece, los ricos tienen que conformarse con ver el suyo reducido. Naturalmente nunca se conformarán y lo menos que harán será negarse a cooperar con el Gobierno que intentara aplicar una política de esa naturaleza. La principal contribución que pueden hacer los ricos al esfuerzo por redistribuir el ingreso, es invertir cantidades crecientes en expandir la capacidad de producción de los bienes que demandan los pobres. Para asegurar esa contribución hay que permitir que el ingreso de los ricos aumente en la medida que sea necesario para inducirlos a realizar esas inversiones. En otras palabras, esto quiere decir que hay que mantener la desigualdad en la distribución del ingreso, aunque no en la medida que se registra en la actualidad. Se trata de una cuestión de grados que es, además, independiente del régimen político que se escoja en el futuro para la sociedad chilena. Las diferencias de ingreso constituyen una herramienta que sirve a la sociedad para estimular a los más capaces a dedicarse a las actividades que son socialmente más necesarias. Rusia, por ejemplo remunera mucho mejor a los dirigentes de fábricas que a los recogedores de basura de las ciudades.

Hemos llegado entonces, a la conclusión de que para que haya redistribución del ingreso es preciso que haya desarrollo económico, en circunstancias que antes habíamos afirmado que para que haya desarrollo la redistribución del ingreso es requisito indispensable. La solución a este círculo vicioso

que hemos descubierto es relativamente sencilla y consiste en la siguiente receta: acelere el crecimiento del ingreso por encima de lo que es necesario para que los ricos inviertan. Vale la pena ilustrar esta receta con un ejemplo.

Supóngase que sólo los ricos invierten y que para que aumenten la inversión en uno por ciento es precisa que su ingreso aumente en dos por ciento. Si aumenta menos no se sienten estimulados a invertir más de lo que invertían antes. Por otra parte, si la productividad de la inversión no se modifica, el producto total también crecerá en uno por ciento cuando la inversión lo hace a ese ritmo.

Supóngase, además, que el ingreso de los ricos es igual a la mitad del Producto Nacional total. En ese caso, si el producto total crece en uno por ciento, los pobres no podrán recibir beneficio alguno del aumento del ingreso, pues todo el incremento habrá que pagarlo a los ricos para que mantengan la inversión creciendo a un ritmo de uno por ciento al año. (Uno por ciento de crecimiento del producto total es igual a un crecimiento de dos por ciento del ingreso de los ricos). En este caso, los pobres se irán haciendo cada vez más pobres en relación con los ricos, pero quedarán igual en términos absolutos. No será posible, si esa es la situación, mejorar los términos de intercambio agrícola de modo que el lento desarrollo irá acompañado de inflación y de problemas de balanza de pagos (1)

Supóngase ahora que si el ingreso de los ricos crece 2,5% la inversión también crece a ese ritmo. En ese caso la distribución del ingreso permanecerá intacta, porque la exigencia de los ricos quedará satisfecha con la mitad del incremento de la producción total (un crecimiento de 1,25 por ciento del producto, permite hacer crecer en 2,5 por ciento el ingreso de los ricos), de modo que la otra mitad irá a acrecentar el ingreso de los pobres. Los términos de intercambio de los productos agrícolas se podrán mejorar un poco y la producción agrícola podrá crecer más que en el caso anterior. Es muy probable, sin embargo, que el crecimiento sea lento y que la economía no se libere totalmente de la inflación.

Supóngase, por último, que si el ingreso de los ricos crece tres por ciento, la inversión crece en seis. En ese caso quedará disponible 4,5 por ciento para incrementar el ingreso de los pobres, pues 1,5% del ingreso total irá a incrementar en 3 por ciento el ingreso de los ricos. Con un aumento de 4,5 por ciento del ingreso de los pobres se puede conseguir un mejoramiento significativo de los términos del intercambio de la agricultura, un incremento acelerado de su productividad y, por tanto, un desarrollo sin inflación. (2)

El racionicio anterior demuestra que el problema del desarrollo económico no consiste en instalar una que otra fábrica más, ni, como algunos piensan, en construir un cuartel de bomberos y un liceo de niños. No se trata de desarrollarse un poco más rápidamente de lo que nos hemos estado desarrollando hasta ahora; se trata de sobrepasar un ritmo mínimo crítico de crecimiento. La idea se puede ilustrar mejor pensando en la diferencia que hay entre un avión y un automóvil. Este último sirve como medio de transporte por pequeña que sea la velocidad que se le quiera imprimir. El avión, en cambio,

- (1) En el Capítulo III se explica con detalles porqué no es posible conseguir que se desarrolle la agricultura si no se mejora la condición de los más pobres.
- (2) El racionicio del texto parte de la base de que el aumento del ingreso de los que ahorran provoca un incremento creciente de la proporción de ese ingreso que se destina a la inversión.

debe sobrepasar cierta velocidad mínima para ser útil. La economía chilena es como la máquina de un avión: o se desarrolla con una velocidad superior a cierto mínimo o no se desarrolla.

9.- Los chilenos pueden, si quieren, eliminar la pobreza extrema en un plazo de 10 años.

Felizmente Chile está en condiciones, si así lo desea, de acelerar sustancialmente su desarrollo económico hasta llegar a superar la barrera de su estancamiento. Es posible conseguir, por ejemplo, que la producción crezca a un ritmo de seis por ciento al año, y como es probable que la población crezca en un dos por ciento al año, quiere decir que es posible aumentar la producción por habitante en cuatro por ciento al año. Si se mantiene ese ritmo, en el curso de una generación Chile tendría un ingreso por persona, es decir, un standard de vida, tan alto como el de Europa Occidental en la actualidad.

Si el país se propone organizarse para dar una batalla contra la pobreza durante diez años y consigue esa meta global de 70 por ciento de aumento de la producción, parece posible aumentar el ingreso por obrero en 90 por ciento, al mismo tiempo que se aumenta el ingreso por persona rica en 20 por ciento, incremento que sería mayor que el promedio experimentado por los ricos a partir de 1930. Con ese incremento de la producción y con esa distribución de los frutos del progreso, los pobres quedarían con un ingreso por persona igual a 102 mil pesos al año, comparado con 54,5 mil que tienen en la actualidad. Ese ingreso pasaría a ser igual a un tercio del ingreso de una persona rica, en comparación con un quinto que es en la actualidad y pasaría a ser la mitad del de un trabajador de cuello blanco, contra un tercio que es en la actualidad. El Cuadro 2 señala los cambios que podrían ocurrir si el país se decide a eliminar los puntos más débiles de su estructura económica y social.

CUADRO Nº 2

POSIBLES CAMBIOS EN EL NIVEL Y LA DISTRIBUCION DEL
INGRESO, 10 AÑOS

INGRESO NACIONAL TOTAL

(miles de millones de pesos de 1955)

Sectores	Actual	Futuro
Total -----	945.0 (1)	1.606.0 (9)
De los pobres -----	207.9 (2)	434.5 (10)
De los ricos -----	737.1 (3)	1.171.5
Empleados -----	207.5 (4)	331.9
Pequeños empresarios -----	183.5 (5)	298.1
Grandes empresarios -----	345.7 (6)	541.5

POBLACION TOTAL

(Miles)

Total -----	6.500 (7)	7.800 (11)
Pobre -----	3.810	4.261 (12)
Rica -----	2.690	3.539
Empleados -----	1.207	1.620
Pequeños empresarios -----	1.193 (8)	1.539
Grandes empresarios -----	290	380

INGRESO NACIONAL POR PERSONA

(miles de pesos de 1955)

Total -----	145.0	205.9
Por persona pobre -----	54.5	102.0
Por persona rica -----	274.0	331.0
Empleados -----	172.3	204.9
Pequeño empresario -----	153.9	193.7
Grande empresario -----	1.192.0	1.425.0

(1) Ingreso de 1955, según la Corfo. (2) Los obreros según la Corfo reciben 22 por ciento del Ingreso Nacional (3) Por diferencia. (4) los empleados reciben también 22 por ciento del ingreso. (5) Ingreso de los que trabajan por su cuenta, datos de la Corfo. (6) Residuo. (7) Población según datos oficiales. (8) Los que según el Censo son autoocupados o trabajan por su cuenta. En general, la distribución corresponde a la del Censo de 1952. (9) En el supuesto de 70 por ciento de aumento. (10) La distribución del ingreso es resultante de los objetivos que se proponen para la distribución del ingreso agrícola y no agrícola que se estipulan en otros cuadros (11) Aumento de 20 por ciento de la población total. (12) Véase nota 10.

Pero el Cuadro 2 no cuenta toda la historia de lo que ocurriría con la aplicación de la política aquí recomendada, porque no muestra la redistribución de ingreso que tendría lugar entre los pobres, que es muy importante, ni la redistribución que ocurriría entre la población agrícola frente a la población que no lo es.

Las diferencias de ingreso entre los propios pobres son hoy día muy marcadas y contribuyen a mantener la gran diferencia que se observa entre los pobres y los ricos en general. Por ejemplo, un trabajador agrícola recibe un ingreso por persona equivalente a 21.300 pesos al año, es decir, menos de un tercio de lo que recibe su colega no agrícola. El empresario agrícola grande recibe alrededor de la mitad que su colega no agrícola. Esa gran diferencia entre los que trabajan en la agricultura y los que trabajan en otras actividades demuestra que la desigualdad de la distribución del ingreso no podrá ser resuelta mientras tanto no se resuelva el problema de la pobreza de los pobres agrícolas y eso no podrá resolverse sin una Reforma Agraria, que debe comprender desde la forma cómo está distribuida la propiedad agrícola hasta la forma cómo se orienta la investigación y se lleva a cabo la extensión o entrenamiento del agricultor.

La aceleración del desarrollo económico en la medida aquí sugerida sólo será posible si, además de la Reforma Agraria, se toman las medidas necesarias para eliminar los otros escollos que están impidiendo que Chile desenvuelva y materialice sus potencialidades económicas, es decir, hasta tanto y sólo en la medida en que se disminuya la inestabilidad y el centralismo,

Naturalmente, para aumentar la producción a un ritmo de seis por ciento al año será preciso invertir mucho más que lo que se está invirtiendo en la actualidad. En la actualidad estamos destinando a ahorro alrededor de 9 pesos de cada cien. Esa proporción tendrá que ser elevada a 18 por cada cien. Además, esos 18 tendrán que ser muy bien invertidos si el país quiere conseguir ese aumento de producción. No será posible por un período construir tantos balnearios y tantas casas en los balnearios, ni tantos departamentos de lujo ni tantos cines como se han construido en el pasado. No será posible que empleados que ganan sueldos relativamente pequeños estén siendo ayudados para construir casas que no corresponden a su nivel de rentas y que sólo la inflación les permite financiar. Pero por sobre todo, no será posible que el país continúe gastando alrededor de 25 por ciento de su presupuesto en las Fuerzas Armadas.

La reducción del presupuesto de las Fuerzas Armadas no es tan sencilla. Desafortunadamente no se ha logrado un modus vivendi internacional de tal naturaleza que un país pacífico pueda prescindir de ellas. Para esto se requiere que todos sean pacíficos o que exista un mecanismo internacional que se encargue de manejar a los que no lo son. Pero como estos mecanismos no existen y Chile no puede continuar gastando tanto en armamentos, hay que ingeniar una solución que permita mantener un máximo de seguridad internacional con un mínimo de gasto, como lo hacen algunos países europeos más sensatos.

Finalmente, para alcanzar las metas propuestas se precisa llevar a cabo una reforma sustancial de la Administración Pública, para corregir los defectos principales, que se señalaron en páginas anteriores. Esos defectos consisten, como se recordará, en la falta de coordinación de

la política económica que deriva de la forma equivocada en que se conciben en la actualidad las tareas que le corresponden al Presidente y a sus Ministros; en la forma totalmente insuficiente como se está remunerando al personal especializado y en la falta de mecanismos que permitan hacer efectiva la responsabilidad de los distintos funcionarios.

10.- El centralismo es el cuarto enemigo del mejoramiento del patrón de vida de los chilenos.

Para cerrar este capítulo es preciso hacer una referencia algo más detallada a la cuestión del centralismo.

Es evidente que la actividad económica y la población no pueden concentrarse ad infinitum en una sola región del país sin que llegue un momento en que no sólo la zona de concentración vea disminuir su ritmo de crecimiento, sino que todo el resto de la nación lo haga. Por otra parte, también es evidente que cada kilómetro del territorio nacional no puede desarrollarse económicamente al mismo ritmo que cualquier otro kilómetro. Siempre tendrá que haber zonas que se desarrollan más rápidamente que otras, zonas que vean perder su posición relativa dentro del país y zonas que experimenten la expansión económica sólo como consecuencia del "efecto de arrastre" que ejercen otras zonas.

Pero las zonas que crecen más rápidamente que las otras alcanzan un punto en que su ritmo de crecimiento comienza a reducirse o, en otras palabras, más allá del cual resulta cada vez más caro mantener un ritmo de crecimiento dado. Esto ocurre así, bien porque hay que traer las materias primas de lugares cada vez más lejanos, bien porque escasea el agua industrial o la energía, o bien porque surgen problemas de aglomeración urbana. Cuando la zona de más rápido crecimiento, que está actuando como locomotora que arrastra la economía de las demás regiones, para usar una expresión brasileña, comienza a perder fuerza, todo el país comienza a experimentar una disminución de su ritmo de crecimiento. Eso parece ser lo que está ocurriendo en Chile. Santiago, como San Pablo en Brasil, ha crecido más rápidamente que todo el país. Por ejemplo, entre 1930 y 1952 la población total de Chile creció en 1.465.000 habitantes, pero de ese total 40 por ciento se estableció en Santiago. Además, la capital cuenta en la actualidad con el 50 por ciento de toda la población ocupada en la manufactura y aproximadamente con 45 por ciento de la fuerza de trabajo ocupada en los servicios y como estas son dos actividades las que más han crecido, no hay duda que la economía de Santiago es la que se ha desarrollado más rápidamente en el país. Hoy día la provincia de Santiago contribuye con no menos de 40 por ciento del valor de la producción nacional (1).

En su proceso de crecimiento, Santiago ha atraído capitales, mano de obra y capacidad de empresa desde las provincias, tendiendo con esto a dejarlas estancadas. Por otra parte, al crecer la capital aumentó la demanda por productos agrícolas y por otras materias primas que producen las provincias, estimulando su expansión económica. Del choque de estas fuerzas de signo contrario generadas por el crecimiento santiaguino resultó que algunas provincias progresaron y otras no, pero lo más probable es que durante un tiempo el efecto neto fue favorable para el crecimiento de la

(1) Véase el Capítulo VI.

economía del país en su conjunto.

Pero es muy posible que Santiago no pueda seguir creciendo en el futuro como lo ha hecho en el pasado, debido precisamente a los problemas de conglomeración urbana, de solución sumamente costosa, y a los problemas de escasez de energía y de agua. Pero como todo está condicionado para que el flujo de capitales y de hombres se mueva hacia Santiago es de esperar que continúe haciéndolo así en el futuro, a menos que se cree otro centro de atracción que los seduzca. En caso que ese centro no se cree, el drenaje de hombres y capitales continuará, como se ha dicho, y al hacerlo continuará también ejerciendo su influencia negativa sobre el desarrollo del resto del territorio. Pero esta vez, a diferencia del pasado, no habrá las influencias positivas derivadas del crecimiento del centro económico, o por lo menos, las habrá menguadas.

Felizmente, el país cuenta con condiciones para la creación de nuevos centros dinámicos. Concepción, con su espléndido puerto, con su cuenca carbonífera, con su excelente zona de abastecimiento agrícola y sus grandes recursos hidráulicos, puede transformarse rápidamente en el centro industrial más importante de Chile. Pero tiene que ser ayudado. Su crecimiento debe programarse tanto desde el punto de vista de la región urbana misma, como del desarrollo de la cuenca del Bfo-Bfo, que sirve de eje a toda la región.

Dadas las características geográficas del territorio nacional parece evidente que también es necesario crear otro centro dinámico en el norte del país, aunque allí no se destaca ningún lugar con ventajas indiscutibles sobre los demás.

Posiblemente el país no precisa de más de tres o cuatro urbes industriales. La cuarta encuentra posiblemente su mejor ubicación en el seno de Reloncavé. Por esto hay que tener sumo cuidado con la euforia de industrialización que está surgiendo en muchos medios provinciales. No hay duda que no es posible industrializar cada kilómetro cuadrado del país sin pagar por ello un precio demasiado alto. También es preciso recordar que una vez que se concede un privilegio a una región, no hay bases morales para negárselos a otras, y que la competencia por la obtención de privilegios puede envolver al país en una peligrosa lucha regionalista. Las decisiones que se tomen respecto a si se acelera o no intencionalmente la economía de una región cualquiera, deben tener presente no sólo su efecto sobre esa región, sino que, muy especialmente el impacto que esas medidas tengan sobre el resto del territorio nacional y sobre el resto de la población. También hay que tener presente que el hecho de que una región produzca una cantidad dada de bienes no implica que el ingreso generado por esa producción tenga que ser invertido allí mismo. No hay razón alguna para que deba invertirse en el Norte, por ejemplo, el ingreso que se obtiene con el cobre. Si fuera así, no se podría pensar en que los países más ricos le prestaran a los más pobres para su desarrollo. Por otra parte, las regiones del país que no tienen recursos naturales que desarrollar no deben construir una economía basada en servicios inútiles en la construcción de edificios públicos y en medidas semejantes.