

frente a un panorama donde la inflación estaba alcanzando niveles especialmente altos y persistentes en Chile, el gobierno del Presidente Carlos Ibáñez del Campo decidió buscar un equipo de asesores extranjeros para llevar a cabo un programa de ajuste económico. El equipo contratado fue el de la empresa norteamericana Klein-Saks, que había tenido una experiencia previa en estas materias en el Perú. El trabajo de esta misión involucró no sólo la elaboración de un programa de ajuste sino también la creación de propuestas para una serie de reformas económicas globales, enfocadas hacia una liberalización de la economía. Si bien en materia de reducir la inflación la misión consiguió importantes resultados, no consiguió avanzar de forma sustancial en el programa de reformas recomendado.

Finalizar que incluso, las evaluaciones del trabajo de esta misión han sido en general bastante negativas. Ante los cambios que ha experimentado la economía chilena en las últimas décadas, en este libro los autores vuelven a revisar el trabajo que realizó la Misión Klein-Saks en nuestro país. Este libro implica una mirada cuidadosa al contexto político y económico de Chile a mediados del siglo XX, al tiempo que analiza los problemas que enfrentó la misión para implementar el programa de reformas, y que en definitiva, significó no haber aprovechado la oportunidad de modificar el rumbo del sistema económico nacional.

Juan Pablo  
Couyoumdjian

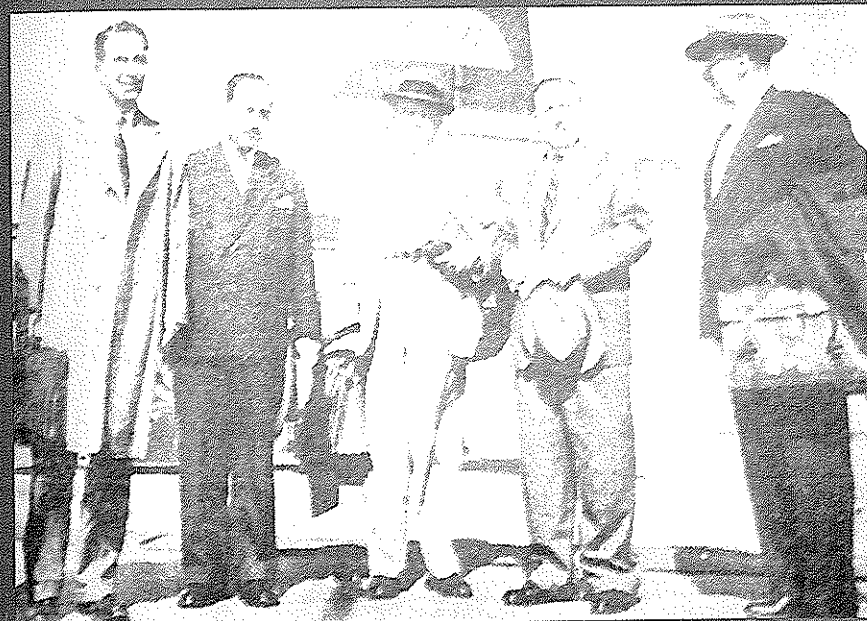
REFORMAS ECONÓMICAS E INSTITUCIONES POLÍTICAS:  
LA EXPERIENCIA DE LA MISIÓN KLEIN-SAKS EN CHILE

UDD  
Universidad del Desarrollo  
Facultad de Gobierno

## REFORMAS ECONÓMICAS E INSTITUCIONES POLÍTICAS: LA EXPERIENCIA DE LA MISIÓN KLEIN-SAKS EN CHILE

Juan Pablo Couyoumdjian (editor)

Adolfo Ibáñez  
Sebastián Edwards  
Cristián Garay Vera  
Rolf Lüders  
Cristián Larroulet



UDD  
Universidad del Desarrollo  
Facultad de Gobierno

UDD  
Universidad del Desarrollo  
Facultad de Gobierno

## REFORMAS ECONÓMICAS E INSTITUCIONES POLÍTICAS: LA EXPERIENCIA DE LA MISIÓN KLEIN-SAKS EN CHILE

Juan Pablo Couyoumdjian (editor)

Adolfo Ibáñez  
Sebastián Edwards  
Cristián Garay Vera  
Rolf Lüders  
Cristián Larroulet

REFORMAS ECONÓMICAS E INSTITUCIONES POLÍTICAS:  
LA EXPERIENCIA DE LA MISIÓN KLEIN-SAKS EN CHILE

Juan Pablo Couyoumdjian (editor)

Adolfo Ibáñez, Sebastián Edwards, Cristián Garay Vera,

Rolf Lüders, Cristián Larroulet

Primera Edición

REGISTRO DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Inscripción N°: 209.424

Santiago – Chile

ISBN: 978-956-7961-56-6

Fotografía portada: *La Nación*, 9 de septiembre 1955

Diseño y diagramación: AM Comunicación y Diseño  
Leslie K. Honour Ch.

Impreso en Chile / Printed in Chile

Gráfica Andes Impresores

Octubre de 2011

“Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación, escaneo o de fotocopia, sin permiso previo del editor”.

“Los puntos de vista manifestados por los autores en sus artículos no representan necesariamente la opinión de la institución que edita esta publicación”.

## ÍNDICE

|                                                                                                                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Introducción<br>Juan Pablo Couyoumdjian                                                                                                                                                  | 7   |
| 1. La inflación en Chile. Desarrollo y características<br>entre 1939 y 1955<br>Adolfo Ibáñez                                                                                             | 15  |
| 2. ¿Por qué la Misión Klein-Saks? Los orígenes de un<br>programa de estabilización económica para Chile<br>Juan Pablo Couyoumdjian                                                       | 61  |
| 3. Estableciendo credibilidad: El rol de los consulto-<br>res extranjeros en el Programa de Estabilización de<br>1955-1958 en Chile<br>Sebastián Edwards                                 | 103 |
| 4. La larga marcha del estatismo. La resistencia a la<br>Misión Klein-Saks 1955-1958<br>Cristián Garay Vera                                                                              | 165 |
| 5. La Misión Klein-Saks, los Chicago Boys y la Polí-<br>tica Económica<br>Rolf Lüders                                                                                                    | 207 |
| Epílogo<br>La importancia del capital humano y de las insti-<br>tuciones en un proceso de reforma económica: Dos<br>programas comparados<br>Juan Pablo Couyoumdjian y Cristián Larroulet | 241 |
| Anexo<br>Las ideas de la Misión Klein & Saks sobre el futuro<br>económico de Chile                                                                                                       | 255 |
| Reseña de los autores                                                                                                                                                                    | 283 |

## **INTRODUCCIÓN: LA EXPERIENCIA DE LA MISIÓN KLEIN-SAKS EN CHILE**

Juan Pablo Couyoumdjian

Han pasado más de 55 años desde que la llamada Misión Klein-Saks arribara a Chile, a mediados de 1955, en un contexto en el cual “una pérdida de confianza concluyente y completa” en la moneda nacional parecía inminente (Klein & Saks 1958, 4). La compleja situación económica en el país fue el elemento que llevó a la contratación, durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, de esta misión de expertos extranjeros que, presumiblemente, contaba con los conocimientos y la experiencia necesaria para hacer frente a los problemas monetarios y financieros que agobiaban a la economía chilena. El equipo de expertos de la firma Klein & Saks de Washington D.C. llevó a cabo su misión de asesoría económica-financiera en nuestro país entre 1955 y 1958.

En este sentido, en la historia económica nacional el trabajo de la Misión Klein-Saks aparece analizado principalmente en el contexto de las evaluaciones sobre la problemática de la inflación y de las políticas anti-inflacionarias implementadas en el país, especialmente desde la Gran Depresión (por ejemplo, véase Arbildúa y Lüders 1968; Ffrench-Davis 1973; Hirschman 1963; Zahler [1978]). La trayectoria de la inflación en Chile a lo largo del siglo XX estuvo relacionada de forma muy directa con consideraciones políticas. En un entorno donde el Banco Central no contaba con una independencia



efectiva, los excesos de la política fiscal se traducirían en una inflación persistente. Desde este punto de vista, estudiar el ambiente político en el país en los años 1950s, y en particular durante el segundo gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, resulta muy iluminador respecto de las causas fundamentales de la situación económica de la época y del contexto en el cual la Misión Klein-Saks desarrolló su trabajo en Chile (por ejemplo, Garay 1990; Ibáñez 2003)<sup>1</sup>.

En nuestro país la Misión Klein-Saks no sólo llevó a cabo un programa de estabilización económica, sino que su trabajo involucró también la elaboración de un programa de reformas económicas más globales, en la dirección de liberalizar la economía. En cuanto al primer punto, el programa de la Misión Klein-Saks redundó en una fuerte desaceleración de la tasa de inflación en el país. Ello es, por cierto, consistente con la magnitud del ajuste monetario que se llevó a cabo. Por otra parte, en cuanto al impulso reformista más fundamental, éste no habría de durar mucho, y los resultados alcanzados no habrían sido tampoco muy perdurables en el tiempo. Esto explica, en parte, la persistencia de la inflación durante los años y las décadas posteriores a la visita de esta misión que, en particular, llevaría a que el gobierno siguiente, de Jorge Alessandri Rodríguez, haya tenido que implementar un nuevo programa de ajuste económico.

Al volver a revisar el trabajo de la Misión Klein Saks en nuestro país, los distintos capítulos de este libro no sólo ofrecen una mirada cuidadosa al contexto político y económico de Chile a mediados del siglo XX, sino que examinan los problemas que enfrentó la referida misión en términos de implementar su programa de reformas que, en definitiva, implicó que se haya desaprovechado una oportunidad de modificar el rumbo que venía trayendo la economía chilena.

<sup>1</sup> Desde un enfoque algo distinto existen también otros trabajos que analizan las motivaciones del programa de estabilización implementado por los economistas extranjeros (Correa 1985).

La relación entre las reformas económicas y las instituciones políticas es uno de los principales temas que subyace este libro. El marco institucional de una nación, tanto en términos de sus instituciones políticas formales como de las normas informales, determina la forma en la cual interactúan los agentes políticos y los incentivos que ellos enfrentan. La política económica, y en particular, los procesos de reformas económicas no se llevan a cabo en una burbuja. Esta situación es, por cierto, evidente en el caso específico que examinamos, en Chile a mediados de los años 50 donde, como ya mencionamos, se vivía una situación económica y social tremendamente inestable.

En un contexto de crisis, las reacciones de los agentes políticos y los procesos sociales como un todo, se vuelven tremendamente complejos, y a veces impredecibles. Volver a revisar un episodio como la visita a Chile de la Misión Klein-Saks tiene, por lo tanto, un valor adicional, en el sentido que nos ilumina sobre la dinámica de los procesos de reformas económicas en un entorno democrático. La robustez de la matriz institucional chilena frente a la inestabilidad económica existente es particularmente importante de considerar en este ámbito. Al implementar programas de reformas económicas en escenarios de crisis, la resistencia institucional es clave; ella envuelve y permite un mecanismo de participación y de discusión pública (de las políticas públicas) dentro de los cauces normales de una sociedad democrática. Las personalidades políticas son, además, otro factor que puede ser importante de tener en cuenta aquí, y en el caso que examinamos ello fue muy relevante.

Lo que de alguna forma queremos transmitir es que el caso de historia económica que estudiamos en este libro es interesante no sólo desde el punto de vista que nos permite conocer más sobre nuestra historia nacional, sino por cuanto nos invita a explorar una serie de otras cuestiones que aparecen como tremendamente importantes. De esta forma, las distintas contribuciones a este volumen rescatan y analizan

los distintos elementos o lecciones de este episodio histórico.

Este volumen está compuesto por las contribuciones de varios autores, convocados para este proyecto por la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo. Siguiendo el orden de su aparición en el texto, estos son Adolfo Ibáñez, Juan Pablo Couyoumdjian, Sebastián Edwards, Cristián Garay, Rolf Lüders y Cristián Larroulet. Con la excepción del capítulo de Sebastián Edwards, todos estos artículos fueron escritos especialmente para este volumen<sup>2</sup>. Adicionalmente, en este trabajo incluimos selecciones del “Libro Blanco” de la Misión Klein-Saks, publicado originalmente en mayo de 1958, y que presenta, desde un punto de vista global, el programa de reformas económicas que la misión propuso para nuestro país.

El orden de los capítulos no es accidental, sino que pretende tener alguna coherencia que vale la pena explicar brevemente en esta introducción.

En el primer capítulo, Adolfo Ibáñez analiza el contexto de la inflación en Chile hacia mediados de los años 50. A la luz de una revisión de fuentes contemporáneas, el autor ofrece una interesante evaluación sobre la situación económica de la época. Para Ibáñez, el problema inflacionario es el reflejo de problemas más fundamentales de la institucionalidad política en Chile que, eventualmente, se verían reflejados en los procesos políticos y sociales de la década de los 60 y 70.

A continuación, Juan Pablo Couyoumdjian aborda la cuestión de cómo, y por qué la llamada Misión Klein-Saks habría de asomar como la solución para la crisis económica

<sup>2</sup> Se agradece a la University of Chicago Press por la autorización para reproducir una versión en castellano del capítulo de Sebastián Edwards, “Establishing Credibility: The Role of Foreign Advisors in Chile’s 1955-1958 Stabilization Program”, aparecido en *The Decline of Latin American Economics: Growth Institutions and Crises*, S. Edwards, G. Esquivel y G. Márquez (eds.), 2007.

presente en el país durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo. Como se examina en este capítulo, el carácter político o ideológico neutral de una misión de expertos extranjeros era el principal argumento para justificar la contratación de un nuevo equipo económico. En este punto vale la pena considerar lo interesante que resulta esta idea, bastante manifiesta en la discusión contemporánea, de “contratar un nuevo equipo económico”.

En su capítulo Sebastián Edwards estudia el programa de estabilización económica implementado por la Misión Klein-Saks poniendo especial énfasis en su influencia sobre las expectativas inflacionarias. Siguiendo la teoría económica moderna, Edwards explica que la credibilidad de los programas de ajuste es clave para el éxito de los mismos. A partir de la construcción de un indicador que sirve de proxy de la credibilidad de la política económica, el autor muestra que en el caso del programa bajo evaluación, el éxito inicial en este ámbito se fue perdiendo debido a la falta de compromiso político con el proceso de reformas propuesto por el equipo extranjero.

La resistencia al programa de la Misión Klein-Saks es analizada cuidadosamente por Cristián Garay. A este respecto, el autor argumenta que el programa de reformas propuestas por los expertos extranjeros chocaba, en un sentido fundamental, con la mentalidad política y social imperante en el país. Garay destaca el sesgo ideológico anti-mercado existente en el país como un elemento particularmente importante de resaltar.

Finalmente, Rolf Lüders examina las similitudes del programa de reformas globales de la Misión Klein-Saks con el programa de reformas que 20 años más tarde habrían de implementar en Chile los llamados “Chicago Boys”. Junto con esta comparación, y a través de un interesante análisis estadístico, Lüders argumenta que la no implementación del programa de la Misión Klein-Saks tuvo cuantiosos costos de bienestar para la economía chilena.

En el epílogo del libro, Juan Pablo Couyoumdjian y

Cristián Larroulet retoman la relación entre el programa de la Misión Klein-Saks y "El Ladrillo" implementado por los llamados Chicago Boys. Los autores argumentan que la disparidad en materia de la implementación y persistencia de ambos programas se debe a diferencias importantes en ambos períodos; en este sentido se examina el rol de particularidades tanto institucionales como en materia de capital humano existente en el país en estas distintas épocas.

En su conjunto, los diferentes capítulos de este volumen presentan una visión comprensiva, y a la vez original sobre el trabajo de la Misión Klein-Saks en Chile. Los autores ofrecen distintos matices sobre la visita de esta Misión a nuestro país, que representa un episodio de nuestra historia económica que ameritaba un nuevo examen.

---  
Al terminar, es importante destacar que un proyecto como este está basado en el trabajo y el compromiso de muchas personas. A nombre de los autores deseamos, dejar especial constancia de nuestro agradecimiento a las Facultades de Gobierno y de Economía y Negocios de la Universidad del Desarrollo, y en particular a sus decanos señores Eugenio Guzmán y Rodrigo Castro.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arbildúa, Beatriz y Rolf Lüders. 1968. "Una evaluación comparada de tres programas antiinflacionarios en Chile: una década de historia monetaria: 1956-1966", *Cuadernos de Economía* 14, pp. 25-105.
- Correa, Sofía. 1985. "Algunos antecedentes históricos del proyecto neoliberal en Chile (1955-1958)". *Opciones* 6 (mayo-agosto), pp. 106-146.
- Ffrench-Davis, Ricardo. 1973. *Políticas Económicas en Chile: 1952-1970*. Santiago: Ediciones Nueva Universidad.
- Garay Vera, Cristián. 1990. *El Partido Agrario-Laborista 1945-1958*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Hirschman, Albert O. 1963. "Inflation in Chile". En su *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America*. Nueva York: The Twentieth Century Fund, pp. 161-223.
- Ibáñez, Adolfo. 2003. *Herido en el Ala: Estado, oligarquías y subdesarrollo. Chile 1924-1960*. Santiago: Editorial Biblioteca Americana.

Klein-Saks. 1958. *El Programa de Estabilización de la Economía Chilena y el Trabajo de la Misión Klein & Saks*. Santiago: s/i.

Zahler, Roberto. [1978]. "La inflación chilena". En R. Zahler et al, *Chile 1940/1975: Treinta y cinco años de discontinuidad económica*. Santiago: Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, pp. 17-72.

## LA INFLACIÓN EN CHILE. DESARROLLO Y CARACTERÍSTICAS ENTRE 1939 Y 1955

Adolfo Ibáñez Santa María

### 1. INTRODUCCIÓN

Los años centrales de la década de 1950 fueron muy críticos para el desarrollo de la política económica implementada a partir de 1939. Ésta se había caracterizado por una creciente intervención del Estado en la vida económica del país. Se habían creado numerosas empresas estatales. Algunas de ellas de gran envergadura y trascendencia en todos los planos de la vida nacional: la hidroeléctrica ENDESA, la petrolera ENAP y la siderúrgica CAP (esta última de capitales mayoritariamente privados, pero asimilada a las estatales en su administración). También se habían creado muchas otras de menor envergadura, que contribuían a reforzar el protagonismo del Estado en la vida económica. Más allá de las empresas de reciente creación, numerosas normas y regulaciones de reciente origen lo inmiscuían en los más diversos aspectos de la vida económica, afectando el desarrollo del sector privado: remuneraciones, precios, cambios internacionales, créditos y seguridad social fueron los principales campos en los que se manifestó la intervención estatal.

En 1955 la inflación se había hecho crítica. Por déca-



das, ésta había alcanzado un nivel promedio de 5% anual. En los años cuarenta se había disparado al 18% promedio anual. En 1953 había alcanzado al 56% para incrementarse al 71% en 1954. Durante 1955 se temía que ésta se desbordara incontroladamente, arrastrando al país al caos. Coincidente con esta delicada situación, vieron la luz diversos documentos en los que se analizaba dicho fenómeno económico, tanto en su desarrollo histórico como en las características que mostraba entonces, y las repercusiones que podía tener para la vida del país, tanto en lo económico como en lo político.

Fue así como apareció el estudio del Banco Central de Chile, el informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el discurso del presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio, señor Jorge Alessandri Rodríguez. Este problema fue materia de constante preocupación editorial para el diario *El Mercurio*, que durante este año llamó urgente e insistentemente a rectificar rumbos para desactivar la bomba de tiempo que significaba para el país la perduración de esa enfermedad económica. También es interesante considerar el discurso sobre este tema que pronunció el senador Eduardo Frei Montalva.

Ellos no sólo dan luces sobre el fenómeno en cuestión, sino aportan importantes testimonios sobre la vida nacional y los puntos en debate durante esos años. Además, todos ellos, instituciones y personas, tuvieron gravitante influencia en los acontecimientos que se desarrollaron en Chile durante los años sesenta y setenta, lo que refuerza la importancia de estos planteamientos<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> En el presente trabajo se han omitido las notas de pie de página relativas al comentario de cada uno de los documentos que se analizarán ya que, obviamente, se refieren a ese documento en particular. De este modo se ahorra al lector la larga reiteración de citas inoficiosas y prácticamente idénticas.

## 2. EL ANÁLISIS DE LA INFLACIÓN POR PARTE DEL BANCO CENTRAL

El 28 de julio de 1955 el Banco Central envió al ministro de Hacienda un detallado estudio relacionado con la situación económica y financiera del país. También lo publicó como Anexo a su Boletín Mensual N° 327 – 328 de Mayo-Junio de ese mismo año. Con él respondía también a la petición de la Cámara de Diputados que, mediante oficio, le había solicitado un informe sobre la situación económica del país. Dicho documento analizaba primeramente los factores y la naturaleza de la inflación en Chile a partir de un análisis monetario y, finalmente, mostraba la situación a que se había llegado en aquel momento y recomendaba algunas medidas para superar la aflictiva situación que imperaba entonces.

En su primera parte dividió nuestra historia económica en diferentes períodos, para una mejor comprensión de la trayectoria de este fenómeno en la vida chilena. Se refirió primero al período anterior a la crisis de 1931 y señaló a continuación el momento de estabilización vivido entre 1935 y 1938. A continuación destacó el ciclo inflacionario que se inició a partir de entonces, distinguiendo diferentes situaciones: los años de la inflación monetaria entre 1939 y 1945, el período de expansión crediticia ocurrido entre 1945 y 1951 y el de inflación de origen predominantemente fiscal comprendido entre 1952 y 1954. Cerraba esta trayectoria explicando los desequilibrios que caracterizaban ese año de 1955.

En su segunda parte comenzaba con un exordio para realizar la urgente rectificación que la situación requería, llamando a actuar coordinadamente sobre todos los factores que amenazaban “...tan seriamente el progreso, la estabilidad económica, la armonía social y el orden en todas las actividades del país” (pág. 12). Seguidamente exponía lo que a juicio de aquella institución configuraba la situación que se estaba viviendo entonces, considerando el problema fiscal, la política monetaria y crediticia, la política cambiaria, los precios y las

remuneraciones y la gravitación de la Previsión Social en este complejo y delicado cuadro. Cerraba su presentación con un acápite de Consideraciones Generales en que llamaban a ejecutar diversas medidas de política general de ordenamiento y de fomento económico para facilitar el desarrollo del país y controlar el proceso inflacionario.

### La trayectoria inflacionaria

La primera parte del estudio comienza reseñando el período anterior a la crisis de 1931. El objetivo de este acápite apunta a señalar que la devaluación monetaria había constituido una constante en la vida económica del país desde 1875. Concluía que lo ocurrido en aquel período anterior reflejaba las diversas alternativas que habían repercutido sobre la economía de la nación.

Destaca luego los años comprendidos entre 1935 y 1938. Ellos se caracterizaron por la estabilización de los medios de pago, lo que había coincidido con un desarrollo ordenado de las finanzas públicas. De este modo había quedado demostrado que la recesión del comercio mundial y la disminución del ingreso nacional no había logrado constituir un factor insuperable de inflación interna.

### El Ciclo Inflacionario 1939 a 1955

Luego explica el período de quince años de alta inflación transcurridos desde 1939 en adelante, distinguiendo tres momentos caracterizados, cada uno de ellos, por un factor predominante, lo que no excluye la concurrencia de otros simultáneamente.

#### a) La expansión monetaria 1939 a 1945:

El estudio señala que a partir de 1939 había comenzado un nuevo ciclo inflacionario que se extendía hasta el momento en que el Banco Central había confeccionado este estudio. Dentro de este ciclo destacaba un primer momento —que el Banco lo extiende hasta 1945— en que habían predominado

los factores monetarios. Esta afirmación no significaba que en fechas posteriores hubiesen desaparecido dichos factores, sino que en años posteriores habían entrado a predominar otros que sobrepusieron a éste en importancia como elemento más dinámico de la inflación.

Para respaldar esta afirmación toma como base 100 al promedio del trienio 1936-1938 y señala que el dinero circulante aumentó hasta 1945 a 354 y la emisión del Banco Central a 338, mientras que el índice de costo de la vida y el de precios al por mayor variaron a 249,5 y 211,5 respectivamente, lo que demostraba que el exceso de medios de pago había constituido el factor determinante.

Se detiene también en lo que significó el terremoto de Chillán, con el gasto de reconstrucción que significó, y la creación de la CORFO, cuyo financiamiento consultó la posibilidad de sustituir parte de encaje bancario por documentos fiscales, lo que permitió liberar una suma importante. A lo anterior, se sumó un aumento en los redescuentos a los bancos comerciales y una expansión de colocaciones con entidades oficiales como la Caja de Crédito Agrario y la Junta de Exportación Agrícola, iniciando un amplio ciclo de expansión de los créditos bancarios que se sumó al aumento de las emisiones del Banco Central.

Particular relevancia tuvo el hecho que, entre 1941 y 1945, afectó significativamente el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, con la consiguiente alteración en el comercio mundial. Ésta, se tradujo en una excepcional acumulación de moneda extranjera en el país, la que afluyó al Banco Central. Este último debió adquirir este excedente mediante emisiones por valor equivalente para que los exportadores financiaran sus costos. De este modo, la emisión efectuada entre 1941 y 1945 incrementó en 99,61% la existente hasta antes del inicio de este período.

Al mismo tiempo, los bancos comerciales no utilizaron durante estos años sus excedentes de caja para disminuir los redescuentos, sino que los aumentaron. También el Ban-

co Central incrementó sus operaciones para con el público, lo mismo que los créditos a entidades gubernamentales como la Caja de Crédito Agrario.

Los incrementos señalados entre esos años produjeron una gran afluencia de dinero a los bancos, la que permitió una intensificación crediticia del orden del 87,47%, a la vez que el total del circulante aumentó en 108%. Al mismo tiempo, la disponibilidad de bienes se restringió, entre otros motivos, por la disminución del comercio mundial debido al conflicto bélico señalado.

Al mismo tiempo, los ejercicios fiscales arrojaron déficits durante los siete años que comprende este período, destacando los de 1941 y 1944, en que dicho fenómeno sobrepasó el 10%, lo que el Banco Central consideró como un desequilibrio de importancia. Simultáneamente, el gasto fiscal y el aumento del circulante manifestaron un acusado paralelismo. No obstante, durante estos años, el Banco Central no efectuó emisiones en beneficio del Fisco directamente, sino que, por el contrario, las obligaciones de éste para con el Banco disminuyeron levemente. Sí se beneficiaron con ellas diversas entidades gubernamentales que, de este modo, obtuvieron capitales para mantener o ampliar sus operaciones.

De todo lo anterior, el documento de 1955 analizado concluye que en 1939 se inició un ciclo de inflación monetaria. Que la importante creación de dinero en beneficio de bancos y entidades oficiales, adquisición de moneda extranjera y expansión crediticia a bancos e instituciones públicas se tradujo en creación de papel moneda. Que gran parte de este dinero permitió una gran expansión crediticia y que la gestión financiera del Estado contribuyó a una mayor expansión monetaria, la que se acentuó por la política de financiar y capitalizar instituciones fiscales. Finalmente, señala el Banco Central, frente a todo esto los índices de precios reaccionaron con algún retraso.

b) La expansión crediticia 1946 a 1951:

El aumento de la emisión se originó principalmente,

durante estos años, en la expansión crediticia que favoreció a los bancos y a las operaciones del Banco Central con el público, con el fisco y con las entidades gubernamentales.

Durante estos años la Balanza de Pagos se tornó deficitaria, motivo por el cual cesó este factor de emisión. Al contrario, se pensó que con el final de la guerra se contraería el circulante al desprenderse el Banco Central de la moneda extranjera acumulada. En previsión de este fenómeno diversas leyes obligaron a esta institución a comprar bonos fiscales y otros valores de corto plazo para suplir esta posible contracción, lo que estatizó notoriamente la emisión monetaria efectuada entonces. Los particulares debieron concurrir al crédito bancario para hacerse de dinero con el cual importar los bienes pospuestos durante el conflicto mundial. Los bancos comerciales, a su vez, recurrieron al instituto emisor mediante el mecanismo del redescuento para obtener ese dinero. Durante los años de este período las colocaciones bancarias se incrementaron en 209,3% en tanto que el total del circulante se expandió en 238%.

También el sector fiscal presionó en el mismo sentido, tanto al obtener créditos directos del Banco Central, como al venderle valores para financiar déficits presupuestarios y para capitalizar entidades públicas.

A lo anterior se sumó la importación de inflación externa, producida al finalizar la guerra, la que llegó junto con un incremento de las importaciones para satisfacer necesidades postergadas durante los años del conflicto mundial.

Simultáneamente, la espiral salarios-precios se aceleró, con lo que se presionó sobre el crédito bancario: los jornales variaron en 219,9% y el costo de la vida lo hizo en 223,7%. Cabe hacer notar que el sueldo vital para Santiago se incrementó en 256%, lo que favoreció la presión migratoria sobre la capital. También las imposiciones a las Cajas de Previsión, en moneda de igual valor, se incrementaron en 35,2% con cargo principalmente a los empleadores, lo que se transmitió a precios.

La política expansiva del Estado debió financiar gastos crecientes, de proporciones exageradas según el Banco Central. Los gastos efectivos del Estado se incrementaron durante este período en 381,5%. A esto se sumaron también los subsidios indirectos que implicaban las operaciones a un tipo de cambio menor que el real para beneficiar ciertas importaciones. Otras leyes promulgadas durante estos años, y disposiciones contenidas en la ley 7.200 de 1942, obligaron también al Banco Central a comprar bonos fiscales y otros valores de corto plazo para financiar los desajustes de la gestión financiera del Estado, lo que constituyó a éste en un fuerte generador de emisiones durante estos años, todo lo cual se sumó a la presión derivada de la expansión del crédito bancario.

Entretanto, la producción efectiva del país creció a ritmo lento, con sectores como la agricultura y la minería que se mantuvieron en niveles sensiblemente semejantes a los de 1939. Sólo la producción industrial tuvo un crecimiento destacado, pero muy inferior a la expansión monetaria. De aquí concluyó el Banco Central que el dinero fácil no había estimulado la actividad productiva, sino solamente la inflación.

c) Inflación de origen predominantemente fiscal 1952 - 1954:

En este período, las emisiones del Banco Central favorecieron mayormente las operaciones de créditos con el Fisco, de modo tal que superó con creces la suma de las operaciones con los bancos comerciales, con el público, operaciones cambiarias y otras. En 1945 los créditos directos del Banco Central al fisco representaban sólo el 8% del total de sus colocaciones. En 1954 esta participación se había elevado al 40% de sus colocaciones.

A fines de 1951 los créditos directos del Banco Central al fisco sumaban 670 millones de pesos, mientras que con las entidades públicas y semifiscales alcanzaban a 2.800 millones, siendo sus principales destinatarios la Caja de Crédito Agrario, el Instituto de Crédito Industrial, la Caja de Crédito

Minero y el Instituto de Economía Agraria. Los déficits fiscales acumulados sumaban 3.400 millones.

En 1952 el déficit fiscal se incrementó en 5.803 millones, motivado en forma importante por los reajustes de remuneraciones aprobados y sin financiamiento. La expansión crediticia bancaria, que incluye a la Caja Nacional de Ahorros, significó un aumento monetario de 8.578 millones. Y los créditos al fisco aumentaron la emisión en una cifra cercana a los 3.150 millones.

En 1953 el déficit fiscal se incrementó en 15.240 millones, en los que nuevamente tuvieron gran importancia los incrementos de remuneraciones para el sector público. La emisión total sumó 8.168 millones, de los cuales 6.659 fueron al fisco. En esta última cifra destacaron los créditos a INACO (Instituto Nacional de Comercio Exterior) por un monto de 896,7 millones. A fines de este año, el dinero circulante se había expandido en 18.459 millones, lo que significaba un incremento de 51,7% con relación al año anterior.

En el primer semestre de 1954 se había manifestado un intenso aumento de los medios de pago, debido principalmente a las emisiones a favor del Fisco. Durante el segundo semestre de ese año se produjo una pausa en la emisión, para retomar nuevos bríos en diciembre, debido a la necesidad de hacer frente a nuevos bonos y reajustes salariales.

Esta trayectoria de los factores que habían incidido en el crecimiento de la inflación desde 1939 en adelante se completaba con el cuadro para 1955. Se preveía completar este último año con un déficit fiscal de 16.000 millones, los que se sumarían a los 28.000 millones de déficits acumulados hasta entonces. A estas cifras había que sumar aun el costo de bonificaciones y reajustes salariales que aún no se concretaban. La emisión del Banco Central llegó a la suma de 9.348 millones al 30 de junio de ese año. Para el segundo semestre se preveía una inflación intensa debido a las emisiones que provocarían los reajustes del sector público y el déficit fiscal.

## El llamado del Banco Central para enfrentar el problema

Concluida la presentación de la trayectoria inflacionaria del país, y bajo el título "La situación actual" el Banco formuló un llamado a rectificar la conducción económica. Más que una descripción del momento que se estaba viviendo, que ya había sido realizada en el acápite anterior, el documento planteó una serie de recomendaciones para enfrentar el delicado momento que se vivía entonces. Esto significa que esta parte del documento debió haber sido titulada 'Recomendaciones para enfrentar la hora actual' y se divide en seis partes: el problema fiscal, política monetaria y crediticia, política cambiaria, precios y remuneraciones, previsión social y consideraciones generales.

En cuanto al problema fiscal, propone evitar leyes sin el debido financiamiento; que los gastos fijos y permanentes no se basen en las posibilidades del precio del cobre, por constituir éste una fuente aleatoria de financiamiento; resalta la necesidad de una reforma tributaria pues los gastos fiscales están sujetos a reajuste, mientras que las entradas no siempre lo están y, para evitar evasión, simplificar la tributación, tener una administración eficiente y ampliar el área tributaria; eliminar del presupuesto todo gasto superfluo, postergable o suntuario, junto con suspender los gastos mayores diferibles; separar los gastos ordinarios, que se deben cubrir con tributación, de los de inversiones fiscales, que se deben cubrir con ahorro público o privado; suprimir las facultades contenidas en las leyes 7.200 y 11.575; en resumen, ordenar las finanzas, mejorar la tributación y evitar reajustes onerosos, junto con mantener estas políticas durante largo tiempo.

En cuanto a política monetaria y crediticia hace hincapié en que la necesidad de crecimiento de los medios de pago sea coherente con el crecimiento de la producción, y que se ha desvirtuado al Banco Central como el regulador del circulante. Para este fin propone equilibrar el presupuesto fiscal; dotar a los organismos fiscales y semifiscales de una capitalización

adecuada a sus finalidades; abandonar el subterfugio de liberar parte de los encajes bancarios porque constituía creación de dinero; restablecer el sentido original del redescuento como instancia de emergencia y no como procedimiento usual; excluir los depósitos fiscales del sistema crediticio por ser de corto plazo y de elevadísimos montos; evitar que el público y las empresas recurran al crédito para protegerse de la desvalorización de la moneda, para lo cual pide un control selectivo de la expansión en toda la actividad crediticia y verificar que el destino de los créditos sea el fomento de la producción y no un sustituto del capital de trabajo.

Respecto de la política cambiaria pide establecer un cambio real con fluctuación libre y depósito previo proporcional, bonificación directa a bienes de consumo masivo y subsidios directos a exportaciones para evitar tipos de cambios excepcionales; preparar una nómina de mercaderías de importación permitida; señalar contingentes físicos para los principales rubros de importación; coordinar las adquisiciones del Estado en función del interés nacional y coordinar el presupuesto fiscal con la estimación de divisas para llegar a un Presupuesto Económico Nacional y centralizar la acción de los organismos del Estado sincronizándolo con las medidas financieras y monetarias. Se trataba de reformar profundamente el régimen de cambios y los mecanismos de importación y de exportación para evitar sus desastrosas consecuencias sobre la economía nacional.

En cuanto a precios y remuneraciones pide frenar y corregir todos los factores señalados en el documento para vencer la tensión alcista de modo de quebrar la espiral salarios-precios; pide también acompañar la rectificación económica con medidas de corto plazo para contener alzas de precios y ejercitar la estabilización con justicia, firmeza y continuamente para terminar con las presiones sobre precios y sueldos, evitando alzas masivas de remuneraciones propendiendo al aumento de la producción nacional.

En cuanto a la previsión social señala que se debe tender

a entregar beneficios equivalentes para todos los imponentes, incrementando el porcentaje de beneficios repartible (60%) a costa de los gastos u otros ítemes y eliminando la anarquía que impera en los diferentes sistemas de previsión y sus cuantiosos gastos administrativos, a la vez que ordenar y custodiar la inversión de sus fondos.

El documento concluye con un acápite de Consideraciones Generales en el que se indica que las medidas financieras y monetarias pueden tener efecto en el corto plazo, pero que para evitar reincidir se debe atender al desarrollo económico de largo plazo, para lo cual se hacen necesarios programas de fomento como los de la agricultura y del transporte en marcha entonces. Estos deberían tener como finalidad equilibrar la Balanza de Pagos, ampliar la oferta de productos alimenticios y de materias primas industriales y dar prioridad a los esfuerzos económicos para encuadrar las expectativas de inversión con las posibilidades de ahorro, de modo que se eviten las presiones inflacionarias y no se invada las actividades privadas con iniciativas mal concebidas y peor financiadas. Complementariamente, indica la necesidad de desarrollar las fuentes de energía —petróleo, carbón e hidroelectricidad—, estimular las industrias básicas de exportación y la inversión extranjera.

Termina subrayando que la industrialización acelerada, la inflación interna y la elevación del nivel de vida presionan la balanza de pagos; que si a todo esto se le suma la estagnación agropecuaria se entienden las principales causas de los desequilibrios que han desvalorizado la moneda.

### 3. EL INFORME DE LA CEPAL SOBRE LA INFLACIÓN CHILENA

Poco antes que el estudio del Banco Central viera la luz, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) publicó su informe anual sobre la realidad de los países del continente. Parte de ese documento está compuesto por el análisis que dicho

organismo internacional hizo de la inflación chilena y que fue el que la revista *Panorama Económico* publicó en sus números 126, 127 y 128 de 15 y 22 de julio y 5 de agosto de 1955. Para la síntesis que sigue, se entenderá como ‘el documento’, o ‘el análisis’ sólo a esta parte.

Es éste un complejo documento en el cual se describen las características de la inflación y las diversas formas de atacar aquel problema, señalando los pro y los contra de cada una de las posibles soluciones que postularían las posiciones tradicionales, es decir, monetaristas. Las consideraciones contenidas en sus acápites finales manifiestan que este informe apunta a prevenir sobre las limitaciones de la política monetaria para combatir la inflación ya que, para ellos, sería imposible desligarla tanto de las necesidades que importaba la política fiscal, como del surgimiento de los sindicatos, factor novedoso en la vida económica mundial, orientados a defender el poder adquisitivo de los sueldos y salarios de las grandes masas. Pero se deja en claro que en este documento no se emiten recomendaciones, pues afirman que los técnicos no pueden entrar en ese campo, ya que siendo la inflación un problema económico y social, le corresponde al mundo de los políticos postular las soluciones, si es que estima conveniente introducirlas, señalando hasta que punto implementar esas medidas, y decidiendo cuándo hacerlo, por cuanto ellas necesariamente alterarían la distribución del ingreso y, con ello, las conquistas de los trabajadores.

También hay que tener presente que en él se defiende la postura cepaliana que veía como indispensable la unión económica del continente en función de la política de sustitución de importaciones. Es éste un planteamiento que expresa embrionariamente las ideas que llevaron en 1967 a la creación del Pacto Andino, tratado propuesto por el gobierno chileno de entonces y que apuntaba a la integración económica (posteriormente quiso adquirir también una faceta cultural). La expresión “...el vigoroso desarrollo del comercio latinoamericano”, que se lo debía comprender como una complementación sectorial, era postulada como factor determinante del



crecimiento económico de nuestros países y, por eso mismo, una solución verdadera al problema de la inflación y de otros males económicos, por cuanto permitiría realizar la segunda oleada de la sustitución de importaciones, ya que había finalizado la primera abocada a los productos de fácil sustitución. En esta segunda, se requerirían capitales y mercados de mayor envergadura, alcanzables sólo mediante la complementariedad y la suma de las fuerzas de los diferentes países del continente.

Es importante llamar la atención sobre el hecho que en este documento, el mundo técnico se supedita voluntariamente a la primacía del mundo político, situación que finalmente se impondrá en Chile con el gobierno de Frei y la Democracia Cristiana (1964-1970). Es necesario subrayar este asunto, ya que desde el gobierno del Movimiento Militar, instaurado en 1924, se había subrayado la necesidad imperativa de reconocer y entregar un papel preponderante a los estamentos técnicos en la conducción nacional. Fue así como a partir de entonces se desarrolló una línea fundamental de conducción política realizada administrativamente, principalmente a través de organismos públicos de nueva creación. Estos fueron copados en sus cargos directivos por ingenieros civiles en cuanto manifestación profesional más excelsa en relación a los requisitos técnicos que se pedían para la conducción nacional. Estos nuevos organismos, creados a partir de 1927, impulsaron numerosos proyectos de fomento sectorial. La posterior creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en 1939, consolidó esta línea administrativa de la conducción del país mediante un gran organismo de fomento multisectorial que, por lo mismo, tendió siempre, y normalmente con éxito, a supeditar la conducción política del gobierno a sus enormes, diversos y costosos planes<sup>2</sup>. Este predominio de los estamentos técnicos que había caracterizado a las tres décadas anteriores, le da especial relieve al innovador

<sup>2</sup> Ibáñez Santa María (1983).

planteamiento cepalino, en cuanto privilegiar la primacía del mundo político.

El estudio de la CEPAL se ordenó en tres partes: la primera relativa al lento crecimiento de la economía chilena. La segunda abordó el desarrollo del proceso inflacionario y, la tercera, indicaba cómo debía plantearse el problema inflacionario en ese momento.

#### a) El lento crecimiento de la economía chilena:

La primera parte comenzaba describiendo el trasfondo de la inflación, señalando que era un problema de antigua data que se había agravado con la crisis económica de 1931, si bien ésta había ayudado a superarla en un primer momento. A partir de entonces, afirmaba que la economía se había desarrollado con lentitud debido a un contexto externo negativo, insuficiente capitalización y debilidad de la agricultura. Señalaba, a continuación, que a partir de aquella crisis el crecimiento del producto había ido a la par con el de la población, con lo que no había aumentado la cantidad de bienes por habitante. Afirmaba que este estancamiento se debía a la baja productividad que, luego de incrementarse hasta 1945, había comenzado a descender desde entonces.

En cuanto al consumo, indicaba que la débil mayor cantidad de bienes y servicios disponible había sido absorbida por los gastos corrientes de Estado y sus inversiones, a pesar que estas últimas continuaban siendo bajas, y que los pequeños incrementos se debían sólo a inversión extranjera. La población, entretanto, se había ido desplazando hacia ocupaciones urbanas de baja calificación y pequeña necesidad de capital.

La capacidad para importar había disminuido en 40% desde la crisis mencionada, lo que constituía un grave escollo para el desarrollo y evidenciaba, también, la gravedad del contexto externo negativo en que se desarrollaba la economía chilena. Si antes de la crisis la capacidad para importar significaba un 59% de los bienes y servicios disponibles, este guarismo había llegado finalmente al 21%. El país sólo podía importar para

cubrir sus necesidades corrientes más apremiantes, quedando incapacitado para importar bienes de capital sin desatar una severa crisis en la Balanza de Pagos. Las políticas cambiarias y de precios, implementadas a partir de la crisis, tendían a subsidiar el consumo popular desincentivando la producción exportable. Esta situación había llevado a la sustitución de importaciones, la que había tenido más éxito en el sector industrial que en el agrícola, y consideraban que el país ya había logrado superar la primera etapa de la sustitución fácil.

b) El desarrollo del proceso inflacionario:

La segunda parte del informe, relativa al incremento sostenido de la inflación, comienza haciendo hincapié en la disminución del ingreso real experimentada por el país a partir de la crisis. Si bien la inflación había ayudado a superarla en un primer momento, pronto se había transformado en vicio, desatando la espiral de precios y salarios. Ésta se había reforzado debido a la simultánea consolidación de las organizaciones sindicales en la vida del país, posibilitando una defensa más efectiva de las remuneraciones.

Tradicionalmente la inflación habría sido, en opinión de estos técnicos cepalianos, utilizada por el Estado y los empresarios para conseguir una mayor cuota en el ingreso real de la colectividad, a expensas de las masas trabajadoras o del aumento que les habría correspondido por el incremento general de la productividad. El vigor exhibido por estas organizaciones sindicales a partir de los años 30 se relacionaría con el desplazamiento real del ingreso provocado por esa tendencia tradicional de los sectores dominantes, ya que cuando el ingreso real se ha contraído se desata la pugna por volver a las situaciones anteriores, lo que desata la espiral de precios y salarios. De aquí que esta espiral se habría originado en la vulnerabilidad del país frente a las fluctuaciones y contingencias exteriores.

Continúa luego señalando los elementos que promovieron la espiral inflacionaria. Señala que el sector público recibía en 1929 el 58% de sus ingresos de las exportaciones; en

1932, sin embargo, esta cifra se había reducido al 27%. Con todo, mantuvo sus gastos por encima de la recaudación, generando déficits que, además de aportar a la reactivación en un primer momento, desataron la inflación y, con ésta, la pugna por ajustar precios y salarios. Los empresarios, por su parte, no acudieron a sus utilidades para enfrentar este ajuste, sino a la expansión del crédito bancario, con lo que provocaron nuevas alzas y nuevos ajustes; lo mismo con sus necesidades de inversión. La disminución de bienes y servicios provocada por la crisis impidió volver a los niveles de remuneraciones preexistentes, lo que impidió detener la presión hacia el ajuste. Las alzas de precios y remuneraciones hicieron inevitable la devaluación monetaria, generando la necesidad de nuevos ajustes. Durante los momentos en que la situación externa se ha vuelto favorable se han incrementado los gastos y, al invertirse la situación, éstos no se disminuyeron sino que se incrementó el déficit o se elevaron los impuestos. Estos últimos, al ser principalmente indirectos, gravaron a la población que, entonces, clamó por nuevos ajustes. Con todo, la magnitud de los déficits habría sido menor que las alzas de precios, demostrando la fuerza de la presión inflacionaria proveniente del sector privado. Los déficits se habrían incrementado también por los subsidios a las importaciones de bienes de consumo popular, lo que habría anulado el beneficio de esos subsidios.

Completa este deprimente análisis la afirmación de que las oscilaciones externas siempre inciden negativamente, reforzando la presión de la espiral: si suben los precios externos, hay que subir las remuneraciones; si bajan, no se puede mantener lo ganado, lo que también empuja la espiral. También se considera la incorporación posterior de grupos inicialmente más débiles y que se fueron organizando paulatinamente a lo largo del tiempo, que van agregando presión adicional a la espiral. Todas estas presiones inflacionarias actuaron sobre una masa disponible de bienes y servicios que fue aumentando muy lentamente, lo que incrementó la inflación, ya que las inversiones de los privados no generaron un incremento significativo de los bienes y servicios disponibles.

El estudio concluye esta segunda parte señalando las consecuencias sobre la distribución de los bienes y servicios disponibles. Si bien aquí se introducen conjeturas debido a que harían falta estadísticas de las que no se disponía al momento de redactarse este estudio, se concluye que los sueldos (empleados) y los impuestos (sector público) aumentaron su participación. En cambio, la disminuyeron los salarios (obreros) y las utilidades (empresarios).

c) El planteamiento del problema:

La tercera parte de este documento cepaliano se centra en lo que llama el planteamiento presente del problema o, dicho de otra manera, de qué forma este complejísimo problema debía ser visto y analizado en ese momento por los estudiosos, investigadores, público interesado y políticos.

Comienza llamando la atención sobre la gravedad del caso chileno, debido a que se deben considerar tres aspectos íntimamente ligados: eliminar la presión inflacionaria, lograr el equilibrio exterior y atenuar la inestabilidad de la economía chilena. Resaltan el hecho que no constituyen problemas aislados ya que todas sus aristas se conjugan: la estabilización de precios y remuneraciones, de la política monetaria y de la fiscal; las inversiones, medidas cambiarias, estímulos a las exportaciones y restricción a las importaciones.

Insisten en que la inflación deriva de la pugna por distribuirse una masa de bienes y servicios por habitantes que disminuyó violentamente con la crisis del 31, que se recuperó con gran tardanza y que sigue creciendo con gran lentitud. De lo anterior se concluye la imperativa necesidad de acelerar el ritmo de desarrollo económico. Pero que no corresponde a los técnicos hacer recomendaciones para solucionar este grave y complejo problema, ya que el plantear soluciones constituye un asunto básicamente político.

En cuanto a la presión inflacionaria interna, recuerdan que proviene de los empleados y obreros, del Estado y de los empresarios y que se manifiesta en un exceso persistente de

ingresos monetarios sobre la masa de bienes y servicios disponibles. Y que la solución debe apuntar a aliviar gradualmente este exceso hasta que desaparezca la presión.

Respecto al grupo de empleados y obreros plantean tres preguntas: ¿Sería posible evitar incrementos de rentas no relacionadas a la productividad o a la relación de precios de intercambio? La respuesta que se dan oscila entre la duda y la negación; ¿sería posible aumentar remuneraciones sólo a grupos rezagados hasta conseguir una adecuada relación entre todos los grupos?, también la respuesta oscila entre la duda y la negativa; y ¿sería admisible un ajuste en proporción decreciente con respecto a la magnitud de las remuneraciones?, igualmente se oscila entre la duda y la negativa. Sin embargo, reconocen que es imprescindible actuar sobre esta materia: de aquí el importante papel de los políticos para lograr un consenso en torno a la acción a desarrollar.

En cuanto al sector público, comienzan señalando que sin eliminar el déficit (que expande el crédito) sería contraproducente ajustar las remuneraciones. Que para eliminarlo existen tres alternativas: reducción de gastos, aumento de impuestos y empréstito. En cuanto a la primera alternativa, ésta genera depresión y cesantía. Respecto del aumento de impuestos: si se trata de impuestos indirectos, éstos agravarían el ajuste de las remuneraciones; si impuestos directos, reducirían la capacidad de capitalizar. Con todo, hay que mejorar la recaudación y la administración de los tributos. La tercera, el empréstito, si es interno es imposible mientras haya inflación; si externo, se generan problemas con la Balanza de Pagos. También es posible eliminar los subsidios a las importaciones de bienes de consumo popular, lo que se cruza con el ajuste de remuneraciones. La conclusión frente a este nudo ciego es que eliminar el exceso inflacionario conlleva un serio problema social y político que supera el ámbito de acción de los técnicos.

Respecto del sector de los empresarios, la posibilidad de aumentar los impuestos es compleja, por cuanto limita las posibilidades de capitalización; el uso de instrumentos mone-

tarios podría expandir el crédito con sus nefastas consecuencias o, de lo contrario, su restricción podría impedir la respuesta a los necesarios ajustes de remuneraciones. Otra posibilidad que discuten es la de ajustar los precios a los costos en el caso de los servicios de utilidad pública, con el riesgo de alejar las necesarias inversiones, o de producir una descapitalización. La conclusión general de este acápite es que cualquier solución trae aparejada arduas dificultades.

El segundo de los aspectos interrelacionados que se menciona es el desequilibrio exterior. Aquí se apunta directamente a la integración continental para lograr economías en la sustitución de productos más complejos, como los que podría aportar la industria metalúrgica; también a promover exportaciones nuevas como la celulosa. Estas medidas tardan en materializarse y los problemas de Balanza de Pagos dificultan la posibilidad de inversiones de capital. Como el coeficiente de inversiones es también bajo, se dificulta el crecimiento del producto bruto, lo que dificulta la política antiinflacionista. También se ve difícil costear con recursos externos las inversiones públicas mientras maduran las medidas de ajuste fiscal, aliviando la tensión exterior.

El tercer aspecto de esta ligazón se refiere a la inestabilidad de la economía chilena, dado que se trata de un país vulnerable a las fluctuaciones y contingencias exteriores. A esto se agrega la gran proporción, en el sector público, de las recaudaciones afectadas por los factores exteriores. Si se aumentaran las exportaciones con el desarrollo de nuevos bienes disminuiría su vulnerabilidad; de lo contrario, tendría que combinarse con políticas anticíclicas, y recuerdan los acuerdos de la Conferencia de Río realizada en 1954, que premia este tipo de políticas en materia exterior.

Cierra estas consideraciones un acápite dedicado a resaltar la necesidad de acelerar el crecimiento, ya que su debilidad es el gran talón de Aquiles de la economía chilena. Se afirma la necesidad de importar capital extranjero y de incrementar la productividad. Todo esto lleva a concluir que cualquier po-

lítica antiinflacionista debe formar parte de un plan de desarrollo económico. Se afirma también que la pugna inflacionista es un desahogo psicológico que se alivia viendo la cercanía del desarrollo, ya que la inflación no es sólo un fenómeno monetario, sino principalmente un fenómeno de honda significación social.

#### d) Conclusiones:

Termina este documento con algunas reflexiones sobre política antiinflacionista. Nuevamente subrayan que, como técnicos, no recomiendan soluciones, sino que muestran la complejidad del problema y sus connotaciones económicas, sociales y políticas, ya que las soluciones que se adopten incidirán directamente en la distribución del ingreso entre empleados, obreros, empresarios y sector público. Aquí se presentan algunas soluciones basadas en supuestos estadísticos y supuestos conductuales de los diversos actores.

Reafirman nuevamente que el conjunto de la exposición apunta a señalar la complejidad del problema y la necesidad de combinar el esfuerzo nacional con medidas de carácter internacional; a subrayar la importancia de la colaboración de todos los grupos para aplicar las medidas antiinflacionistas; y a recoger las enseñanzas de tan extraordinario caso de inflación. Insisten, finalmente, que la inflación chilena es un fenómeno nuevo en el continente. Que es una consecuencia de la evolución social contemporánea. Que el instrumento sindical es clave y que tiene una importancia creciente en el desarrollo económico, y que se lo debe combinar con los instrumentos fiscales y monetarios para que éstos sean eficientes en esta nueva etapa histórica.

## 4. COMPARACIÓN ENTRE LOS DOS DOCUMENTOS RESEÑADOS

De la comparación de estos dos documentos resaltan claramente sus diferencias. Debe indicarse, antes que nada, que

ambos estudios aparecen complementados y respaldados por numerosos gráficos y cuadros estadísticos. Sin embargo, el del Banco Central es parco y atenido a las cifras, siguiendo las pautas del análisis monetarista. Su ordenamiento cronológico ayuda a una mejor comprensión del problema inflacionario; no obstante, no siempre sus afirmaciones aparecen claramente respaldadas por los cuadros estadísticos que acompaña. La información contenida en éstos ayuda, en algunos casos, a matizar y enriquecer algunas de sus afirmaciones.

También debe tenerse presente que, para los efectos del desarrollo de las explicaciones del Banco Central, no siempre es adecuada la diferencia sistemática que hace de la Administración Central respecto de lo que llama entidades públicas y, a veces, semifiscales. Sin perjuicio de que constituye un desglose interesante para conocer más detalladamente el funcionamiento del Estado aquellas décadas, se manifiesta en esa diferenciación el impacto que producía en los hombres de entonces la nueva Administración Pública que se había ido creando a partir de la profunda redefinición del Estado operada a partir del Movimiento Militar de 1924. Ésta se había ido perfilando en torno a las instituciones de fomento económico y de protección social, es decir, aquellas que manifestaban más excelsamente el carácter intervencionista del Estado en los asuntos económicos y sociales y, mediante las cuales, las numerosas empresas estatales que se fueron creando en aquellos años afinaron su carácter de servicios públicos de nuevo cuño.

La explicación cepaliana, en cambio, resulta más discursiva a pesar de la gran cantidad de gráficos y cuadros estadísticos que la complementan. Tres son los rasgos que mejor contribuyen a perfilar este carácter: primero, la afirmación que los sindicatos constituyen un elemento novedoso pero fundamental para explicar el fenómeno inflacionario y para diseñar cualquier política antiinflacionaria; segundo, la presentación de los problemas como nudos ciegos y prácticamente sin solución, hecho que obligaba a recurrir a los po-

líticos para implementar cualquier política que pretendiere resolver el problema de la inflación, si es que se consideraba que, en definitiva, era conveniente enfrentarlo; y tercero y final, la reiteración de que las causas fundamentales derivaban de las fluctuaciones de la economía mundial y que, dado el pequeño tamaño del país, ninguna solución era factible sin proyectar una integración económica de nuestro continente lo que, en definitiva, se traducía en una dilución de la individualidad del país y de su soberanía. En dicho análisis estos tres rasgos se complementan para demostrar que las ideas monetaristas no eran suficientes para explicar el problema, como tampoco para plantear soluciones, no obstante que se le reconoce validez a ese tipo de análisis, aunque se le disminuye trascendencia debido a su pretendida incompletitud. En suma, constituye un documento complejo que le da riqueza y relieve al panorama económico chileno al incluir una diversidad de antecedentes que inciden en la vida del país durante las décadas centrales del siglo XX.

## 5. EL DISCURSO DE JORGE ALESSANDRI, PRESIDENTE DE LA CONFEDERACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y DEL COMERCIO

Este largo documento fue transmitido por la radio de la Sociedad Nacional de Agricultura en la noche del 22 de agosto de 1955 y publicado por partes en el diario *El Mercurio* en sucesivas ediciones a partir del 23 de agosto. Además, fue analizado editorialmente por el mismo diario en su edición del 25 de agosto. En dicho artículo se destacó que el señor Alessandri había realizado "... un análisis profundo, completo y claro de la situación económica, para ofrecer a la opinión pública ... un cuadro de las causas que originan la inflación, los efectos que este mal ocasiona a los diversos sectores del país y la línea de conducta que debe seguirse si se desea evitar un desenlace catastrófico, como sería la anulación completa

del valor de la moneda y una virtual quiebra de las finanzas públicas, provocada especialmente por lo errores de la política gubernativa de los últimos quince años". Fue publicado al mismo tiempo en *Industria*, Boletín de la Sociedad de Fomento Fabril, N° 8, agosto de 1955, p. 425 a 447, en versión resumida pero autorizada, y sin ningún comentario de los editores.

También se publicó en *Panorama Económico*, la misma versión resumida, en su número 132 del 14 de octubre de 1955. En el mismo número acompañaron un extenso comentario a dicho documento, el que terminaron sintetizando que "... si se quisiera dar una visión de conjunto de la exposición Alessandri, bien se podría decir que en lo substancial es una crítica a la política económica de los últimos quince años, que resulta convincente en su aspecto más específico, v.g., en lo que atañe a los efectos sobre la economía de las empresas. En su tenor positivo, sin embargo, no arroja mayores luces respecto de los criterios o medios concretos de rectificación, salvo la proposición para reglamentar la política de remuneraciones. Por desgracia, este tema sólo es abordado en su aspecto más formal"<sup>3</sup>.

Este documento está centrado en los problemas que habían acarreado para la vida de las empresas las políticas económicas impulsadas a partir de 1939. También contiene alcances relativos al carácter indebido de las exposiciones realizadas por algunos economistas: probablemente una velada alusión a los documentos de la CEPAL y del Banco Central. Contiene también numerosos cuadros estadísticos y gráficos. *El Mercurio*, en su editorial ya citado del 25 de agosto de 1955, afirma que algunos de estos cuadros y gráficos habían sido divulgados anteriormente por el Instituto de Ingenieros de Chile y la Sociedad de Fomento Fabril, con la

colaboración de los señores Raúl Simón y Rodolfo Jaramillo, pero que en esta ocasión se presentaban actualizados<sup>4</sup>.

La exposición de Alessandri se divide en cuatro partes carentes de títulos. La primera se refiere a la intervención del Estado y las dificultades que ella ha acarreado para la vida de las empresas. La segunda, al sistema tributario y el modo como éste ha afectado a las rentas y la capitalización de las empresas; por extensión alude también a la falsedad de los lugares comunes sobre este tema, repetidos por políticos y economistas. En la tercera parte aborda aspectos económicos generales que han incidido negativamente en la vida de las empresas y de las personas. Finalmente, la cuarta parte está dedicada al tema de los sindicatos y las remuneraciones, y la incidencia de ellos en la baja productividad de las empresas y del país como conjunto.

#### a) La intervención del Estado:

Comienza la primera parte afirmando que en 1939 cambió la política económica del país, abriendo paso a la intervención estatal, la que trajo consigo una disminución de la capitalización y de la disponibilidad de divisas. Afirma también que a partir de entonces se ha manifestado un mejoramiento económico de los asalariados, lo que señala como un triunfo de esta nueva política, contradiciendo las afirmaciones en contrario de estudios económicos, a los que achaca información insuficiente, no obstante señalar que algunos grupos han quedado postergados; en otras partes de la exposición en que vuelve sobre este tema el autor deja ver entre líneas que se

3 *Panorama Económico*, N° 132 del 14 de octubre de 1955, p. 556 a 563; cita en p. 563.

4 De la revisión de los *Anales*, publicación del Instituto de Ingenieros de Chile, años 1953 a 1955, no aparece ningún estudio relativo a la inflación. Lo mismo sucede con *Industria*, publicación de la sociedad de Fomento Fabril en esos mismos años. Sin embargo, en esta última el tema de la inflación es recurrente. Podría señalarse como uno destacado la intervención de su presidente señor Walter Müller en la Cuenta rendida en la 69ª. Junta General Ordinaria de Socios, del 7 de enero de 1953 y publicada en el N° 1 de enero de ese año, p. 47-52, acápite N° 4.

había hecho un uso intencionado de esta pretendida postergación de los asalariados para sustentar la necesidad de introducir cambios políticos radicales.

En cuanto a la inflación afirma que la falta de un incremento adecuado de la producción ha impulsado el proceso inflacionario, el cual ha sido muy perjudicial para las empresas debido a que las necesidades de aumentar constantemente el capital de explotación ha reducido las posibilidades de inversión para elevar la producción. También, que las utilidades y los dividendos pagados habían disminuido notablemente, lo que había afectado las posibilidades de capitalizar. De todo lo anterior desprende la imposibilidad de atender las alzas de remuneraciones sin subir los precios. Cierra esta parte señalando que la inflación se había transformado en fuente de especulación y de enriquecimiento ilícito para algunos empresarios.

#### b) El sistema tributario:

La segunda parte comienza explicando los efectos nocivos que tendría una reducción del crédito para corregir la política monetaria, ya que la inflación lo torna indispensable para cubrir las operaciones productivas debido a la disminución de las utilidades. Luego afirma que la reducción de éstas es lo que explica la menor recaudación en los impuestos directos, contradiciendo la explicación difundida de que los impuestos indirectos (o sea, aquellos que afectan a la población en general) habían aumentado más. Corrobora lo anterior analizando los diversos tipos de impuestos, afirmando que no había falta de equidad tributaria en beneficio de las empresas, sino que la carga tributaria excesiva e inadecuada inducía a la evasión y que, por lo mismo, la fiscalización no debía concentrarse de modo especial en quienes cumplían honradamente sus deberes.

#### c) Aspectos generales:

En la tercera parte comienza mostrando el exorbitante incremento per cápita de los gastos fiscales, que había ascendido, en moneda de igual valor, 2,1 veces entre 1939 y 1954,

sin que se hubiera capitalizado al país con las necesarias obras públicas; tampoco habían incidido en ellos la puesta en marcha de ENDESA, CAP y ENAP, ya que éstas se habían financiado con créditos externos. De este modo, de la política de los quince años anteriores había resultado un incremento de los gastos públicos, una elevación de los impuestos directos que gravan la capitalización y un aumento del poder adquisitivo de las remuneraciones.

Aborda en esta parte el tema de los estudios económicos, destacando su importancia para el conocimiento de la realidad, pero subraya que las interpretaciones interesadas y tendenciosas son las responsables de las perturbaciones de criterio de las personas y fatales para el porvenir del país y el bienestar de los trabajadores. Para evitar estos efectos nocivos señala la necesidad de que se basen en estadísticas adecuadas, y que los economistas estén desligados de intereses políticos partidistas, en grado aún mayor que en la Magistratura Judicial. Muestra que los organismos y estudios internacionales dan más importancia a las situaciones externas, que no son modificables, que a las internas, que sí lo son, lo que crea confusiones dentro del país y distanciamientos con otros (en esto último se refiere a los vínculos con los Estados Unidos de Norteamérica).

En cuanto a la distribución de la renta nacional, señala que las rentas patronales corresponden a infinidad de microempresarios y que el promedio de ellas se ubica entre las de empleados y las de obreros; esto indica que las rentas de empleados están muy por encima de la renta promedio que permite el país y que para mejorar las de los obreros se requiere incrementar la producción y retrasar el ajuste de las rentas de los empleados y las de mayor nivel para evitar la escalada inflacionista. Indica también que las proposiciones de cambios radicales son propias de ignorantes, de ambiciosos o de ideólogos que harán la infelicidad del pueblo. También la imposición del salario mínimo será un factor de inflación, tal como lo había sido el sueldo vital y los reajustes automáticos: sólo se reforzaría la espiral de mayores remuneraciones que



exigen mayores créditos que, a su vez acarrearán mayores costos, lo que desemboca en mayores precios.

d) Sindicatos y remuneraciones:

En la cuarta parte, relativa a los sindicatos y las remuneraciones en relación a su incidencia en la productividad de las empresas y del país, llama la atención sobre la desnaturalización del régimen sindical, porque se había perdido el equilibrio entre empresarios y trabajadores, ya que las normas laborales habían sido dictadas para ser aplicadas en un régimen liberal, donde la competencia pone un límite a ambas partes. Afirma que en Chile habían desaparecido los derechos de los empresarios, debido a la intervención estatal y a la debilidad de los gobernantes que anteponen sus intereses electorales, y a la de funcionarios que anteponen sus intereses de poder. De este modo, el intervencionismo y la prepotencia sindical han disminuido las utilidades y el crecimiento de la producción, y han significado un sacrificio inmoderado de los consumidores que son los que han debido pagar las 'reivindicaciones' sindicales. De aquí que la única solución sería quitar a las partes la facultad de regular los aumentos de remuneraciones y establecer una legislación rigurosa que, en lo posible, cuente con el convencimiento de los asalariados.

Destaca la necesidad de que las remuneraciones guarden relación con la eficiencia de las maquinarias utilizadas en la producción, teniendo presente también que la inflación y las fijaciones de precios han incidido negativamente en la renovación de los equipos industriales. Sin embargo, el poder de los sindicatos y de los funcionarios ha anulado los incrementos de productividad y bajas de costos impidiendo reducciones de personal. Señala también que las racionalizaciones ponen en jaque algunas corruptelas incluidas en las conquistas sociales. Todo lo anterior se agudiza por la proliferación de las huelgas y el costo que representan, el que se vería incrementado con el pago de los días de huelga ya que prevalecerían los intereses de grupos sobre el interés de la colectividad. Esta situación podía llegar a ser fatal si se replicaba en la agricultura.

En cuanto a los regímenes de previsión señala los abusos a que se habían prestado y la carestía de su administración, generando claros contrastes entre diversos grupos en cuanto a los beneficios a obtener, por lo que señala la necesidad de unificar todos los regímenes en contra de los más beneficiados que se aferraban a sus privilegios.

e) Conclusiones:

Terminó Alessandri destacando algunas conclusiones e influencias de los gremios en la vida pública que recapitulan y resumen este largo documento. Alude también tácitamente a la Central Única de Trabajadores (CUT) de reciente creación entonces, subrayando que sus proposiciones agravarían la desmedrada situación existente, ya que sólo la capitalización interna y externa podía sustentar el mejoramiento del nivel de vida de la población. Señala que el apresuramiento excesivo en esta materia había desencadenado la inflación, dificultado la capitalización y alejado los capitales externos, por lo que se requería terminar con la inflación para lograr todo lo demás, reduciendo también los excesivos gastos fiscales, los reajustes de remuneraciones y la pesada carga previsional.

Señala que para lograr todo esto se requería de un gobierno con mayoría parlamentaria, consciente de sus deberes y ajeno a la demagogia. Pero no se hacía ilusión del gobierno de entonces, por lo que llamaba a los asalariados y sindicatos a convencerse de lo erradas de sus posturas anteriores, para que recapitularan y ver modo de poder ayudarlos a lograr sus objetivos de fondo, ya que empresarios y trabajadores eran sólo uno en definitiva y que, por encima de banderías políticas e ideológicas, insistía, debía prevalecer la armonía y la comprensión.

Tal como lo afirmara *Panorama Económico*, se trata de un documento centrado en los problemas que la inflación había causado en las empresas, como efecto de las políticas económicas implementadas desde 1939 en adelante. No obstante lo anterior, en diversas partes del documento afirma la realidad del mejoramiento del nivel de vida de los asalariados

como efecto de las políticas seguidas desde 1939 en adelante. Por la fecha en que fue expuesto —fines de agosto de 1955—, se puede colegir que mediante esta exposición el presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio se hizo parte del gran debate que se llevó a cabo durante el año 1955 motivado por el incremento explosivo de la inflación que se manifestaba en ese año y que venía de los años anteriores.

Con ésta de Alessandri se completaron las tres visiones que terciaron durante 1955 frente al problema de la inflación en la vida chilena: la del Banco Central, de carácter monetarista; la de la CEPAL, que resaltaba el surgimiento de los sindicatos como nuevo factor económico a considerar en los análisis de la vida económica y que privilegiaba las soluciones políticas; y la de Alessandri, que resaltaba la incidencia de la inflación en la vida de las empresas, defendiéndose de los dos anteriores al destacar que las restricciones crediticias serían funestas (Bco. Central), y que las políticas sindicales de reajustes de remuneraciones (CEPAL) sólo incrementarían aún más el flagelo inflacionario. Como solución última, ésta postura llamaba a los sindicatos a reconsiderar sus posiciones y a considerar la unidad de intereses que debía prevalecer entre trabajadores y empresas.

## 6. El diario *El Mercurio*

El año 1955 se abrió con un sombrío pronóstico respecto del nivel que podría alcanzar la inflación, y los hechos que se fueron sucediendo sólo corroboraron la validez de lo que se había anticipado. Frente a esta poco auspiciosa situación, el diario *El Mercurio* tomó una postura militante en favor de implementar una política antiinflacionaria sólida y perdurable.

Esta línea marcó su orientación durante todo el año. Casi no hubo día en que su página editorial no entregara algún artículo sobre este candente tema. Entre los editoriales propiamente tales, y otros artículos, generalmente firmados,

se analizó en forma reiterada las características del problema y sus variadas repercusiones en la vida cotidiana del país y, específicamente, en su actividad económica.

Fue así como en este diario se analizó constantemente este problema y, simultáneamente, se planteó la urgente necesidad de abordarlo en forma eficaz para devolver la tranquilidad a la vida del país. Su planteamiento básico radicó en que la inflación había llegado a tal extremo, que había introducido al país en una situación tal de caos, que amenazaba la estabilidad institucional misma. A partir de esta premisa se entiende el sentido de urgencia con que constantemente lo abordó.

Sus reiterados análisis del fenómeno que nos preocupa, y de los temas anexos a él, no constituyen estudios académicos acabados, tal como los anteriormente reseñados. Es difícil incluso escoger una selección de los principales artículos referidos a cada uno de los temas relacionados con la inflación, ya que dependiendo de las circunstancias del día varían su enfoque, su desarrollo, los antecedentes aportados y los énfasis con que se los presenta.

En este sentido, no se los puede comparar con los acabados estudios del Banco Central ni de la CEPAL; tampoco con la extensa exposición de Jorge Alessandri. Ellas se presentaron como exposiciones coherentes, desarrolladas a partir de un núcleo fundamental que luego se fue desplegando capítulo a capítulo. Sin embargo, al estudiar las posturas de los diferentes actores nacionales frente a la delicada situación que se vivía en 1955, es imposible eludir la gravitante presencia de este matutino explicando el problema y urgiendo las soluciones. En esta misma línea, debe quedar en claro que nunca pretendió exponer un pensamiento original, sino tan sólo difundir los conocimientos y explicaciones de dominio general o aportes como los de las instituciones ya señaladas.

En sus páginas fueron debidamente comentados y resaltados esos extensos documentos, como así también la postura de las autoridades, como la del ministro Recabarren y la

de su sucesor en el Ministerio de Hacienda, Óscar Herrera Palacios. También se realizaron los planteamientos de los organismos gremiales de la producción, en general coincidentes con el diario. La posición de la Central Única de Trabajadores, CUT, también fue presentada y comentada como lo que no se debía hacer.

Puede afirmarse que *El Mercurio* constituyó una trinchería de combate para difundir, primero que nada, la necesidad de encarar el problema que se vivía mostrando toda su gravedad y sus funestas proyecciones; en seguida, recalcar la necesidad de plantear una política definida y persistente para desactivar la bomba de tiempo que veía en la inflación y, finalmente, para exponer las soluciones que le parecían pertinentes.

No está de más insistir en que sus artículos constituyen una presentación periodística del problema y de sus posibles soluciones. Esto último se manifiesta en que siempre está dirigiéndose a un público muy extenso y de cultura media al que hay que explicarle reiteradamente el problema inflacionario, sus múltiples factores y todas sus implicancias. También se dirige a las autoridades gubernativas y del mundo político en general, para señalar la necesidad de tomar medidas rectificatorias, siempre con un tono de urgencia.

Derivado de esto último, planteó reiteradamente la necesidad de contratar una misión de expertos extranjera, para que actuara ajena a los bandos políticos en que se dividía el país, y para que así pudiera proponer las soluciones técnicas más adecuadas, englobando todas las facetas contenidas en este problema. La contratación de la misión Klein-Saks primero, y su llegada más tarde, fueron decididamente respaldadas por este periódico, aunque en un tono de constante medida.

El 4 de abril publicó en página editorial un artículo titulado "Por qué vino Kemmerer" en el que recordó la necesidad y los objetivos de aquella misión de expertos extranjeros que actuó en Chile durante 1925. Al día siguiente comentando

declaraciones presidenciales, derivó su editorial hacia la necesidad de contar con una colaboración técnica independiente de los partidos. Finalmente, el día 6, comentó en su editorial el acuerdo del gobierno de contratar una misión extranjera "que se aboque al examen de nuestros problemas y proponga medidas que permitan al país estabilizar sus actividades"; a continuación agregaba numerosas consideraciones respecto de las características que debía cumplir esa misión. Del mismo modo, cuando informaba en crónica del acuerdo para contratarla, de la llegada de sus miembros y de las opiniones que estos vertían sobre la situación económica nacional, siempre lo hizo en la discreta ubicación del margen inferior derecho de la portada.

A partir de este marco general se pueden revisar sus principales puntos de vista.

Fue reiterativo en denunciar que los errores gubernativos que habían llevado a la situación de 1955, arrancaban de las decisiones políticas adoptadas en 1939 y continuadas en adelante, hasta llegar a la estampida hiperinflacionaria que se experimentaba entonces. La creciente intervención del Estado en todos los ámbitos de la vida nacional, experimentada desde esa fecha, fue siempre señalada como el punto de partida de los males económicos que aquejaban al país. Se la acusaba de haber constreñido las actividades privadas, siempre más ágiles y dinámicas que las impulsadas por la burocracia, y también de haber sido, aquella intervención, mal llevada por incompetencia de los funcionarios y por las interferencias políticas que ellos representaban en muchos casos.

Esta intervención había tenido dos objetivos destacados: elevar el nivel de vida de la población más modesta y desarrollar una actividad industrial que diera al país una fisonomía más acorde con las naciones económicamente fuertes y con lo que se entendía que era la modernidad. Su postura frente a ambos objetivos fue siempre aprobatoria no obstante las reservas señaladas más arriba. De entre todos los temas abordados, destacan los relativos a las remuneraciones, los

cambios internacionales y la insuficiente producción de bienes.

a) Las políticas de remuneraciones:

Tan temprano como el 7 de marzo de 1955 señaló en su editorial titulado "Las causas de la inflación" que,

[E]l motivo de carácter general, y al cual se encuentran subordinados todos los demás, consiste en la elevación repentina del nivel de vida de los habitantes de Chile y en la rápida aceleración del progreso material del país sin que haya existido una producción de bienes capaz de pagar los gastos de este mejor nivel de vida y de la rapidez con que el país ha adquirido bienes de inversión y de consumo para cuya adquisición no contaba con los recursos necesarios.

Se ha querido actuar a saltos, olvidando que ningún proceso económico ni de ninguna orden puede desenvolverse sino de manera gradual y conforme a la esencia misma de su naturaleza. Se ha tratado de colocar al país en el mismo nivel de naciones fuertemente capitalizadas y con abundante producción de riquezas nacionales, sin tener presente que en Chile la capitalización es exigua y la producción general del país no ha guardado relación con el ritmo de sus importaciones y con la continua emisión de medios de pago para distribuirlos en toda la colectividad nacional en forma de sueldos, salarios y remuneraciones.

Dicho editorial señaló a continuación la gravitación de las leyes 6.020 de 1937, 7.041 y 7.064 de 1941 y 10.343 de 1952. Por medio de la primera se definió el concepto de 'sueldo mínimo' y se fijaron sus diversos montos para las diversas realidades del país, estableciendo que ningún empleado podía recibir una remuneración inferior; esto era interpretado por *El Mercurio* como el establecimiento de una base para dirimir reclamos y, por lo mismo, sin incidencia en el desarrollo de la inflación. Las dos siguientes, en cambio, modificaron a la pri-

mera para hacer obligatoria la fijación anual de todos los sueldos vitales que debían pagarse a los empleados particulares, de modo que se habría establecido una regulación automática, lo que consideraba como un importante factor de desarrollo inflacionario. La última, finalmente, había extendido el mecanismo anterior a todos los sueldos de la Administración Pública y a las pensiones de retiro, jubilaciones y montepíos, agravando y multiplicando los que consideraba perniciosos efectos de ellas sobre la estabilidad y la sanidad económica del país.

De este modo, aparece el tema que será el más recurrente en la argumentación de *El Mercurio* para explicar la inflación y para señalar, correspondientemente, la rectificación: la política de reajustes automáticos de los sueldos y salarios extendida paulatinamente a todos los trabajadores durante los años transcurridos a partir de 1939. En efecto, un porcentaje muy importante de sus artículos relativos a la inflación entre marzo de 1955 y febrero de 1956 redundaron en este tema, insistencia que mantuvo a pesar de ser acusado de carecer de 'sensibilidad social'. A esto último respondía que todas las políticas que se habían etiquetado con ese nombre habían fracasado rotundamente en entregarle estabilidad y mejoría a la población.

El reparo que este asunto le merecía a los editorialistas apuntaba a la automaticidad del mecanismo, lo que dejaba a este factor fuera de todo control. Esto implicaba también la reajustabilidad por el cien por ciento de la inflación pasada pues significaba para las empresas proceder a desembolsos por cantidades que superaban ampliamente sus utilidades y otras provisiones anuales, lo que las descapitalizaba. También superaba la capacidad del Estado que, como empleador de una cantidad inmensa de trabajadores, debía responder de esa automaticidad basado en la recaudación tributaria la que, indefectiblemente, quedaba sobrepasada. De este modo, todos, tanto las empresas descapitalizadas como el Fisco desfinanciado, debían recurrir al crédito bancario directo donde competían ambos sectores, a la emisión de bonos o, más directamente, en el caso del Fisco, al crédito del Banco Central que

respondía mediante emisiones a las crecientes necesidades fiscales. El caso era que la presión sobre el crédito y otras formas de financiamiento bancario se resolvía mediante el mecanismo del redescuento, abriéndose otro frente de emisión para el Banco Central, lo que impedía todo control sobre la política monetaria. Por otro lado, la necesidad de las empresas de cumplir sus compromisos con los bancos, más el hecho de tener que responder a los incrementos tributarios, las llevaba a alzar los precios de sus productos. En resumidas cuentas, los incrementos de remuneraciones no alcanzaban a aliviar a los trabajadores cuando ya la presión inflacionaria se comía nuevamente el poder adquisitivo de ellas.

Este encadenamiento o círculo vicioso desatado a partir de los reajustes de remuneraciones, explica en gran medida la preocupación del periódico por los numerosos temas que aquí aparecen tan estrechamente vinculados: política fiscal y gastos del Estado, emisión de medios de pagos y devaluación del signo monetario, política crediticia, la política tributaria y las regulaciones diversas y el creciente control del Estado con toda su derivación antidemocrática<sup>5</sup>. Todos ellos fueron también reiteradamente tratados en la página editorial de *El Mercurio*.

Complementariamente aparece también el tema de la previsión y de los diferentes e ineficientes regímenes previsionales. Por un lado, se debía considerar el costo creciente de ellos y su contribución a las alzas de costos de las empresas y, por otro, había que considerar la enorme pérdida de valor de los ahorros comprometidos debido a la ineficiente administración de las diferentes Cajas de Previsión para proceder a la inversión de esos cuantiosos fondos, lo que se sumaba al complejo escenario que implicaba la inflación para mantener su valor, lo que incrementaba la carga que caía sobre el fisco al tener que asumir el creciente costo de las jubilaciones y pensiones.

<sup>5</sup> En el editorial del 12 de junio de 1955 se señala específicamente esta ligazón.

#### b) La política cambiaria:

La política cambiaria basada en la multiplicidad de tipos de cambios configuraba un capítulo aparte, tan delicado como el problema de las remuneraciones. Esta variedad en los tipos de cambios era administrada por el Consejo de Comercio Exterior, CONDECOR, y se prestaba para una amplia discrecionalidad que favorecía la difusión de la corrupción impulsada por los más audaces: ya fuere para obtener dólares a menor precio para importar, o que se liquidaran a más alto valor para las exportaciones. También mediante el mecanismo de las 'previas' o 'licencias de importación' reducía el número de los importadores y, por ende, de la competencia, lo que redundaba en significativas alzas de precios para los consumidores, lo que se sumaba a la escasez que ese sistema generaba, por todo lo cual este engorroso procedimiento se prestaba también para una creciente corrupción.

El bajo tipo de cambio que se aplicaba a las exportaciones agrícolas, unido al alto precio de las divisas para importar sus maquinarias dificultaba sobremanera la mecanización del agro; ésta y la posibilidad de exportar eran fundamentales para incrementar la producción y recuperar el dinamismo de este sector de la economía. Se señalaba la improcedencia de mantener un cambio bajo para beneficiar la importación de bienes consumo masivo, como el azúcar, que le significaba a la población poder adquirirla a un precio menor que el que tenía en países productores como Perú o Cuba, lo que se traducía en un consumo desmesurado que sólo agravaba los problemas de balanza de pagos.

A estos complejos y arbitrarios procedimientos se sumaban las adquisiciones para los planes industriales, tanto para las enormes inversiones impulsadas por la CORFO como para las normales del sector privado. De ellos resultaba la compleja situación de divisas en que vivía sumido el país. Todo esto aconsejaba liberar el tipo y las operaciones de cambio para que fuere el mercado el que fijare su valor, de modo que se pudiera normalizar la vida económica y facilitar el in-

cremento de la producción, meta última que se señalaba para cortar definitivamente con la inflación.

En definitiva, dentro de la elegancia del estilo del diario, todo lo relativo al funcionamiento de la política cambiaria y de sus instituciones era visto como un foco de arbitrariedades, de ineficiencias y de corrupción que actuaba en desmedro de los intereses nacionales y del bienestar de la población.

#### c) La insuficiente producción de bienes:

Más allá de la grave preocupación que mostraba por la aplicación de determinadas políticas, el diario fue reiterativo en señalar que el país adolecía de una deficiente producción de bienes debido a una capitalización exigua. Afirmaba que ésta, a su vez, derivaba de la intervención estatal y la desarmonía de sus regulaciones, que habían consumido los recursos de las empresas impidiéndoles renovarse y expandir sus producciones. Una grave derivación de esta falencia se mostraba en el alarmante deterioro de la productividad que exhibía la economía chilena. Debido a esto, la producción nacional era incapaz de sostener la elevación repentina del nivel de vida de la población y el rápido incremento del progreso material del país, meta hacia la cual se pretendía llegar mediante la profusa y creciente intervención del Estado en todos los órdenes de la vida. La inflación resultaba de la notoria divergencia que se palpaba entre las metas ideales que se proponían, y las falencias de la economía chilena para respaldarlas como resultado de las políticas que habían cargado la mano sobre los productores, pensando que ellos siempre serían capaces de responder a todas las demandas económicas originadas en el mundo político.

## 7. La revista *Política y Espíritu* y el senador Frei

Eduardo Frei Montalva pronunció un discurso el 20 de julio en el Senado para referirse al tema de la inflación. Fue reprodu-

cido por la revista *Política y Espíritu* en su número 139 del 1º de agosto de 1955. En él se refirió extensamente a la delicada situación que se vivía en base a comentar en términos generales el documento de la CEPAL, de reciente publicación. En él combinaba visiones de conjunto con situaciones puntuales, allegando algunas cifras, pero no cuadros ni gráficos.

El mensaje de fondo que entregó en esa ocasión era que los problemas nacionales, de cualquier índole que fueren, no podían ser abordados solamente por técnicos, ya que la solución de ellos correspondía a los políticos, es decir, personas que profesaran tal actividad en forma permanente. De este modo afirmaba que profesionales de las más diversas ramas, u otras personas de cualquier extracción, por muy distinguidos y notorios que fueren, no estaban capacitados para resolver estos problemas que concernían al país y a su conducción política.

Señalaba que debido a que se trataba de problemas complejos y cuyas soluciones concernían a numerosos grupos sociales, éstas sólo podían aplicarse mediante un amplio consenso que sólo los políticos podían lograr. En esta materia, el senador Frei manifestó una amplia correspondencia con lo expuesto por los economistas de la CEPAL, en sentido que a los técnicos no les correspondía plantear soluciones, por ubicarse ellas en el ámbito de lo político. No cabe duda que este alcance en beneficio de los políticos, planteado aquí como posición general, debe ser entendido a la luz de la situación de ese momento, cuando el gobierno había tomado la decisión de contratar una misión de expertos extranjera.

En segundo lugar, el mensaje de Frei también fue muy explícito en sentido que cualquier lucha contra la inflación, que la estimaba muy necesaria, debía enmarcarse dentro de un plan general de desarrollo para elevar la producción nacional y que presentó muy esquemáticamente. Este plan, a su vez, debía deslindar claramente el ámbito de acción de los privados y del sector público, para orientar debidamente los escasos recursos de que disponía el país y para traducir su orientación principal, con la que tituló su intervención: lograr

un esfuerzo de carácter nacional y popular para superar el problema.

También aludió a que en el Chile de entonces todo indicaba que se vivía en una situación de engaño permanente que impedía hacerse cargo de los problemas nacionales y que de allí derivaba la urgente necesidad de encararlos. Cabe hacer notar que en ese mismo momento había aparecido su libro “La verdad tiene su hora”, consistente en un análisis del momento que vivía el país, y que dio a su autor un especial relieve dentro de la vida nacional.

La revista *Política y Espíritu*, publicación de la Falange Nacional, partido del cual Frei era su principal personero, comentó dicho discurso editorialmente en el mismo número ya citado. Allí recalcó el hecho fundamental de que se trataba de un problema cuya solución sólo correspondía a los políticos. Luego de mencionar algunas cifras, terminó subrayando el planteamiento reciente de Frei, de que en Chile, en ese momento, se vivía en el engaño, lo que le impedía captar verdaderamente el fondo del problema y la verdadera trascendencia que éste tenía para la convivencia nacional.

En el mismo número, pero en la sección de análisis de los acontecimientos nacionales (págs. 6 y 7), se lo comentó también, destacando especialmente el problema de la irrealidad que impedía conocer los verdaderos problemas nacionales. También recalcó ese comentario, como fundamental para superar la inflación, la necesidad de un plan de desarrollo para superar el estancamiento nacional que debía concertar los ámbitos privado y estatal y superar así el antagonismo entre liberales y socialistas.

En el diario *El Mercurio* apareció una escueta mención de este discurso en su sección Revista Noticiosa Semanal publicada el domingo 24 de julio de ese año. Acompañaba esta nota una foto del senador dentro de las tres con que ese diario señalaba los personajes destacados de esa semana.

## 8. CONCLUSIÓN

No obstante el hecho que se reconocía la gravedad de la situación provocada por la inflación, es preciso señalar algunas situaciones que contradecían el hecho que el país estuviera pasando por una gravísima crisis como consecuencia de las altísimas tasas de inflación alcanzadas en aquellos años.

En primer lugar, cabe destacar la afirmación del señor Alessandri relativa al mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores contenida en su discurso ya analizado: “Sólo negándose a la verdad se puede sostener que la política iniciada en 1939 no haya alcanzado notorio y considerable éxito en la finalidad que perseguía de mejorar el standard de vida de los asalariados pues durante ese lapso [1939-1954] son numerosos los sectores, pese a lo que se desprenda de estudios económicos que descansan en una insuficiente información básica que resta valor a sus conclusiones, se han (sic) obtenido un notable mejoramiento en su situación económica, aún cuando sea efectivo que los hay que han quedado postergados”<sup>6</sup>. Más adelante refuerza esta misma idea: “El mejoramiento del standard de vida de los asalariados, tanto públicos, como privados y domésticos, principalmente en cuanto a vestuario y esparcimiento se refiere, es un hecho visible que nadie, honorablemente, podría negar”. A continuación alude a numerosas actividades de esparcimiento que habían experimentado un desarrollo vigoroso durante esos años. También agrega numerosas cifras, de las cuales destaca la del sueldo vital de empleados particulares. Señala que entre el 31 de diciembre de 1938 e igual fecha de 1954, el índice del costo de la vida había experimentado un alza de 23,5 veces. En el mismo período dicho sueldo vital había subido en 46 veces. Señala que hay que agregar también el incremento de la asignación fami-

<sup>6</sup> Discurso de Alessandri, I Parte, acápites “Una realidad: mejoramientos económicos de los asalariados”.

liar, que era del 2% en 1939, contra el 19,33% en 1955<sup>7</sup>.

Por otro lado, las cifras del producto interno (PIB) durante estos años, caracterizadas por las fuertes oscilaciones tradicionales en la trayectoria económica del país, muestran que nada especial ocurría durante estos años en materia de desarrollo económico, constituyendo éste otro aspecto que contradecía a la inflación en cuanto que constituyera una crisis grave: los crecimientos espectaculares de algunos años eran seguidos por caídas profundas en otros, marcando una trayectoria de crecimiento en el mediano y largo plazo dentro de un marco de acentuada inestabilidad<sup>8</sup>.

Siguiendo los patrones prevalecientes al presente de los autores (año 2010), estas situaciones habrían anulado o atenuado la sensación de crisis que pudiera generar una inflación fuertemente creciente. Sin embargo, la percepción de aquel fenómeno en 1955, tan clara e insistentemente manifestada por el diario *El Mercurio* como una crisis profunda que amenazaba a la estabilidad del país, debe llevarnos a meditar que entonces aún pervivían rasgos de una mentalidad propia de la época del parlamentarismo (anterior a 1924). En aquella época la devaluación del peso y el incremento de los precios internos constituían una preocupación recurrente en la vida nacional aunque, finalmente, nada concreto se hizo hasta 1925, cuando se contrató a la misión Kemmerer para determinar un nuevo ordenamiento de las finanzas y de las instituciones financieras que estabilizaran el valor de nuestro signo monetario.

La pervivencia de dichos rasgos parlamentaristas habría generado la alarma manifestada en el estudio del Banco

7 Ibidem, III Parte, acápite “Resultados de la política de los últimos 15 años”. Aunque no lo menciona, se puede suponer que se refiere al sueldo vital correspondiente a Santiago. Dicho sueldo tenía un valor diferente en cada provincia del país, en atención a las peculiares características de cada una de ellas.

8 1951: 4,34%; 1952: 6,43%; 1953: 7,55%; 1954: -3,23%; 1955: 3,71%. Braun et al (2000), p. 21.

Central, en el planteamiento de Jorge Alessandri y en la posición del diario *El Mercurio*, que no dudan en ver aquella escalada inflacionaria como un mal extremo en la vida del país, y al que hay que poner atajo a la brevedad. El expediente, intensamente propugnado por el diario *El Mercurio*, de contratar una misión de economistas extranjeros, que claramente se vinculaba a la actitud que llevó en su momento a contratar a la Misión Kemmerer en 1925, también nos remite a rasgos propios de la mentalidad del parlamentarismo: alcanzar un consenso político para aceptar, en este caso, una solución técnica que no afectara la *libertad* de los individuos ni los derechos que la Constitución les otorgaban.

No es de extrañar una pervivencia de este tipo en aquellos años, luego de tres décadas de estatismo tecnocrático que nos habían alejado de los años del republicanismo parlamentario, puesto que en el plano político aún perduraban con un significativo respaldo electoral los partidos de cuño parlamentario —Liberal, Conservador y Radical—<sup>9</sup>, aunque su primacía y su carácter de custodios de la estabilidad de la vida política se veían seriamente amenazados en aquel mismo momento<sup>10</sup>.

En este sentido, la posición alternativa, manifestada por la CEPAL y por el senador Frei, percibe la gravedad de la inflación pero no está segura de la necesidad de atacarla. Ella privilegia a los políticos en desmedro de los técnicos, pero abriendo camino a la acción discrecional del Estado en la vida económica, lo que podría definirse como un estatismo político. La manifestación de esta alternativa estaría expresando la irrupción de las fuerzas de la transformación, que en el plano político comenzaron a expresarse en esos años y que serán las predominantes en la vida del país a partir de 1960<sup>11</sup>.

9 Bravo Lira (1978), pp. 55 – 58.

10 Ibáñez Santa María (1989).

11 Ibáñez Santa María (1989). También Ibáñez Santa María (2004), pp. 9-21.



Desde esta perspectiva de crisis más amplia, la contratación de la Misión Klein-Saks, ocurrida en 1955, habría constituido un esfuerzo equivocado en la medida que la crisis no era solamente un asunto técnico de política económica, ya que el mal de la época sólo se reflejaba en una inflación descontrolada, pero que excedía largamente a un problema de la época parlamentaria, para transformarse en un trascendente asunto que apuntaba a darle un mayor protagonismo a la población asalariada en la vida nacional y, consiguientemente, al papel del Estado y su relación con las libertades constitucionales como impulsor del ascenso social. La solución de este problema requería señalar el rumbo por el cual debería tomar el país para proyectarse al futuro.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- Alessandri, Jorge. 1955. *La verdadera situación económica y social de Chile en la actualidad. Extracto de la exposición pública hecha al país por el Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio, Don Jorge Alessandri Rodríguez. Setiembre de 1955*. Santiago: Confederación de la Producción y del Comercio.
- Banco Central de Chile. 1955. "Exposición del Directorio del Banco Central de Chile relacionada con la situación económica y financiera del país". *Boletín Mensual* No. 327-328, Anexo.
- Braun, Juan et al. 2000. "Economía Chilena 1810-1955: Estadísticas históricas". Documento de Trabajo No. 187, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Bravo Lira, Bernardino. 1978, *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile 1924-1973*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1955). *Informe Económico de América Latina 1954*. Santiago: CEPAL.

Ibáñez Santa María, Adolfo. 1983. "Los Ingenieros, el Estado y la Política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento, 1927-1939". *Historia* 18, pp. 45-102.

Ibáñez Santa María, Adolfo. 1989. "Parlamentarios y Partidos Políticos en Chile, 1932-1973". *Historia* 23, pág. 169-203

Ibáñez Santa María, Adolfo. 2004. *Abrazado por la revolución. Ideología y totalitarismo en Chile 1960-1973*. Santiago: Editorial Biblioteca Americana, Universidad Andres Bello.

## II

### ¿POR QUÉ LA MISIÓN KLEIN-SAKS? LOS ORÍGENES DE UN PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA PARA CHILE\*

Juan Pablo Couyoumdjian

"Cuando vuelva la tranquilidad política y se enjuicie con serenidad su contribución a haber salvado al país, en 1955, de caer en la más grave de las bancarrotas que hubiese tenido en su historia, se justificará su labor [de la Misión Klein-Saks]." Oscar Herrera Palacios (en *Panorama Económico* 193, 25/julio/1958, p. 337)

## 1. INTRODUCCIÓN

Las palabras de Oscar Herrera Palacios, Ministro de Hacienda y de Economía entre mediados de 1955 y mediados de 1956, pe-

\* Se agradecen los comentarios de Cristián Garay y Eugenio Guzmán, interesantes conversaciones con Manuel Salas, y al Department of Rare Books and Special Collections de la Mudd Library (Princeton University Libraries) por la posibilidad de consultar y citar algunos documentos de su colección de Albert O. Hirschman Papers. Por supuesto, cualquier error es de responsabilidad única del autor.

riodo en el cual comenzó la labor de la llamada Misión Klein-Saks, invitan de alguna forma a una reivindicación del trabajo realizado por esta misión económica-financiera en Chile. Este ejercicio, sin embargo, debe estar sujeto a una comprensión cabal acerca de la situación económica en el país previo a la contratación de este equipo de expertos extranjeros. En este capítulo nos adentraremos en los orígenes de la labor de la Misión Klein-Saks en nuestro país. Ello implica reconocer las particularidades de la economía chilena hacia mediados del siglo XX, cuando ya se empiezan a apreciar los efectos nocivos de la política económica intervencionista aplicada consistentemente desde mediados de los años 1920s. El efecto más notorio de esta política económica se observa en la persistencia de la inflación en el país. La fuerte aceleración inflacionaria experimentada durante el gobierno del Presidente Carlos Ibáñez del Campo acentuó los perversos efectos redistributivos asociados a los procesos inflacionarios, generando una creciente sensación de inestabilidad social e incluso política.

Reconociendo el trasfondo de esta coyuntura especialmente compleja, parece interesante preguntarse, en todo caso, por qué la solución implementada por el gobierno de la época siguió el camino que conocemos, léase con la venida al país de la Misión Klein-Saks. Sin entrar en un ejercicio de historia conjetural, en este artículo nos proponemos examinar también, aunque sea de forma preliminar, los procesos y motivaciones que pueden haber llevado a este resultado específico.

Las visitas de misiones económico-financieras internacionales que buscarían solucionar los problemas que aquejaban a la economía nacional no constituyen un fenómeno nuevo en Chile (Hirschman 1963). Sin ir más lejos, un par de años antes de la visita de la Misión Klein-Saks, en 1949-1950, coincidieron en el país una misión de expertos del Fondo Monetario Internacional y otra misión organizada por las Naciones Unidas que venían a estudiar el problema de la inflación crónica en Chile y a recomendar soluciones para enfrentarlo. Todo ello es indicativo de los problemas que enfrentaba la economía

chilena a mediados del siglo XX (y de la dificultad endémica en hacerles frente).

La Misión Klein-Saks constituye un caso especialmente afamado en esta línea que pudo haber representado el comienzo de un proceso de reformas mucho más profundas en la economía chilena. Ello, sin embargo, no habría de ser. Es importante en todo caso volver a revisar cómo y por qué la Misión Klein-Saks llegó a estar en una posición de influir de forma tan gravitante en la economía chilena a mediados de los años 1950s.

## 2. LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA EN CHILE, 1950-1955

En Chile la inestabilidad monetaria ha sido un problema de larga data; uno podría decir que ella se remonta a la declaración de la inconvertibilidad monetaria en 1878 (Fetter 1931). Ello significó el fin de la disciplina monetaria asociada al régimen de patrón oro existente hasta entonces y el inicio de un proceso de inflación persistente en Chile, el cual habría de perdurar durante casi todo el siglo XX. La nueva institucionalidad monetaria asociada a la creación del Banco Central, en 1925, buscaba hacer frente a la inestabilidad reinante en este ámbito; por ello, junto con el establecimiento del instituto emisor Chile retorna a un patrón oro calificado. Sin embargo, como consecuencia de la profunda crisis que afectaba a la economía, esta ancla se abandona en 1931-1932. En las décadas siguientes se observa como el Banco Central sucumbe, con pocas excepciones, a las presiones políticas a las que se ve expuesto viendo de esta forma limitado su accionar en la batalla en favor de la estabilidad de precios (Carrasco 2009).

Durante el segundo gobierno de Carlos Ibáñez (1952-1958) la tasa de inflación alcanza niveles hasta entonces nunca antes vistos en el país; como se puede apreciar en el gráfico 1,

desde mediados de 1954 y durante todo 1955 la tasa de inflación anualizada alcanzaba cerca de un 80%. En este contexto el problema inflacionario pasaría a envolver dificultades sociales especialmente complejas.

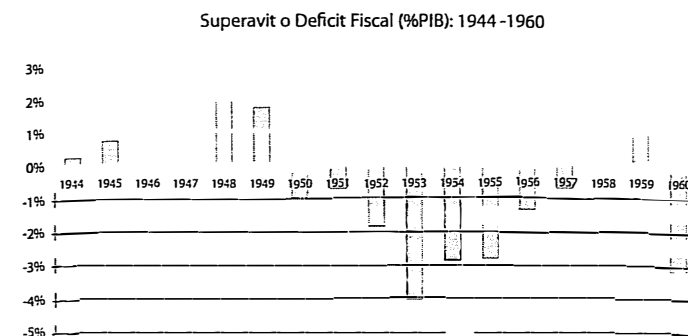
Gráfico 1:



Fuente: Banco Central de Chile

Cuando en 1955 el Banco Central comentaba sobre la situación económica en el país, distinguía al factor fiscal como el elemento determinante del aumento de las emisiones monetarias. En efecto, las finanzas públicas del país muestran un déficit fiscal consistente entre 1950 y 1957 (gráfico 2). Los mayores gastos públicos asociados a este déficit constituyen el resultado de diferentes leyes destinadas, en su mayoría, al financiamiento del reajuste de remuneraciones en un entorno inflacionario. Así, entre fines de 1951 y fines de 1954, la emisión del Banco Central había pasado de MM\$10.918 a MM\$32.891. En el contexto de nuestra discusión resulta particularmente importante considerar que, de acuerdo al Banco Central, alrededor de la mitad de esta emisión había correspondido a créditos directos al fisco. Demás está decir que la situación que enfrentaba el Banco Central era muy incómoda, pues estaba obligado a solventar distintos gastos públicos que no tenían financiamiento efectivo (Banco Central 1955).

Gráfico 2:



Fuente: Braun et al (2000)

A mediados de los años 50, Jorge Alessandri, entonces Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio, había llamado la atención sobre la nueva política económica que se había estado implementando en el país desde 1939 y sus consecuencias (Alessandri 1955). De acuerdo a Alessandri, ella se basaba en manipular la demanda interna de forma de mejorar el estándar de vida de los asalariados a la vez que en agrandar los gastos públicos con el fin de satisfacer diversas necesidades sociales y económicas en el país. Como, no obstante, la capacidad productiva del país no crecía al mismo ritmo del crecimiento del gasto estas políticas envolvieron, en definitiva, un previsible recrudecimiento del proceso inflacionario en el país<sup>1</sup>.

En este punto es importante explicar que los continuos

<sup>1</sup> En este trabajo Alessandri es bastante cuidadoso en cuanto a analizar los fundamentos ideológicos de esta nueva política económica, pero es evidente que el problema de fondo radicaba en que ella estaba basada en un modelo que no confiaba en la iniciativa individual y en los mercados para producir un crecimiento económico; sobre estos temas véase, por ejemplo, la discusión de Brahm (1999). Sobre la situación económica en 1955, véase, también, Ibáñez (este volumen).

reajustes de remuneraciones que el Banco Central debía financiar surgieron con la propagación de la indización salarial en Chile (Landerretche y Valdés 1998). La indización buscaba disminuir el impacto de la inflación sobre la población. Pero su profundización e institucionalización tendría otro efecto, cuál es, conducir a una menor urgencia y apoyo público para la implementación de políticas anti-inflacionarias.

A la par de este proceso conjunto de crecimiento persistente del gasto público y de una mayor injerencia del estado en la economía, floreció también en Chile durante la primera mitad del siglo XX lo que Adolfo Ibáñez (2003) ha llamado un “concierto de intereses sectoriales”, en torno al cual distintos grupos de interés buscaban capturar el aparato estatal en pos de sus beneficios privados. La “búsqueda de rentas” se convertiría en una actividad altamente rentable en el país, y como resultado se generarían un sinnúmero de distorsiones que no sólo serían inequitativas sino que también afectarían la asignación de recursos en la economía<sup>2</sup>. Con todo lo interesante que es el tema, sin embargo, entrar a examinar en detalle la maraña de políticas y regulaciones que surgieron en Chile a partir de este proceso es una tarea que sobrepasa los objetivos de este estudio. Valga la pena anotar, en todo caso, que la institucionalidad política y económica no estaba preparada para el agrandamiento de la intervención estatal en la economía, y hacia mediados del siglo XX la economía chilena sufría un grado de atrofia que ya estaba afectando las bases mismas del sistema de economía de mercado.

Es en este contexto global que en Octubre de 1949 el Gobierno de Chile solicita al Secretario General de las Naciones Unidas los servicios de un grupo de consultores extranje-

ros para visitar el país<sup>3</sup>; un par de meses más tarde, una invitación similar, con miras a abordar los problemas económicos del país, se hace a un equipo de expertos del Fondo Monetario Internacional<sup>4</sup>. Ambos equipos coincidirán y trabajarán en conjunto en el país. Pero si bien con los reportes de estas misiones, publicados en 1950, se tienen nuevos diagnósticos y recomendaciones de política sobre la situación económica en Chile, los programas de estabilización implementados por el gobierno de la época ya habían avanzado de forma independiente y seguido su camino propio desde 1948-1949 (Hirschman 1963, 191). Los esfuerzos en materia anti-inflacionaria de los Ministros de Hacienda Jorge Alessandri (en 1948-49) y luego de Carlos Vial (en 1950) no fructificaron sin embargo por las dificultades envueltas en términos de implementar y mantener políticas de ajuste. En definitiva, ambos Ministros renunciaron ante los conflictos asociados a sus políticas<sup>5</sup>.

Con todo, esta evidencia nos permite reconocer que el Presidente González Videla tuvo al menos una voluntad de enfrentar el problema de la inflación crónica de Chile (Collier y Sater 1996, p. 275; Maschke 1990, pp. 43-53; Hirschman 1963, pp. 188-192). Más aún, podemos observar que misiones de asesoría extranjera que pueden considerarse como antecesoras del trabajo de la Misión Klein-Saks fueron convocadas durante el gobierno de Gabriel González Videla.

3 Erik Lindahl a Jorge Alessandri (Ministro de Hacienda), 16/diciembre/1949 (Biblioteca Nacional: Archivo Alessandri, folio 4979). El equipo de consultores de las Naciones Unidas estaba dirigido por Erik Lindahl y Carl Iversen.

4 Félix Nieto del Río a MINCHILE, 15/marzo/1950 (Archivo Ministerio de Relaciones Exteriores); agradezco a Cristián Garay por esta referencia. El equipo de expertos del FMI estaba integrado por E.M. Bernstein, J. del Canto, J. González del Solar y H. Murphy.

5 Como explicaría Carlos Vial, “Cuando un gobierno no tiene la fuerza política ni la compacta decisión para imponerse en un propósito de justicia social, el ritmo inflacionista sigue y los Ministros que pretenden terminarla, cambian. Tal es el caso de Chile” (1952, 103).

2 De esta forma la economía chilena de mediados del siglo XX representaba el arquetipo de una “rent-seeking society” (Tullock 1967, Krueger 1974).

En las elecciones de 1952, el Presidente Ibáñez se había comprometido a terminar con la inflación en el país, que no había sido dominada por sus antecesores, barriendo con las fuentes políticas de este fenómeno. Pero el hecho de que, más allá de las declaraciones, su gobierno tuviera un carácter populista y, en varios sentidos, simplemente representara una continuación de las políticas implementadas por las administraciones radicales anteriores, llevó a un manejo de la política económica que no era consistente con la estabilidad de precios. Más aún, en cuanto a los lineamientos generales de la política económica la administración de Ibáñez refleja una persistente falta de definición en términos del rumbo de las políticas a seguir.

En la historiografía chilena existe una especie de consenso implícito respecto del populismo de Ibáñez. Llama la atención, sin embargo, que pocos estudios hayan abordado este tema directamente. Recientemente, en un estudio que abarca hasta las elecciones de 1952, Joaquín Fernández (2008) ha analizado el fenómeno del “Ibañismo” desde esta perspectiva. Recordemos que para las elecciones de 1952 Carlos Ibáñez se presentó como un candidato independiente, luchando contra la “politiquería” de los partidos políticos. De esta forma, y como explica Fernández, la campaña del candidato estaba caracterizada por un “fuerte mesianismo personalista”, y un discurso de líneas “nacionalista, moralista y antioligárquico” (2008, pp. 181 y 183). En términos del programa de gobierno que proponía Ibáñez, es importante tener en cuenta que diversos antecedentes sugieren que el propio candidato no estaba muy interesado en grandes definiciones, ya sean ideológicas o en términos de detalles programáticos (Collier y Sater 1996, pp. 252-253). De todas formas, a través de un examen más cuidadoso de distintos aspectos de este documento, se aprecia que en el mismo aparecen claramente expresados los principios que reflejan el consenso nacional en cuanto a la estrategia de desarrollo que correspondía implementar en el país; las propuestas sobre la organización de un “Consejo Nacional de Economía”, y la elaboración de un “Plan

Económico Nacional” que deberían guiar el proceso de desarrollo nacional ilustran muy bien esta sensación. Por otra parte, en este programa aparecen también una serie de propuestas de reformas más fundamentales en términos de reducir la influencia política sobre el manejo del Banco Central y sobre la administración pública en general, y de introducir una mayor austeridad en el uso de los recursos públicos (Empresa de Publicaciones Populares 1952).

Aún cuando Ibáñez se declaraba un candidato independiente, y contaba con el apoyo de diversos grupos y movimientos sociales que reaccionaban positivamente a su discurso contra los privilegios de los políticos, para las elecciones de 1952 fue apoyado por una coalición donde también aparecían varios partidos, incluyendo al Agrario-Laborista, Socialista Popular, Democrático del Pueblo y Radical Doctrinario, entre otros. El más conocido e influyente aliado estratégico de Ibáñez era el Partido Agrario-Laborista, cuyas doctrinas tenían un fuerte sesgo corporativista (sobre estos temas ver, Garay 1990). Es interesante anotar que los agrarios laboristas desplegaban también un marcado interés en la reforma política en Chile, que es un tema que el propio Ibáñez explotaba hábilmente. Más allá de estas promesas, sin embargo, en los hechos esta coalición fue determinante en cuanto a que la “politiquería” persistiera en el país. Todo lo anterior se reflejó también en los problemas de gobernabilidad que surgieron en la administración del Presidente Ibáñez. De esta forma, muchas de las reformas destinadas a reducir la influencia política sobre el manejo económico finalmente sólo constituyeron declaraciones de intenciones.

La falta de definición de Ibáñez en materias económicas se puede advertir en la inestabilidad de su equipo económico. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, durante sus seis años de gobierno Ibáñez tuvo 9 Ministros de Hacienda y 14 Ministros de Economía y Comercio, concentrándose la mayor volatilidad en la primera mitad de su período presidencial.

Tabla 1:

|            | MINISTRO HACIENDA              |
|------------|--------------------------------|
| 03-Nov-52  | J. Bautista Rossetti Colombino |
| 25-Jun-53  | Felipe Herrera Lane            |
| 14-Oct-53  | Guillermo del Pedregal Herrera |
| 05-Jun-54  | Jorge Prat Echaurren           |
| 06-Ene-55  | Francisco Cuevas Mackenna      |
| 21-Feb-55  | Sergio Recabarren Valenzuela   |
| 30-May-55  | Abraham Pérez Lizana           |
| 04-Oct-55  | Oscar Herrera Palacios         |
| 27-Ago-56  | Eduardo Urzúa Merino           |
|            | MINISTRO ECONOMÍA Y COMERCIO   |
| 03-Nov-52  | Edecio Torrealba White         |
| 29-Ener-53 | Oscar Fenner Marín             |
| 01-Abr-53  | Santiago Wilson Hernández      |
| 14-Abr-53  | Rafael Tarud Siwady            |
| 14-Oct-53  | Guillermo del Pedregal Herrera |
| 01-Mar-54  | David Montané Vives            |
| 05-Jun-54  | Jorge Silva Guerra             |
| 06-Ene-55  | Rafael Tarud Siwady            |
| 30-May-55  | Arturo Zuñiga Latorre          |
| 12-Ago-55  | Oscar Herrera Palacios         |
| 27-Ago-56  | Alejandro Lazo Guevara         |
| 01-Mar-57  | Roberto Infante Rengifo        |
| 23-Abr-57  | Horacio Arce Fernández         |
| 28-Oct-57  | Luis Correa Prieto             |

Fuente: Valencia Avaria (1986)

Frente a un escenario de aceleración de la inflación desde mediados de 1953, en distintas oportunidades las autoridades del equipo económico trataron de tomar medidas para hacer frente a esta situación. Felipe Herrera lo intentó en 1953, y Jorge Prat en 1954. Sin embargo, ninguno de estos esfuerzos habría de culminar exitosamente. El reemplazo por

parte de Ibáñez de Felipe Herrera por Guillermo del Pedregal en el Ministerio de Hacienda es, en particular, especialmente desconcertante. La política implementada por el Ministro del Pedregal, basada en incrementos del gasto público y de los reajustes salariales, tenía un claro sesgo inflacionario; ella estaba fundada en la antigua creencia de que una política monetaria expansiva podía generar prosperidad económica<sup>6</sup>. El Presidente Ibáñez había abandonado la política de ajuste de Felipe Herrera (con todo lo incompleta que puede haber sido), por una política expansionista, que claramente no era lo que se requería en la coyuntura económica de la época<sup>7</sup>.

En este sentido es probable que la falta de decisión política haya constituido una restricción fundamental para el avance y el desarrollo de estos programas anti-inflacionarios. La oposición que enfrentaba el gobierno, sumado a las divisiones dentro del propio Partido Agrario-Laborista, el principal sostén político del Presidente, aparecen como escollos importante para estas definiciones, especialmente cuando dentro de este mismo partido empezaron a surgir diferencias con las políticas del gobierno lo que constituiría un obstáculo adicional al

6 A partir de esta experiencia Guillermo del Pedregal, un prestigioso hombre público en el país (quién, entre otras tareas, ya había sido Ministro de Hacienda en los años 1940s, y que ejerció también como Vice-Presidente Ejecutivo de la CORFO y Decano de la Facultad de Economía y Comercio de la Universidad de Chile) habría de quedar identificado como un “papelero” moderno (en alusión a los debates monetarios entre los partidarios del patrón oro y del papel moneda -“oreros” y “papeleros”- que venía desde fines del siglo XIX). Es más, esta doctrina pasó incluso a ser denominada “pedregalismo”, y del Pedregal sería calificado como “recordman del mundo” en términos de generar emisiones inorgánicas de dinero (sobre esto último véase *Topaze* No. 1111, 29/enero/1954).

7 Es interesante anotar que para Felipe Herrera el enfoque de los inflacionistas era erróneo; de esta forma escribía que, “¿No sería, quizás, más propio pensar en que por obra de la incapacidad para refrenar la inflación nos hemos ido quedando atrás, aún con respecto a países que creíamos más débiles y menos emprendedores que nosotros?” (1958, pp. 61-62). Sobre estos programas económicos, véase la revisión de Hirschman (1963) y Ffrench-Davis (1973).

trámite legislativo de las políticas propuestas por las sucesivas autoridades ministeriales<sup>8</sup>. En efecto, este último factor motivó incluso algunos de los cambios de gabinete que llevó a cabo Ibáñez y a los que hacíamos referencia más arriba (el cambio de gabinete de mayo de 1955, por ejemplo, fue explícitamente impulsado por el Partido Agrario-Laborista). Pero la responsabilidad del Jefe de Gobierno es también clara; el Presidente Ibáñez fue incapaz de encauzar el apoyo electoral de las elecciones de 1952 en un plan de gobierno coherente y que fuera viable políticamente. En este sentido, Ibáñez no pudo acomodarse en un equilibrio político estable a partir de la coalición más bien difusa que apoyaba su gobierno.

En suma, a mediados de los años 50 la inflación en Chile ya no aparece sólo como un problema persistente o crónico; constituye algo bastante más grave. El Banco Central, manifestaba a mediados de 1955 su preocupación por la situación económica del país haciendo un llamado a la población a “una enérgica y patriótica acción”, con miras a combatir los factores que agudizaban la situación inflacionaria en el país, y que amenazaban “el progreso, la estabilidad económica, la armonía social y el orden en todas las actividades” (Banco Central 1955, p. 12).

Es que a estas alturas las continuas alzas de precios se empiezan a traducir en una sensación de inestabilidad y efervescencia social bastante inquietante en el país. La pérdida de poder adquisitivo de los salarios naturalmente representaba un problema grave para las familias de trabajadores asalariados, y de a poco este malestar se iba exteriorizando en movimientos sociales más complejos. En una carta dirigida a los “Miembros de la Misión Klein Saks” y fechada en octubre de 1955, la Central Única de Trabajadores, que aglutinaba al trabajo sindicalizado en Chile, expresaba con toda claridad

8 Respecto de las referencias a las divisiones internas dentro del Partido Agrario-Laborista durante el gobierno de Ibáñez, ver Garay (1990), p. 167 y siguientes.

su preocupación en este sentido<sup>9</sup>, la cual se reflejó también en una serie de manifestaciones laborales. Utilizando una expresión de Aníbal Pinto, frente a la aceleración inflacionaria los reajustes salariales representaban un intento de “pillar a la liebre”, en un ejercicio que a la larga resultaba, inevitablemente, infructuoso<sup>10</sup>.

En este contexto, Ibáñez, que en su tiempo había tenido una experiencia traumática en materia del manejo de situaciones políticas y económicas complejas, aparece como especialmente consciente de la naturaleza del problema que enfrenta<sup>11</sup>. En efecto, recordemos que siguiendo la renuncia de Arturo Alessandri (en 1925) y la corta administración de Emiliano Figueroa (1925-1927), en su primera administración entre 1927 y 1931, el entonces Coronel Carlos Ibáñez había debido hacerse cargo de una situación bastante complicada en el país. Si bien en 1927 fue elegido Presidente con una amplia mayoría de los votos, la Gran Depresión socavó fundamentalmente las bases sobre las cuales se sustentaba el crecimiento de la economía chilena, lo que acabaría por afectar también la viabilidad del gobierno de Ibáñez, quién renuncia a la Presidencia en julio de 1931, en medio de una situación de malestar social generalizada.

9 “[L]os sueldos y salarios, a pesar de los reajustes periódicos a que son sometidos después de considerables esfuerzos para vencer la insensibilidad patronal, siempre van a la zaga y a gran distancia del costos de la vida en igual lapso, perdiendo, en esta forma, los trabajadores, paulatinamente pero seguramente su anterior estándar de vida, el que se está ya transformando en un ‘pauperismo’ endémico e inexorable”; Central Única de Trabajadores a Miembros de la Misión Klein Saks; Santiago, 8 de octubre de 1955.

10 En *Panorama Económico* 135, 25/noviembre/1955, p. 652.

11 Las manifestaciones laborales se habrían de reflejar en la declaración de estado de sitio en el país a fines de 1954 y de nuevo a principios de 1956. Al referirnos al ambiente político de la época hay que agregar también el movimiento de la “línea recta” de principios de 1955, que constituyó un ingrediente adicional en este panorama de incertidumbre política (sobre este tema, véase Collier y Sater 1996, pp. 254-255).



Este no es el lugar para entrar a un examen del manejo económico de Ibáñez durante el período de su primera presidencia<sup>12</sup>. Es relevante recordar, en todo caso, que la política monetaria de Ibáñez durante la Gran Depresión estaba en gran medida circunscrita a la institucionalidad dejada por la llamada Misión Kemmerer que había sido contratada con el objetivo de implementar una reforma de los sistemas monetarios y fiscales en el país<sup>13</sup>. La capacidad técnica y la supuesta independencia del equipo de expertos extranjeros habrían de representar los factores que inclinaría la balanza respecto de propuestas de política en materia de institucionalidad monetaria que ya circulaban en el país (Hirschman 1963). Traemos este asunto a colación aquí porque, como veremos más adelante, este argumento respecto de la independencia de los expertos extranjeros es una cuestión que aparecerá también cuando el propio Ibáñez decida contratar a una misión de técnicos extranjeros para asesorar al gobierno en materia económica en el año 1955.

### 3. LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA RECTIFICADORA: ¿POR QUÉ LA MISIÓN KLEIN-SAKS?

Como ya hemos explicado, hacia 1955 el país estaba llegando a un punto de inflexión que, más allá de los experimentos en materia de política económica implementados con anterioridad, hacía necesario, de forma urgente, la implementación de un programa de ajuste global. La pregunta más interesante

12 Sobre la situación y la administración de la política económica durante la primera mitad del período presidencial de Ibáñez (1927-1929), véase Bernedo (1989). Sobre el manejo económico de la Gran Crisis, véase Marfán (1984).

13 Sobre el trabajo de la Misión Kemmerer en Chile, véase Drake (1984).

respecto de este punto concierne el por qué la solución habría de involucrar a la llamada “Misión Klein-Saks”.

La contratación de la Misión Klein-Saks por parte del gobierno del Presidente Ibáñez es un tema respecto del cual si bien existen algunas interrogantes es posible reconstruir una narrativa bastante hilada. Existen testimonios en el sentido de que el Director de *El Mercurio*, Agustín Edwards Budge habría jugado un rol clave en términos de explícitamente apoyar la idea de contratar una misión de expertos extranjeros, y de recomendar a este equipo en particular, para asesorar al gobierno chileno en materias del manejo de la política económica. El propio Sub-Director de este diario, René Silva Espejo, se refirió a este tema en las páginas de *El Mercurio* con motivo del fallecimiento de Edwards<sup>14</sup>.

De acuerdo a información de prensa de la época, fue en Abril de 1955 cuando el gobierno se decidió a contratar “en Estados Unidos o en Europa” una misión de expertos que se abocara al estudio de los problemas económicos del país<sup>15</sup>. Al parecer, en su momento se barajaban las “posibilidades de contratar misiones en Francia y Alemania y, posiblemente, formar una con profesores de economía de la Universidad de Berkeley (California)”<sup>16</sup>.

14 *El Mercurio* (en adelante *EM*), 7/septiembre/1956; véase también Hirschman (1963) y Correa (1985).

15 *EM*, 6/abril/1955.

16 *EM*, 7/septiembre/1955; véase también Hirschman (1963). Sergio Recabarren, Ministro de Hacienda entre febrero y mayo de 1955, menciona también que en algún momento se habría discutido la posibilidad de contratar al político francés Pierre Mendès-France (en *Panorama Económico* 193, 25/julio/1958, p. 343). Hirschman, por su parte, se refiere a la alternativa de contratar una misión de expertos del IBRD y a conversaciones entre el Presidente Ibáñez y el entonces Senador Eduardo Frei Montalva, en 1954, para que éste asumiera un cargo clave en términos de dirigir la política económica del gobierno (1963, pp. 196-197). Sobre este último tema véase también la discusión de Gazmuri (2000), pp. 402-408.

En conversaciones con Albert Hirschman, en el contexto de su trabajo de investigación para los *Journeys Toward Progress*, el ex Embajador de Estados Unidos en Chile entre 1953 y 1956, Willard Beaulac, se refirió también a un libro publicado por Manuel Fuentes Irurozqui (1952) sobre el trabajo de la “Misión Klein” en el Perú en 1949 como un elemento importante en el sentido de presentar a este equipo de expertos extranjeros en Chile. De acuerdo a su relato, Beaulac había importado una cantidad significativa de ejemplares de este libro para distribuir en el país mejorando de esta forma las posibilidades de la firma Klein & Saks por sobre las otras opciones que se discutían en su momento<sup>17</sup>.

El trabajo de esta misión económica ya era conocido, sin embargo, en el país, y el socio principal de esta firma de consultores, Julius Klein, había conversado sobre las labores que llevó a cabo en el Perú con el Embajador de Chile en Estados Unidos, Félix Nieto del Río. Es más, Klein, quién tenía una valiosa trayectoria académica y pública, habiendo sido Subsecretario del Comercio de Estados Unidos durante el gobierno de Herbert Hoover, había incluso visitado Chile en 1950<sup>18</sup>.

Como sea, de acuerdo a Silva Espejo, fue a través de la influencia de Agustín Edwards que Julien Saks, el otro socio principal de la firma de consultores económicos y financieros de Washington D.C. Klein & Saks, visitó nuestro país en mayo de 1955 como “observador”, reuniéndose con autoridades y

17 Princeton University, Mudd Library: Albert O. Hirschman Papers (en adelante, AOH Papers), Box 40, Folder 3 (Chile –Interviews, 1961).

18 ARCHIVO MINREL: Nieto del Río a MINCHILE, Aerograma No. 245, 28/junio/1950; Nieto del Río a MINCHILE, Aerograma No. 457, 30/octubre/1950; agradezco a Cristián Garay por estas referencias. Klein fue inicialmente profesor de asuntos latinoamericanos en Harvard (y autor de un célebre trabajo sobre la Mesta en España), abriendo su oficina de consultoría al abandonar sus labores en la administración pública en Estados Unidos al comenzar la administración de F. D. Roosevelt (Bishko 1981; “Biografía del Sr. Dr. Julius Klein, 1886-”, Biblioteca Nacional: Archivo Alessandri, folio 4857).

empresarios nacionales<sup>19</sup>. A partir de esta visita, y en una carta dirigida al Ministro de Hacienda de la época, Sergio Recabarren (y fechada en Santiago), Saks propuso un “plan de acción” respecto del eventual trabajo de la firma Klein & Saks en el país. A la luz de esta comunicación se deduce que la idea que se estaba discutiendo hacia esta fecha involucraba un examen por parte de los expertos extranjeros de diversos temas de la política económica nacional, incluyendo las políticas monetaria, fiscal, cambiaria, tributaria, comercial, junto a una evaluación de las políticas específicas en términos de controles de precios, de monopolios, de fomento a algunos sectores productivos y de la organización misma del gobierno, entre otros temas. Este trabajo contemplaría la preparación de distintos tipos de informes y recomendaciones por parte de los expertos de la firma Klein & Saks, en aras de lograr una reorganización profunda de la institucionalidad y la política económica en el país. Un aspecto fundamental a mencionar aquí es que en esta fecha se planteaba que la misión de expertos actuaría como un equipo de consejeros del Presidente de la República, que funcionaría “bajo su autoridad, será responsable directamente ante él y operará con su absoluta aprobación”. En cuanto a los términos del trabajo de una eventual misión, en este documento se hablaba de un honorario de US\$35.000 mensuales durante seis meses, y de US\$25.000 por cada mes adicional hasta que el informe estuviese completado, o el honorario total alcanzase la cifra de US\$310.000, todos estos montos libres de impuesto<sup>20</sup>.

En Julio de este año, al anunciarse oficialmente un acuerdo entre el Gobierno de Chile y la firma Klein & Saks,

19 En conversaciones con Albert Hirschman, Silva Espejo agregaría que Edwards viajó a Estados Unidos (¿a principios de 1955?) con una “autorización informal” para sondear a Julius Klein. Como no se pudo contactar con él, se reunió en vez con Saks, quién luego vino a Chile; AOH Papers, Box 40, Folder 3.

20 Julien Saks a Sergio Recabarren; Santiago, 23 de mayo de 1955.

*El Mercurio* hacía referencia a las gestiones realizadas en este tema en la siguiente forma:

Hace alrededor de un mes vino a Santiago el señor Saks, por petición del Gobierno, y permaneció estudiando las posibilidades de realizar un trabajo de este género [de asesoría económica]... A su regreso a Estados Unidos, el señor Saks dejó una proposición para concertar el trabajo de la Misión, la que ha sido resuelta después de estudios que realizaron los Ministros de Economía y Hacienda, Arturo Zuñiga y Abraham Pérez. ... Al primero de ellos ha correspondido llevar la gestión para finiquitar la contratación de la Misión Klein. (*EM*, 1/julio/1955, p. 1)

De acuerdo a *El Mercurio*, la Caja Autónoma de Amortización sería la institución que financiaría el trabajo de la Misión Klein-Saks<sup>21</sup>; en estricto rigor, la Caja de Amortización habría sido la institución que contrató a esta Misión de expertos extranjeros, la que trabajaría desde las oficinas del Banco Central<sup>22</sup>.

Desgraciadamente, no tenemos mayores antecedentes respecto del proceso de toma de decisiones al interior del gobierno respecto de este tema, aunque vale la pena mencionar que en algún momento en la prensa se comentó sobre ciertas discrepancias entre los Ministros de Economía y de Hacienda de la época en relación a la necesidad de contratar una misión de este tipo, y a la forma de financiar su visita<sup>23</sup>. De la misma forma no tenemos certeza si la minuta a la que hemos hecho

referencia constituye la versión definitiva de los términos bajo los cuales se estableció el contrato con la Misión Klein-Saks. En todo caso antecedentes que comentaremos más adelante nos hacen pensar que muchos de estos elementos efectivamente fueron incorporados en el contrato final entre la firma Klein & Saks y el gobierno de Chile, el cual, sin embargo, no hemos podido conocer.

El primer equipo de técnicos de la misión llegó a nuestro país los primeros días de septiembre, siendo recibidos en el Aeropuerto de Los Cerrillos por funcionarios de gobierno.

Originalmente, la Misión Klein-Saks vendría por un plazo máximo de 10 meses<sup>24</sup>, pero ya en marzo y abril de 1956, el Director de la Misión se comunicaba con el Ministro de Hacienda consultando acerca del interés del gobierno por continuar con el trabajo de esta Misión que culminaba a finales de ese mismo mes de abril<sup>25</sup>. Aunque no contamos con los detalles acerca del nuevo contrato entre el Gobierno de Chile y la firma Klein & Saks, los antecedentes disponibles indican que las condiciones que regían el trabajo de la Misión eran los mismos que originalmente, con mensualidades de US\$25.000 pagaderas desde el 31 de mayo de 1956. A la luz de estos antecedentes parece razonable suponer que fue este mismo sistema de renovaciones continuas lo que aseguró que la Misión Klein-Saks continuara trabajando en el país hasta junio de 1958 aunque debemos explicar, en todo caso, que no disponemos de información exacta en este sentido.

Es interesante anotar, adicionalmente, que en la comunicación de abril de 1956 que comentamos se hace referencia explícita a gestiones que podrían llevar a cabo miembros de la Misión ante funcionarios del gobierno de Estados Unidos o de

<sup>21</sup> *EM*, 10/septiembre/1955, p.3.

<sup>22</sup> La Caja Autónoma de Amortización de la Deuda Pública fue creada a través del D.L. 595 del 9 de septiembre de 1932. Esta era la institución que estaba a cargo del servicio de la deuda interna y la deuda externa del Estado. De esta forma, ésta era una repartición que contaba con acceso a divisas extranjeras en un escenario global de escasez en este sentido.

<sup>23</sup> *EM*, 25/agosto/1956.

<sup>24</sup> Véase, también, *EM*, 1/julio/1955.

<sup>25</sup> Prescott Carter a Ministro Oscar Herrera Palacios; Santiago, 2 de abril de 1956. En esta comunicación Carter se refiere a otra carta sobre el mismo tema del 19 de marzo.

distintas organizaciones internacionales. Este es un tema que debe de haber sido un factor importante en los debates dentro del gobierno al evaluar las ventajas y desventajas de distintos equipos de potenciales asesores extranjeros.

#### 4. UNA POLÍTICA RECTIFICADORA Y LOS EXPERTOS EXTRANJEROS

En nuestra discusión anterior no hemos abordado varios temas que en realidad son claves en términos de explicar los orígenes de la presencia de la Misión Klein-Saks en nuestro país. En particular debemos considerar los motivos por los cuales el Presidente Ibáñez y su equipo económico estimaron que se requería un equipo de asesores extranjeros para enfrentar la situación existente, y por qué aceptaron (¿o incluso promovieron?) las gestiones realizadas por Agustín Edwards en favor de este grupo de expertos extranjeros en específico.

Considérese como punto de partida de esta cuestión que la idea de que una tasa de inflación moderada permitía un desarrollo económico saludable era una doctrina bastante aceptada en Chile en los años 50, que contaba incluso con una historia bastante larga. Albert O. Hirschman se ha referido a la versión moderna de esta doctrina como la visión de que la inflación es el “precio” de un proceso de crecimiento acelerado (1963, 188). En este contexto, combatir la inflación, por lo menos cuando ella alcanzaba niveles considerados moderados, no era una prioridad de política económica.

Por otra parte, nótese que como explicaba Carlos Vial Espantoso en 1952, un tiempo después de dejar el cargo de Ministro de Hacienda, la oposición a una política anti-inflacionaria puede haber estado más bien asociada a los efectos distributivos relacionados con un proceso inflacionario:

En Chile muchos parlamentarios, los altos comerciantes y los productores agrícolas o industriales...

gritan y gesticulan contra la inflación pero no quieren que se termine. Para qué van a tomar ellos el remedio cuando no están enfermos. Los enfermos son la masa consumidora y no la productora, aquella que no tiene voz y voto y, porque hasta éste lo vende: la que no tiene prensa, ni radio, ni siquiera la ilustración para darse cuenta por dónde le está apretando el zapato. A éstos les afecta la inflación, los demás la aprovechan. (Vial 1952, p. 103)<sup>26</sup>

A pesar de ello, y como hemos mencionado, existen diversos antecedentes que sugieren que en 1955 la situación en el país era particularmente complicada. Un examen de la prensa nacional desde fines de 1954 y a lo largo del año 1955 transmite una sensación de efervescencia social y política inquietante. En la revista *Topaze*, por ejemplo, se argumentaba en Diciembre de 1954 que la situación en el país se “asemeja peligrosamente a la de 1891”<sup>27</sup>. Un par de meses más adelante, en marzo de 1955 esta misma revista hablaba de una “lucha suicida” entre los distintos grupos políticos, y en Julio del mismo año hacía un “llamado de urgencia” a que los poderes públicos y los partidos políticos dejaran de “mirarse como el perro y el gato” y de agotarse en una lucha “estéril y tremendamente inoportuna”<sup>28</sup>. Estos llamados eran muy apropiados en un contexto donde la inflación ya no era moderada, sino que parecía incluso irrefrenable, afectando fuertemente el nivel de vida de todos los asalariados.

Esta incertidumbre económica, agravada por un ambiente político bastante confuso, se puede ver reflejada, por ejemplo, en el comportamiento del tipo de cambio paralelo, que es un buen indicador de las expectativas respecto del cur-

26 Parte de esta referencia aparece en inglés en Felix (1960), p. 124; sobre estos temas véase, también, Hirschman (1963).

27 *Topaze* No. 1159, 31/diciembre/1954.

28 *Topaze* Nos. 1169, 11/marzo/1955; 1185, 1/julio/1955.

so futuro de la actividad económica, especialmente en el caso de una economía sujeta a controles cambiarios y de capitales. La evidencia entregada por Sebastián Edwards, que muestra como el tipo de cambio paralelo se disparó en 1954 y 1955, es muy iluminadora a este respecto (Edwards, este volumen).

En este sentido es interesante anotar que Sergio Recabarren, participante directo en las negociaciones que trajeron a los expertos extranjeros a Chile, ha argumentado incluso que si bien la Misión Klein-Saks tenía “por objeto *aparente* asesorar al Gobierno... la verdad es que su contratación obedeció al propósito de destruir la intensa campaña, en algunos casos alentada desde Chile, de que el Gobierno era víctima en diversos círculos financieros y políticos de los Estados Unidos”<sup>29</sup>.

Dicho lo anterior, en la prensa de la época se destacaba ampliamente que la razón principal por la cual se había contratado a un equipo extranjero era que éste era independiente de ideologías o intereses que pudiesen afectar a potenciales asesores domésticos. Implícita en esta decisión estaba la confianza en las capacidades de un equipo extranjero para resolver los problemas nacionales (Hirschman 1963)<sup>30</sup>. Con-

29 En *PE* 193, 25/julio/1958, p. 343; énfasis en el original. En cierto sentido este relato es coherente con lo expuesto por Sierra (1969), quién argumenta que las bases del programa anti-inflacionario de la Misión Klein-Saks (y probablemente la decisión misma de contratar a este equipo) fue el resultado de una negociación por las autoridades nacionales con el Fondo Monetario Internacional (1969, nota a pié en pp. 54-55).

30 Es interesante anotar que en un artículo publicado a mediados de Abril de 1955 la revista *Topaze* ilustra de forma muy perspicaz un problema general a todos estos argumentos. Reconociendo que Chile ya tenía una amplia experiencia con misiones extranjeras de este tipo, y que todas terminaban “por hacer y decir lo mismo”, esto es, proponer que se debía “economizar” en el uso de los recursos públicos, se planteaba que un buen punto de partida en este sentido sería “suprimir la importación de técnicos extranjeros”. De esta forma, “¡Chitas que ahorráramos plata!” (No. 1174, 15/abril/1954).

sidérese, por ejemplo, el siguiente editorial de *El Mercurio* publicado cuando la Misión Klein-Saks venía recién llegando al país:

Los expertos norteamericanos no tienen ningún punto de vista propio sobre la realidad nacional ni se proponen someterla a condiciones económicas determinadas. Entienden... que los problemas de Chile son distintos a los de cualquier otro país, no tienen un criterio preconcebido para juzgarlos y reconocen que el objetivo será encontrar una solución chilena para los problemas económicos y financieros chilenos. (*EM*, 14/septiembre/1955)

Más allá de lo razonable o infundado que pueda parecer un argumento como este, el cual, en todo caso, fue criticado por diversos analistas, ello no explica por qué el equipo elegido sería el de la firma Klein & Saks de Washington D.C. En sus críticas al argumento de la independencia de los expertos extranjeros Aníbal Pinto implícitamente aborda este punto:

Ud. puede apostar con bastante seguridad que si se trata de una comisión o de expertos que vienen de EE.UU. o de otro país donde prima en los hechos y/o en las palabras la ‘economía de libre empresa’, las recomendaciones serían de un tipo dado, las que diferirían considerablemente si los peritos son, por ejemplo escandinavos o si, caso más hipotético, se llegara a contratar a algún técnico de una nación con economía planificada o colectivista. (*Panorama Económico* 139, 28/febrero/1956, pp. 38-40)<sup>31</sup>

Para Aníbal Pinto la contratación de la Misión Klein-Saks no era neutra desde un punto de vista ideológica y, por

31 Sobre este tema véase, también, Hirschman (1963). Para un análisis de este problema desde un punto de vista más general, véase Couyoumdjian (2008).

lo tanto, se podría suponer que existía una intencionalidad detrás de su selección. La labor desarrollada por Julius Klein en el Perú durante 1949 es un antecedente relevante en este sentido. Como explica Manuel Fuentes Irrozqui (1952) en un estudio que al parecer el Embajador de Estados Unidos Willard Beaulac habría repartido en Chile, en el contexto de su trabajo en el Perú Julius Klein había avanzado una serie de propuestas en pos de una mayor libertad económica. Era esperable, entonces, que la Misión Klein-Saks propusiera también un programa de reforma económica de corte liberal en nuestro país.

A través de un razonamiento algo distinto, Sebastián Edwards ha ido más allá, argumentado que con la contratación de la Misión Klein-Saks, el gobierno del Presidente Ibáñez no sólo buscaba obtener “credibilidad económica dentro y fuera del país”, sino que “también buscaba credibilidad para comprometer a un grupo político al asegurar que no habría cambios repentinos en el futuro curso de acción” (Edwards; este volumen). En realidad, ambos puntos están directamente relacionados. Más arriba mencionamos que en 1955 el Partido Agrario-Laborista tuvo fuertes desavenencias con el gobierno de Ibáñez. Durante el período de Guillermo Izquierdo Araya como Presidente del Partido Agrario-Laborista se produjo el retiro de los ministros de ese partido del gabinete, y durante más de un año este grupo de alguna forma dejó de ser partido de gobierno, siendo por consiguiente marginado de todas las decisiones de importancia<sup>32</sup>. Dadas las visiones económicas heterodoxas del Partido Agrario-Laborista, y el sesgo antiderechista de Guillermo Izquierdo, la salida de este grupo le puede haber dado un nuevo margen de acción al Presidente Ibáñez. Ello no implica desconocer los problemas que enfrentaba Ibáñez en un escenario de inestabilidad económica a lo que se le sumaba una creciente debilidad política que, inci-

dentalmente, el Presidente parecía no querer reconocer. El punto es que esta situación finalmente llevaría al Presidente a buscar un reacomodo en términos de alcanzar nuevos apoyos políticos<sup>33</sup>.

Paralelamente, si bien en las elecciones de 1952 los sectores liberales y conservadores habían apoyado a Arturo Matte Larraín es probable que el deterioro de la situación económica y social a partir de mediados de 1954 haya llevado a estos sectores a tratar de ayudar al gobierno. Durante 1954 las diferencias entre el gobierno y la oposición llevaron a una situación tal que cuando el gobierno decretó Estado de Sitio en septiembre de 1954, el Congreso decidió suspenderlo. En este sentido, se da la paradoja de que mientras las diferencias dentro de la coalición de gobierno fueron aprovechadas por la oposición para endurecer sus posiciones, la inestabilidad resultante llevó a un acercamiento entre la oposición de derecha y el gobierno. Dada su influencia en el país, particularmente entre los grupos de derecha, el “espaldarazo” de *El Mercurio* al programa económico de la Misión Klein-Saks también amerita una mención aquí. A la luz de los antecedentes reseñados su rol podría ser catalogado incluso de articulador de estos acuerdos<sup>34</sup>.

Es una cuestión sociológica que amerita mayor análisis el que la derecha en Chile haya estado dispuesta a flexibilizar su posición y alcanzar un acomodo con tal de evitar una mayor inestabilidad política y social que podía culminar en la renuncia del Presidente o en un golpe de estado. En el escenario que examinamos, para los partidos de derecha apoyar un gobierno

33 Este análisis es bastante coincidente con la visión de Moulian (1986) quién ha argumentado que Ibáñez simplemente no tenía otra alternativa porque los partidos ibañistas simplemente “no servían” para apoyar una política de ajuste económico dado su interés permanente en preservar una “armonización de intereses” (35).

34 La expresión del “espaldarazo” viene de una caricatura en la revista *Topaze* No. 1196 16/septiembre/1955.

32 Estos episodios aparecen relatados por Garay (1990), pp. 174-176.

encabezado por un Presidente considerado populista, e incluso no confiable, resultaba de todas formas preferible a las alternativas existentes.

Fue, por lo tanto, justamente alrededor de la Misión Klein-Saks que se produjo la unión por conveniencia entre el Presidente Ibáñez y los partidos liberal y conservador<sup>35</sup>. De esta forma la Misión Klein-Saks representó una especie de “punto focal” (Schelling 1960) en torno al cual se logró formar una nueva coalición política para llevar a cabo un programa de ajuste económico. Desde este punto de vista, la firma Klein & Saks establecida en Washington D.C. ofrecía suficientes garantías tanto a organismos internacionales e inversionistas preocupados del futuro de la economía chilena, como a los representantes de la derecha política chilena.

Algunos participantes de estos acontecimientos, especialmente dentro del Partido Agrario Laborista, han argumentado que a pesar de que la idea original era que la Misión Klein-Saks asesorara a las autoridades en materias económicas y financieras, su labor en definitiva significó “dirigir al Gobierno en íntima conexión con los grupos parlamentarios de Derecha”<sup>36</sup>. En este sentido, Sergio Recabarren añadiría que los acuerdos políticos alcanzados con los sectores liberales y conservador eran en realidad innecesarios, ya que el Gobierno había demostrado que podía gobernar “sin necesidad de concatenar su actuación a una mayoría estable y definida en el Parlamento”.

Nótese que aquí hay un reconocimiento a que el sostén de apoyo del gobierno era, hacia esta fecha, más bien difuso,

35 Sobre estos temas ver, también, Hirschman (1963). En la revista *Topaze* aparecen una serie de caricaturas que de alguna forma reflejan este nuevo equilibrio; véase, especialmente, *Topaze* No. 1216, 3/ febrero/1956.

36 Sergio Recabarren, en *PE* 193, 25/julio/1958, p. 343.

aunque las diferencias políticas no eran tantas que hicieran imposible alcanzar acuerdos en determinados temas<sup>37</sup>.

Es importante mencionar que es posible, también, que los eventos políticos que reseñamos hayan reflejado de alguna forma un cambio más profundo en la percepción de la ciudadanía sobre la situación económica del país. Aníbal Pinto se refería a este tema en los siguientes términos:

La mayoría de la gente se ha formado una idea meridiana de que no va a “pillar a la liebre” y que en tanto siga persiguiéndola, sólo la hará escapar con mayor rapidez. (...) [L]a gente, junto con comprender que los ‘reajustes no dan para más’, sólo está dispuesta a renunciar a ese instrumento mellado, siempre y cuando se le den garantías o se le hagan abrigar esperanzas de que su renuncia va a acarrear el fin de la inflación y el logro de un trato justo. (*Panorama Económico* 135, 25/ noviembre/1955, p. 652)

En último término, este argumento vuelve a centrar la discusión en la magnitud de la crisis económica que se estaba viviendo en Chile en esta época, y que había llevado a una mayor disposición por parte de la población a aceptar un proceso de ajuste que se reconoce como doloroso. Nótese que ello es consistente con argumentos que sugieren que el traspasar determinados umbrales en términos de la situación económica constituye un factor muy relevante respecto a la decisión de iniciar programas de ajuste económico (Rodrik 1996).

37 Por cierto hay acá también un sentimiento anti-derechista muy notorio, propio de muchos sectores dentro del Partido Agrario-Laborista del cual Sergio Recabarren había sido fundador. Recordemos que Recabarren fue uno de los Ministros Agrario-Laboristas que renunciaron al gobierno en mayo de 1955. Para mayores antecedentes biográficos de Recabarren, véase De Ramón (1999-2003), Vol. IV

## 5. LA MISIÓN KLEIN-SAKS EN CHILE Y LA COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

La llegada de los miembros de la Misión Klein-Saks en septiembre de 1955 abrió un frente de relativo optimismo en relación a las posibilidades de salir de la crisis económica que afectaba al país. Hacia esta fecha, sin embargo, un nuevo equipo económico había asumido recién en el gobierno. El Ministro Oscar Herrera Palacios asumió la cartera de Economía y Comercio en agosto de 1955, reemplazando a Arturo Zuñiga Latorre. Poco tiempo después, en el mes de octubre de ese año, el Ministro Herrera Palacios es designado también Ministro de Hacienda, reemplazando a Abraham Pérez Lizana. A esta altura, ninguna de las autoridades que habían contactado a la Misión Klein-Saks, previo a su visita al país, estaba en el equipo económico del gobierno, por lo menos en la primera línea del mismo.

El Ministro Oscar Herrera Palacios, que venía de la cartera de Educación, había asumido con ganas de hacer cosas. El nuevo Ministro, abogado con una formación militar (alcanzó el grado de Mayor, retirándose del Ejército en 1946), ya había ocupado dos carteras durante el gobierno de Ibáñez, dando muestras de ser un hombre de confianza del Presidente<sup>38</sup>. Durante el mes de agosto de 1955, a una semana de asumir en el Ministerio de Economía y Comercio, ya había propuesto una serie de medidas para hacer frente a la situación económica que enfrentaba el país, que incluían una revisión del presupuesto en aras de introducir economías; una reforma tributaria tendiente a aumentar los ingresos fiscales; medidas de “orientación” de los créditos; reformas al sistema de comercio

38 Véase la biografía de Oscar Herrera Palacios en De Ramón (1999-2003), Vol. II.

exterior y de cambios internacionales, entre otras<sup>39</sup>. Una de las primeras labores de la Misión Klein-Saks consistió precisamente en una detallada evaluación de estas medidas propuestas por el Ministro Herrera Palacios. Junto a una evaluación técnica de estas proposiciones, celebrando algunas de éstas, la Misión a través del jefe de la misma en Chile, J. Prescott Carter, argumentaba que varios otros aspectos “merecen un estudio adicional”<sup>40</sup>. Ello sugiere la existencia de algunas diferencias técnicas con las propuestas del Ministro, algo que parece bastante natural si se considera el alcance de las medidas planteadas e, incluso, la naturaleza de algunas de las mismas<sup>41</sup>.

En octubre de 1955, el ya Bi-Ministro Herrera realizó una exposición ante la Comisión Mixta de Presupuesto del Congreso, adelantando nuevas ideas sobre su futuro trabajo a cargo del equipo económico del gobierno. Si bien el calendario del proceso presupuestario chileno hacía más que prudente empezar a trabajar en este tema con anticipación, a *El Mercurio* le llamó profundamente la atención que en la elaboración de esta exposición y en la preparación de las medidas allí anunciadas no hubiera sido “consultada” la Misión Klein-Saks<sup>42</sup>. Una crítica más fundamental a este respecto apuntaba a que esta exposición traslucía una mirada y una serie de recomendaciones

39 “Medidas Económicas Presentadas al Consejo de Gabinete por el Señor Ministro de Economía don Oscar Herrera Palacios” [1955].

40 J. Prescott Carter a Ministro Oscar Herrera; Santiago, 21 de septiembre de 1955.

41 Considérese por ejemplo la propuesta del Ministro en el sentido de “Colocar impuestos a las utilidades especulativas”, que se traduciría en que “todas aquellas personas que se dedican a la compraventa de oro, acciones, etc., no puedan tener utilidades cuando entre la compra y la venta no ha pasado un tiempo determinado”. Los economistas de la Misión Klein-Saks echaban de menos el articulado preciso de esta propuesta, manifestando en todo caso su extrañeza respecto de lo que aquí planteaba.

42 *EM*, 24/octubre/1955.



aisladas, sin que se proyectaran las bases de una política anti-inflacionaria integral<sup>43</sup>. Pero se hacía hincapié también en una preocupante “falta de coordinación” en el manejo de la política económica<sup>44</sup>.

Frente a esta situación, a mediados de noviembre, se anuncia por la prensa que los expertos extranjeros empezarán a trabajar en las oficinas del Ministerio de Economía, y ya no en el Banco Central como lo venían haciendo hasta la fecha, de forma que pudiera haber un mayor contacto entre las autoridades económicas y los miembros de la misión<sup>45</sup>. La visita al país, algunos días más tarde, del propio Julius Klein permitiría avanzar en estos puntos. Con motivo de esta visita, *El Mercurio* hablaría incluso de “una nueva etapa” en las tareas del equipo de expertos extranjeros en el país<sup>46</sup>.

Como debe resultar evidente, esta situación de falta de coordinación se debía en gran medida a que la Misión Klein-Saks dependía formalmente del Presidente de la República. En esta línea, en la prensa de la época, se argumentaba que no existía una “reglamentación” de las relaciones de la Misión con el gobierno y que “las condiciones de la labor gubernativa” no hacían posible el trabajo directo de la Misión con el Presidente. Adicionalmente se planteaba como un problema que existían de antemano políticas y programas que avanzaban “paralelamente” a la labor de la Misión<sup>47</sup>.

Un tema adicional se refiere a la importancia de las relaciones personales, que son claves para un trabajo como el que

43 Ver, también, *EM*, 21 y 26 de octubre/1955, y 2/noviembre/1955.

44 *EM*, 10/noviembre/1955.

45 *EM*, 13/noviembre/1955.

46 *EM*, 25/noviembre/1955.

47 *EM*, 25/noviembre/1955.

se planeaba llevar a cabo entre las autoridades y funcionarios de los Ministerios de Hacienda y de Economía por un lado, y un equipo de asesores externos por el otro. El hecho que el equipo de asesores extranjeros estaba constituido, precisamente, por expertos extranjeros, que debían relacionarse con autoridades y expertos chilenos puede ser especialmente relevante en este sentido. No parece disparatado pensar que en este escenario pudieran haber surgido recelos entre los distintos equipos lo que puede haber terminado por afectar la coordinación de la política económica (sobre esto véanse los comentarios de Felix 1960, p. 126).

El proyecto de ley que limitaba los reajustes de remuneraciones a un 50% de la inflación pasada, el primer elemento del programa de ajuste económico implementado por el gobierno, fue presentado al Congreso a mediados de noviembre de 1955. Este es un proyecto donde, al parecer, la Misión Klein-Saks no había alcanzado a participar muy directamente. La Misión Klein-Saks elaboró para el Ministro de Hacienda un informe titulado “Comentarios sobre proyecto de ley de ajustes de salarios, etc.”, el cual le entregó el 17 de noviembre, el mismo día en que el proyecto fue presentado al Congreso. Aquí la Misión evaluaba un proyecto de ley sobre esta materia que le habría hecho llegar la autoridad, destacando la importancia de controlar los reajustes salariales en el país con miras a tener éxito en la lucha contra la inflación. Sin embargo, de la misma forma, se destacaba que propuestas de este tipo no podían ser “presentadas aisladamente, sino como parte de un plan de conjunto que incluya las medidas administrativas y legislativas para limitar la expansión del crédito, para reformar el sistema de cambios, para efectuar economías en los gastos públicos, para reformar y aumentar determinados impuestos y para corregir algunos defectos del sistema de seguro social” (Klein-Saks 1958a, 42).

En todo caso, un par de días más tarde, la Misión presentaba al Presidente de la República (y al Ministro de Hacienda) otro informe titulado “Programa anti-inflacionista”. Este representaba los “puntos esenciales de un programa integral

para detener la inflación, como programa de emergencia<sup>48</sup>. Es a partir de este momento que el trabajo de la Misión Klein-Saks despegó. La productividad de la misma aparece, en realidad, como notable. El período de aprendizaje respecto de las características de la economía chilena ya estaba completo a esta altura, y el involucramiento de la Misión en la formulación de la política económica sería cada vez más amplio<sup>49</sup>.

El proyecto que limitaba los reajustes salariales, sancionado como la Ley 12.006, ha sido interpretado como el primer triunfo de la Misión Klein-Saks. Gran parte del mérito fue del Presidente Ibáñez, quién se comprometió con la materialización de este proyecto, y, muy especialmente, del Ministro Herrera Palacios. En conjunto con el Diputado conservador Enrique Serrano, el Ministro Herrera Palacios logró organizar un sistema de contactos informales regulares con congresistas liberales y conservadores con miras a compartir información y acercar relaciones. Ello permitió establecer la mayoría parlamentaria requerida para la aprobación de esta propuesta en el Congreso (con el apoyo, también, de los Agrario-Laboristas y otros grupos de congresistas “Ibañistas”)<sup>50</sup>. Esto permitió que una política que ya había sido propuesta (y rechazada) con anterioridad finalmente fuera aprobada en 1956.

Cuando la misión extranjera arribó al país, desde el go-

48 El título del informe se encuentra adjunto en una carta de Julius Klein a Carlos Ibáñez del Campo; Santiago, 13 de diciembre de 1955. El informe mismo se encuentra en Klein-Saks (1958a), Apéndice, Cap. 2.

49 Sobre esto véase, también, *EM*, 10/noviembre/1955. Es interesante considerar que el ex Ministro Sergio Recabarren comentaría incluso en 1958 que un problema con la Misión Klein-Saks había sido que ella “estaba llamada a una colaboración o asesoría, y no a dirigir al Gobierno”, como presumiblemente había ocurrido (en *PE* 193, 25/julio/1958, p. 343). Esta es, sin dudas, una exageración, pero ilustra la creciente influencia del equipo de expertos extranjeros en la política económica nacional.

50 Conversaciones de Enrique Serrano y de Oscar Herrera Palacios con Albert Hirschman; AOH Papers, Box 40, Folder 3.

bierno se afirmó que pondría en práctica las recomendaciones de la Misión Klein-Saks<sup>51</sup>. Sin embargo, todo proceso de propuesta y ejecución de políticas públicas envuelve un componente político importante. Ello es algo que también reconocía el propio Julius Klein cuando argumentaba que;

[L]as recomendaciones de la Misión son de carácter puramente técnico basadas exclusivamente en consideraciones económicas y son completamente ajenas a cualquier factor político que, como es obvio, no son de la competencia de una misión económica. (Julius Klein a Ministro Oscar Herrera Palacios; Santiago, 5 de diciembre de 1955)

En este sentido, al igual que con el caso de los éxitos, las dificultades que enfrentó la Misión Klein-Saks en la implementación de algunas de sus propuestas fueron cuestiones de índole esencialmente política. Muchas de las reformas propuestas por la Misión simplemente no pudieron ser aprobadas en el Congreso; la imposibilidad de implementar una reforma fiscal que permitiera contar con un sistema tributario más robusto es probablemente el ejemplo más notorio en este sentido (a este respecto, véase la discusión de French-Davis 1973, 166). Es más, varios de los actores de la época han argumentado incluso que parte del problema es que a través del transcurso del tiempo se percibía como el propio Presidente Ibáñez no estaba del todo convencido del camino a seguir<sup>52</sup>.

Es posible que ello haya respondido a una negación a asumir los costos políticos de un programa de ajuste y, también, a un cierto sentido de oportunismo político. Considérense, en este sentido, las circunstancias que rodearon la salida del Ministro Herrera Palacios del gobierno en agosto de 1956. En la prensa de la época se aludía a la existencia de diferen-

51 *EM*, 10/septiembre/1955.

52 Conversaciones de Enrique Serrano y de Roberto Vergara con Albert Hirschman; AOH Papers, Box 40, Folder 3.

cias de opinión entre el Ministro y el Presidente de la República respecto del manejo de la política económica, en particular sobre la negativa de Herrera Palacios de otorgar bonificaciones y reajustes al sector público sin tener claro su financiamiento<sup>53</sup>. Este era un tema sobre el cual ya existía un amplio consenso técnico en el país, sobre todo, a la luz de las consecuencias que se habían visto en el pasado producto de la implementación de políticas de este tipo. Sin embargo, al parecer estas consideraciones no fueron suficientes en virtud de otro tipo de razones que, finalmente, llevaron a la salida del Ministro Herrera Palacios y a la implementación de estas políticas, a pesar de la resistencia de la propia Misión Klein-Saks (sobre esto, véase Klein-Saks 1958a; 15, pp. 150-157).

## 6. EN SUMA

En este artículo hemos analizado los orígenes del programa de estabilización de la Misión Klein-Saks en Chile. En este sentido no hemos entrado en una evaluación directa de la labor que llevó a cabo este equipo entre mediados de 1955 y mediados de 1958. De acuerdo a Julius Klein y a Oscar Herrera Palacios (en la cita con la cual abrimos este trabajo) el trabajo de la Misión Klein-Saks fue positivo<sup>54</sup>. Principalmente a través de su impacto en la expectativas inflacionarias, pero también por la implementación de muchas de las políticas propuestas por la Misión Klein-Saks (por ejemplo, en el ámbito crediticio y del comercio exterior), la tasa de inflación disminuyó ostensiblemente, alcanzando a mediados de 1958 una tasa anualizada de alrededor de un 20%, muy inferior a la tasa existente a me-

53 *EM*, 27/agosto/1956.

54 Esta es también la conclusión expresada por Julius Klein cuando se dirigía al Presidente Ibáñez al finalizar el trabajo de la Misión en Chile; ver Julius Klein a Carlos Ibáñez del Campo; Washington D.C., 23 de Junio de 1958.

diados de 1955<sup>55</sup>. La sensación contemporánea (y de la historia económica moderna) de que la Misión resultó un fracaso es, sin embargo, demasiado notoria como para ignorarla. En muchos sectores del país, existía la sensación de que las políticas implementadas sólo se enfocaron en factores de demanda agregada y no se atacaron, e incluso se agravaron los problemas que afectaban la capacidad de crecimiento de la economía chilena<sup>56</sup>. El hecho que, de acuerdo a indicadores agregados, la evolución económica fue bastante dinámica en 1957 y 1958 (Braun et al 2000) no nos puede llevar a rehuir esta percepción que, naturalmente, está relacionada a diferencias en el comportamiento relativo de distintos sectores de la actividad; en este sentido, un examen de los índices mensuales de actividad recopilados por el Banco Central muestran un muy disparejo comportamiento de la producción industrial y las ventas del comercio a mediados de los años '50.

La Misión Klein-Saks abandonó el país en 1958 sin que todas sus propuestas de reformas hayan sido consideradas; el propio Oscar Herrera Palacios argumentó en su momento que fue un error de la Misión haber permanecido en Chile cuando sus recomendaciones no eran tomadas en cuenta<sup>57</sup>. Existen

55 Sobre esto véase, por ejemplo, Ffrench-Davis (1973).

56 En este sentido, *Panorama Económico* se referiría a esta experiencia como “una empresa que costó al país más de un millón de dólares y que, lejos de resolver la incógnita inflacionaria, lo enfrentó con una acentuación de las tendencias depresivas que venían manifestándose desde hace algún tiempo” (*PE* 192, 4/julio/1958, pp. 293-294). Véase, también, en esta línea las opiniones de Domingo Arteaga Infante, Presidente de la SOFOFA, en *PE* 193, 25/julio/1955, pp. 335-336.

57 *PE* 193, 25/julio/1958, p. 337. En esta línea véase, también, Maschke (1990), p. 126. Se ha criticado también a la Misión Klein-Saks por no proponer un plan de reforma integral para la economía chilena desde el principio. Existen algunos antecedentes que sugieren que la Misión evaluó el proponer un plan de acción global apenas llegó al país, aunque finalmente esta opción fue desechada. Nótese, en todo caso, que analizar el fondo de esta cuestión sin considerar el contexto en el cual se tomaron las respectivas decisiones es una tarea muy compleja.

varios indicios en este sentido: el caso de la reforma fiscal que mencionamos más arriba es un ejemplo palpable en esta línea, pero otro ejemplo interesante de considerar viene dado por las propuestas de la Misión Klein-Saks en materia de reforma previsional (Klein-Saks 1958b). Incluso en el caso de los proyectos que fueron aprobados, algunas de las reformas respectivas no se consolidaron a través del tiempo. Es interesante anotar que las reformas llevadas a cabo en materia de políticas de comercio exterior desde 1956, que en cierto sentido fueron continuadas durante los primeros años de la administración de Jorge Alessandri, no perduraron. El hecho de que, a poco tiempo de asumir como Presidentes Jorge Alessandri, en 1958, y Eduardo Frei Montalva, en 1964, llevaran a cabo programas de estabilización económica bastante diferentes del programa de la Misión Klein-Saks, también es sugerente en este sentido<sup>58</sup>. Las causas de esta fragilidad exceden, sin embargo, el marco de nuestro análisis en este trabajo, y quedan para investigaciones futuras (aunque véase Couyoumdjian y Larroulet, este volumen).

<sup>58</sup> Sobre estos temas véase, Ffrench-Davis (1973), y Zahler et al [1978].

## 7. BIBLIOGRAFÍA:

- Alessandri, Jorge. 1955. *La verdadera situación económica y social de Chile en la actualidad. Extracto de la exposición pública hecha al país por el Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio, Don Jorge Alessandri Rodríguez. Setiembre de 1955*. Santiago: Confederación de la Producción y del Comercio.
- Banco Central de Chile. 1955. "Exposición del Directorio del Banco Central de Chile relacionada con la situación económica y financiera del país". *Boletín Mensual* No. 327-328, Anexo.
- Bernedo, Patricio. 1989. "Prosperidad económica bajo Carlos Ibáñez del Campo: 1927-1929". *Historia* 24: 5-105.
- Bishko, Charles Julian. 1981. "Sesenta años después: La Mesta de Julius Klein a la luz de la investigación subsiguiente". *Historia. Instituciones. Documentos*, 8: 9-57.
- Brahm, Enrique. 1999. *Propiedad sin libertad. Chile: 1925-1973. Aspectos relevantes en el avance de la legislación socializadora*. Santiago: Universidad de los Andes.

- Braun, Juan et al. 2000. "Economía Chilena 1810-1955: Estadísticas históricas". Documento de Trabajo No. 187, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Carrasco, Camilo. 2009. *Banco Central de Chile 1925-1964. Una Historia Institucional*. Santiago: Banco Central de Chile.
- Collier, Simon y William F. Sater. 1996. *A History of Chile, 1808-1994*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Correa, Sofía. 1985. "Algunos antecedentes históricos del proyecto neoliberal en Chile (1955-1958)". *Opciones* 6 (Mayo-Agosto): 106-146.
- Couyoumdjian, Juan Pablo. 2008. "Hiring a Foreign Expert: Chile in the Nineteenth Century". En S. J. Peart y D. M. Levy (eds.), *The Street Porter and the Philosopher: Conversations on Analytical Egalitarianism* (Ann Arbor: The University of Michigan Press), pp. 289-316.
- Couyoumdjian, Juan Pablo y Larroulet, Cristián. Este volumen.
- De Ramón, Armando. 1999-2003. *Biografías de Chilenos 1876-1973: Miembros de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial*. Vols. II, III y IV. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Drake, Paul. 1984. "La Misión Kemmerer a Chile: Consejeros norteamericanos, estabilización y endeudamiento, 1925-1932." *Cuadernos de Historia* 4 (Julio): 31-59.
- Edwards, Sebastián. En este volumen.

- Empresa de Publicaciones Populares. 1952. *Lo que haremos por Chile*. Santiago: Emp. Santa Mónica.
- Felix, David. 1960. "Structural Imbalances, Social Conflict, and Inflation: An appraisal of Chile's recent anti-inflationary effort". *Economic Development and Cultural Change* VIII (2): 113-147.
- Fernández Abara, Joaquín. 2008. *El Ibañismo (1937-1952): Un caso de populismo en la política chilena*. Santiago: Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Fetter, Frank W. 1931. *Monetary Inflation in Chile*. Princeton: Princeton University Press.
- Ffrench-Davis, Ricardo. 1973. *Políticas Económicas en Chile: 1952-1970*. Santiago: Ediciones Nueva Universidad.
- Fuentes Irurozqui, Manuel. 1952. *Una experiencia interesante en el Perú: Del intervencionismo a la libertad económica*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.
- Garay Vera, Cristián. 1990. *El Partido Agrario-Laborista, 1945-1958*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Gazmuri, Cristián. 2000. *Eduardo Frei Montalva y su época*. (Con la colaboración de Patricia Arancibia y Álvaro Góngora) Tomo I. Santiago: Aguilar.
- Herrera Lane, Felipe. 1958. *¿Desarrollo Económico o Estabilidad Monetaria?* Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

- Hirschman, Albert O. 1963. "Inflation in Chile". En su *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America*. Nueva York: The Twentieth Century Fund, pp. 161-223.
- Ibáñez, Adolfo. En este volumen.
- Ibáñez, Adolfo. 2003. *Herido en el Ala: Estado, oligarquías y subdesarrollo. Chile 1924-1960*. Santiago: Editorial Biblioteca Americana.
- Klein-Saks. 1958a. *El Programa de Estabilización de la Economía Chilena y el Trabajo de la Misión Klein & Saks*. Santiago: s/i.
- Klein-Saks. 1958b. *El sistema de previsión chileno: Informe de la Misión Klein & Saks*. Santiago: s/i.
- Krueger, Anne. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society". *The American Economic Review* 64 (3): 291-303.
- Landerretche, Oscar y Rodrigo Valdés. 1998. "Indización: Rasgos Históricos en Chile y Experiencia Internacional". *Revista Economía Chilena* 1 (2): 5-18.
- Marfán, Manuel. 1984. "Políticas reactivadoras y recesión externa: Chile 1929-1938". *Colección de Estudios CIEPLAN* 12: 89-119.
- Maschke, Arturo. 1990. Cuatro Presidentes de la República desde el Banco Central de Chile 1940-1960. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Moulian, Tomás. 1986. *El gobierno de Ibáñez: 1952-1958*. Santiago: FLACSO.
- Rodrik, Dani. 1996. "Understanding Economic Policy Reform". *Journal of Economic Literature* 34 (1): 9-41.

- Schelling, Thomas. 1960. *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sierra, Enrique. 1969. *Tres Ensayos de Estabilización en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Tullock, Gordon. 1967. "The Welfare Costs of Tariffs, Monopoly and Theft". *Western Economic Journal* 5: 224-232.
- Valencia Avaria, Luis. 1986. *Anales de la República*. 2 Vols. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Vial, Carlos. 1952. *Cuaderno de la Realidad Nacional*. Santiago: Editorial del Pacífico.
- Zahler, Roberto et al. [1978] *Chile 1940/1975: Treinta y cinco años de discontinuidad económica*. Santiago: Instituto Chileno de Estudios Humanísticos.

### III

## ESTABLECIENDO CREDIBILIDAD: EL ROL DE LOS CONSULTORES EXTRANJEROS EN EL PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN DE 1955 – 1958 EN CHILE\*

Sebastián Edwards

### 1. INTRODUCCIÓN

La adopción de programas de estabilización es generalmente un proceso doloroso, tanto política como económicamente. La historia está repleta de ejemplos en que, incluso a la luz de desequilibrios macroeconómicos obvios y flagrantes, la implementación de programas de estabilización se posterga en forma significativa. ¿Por qué los responsables de las políticas y/o los políticos prefieren vivir con crecientes presiones inflacionarias e implementar controles de precios y otros tipos de controles altamente ineficientes en vez de atacar de raíz los desequilibrios macroeconómicos? ¿Es la prolongación de la

\* Originalmente publicado en inglés bajo el título, “Establishing Credibility: The Role of Foreign Advisors in Chile’s 1955-1958 Stabilization Program”, en *The Decline of Latin American Economics: Growth Institutions and Crises*, S. Edwards, G. Esquivel y G. Márquez (eds.), The University of Chicago Press, 2007. Se agradece a la University of Chicago Press por su autorización para reproducir este artículo. La traducción del inglés es de Miriam Rabinovich.

inflación consecuencia de visiones erradas sobre la mecánica del déficit fiscal y la creación de dinero, o es el resultado inevitable del juego político? ¿Por qué después de meses de un aparente estancamiento político repentinamente se adoptan programas de estabilización que se parecen mucho a otros propuestos anteriormente? Estas preguntas están en el centro de la economía política de la estabilización y el manejo financiero inflacionario<sup>1</sup>. En los últimos años el análisis de estos temas ha despertado renovado interés ya que varios autores han aplicado las herramientas de la teoría de juegos al estudio de la definición de las políticas macroeconómicas. Aun cuando ha habido gran progreso teórico en la explicación de algunos de estos fenómenos, la cantidad de trabajos empíricos e históricos sobre el tema aún es bastante limitada<sup>2</sup>.

El objetivo de este trabajo es investigar un importante episodio histórico de estabilización en Chile, un país con una de las historias más largas de inflación crónica en el mundo. A partir de fines del siglo XIX Chile sufrió brotes inflacionarios recurrentes y cada vez más frecuentes. De los muchos programas de estabilización adoptados para abordar este problema, el paquete de medidas implementadas en 1955-58 con la asesoría de la consultora norteamericana Klein-Saks es sin duda uno de los más fascinantes<sup>3</sup>. Éste resulta interesante por diversos factores: en primer lugar, cuando se implementó el programa, la inflación había llegado al altísimo nivel anual (para esos tiempos) de 85% (ver tabla 1). En segundo lugar, las políticas adopta-

1 Los debates sobre inflación y estabilización tradicionalmente han enfatizado ángulos de economía política. Sin embargo, es solo en el último tiempo que se ha comenzado a abordar estos temas utilizando un marco formal. Ver, por ejemplo, Edwards (1994).

2 Para una presentación magistral de los últimos avances en la economía política de la determinación de políticas macroeconómicas, ver Drazen (2000).

3 Ciertamente es un intento de estabilización que ha atraído considerable interés de parte economistas académicos. Ver, por ejemplo, Hirschman (1963), Felix (1960) y Edwards (1986).

Tabla 1:

| TASA DE INFLACIÓN: DICIEMBRE 1946-<br>DICIEMBRE 1958 (% VARIACIÓN IPC) |                   |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| AÑO                                                                    | TASA DE INFLACIÓN |
| 1946                                                                   | 30,1              |
| 1947                                                                   | 23,1              |
| 1948                                                                   | 16,8              |
| 1949                                                                   | 20,4              |
| 1950                                                                   | 16,7              |
| 1951                                                                   | 22,8              |
| 1952                                                                   | 12,0              |
| 1953                                                                   | 56,6              |
| 1954                                                                   | 71,0              |
| 1955                                                                   | 84,0              |
| 1956                                                                   | 37,8              |
| 1957                                                                   | 17,1              |
| 1958                                                                   | 32,5              |
| 1959                                                                   | 32,9              |
| 1960                                                                   | 5,4               |
| 1961                                                                   | 10,2              |
| 1962                                                                   | 26,7              |

Fuente: International Financial Statistics, FMI.

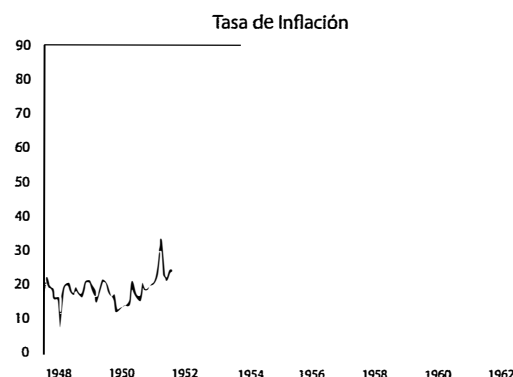
das contradecían la ortodoxia prevaleciente en América Latina, que asociaba la inflación a problemas estructurales<sup>4</sup>. En tercer lugar, el programa Klein-Saks se llevó a cabo en un período de aguda confrontación política. En cuarto lugar, el episodio es interesante porque después de lo que se consideró un éxito inicial —la inflación cayó a 38% en 1956 y posteriormente a 17% en 1957— el programa no logró obtener una estabilidad de precios durable (ver gráfico 1). Por último, lo que hace que este episodio se destaque en forma especial es que el programa propuesto por

4 Sobre la visión estructuralista de la inflación ver, por ejemplo, Sunkel (1958).



la misión Klein-Saks fue muy similar a planes anti-inflacionarios previamente elaborados por diversos organismos de gobierno, incluido el Ministerio de Hacienda y el Banco Central en el período 1954-55. Sin embargo, aun cuando estos anteriores esfuerzos de estabilización fueron rechazados por el Congreso, la mayor parte (pero no la totalidad) del programa de la Misión fue aprobada. Esta característica del episodio plantea el tema del rol de los asesores extranjeros en el diseño (e implementación) de la política económica.

Gráfico 1:



Fuente: International Financial Statistics, FMI.

En este trabajo se postula que los asesores extranjeros de la Misión Klein-Saks le dieron credibilidad *inicial* al programa de estabilización lanzado en 1955. Estos asesores extranjeros jugaron el rol de árbitros independientes, imparciales y tecnocráticos. Fue precisamente porque eran extranjeros que pudieron mantenerse apartados de la lucha política y sugerir un programa específico cuyos principales componentes fueron aprobados rápidamente por un Congreso muy dividido. El hecho de que el programa haya sido muy similar al propuesto anteriormente por el gobierno —y que fuera rechazado por el Congreso— pone de manifiesto el que, mientras se atribuye a los expertos locales el ser excesivamente abanderados, a los extranjeros a menudo (pero no siempre) se les considera como intermediarios independientes. Sin embargo, el lograr *credibilidad inicial* no fue suficiente para asegurar el éxito. A pesar de apoyar una refor-

ma comercial, una reforma al tipo de cambio y una desindexación de los salarios, el Congreso no actuó en forma decisiva en el frente fiscal. Por consiguiente, los desequilibrios fiscales que habían afectado a Chile durante un largo tiempo se redujeron, pero no se eliminaron. En 1957, una fuerte caída en el precio internacional del cobre —la principal exportación de Chile— dio por resultado una importante reducción en los ingresos fiscales y un aumento del déficit fiscal. La Misión recomendó una serie de medidas de ajuste del cinturón, pero los políticos estaban hartos de ortodoxia. No hubo ajustes, y las expectativas de inflación nuevamente empeoraron. En Octubre de 1958 la Misión había abandonado el país y se perdió una oportunidad para lograr la estabilidad de precios.

El resto de este documento se organiza de la siguiente manera: en la sección 2, se presenta un amplio panorama histórico de la presidencia de Carlos Ibáñez del Campo en Chile entre 1952 y 1958. La sección 3 presenta el marco de análisis para interpretar el episodio Klein-Saks. Este marco se basa en la teoría moderna de la credibilidad y utiliza conceptos tales como guerra de desgaste y enforzadores externos. La sección 4 se concentra en la experiencia inflacionaria de Chile. Se analizan en detalle las condiciones económicas a comienzos de los 1950, haciendo hincapié en los mecanismos que condujeron a la creciente tasa de inflación en el país. Se describe el programa populista original del Presidente Ibáñez del Campo, con especial referencia a dos programas de estabilización fallidos implementados a principios de los 1950. La sección 5 analiza en detalle el programa propuesto por la Misión Klein-Saks, concentrándose en dos de sus componentes principales: la desindexación de salarios y la reforma al sistema del tipo de cambio. La sección 6 se refiere al rol que jugó la Misión Klein-Saks en el esfuerzo de estabilización lanzado a fines de 1955. En esta parte el documento se concentra en tres temas interrelacionados: Primero, un análisis de si las causas del diagnóstico de inflación fueron significativamente diferentes a las de análisis anteriores: en otras palabras, se investiga si desde una perspectiva *puramente técnica*, la Misión proporcionó nuevos enfoques y percepciones. Segundo, se explora hasta qué punto el programa de la Misión fue creíble; más espe-

cíficamente, se investiga si la presencia de asesores externos presentó una tecnología de pre compromiso. Y tercero, se usan actas de sesiones del Congreso y archivos de correspondencia para analizar el proceso político —incluyendo la formación de alianzas y coaliciones— que a comienzos de 1956 condujeron a la adopción del así llamado “paquete de estabilización”. En la sección 7 se usan técnicas econométricas de series temporales para analizar si el público le otorgó credibilidad al programa de estabilización de la Misión. Finalmente, en la sección 8, se presentan algunas conclusiones.

## 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En 1952 el ex general de ejército Carlos Ibáñez del Campo salió elegido Presidente de Chile por un amplio margen<sup>5</sup>. Su campaña se basó en el concepto de un “nuevo comienzo” —sus partidarios le decían “el general de la Esperanza”— y fue una reacción en contra de la clase política. Fue apoyado por una especie de coalición de populistas, nacionalistas y socialistas. El general mismo, sin embargo, no era miembro de ningún partido político, y desde el comienzo de su campaña dejó en claro su intención de ser sumamente independiente de los partidos. La retórica de su programa era francamente populista, con un contenido en contra de la clase dirigente. La presencia de socialistas en la coalición no fue un mero adorno: ellos participaron en el primer gabinete de Ibáñez del Campo con tres ministros, incluyendo el de Hacienda<sup>6</sup>. Con el correr del tiempo, quedó claro que el enfoque de gobierno personalista

<sup>5</sup> Ibáñez del Campo obtuvo 47% de los votos. El candidato de la Derecha, Arturo Matte, obtuvo 28%, y el Radical Pedro Enrique Alfonso un 20%. El candidato Socialista y futuro Presidente, Salvador Allende, obtuvo menos del 6%.

<sup>6</sup> En Chile el Partido Socialista tenía fuertes inclinaciones marxistas. No era un partido social demócrata.

de Ibáñez del Campo era cada vez más incompatible con el programa socialista. En octubre de 1953, menos de un año después que Ibáñez del Campo asumiera, el Partido Socialista abandonó la coalición de gobierno<sup>7</sup>.

Carlos Ibáñez del Campo heredó un país con serios desequilibrios macroeconómicos, que se originaban principalmente en desequilibrios fiscales financiados por el Banco Central. Durante los dos primeros años de la presidencia de Ibáñez del Campo, no hubo ningún intento serio de combatir la inflación. Por el contrario, influenciado por una combinación de ideas populistas y un enfoque de la política monetaria basado en la “doctrina de los billetes reales”, la política monetaria se hizo cada vez más laxa, lo que generó una rápida aceleración de la inflación. La propagación de alzas de precios fue exacerbada por la existencia de un amplio sistema de reajustes de salario que hacía obligatorios dichos ajustes por un monto correspondiente a la inflación pasada acumulada<sup>8</sup>.

Después de un intento fallido de estabilización, en 1955 la inflación escaló a un nivel cercano al 100%. Políticamente, Ibáñez del Campo fue quedando cada vez más aislado, ya que la Derecha (conservadores y liberales), el centrista Partido Radical y la Izquierda intensificaron sus tácticas de oposición. La agitación laboral era cada vez mayor y el descontento político generalizado era evidente. Fue en ese momento de la historia política y económica de Chile que los hombres de la Misión Klein-Saks llegaron al país<sup>9</sup>. La tarea era dominar la inflación,

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo, Ampuero (1969) y Jobet (1971).

<sup>8</sup> Este proceso de indexación retroactiva se inició informalmente a fines de los 1950 y se legalizó a través de la Ley 10.343 a mediados de 1952.

<sup>9</sup> La Misión fue contratada en julio de 1955; el equipo de 5 hombres llegó a Santiago en septiembre. El primer memorándum fue entregado al Presidente en noviembre. La misión estaba liderada por el Sr. Prescott Carter, un hombre con amplia experiencia práctica en el sector público y privado. Por su colorido español y su trato directo rápidamente se ganó la fama de asesor leal. Ver Correa Prieto (1962).

lograr estabilidad y ayudar a crear el marco para un programa de recuperación.

El énfasis de este trabajo no está puesto en las políticas y resultados de la Misión Klein-Saks, sino más bien en el proceso de economía política que llevó a la contratación de esos consultores y a la adopción (al menos parcial) de sus políticas. Es decir, el interés radica en entender qué papel jugaron los asesores externos, y en particular, si dicha asesoría le ayudó al gobierno de Ibáñez del Campo a resolver su problema de credibilidad y compromiso. Adicionalmente, se analiza si la contratación de la Misión afectó la forma en que los diferentes actores percibieron los costos de atrasar la resolución de las presiones inflacionarias.

### 3. MARCO ANALÍTICO BÁSICO SOBRE LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA INFLACIÓN Y ESTABILIZACIÓN

Desde principios de los años noventa ha habido un renovado interés en analizar las dimensiones de economía política de la toma de decisiones macroeconómicas. Muchos de estos desarrollos teóricos han utilizado formalmente la teoría de juegos para describir la forma en que interactúan los diferentes actores en el proceso de toma de decisiones. El objetivo de esta sección es proporcionar un marco analítico para el análisis histórico que se presenta más adelante. Se han revisado algunas de las características más importantes de la literatura teórica sobre inflación, con especial énfasis en los programas de estabilización.

En general, los modelos de economía política de toma de decisiones macroeconómicas enfatizan el impacto distributivo de la inflación y la estabilización. La existencia de conflictos distributivos y políticos alimenta el proceso inflacionario. Hay muchos canales posibles a través de los cuales el conflicto político puede llevar a un aumento de la inflación. Cukierman, Edwards y Tabellini (1991), por ejemplo, han propuesto un modelo en que los políticos tienen diferentes preferencias y actúan en forma

estratégica. Esta interacción estratégica da como resultado un sistema tributario ineficiente y el financiamiento inflacionario del déficit fiscal. En este tipo de modelo, un grado más alto de inestabilidad política conduce a un señoriaje más alto y a una escalada de la inflación; un mayor grado de polarización política —medida como las diferentes preferencias de los partidos políticos— también llevará a un alza de la inflación.

Curiosamente, además de explicar el origen de la inflación, este enfoque entrega nuevas percepciones acerca de cuándo aplicar políticas de estabilización. En este marco, estabilizar el nivel de precios significa cambiar el status quo político. Esto, a su vez, puede generar nuevas disputas entre los grupos políticos acerca de la repartición de la carga del ajuste fiscal. Estas disputas políticas posiblemente tomen la forma de una “guerra de desgaste”, durante la cual todos los grupos en conflicto esperan que uno de ellos finalmente ceda. El grupo que “pestañee primero” estará obligado a soportar una carga desproporcionada del ajuste<sup>10</sup>. Esta guerra de desgaste posterga la estabilización. Una característica especialmente interesante de estos modelos es que este atraso ocurre incluso en situaciones en que existe acuerdo general entre los grupos en conflicto acerca de la forma general de las políticas de ajuste que se necesitan para frenar las presiones inflacionarias. Por supuesto, postergar la estabilización por lo general aumentará el tamaño del esfuerzo de ajuste requerido, exacerbando así el conflicto político<sup>11</sup>.

Los modelos teóricos existentes basados en el concepto de la guerra de desgaste han sido bastante generales, y no siempre han especificado el mecanismo preciso (o mecanismos) a través del cual finalmente se resuelve el conflicto. ¿Qué hace que uno de los actores ceda? ¿Por qué llega un punto en que el

10 Ver más detalles de este resultado en Alesina y Drazen (1989), y Drazen (2000).

11 Para un estudio anterior de los efectos de un ajuste postergado, ver Edwards y Montiel (1990). Ver también Drazen (2000).

costo percibido de esperar supera el beneficio? ¿Qué papel juegan las negociaciones políticas? ¿Puede un tercero, o mediador, contribuir a terminar el conflicto en forma más rápida? Tratar estos temas a nivel teórico excede el ámbito de este trabajo. Sin embargo, al analizar e interpretar el episodio Klein-Saks se mencionan algunas de las (posibles) complicaciones del modelo de la guerra de desgaste.

Un enfoque algo diferente, pero no contradictorio, de la inflación y la estabilización se basa en el papel que juegan las instituciones y la credibilidad. Después de la revolución de las expectativas racionales, muchos autores enfatizaron la importancia de las expectativas durante los episodios de estabilización. Muchos de ellos, y particularmente Sargent, concluyeron que para ponerle fin a un proceso inflacionario, se requería un cambio creíble de los regímenes monetario y fiscal<sup>12</sup>. En la medida que la estabilización no sea creíble —es decir, no se espera que el programa de estabilización logre los resultados deseados— los costos del ajuste aumentarán y se reducirá la probabilidad de una estabilización exitosa<sup>13</sup>. Esta visión llevó de forma natural a buscar maneras de modificar e influir en las expectativas durante un programa de estabilización. El rol de los “anuncios de políticas” ha sido analizado como un posible medio para influir en las expectativas de inflación. Al respecto, sin embargo, se ha enfatizado que para que estos anuncios sean creíbles —y así realmente tengan un efecto en las expectativas— es necesario que el gobierno sea capaz de pre-comprometerse efectivamente con un curso de acción dado. Esto, obviamente, resulta difícil de hacer, ya que muchas veces las sociedades carecen de la estructura institucional que requiere un gobierno para establecer este compromiso previo en forma creíble.

Los modelos basados en la credibilidad también han enfatizado el papel que juega la *reputación* como sustituto del

12 Éste era el mensaje de Sargent (1983, 1986).

13 Ver algo similar en Dornbusch (1991).

pre-compromiso. De acuerdo a este enfoque, el deseo de los gobiernos de preservar su reputación —o incluso, posiblemente mejorarla— les proporciona un conjunto más delimitado de opciones de política<sup>14</sup>. Algunos autores han sugerido que es posible coordinar las expectativas y establecer credibilidad si se cuenta con el apoyo de una institución externa, tal como la Liga de las Naciones en los años 20 y el Fondo Monetario Internacional después de 1950<sup>15</sup>. Esto se explica porque al otorgar su sello de aprobación al plan de estabilización, una institución externa aumenta la confianza en el programa. En principio, este sello de aprobación es independiente del financiamiento que la institución externa puede proporcionar<sup>16</sup>. De hecho, la presencia de participación externa puede dotar al gobierno estabilizador de una “tecnología de compromiso” que garantice que el programa anunciado será llevado a cabo en forma completa.

#### 4. INFLACIÓN A COMIENZOS DE LOS 1950 EN CHILE

En esta sección se presentan algunos antecedentes del proceso inflacionario chileno antes de la llegada de la Misión Klein-Saks. Se describe el camino que condujo a una rápida escalada de la inflación en 1954-55 y se analizan las características de los intentos de estabilización más importantes que se emprendieron durante los años previos a la llegada de la Misión.

14 Ver Persson y Tabellini (1990, 2000).

15 Ver Sachs (1989), Edwards (1989) y Santaella (1993).

16 Información sobre el apoyo otorgado mediante créditos y préstamos externos a los países desarrollando programas de estabilización de países se encuentra en Liga de las Naciones (1946), Dornbusch y Fischer (1986) y Persson y Tabellini (2000). Sobre el FMI como proveedor de un “sello de aprobación”, ver Boughton (2002, 2003) y Vreeland (2003).

4.1 El fin de las presidencias radicales

Entre los años 1938 a 1952, el centrista Partido Radical era la fuerza política dominante en Chile. Durante todo este período el país experimentó un rápido proceso de industrialización basado en políticas de substitución de importaciones, y registró una tasa de crecimiento bastante rápida<sup>17</sup>. Gabriel González-Videla, el tercer Presidente Radical, llegó al poder en 1946 apoyado por una coalición de radicales, socialistas y comunistas. Sin embargo, el Partido Comunista no duró mucho tiempo en el gobierno: en 1948 se promulgó la llamada “Ley de Defensa de la Democracia”, la cual proscribía el Partido Comunista. Durante el resto de su período, González-Videla gobernó con el apoyo de los partidos derechistas liberal y conservador.

Durante la presidencia de González Videla, Chile experimentó desequilibrios macroeconómicos cada vez más grandes, los cuales llevaron a una rápida inflación, la reducción del ahorro y la inversión, y recurrentes dificultades en el sector externo. Los salarios estaban bajo continua presión, la política monetaria estaba dominada por partidarios de la “doctrina de los billetes reales” que creían que las emisiones de dinero canalizadas hacia la industria no eran inflacionarias, y las finanzas públicas llegaron a ser extremadamente frágiles. Aún cuando después de la expulsión de los comunistas el Ministerio de Hacienda quedó en manos de políticos conservadores austeros, la tasa de creación de dinero fue muy alta. Por ejemplo, entre 1945 y 1951 las reservas de dinero primario aumentaron a una tasa por sobre el 30% anual<sup>18</sup>.

17 Ver, por ejemplo, Mamalakis (1976).

18 Los dos Ministros de Hacienda más importantes fueron Jorge Alessandri (quien en 1958 llegó a ser Presidente de la República) y Carlos Vial. Según Felix (1960), no siempre estaban de acuerdo en las causas que había detrás de una tasa de inflación que escalaba cada vez más.

Tabla 2:

| TIPOS DE CAMBIO MÚLTIPLES 1947 - 1955<br>(PESOS CHILENOS POR U.S. DOLAR AL FINAL DE CADA AÑO) |          |              |         |          |          |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------|--------------|---------|----------|----------|-----------|
| AÑO                                                                                           | GOBIERNO | PREFERENCIAL | OFICIAL | BANCARIO | ESPECIAL | COMERCIAL |
| 1947                                                                                          | 19.37    | 25           | 31      |          |          |           |
| 1948                                                                                          | 19.37    | 25           | 31      | 43 (c)   |          |           |
| 1949                                                                                          | 19.37    | 25           | 31      | 43       |          |           |
| 1950                                                                                          | 19.37    | 25 (a)       | 31      | 43       | 50 (d)   | 60 (e)    |
| 1951                                                                                          | 19.37    |              | 31      | 43       | 50       | 60        |
| 1952                                                                                          | 19.37    |              | 31      | 43       | 50       | 60        |
| 1953                                                                                          |          |              | 110 (b) |          |          |           |
| 1954                                                                                          |          |              | 200 (f) |          |          |           |
| 1955                                                                                          |          |              | 200     |          |          |           |

Fuente: Pick’s Currency Yearbook, varios volúmenes.  
(a) Descontinuado Enero 9  
(b) Devaluación Octubre 5  
(c) Comenzando Febrero 4  
(d) Comenzando Agosto 1  
(e) Comenzando Enero 10  
(f) Devaluación Noviembre 10

Estas presiones inflacionarias dieron como resultado dos importantes desarrollos macroeconómicos que forjaron muchas de las políticas que iban a ser adoptadas en los próximos diez años: en primer lugar, para lidiar con los desequilibrios del sector externo y luchar contra las tendencias hacia una sobrevaloración del tipo de cambio real, se desarrolló un sistema de múltiples tipos de cambio nominales. Aún cuando en el primer año del gobierno de González Videla hubo tres tipos de cambio oficiales que fluctuaban entre los 37 y 31 pesos por dólar, para 1952 el número de tipos oficiales había aumentado a cinco con un rango que fluctuaba entre 19.37 y 60 pesos por dólar (ver tabla 2)<sup>19</sup>. Sin embargo, a pesar de

19 Estas tasas eran “oficiales” en el sentido de que las autoridades las habían aprobado. Sin embargo, sólo una de ellas recibía el nombre técnico de “tipo de cambio oficial.” Lo que hacía más complicadas las cosas era que además existían varias tasas “mixtas”, que correspondían a promedios ponderados de las seis tasas “oficiales”.

la adopción de este sistema cambiario discriminatorio y de la imposición de controles generalizados y restricciones comerciales, el sector externo estuvo bajo constante presión durante este período. Como es lógico, el premio del mercado paralelo (o negro) aumentó desde un nivel de cerca de 30% en 1946 a casi 400% hacia fines de la administración de González Videla (ver gráfico 2). A raíz de esta situación, grandes cantidades de recursos abandonaron el país en la forma de una fuga de capitales<sup>20</sup>.

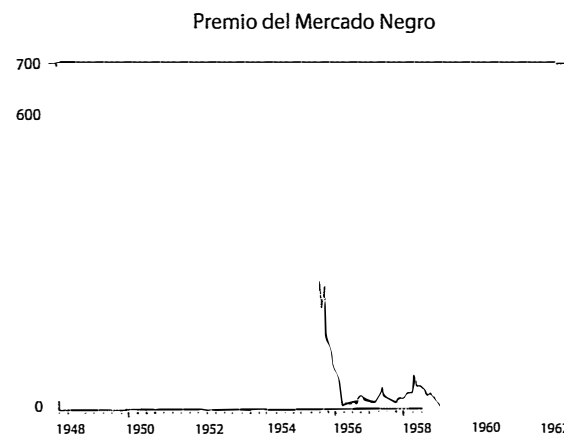
El segundo desarrollo macroeconómico de este período fue la institucionalización de un mecanismo de indexación salarial. A medida que aumentaba la inflación, una ley de 1941 que obligaba a un reajuste anual de los salarios mínimos de los trabajadores no manuales llegó a ser una pieza cada vez más importante de la legislación económica vigente. Aunque esta ley no especificaba todos los detalles de este proceso de reajuste—no decía, por ejemplo, en qué porcentaje se debía reajustar los salarios con respecto a la inflación pasada—en la práctica los aumentos salariales obligatorios pasaron a estar completamente ligados a la inflación pasada. Además, en algunos años (1949-50, por ejemplo), el reajuste de salarios decretado por el gobierno fue muy superior a la inflación acumulada durante el año anterior<sup>21</sup>. Estos reajustes autónomos de salarios se traspasaban a los precios, lo que generaba un proceso muy automático que era constantemente validado por el Banco Central. Este proceso se afianzó más a fines de 1952, con la promulgación de una ley que obligaba a un reajuste retroactivo automático para los sueldos del sector público, equivalente a 90% de la inflación pasada. Al comienzo esta ley se aplicó solo a los empleados públicos. Sin embargo, en 1954

20 Ver, por ejemplo, el informe de las Naciones Unidas de 1951 sobre la inflación en Chile (p. 3). Este informe fue escrito por un equipo de expertos extranjeros liderados por Erik Lindahl de la Universidad de Uppsala.

21 Ver Hirschman (1963). El esquema chileno de indexación de este período es descrito, en un contexto comparativo, en Sen Gupta (1958).

su alcance había aumentado enormemente: los sueldos y salarios de aproximadamente medio millón de trabajadores del sector público y privado fueron reajustados de conformidad con el mecanismo establecido por esta ley.

Gráfico 2:



Fuente: Cálculos del autor

La combinación de este mecanismo de indexación con la creciente importancia del mercado paralelo de divisas se tradujo en un proceso inflacionario con un alto componente inercial y en importantes distorsiones en el sector externo. La contribución de este mecanismo de indexación a la inflación fue tempranamente comprendida por muchos de (pero no todos) los economistas chilenos. De hecho, en el período 1949-55, la eliminación, o al menos el control parcial, de este procedimiento de indexación estuvo al centro del debate sobre cuestiones de políticas y se consideraba un elemento esencial de la mayoría de los intentos de estabilización. En 1949, el gobierno solicitó dos informes de asesoría extranjera sobre las causas de la inflación y sobre posibles maneras de frenarla. Aunque estos dos informes —uno elaborado por un equipo de las Naciones Unidas y el otro por personal del Fondo Monetario Internacional— diferían en muchos aspectos, coincidieron en señalar que para

eliminar las presiones inflacionarias, sería necesario abordar el tema de los reajustes salariales<sup>22</sup>.

## 4.2 El programa populista de Ibáñez del Campo

En 1952 Carlos Ibáñez del Campo se convirtió en el candidato de los desilusionados. El general en retiro de 72 años capturó la frustración y el desencanto de los votantes con los partidos políticos tradicionales. No siendo él mismo miembro de algún partido político, lo apoyó una especie de coalición de seguidores personales (Ibañistas), nacionalistas (Partido Agrario Laborista [PAL]) y socialistas. Desde un comienzo, los Agrario Laboristas fueron la columna vertebral de la coalición, ayudando a definir las principales políticas en el ámbito social, externo y económico<sup>23</sup>.

Aunque durante la campaña presidencial Ibáñez del Campo fue (deliberadamente) vago en cuanto a los detalles de su programa económico, su discurso tenía un claro tono populista<sup>24</sup>. Prometió eliminar la inflación, mejorar el estándar de vida, crear un fuerte banco estatal y poner término a la corrupción. El PAL, sin embargo, tenía un programa económico mucho más definido en el cual se proponía explícitamente aumentar el crédito subvencionado para fines productivos; aumentar la inversión pública en transporte y otras formas de infraestructura; modernizar la agricultura; fomentar las exportaciones y crear una industria pesada<sup>25</sup>.

22 Sin embargo, estos dos informes diferían en su énfasis. Para el FMI, la eliminación de la indexación era el núcleo de un programa de estabilización, mientras que para las Naciones Unidas lo era la congelación de precios y un plan de ahorro obligatorio.

23 Sobre el PAL, ver Garay Vera (1990).

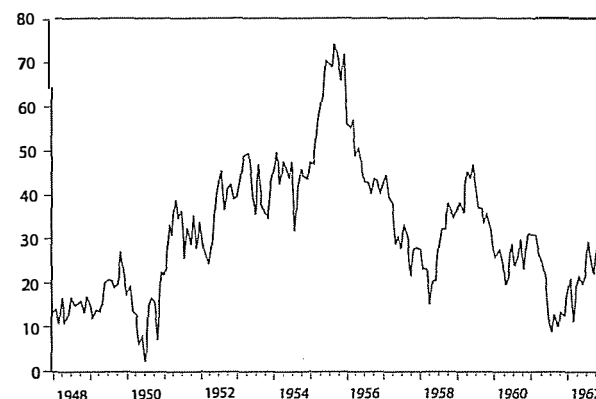
24 Curiosamente, y al contrario de otras experiencias populistas en América Latina, además de cortejar a las masas urbanas, Ibáñez del Campo buscó (y obtuvo) apoyo entre los votantes rurales.

25 Sobre el programa económico del PAL, ver Garay Vera (1990).

Después de asumir el poder en noviembre de 1952, Ibáñez del Campo nombró Ministro de Hacienda al socialista Juan Bautista Rosetti<sup>26</sup>. Como resultado de los aumentos de salario, mayores transferencias, y el aumento del crédito bancario, los aumentos de precio fueron cada vez mayores. Entre diciembre de 1951 y diciembre de 1954, el crédito del Banco Central al gobierno creció 430% (ver gráfico 3 sobre expansión monetaria).

Gráfico 3:

Crecimiento del dinero M1



Fuente: Mamalakis (1983).

En 1953, el Ministro de Hacienda Felipe Herrera, un socialista que más adelante fue presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, elaboró un programa de estabilización basado en una devaluación del peso, controles de crédito, y un alza del impuesto sobre la renta. Sin embargo, no se hizo

26 Ffrench-Davis (1973) afirma que la tasa de expansión monetaria durante este periodo sólo había sido superada durante la República Socialista de 1932.

ningún esfuerzo para poner término al esquema de indexación de los salarios. Muy por el contrario, la devaluación —la mayoría de las transacciones comerciales estaba sujeta a un tipo de cambio de 110 pesos por dólar— fue acompañada de un aumento de 15% de la llamada “asignación familiar”, un bono por cabeza que se pagaba a cada trabajador. Además, el programa no se implementó en forma completa; después de un intenso debate, el Congreso se negó a aumentar los impuestos, y la inflación continuó su rápida escalada.

En vez de continuar con el programa de Herrera y tratar de encontrar una solución política al impasse, el Presidente Ibáñez del Campo decidió alterar el curso de la política económica. Herrera fue reemplazado por un seguidor de Ibáñez del Campo de clara tendencia populista, quien de inmediato eliminó los controles de crédito, aumentó el gasto fiscal y los reajustes salariales<sup>27</sup>. Sin duda, la propia personalidad de Ibáñez del Campo afectó la naturaleza del proceso inflacionario. Sus repentinos cambios de idea, sus virajes políticos y su terca independencia de todo asesor político y económico muchas veces fomentaron la inflación.

Un segundo intento de estabilización se llevó a cabo a mediados de 1954 bajo el liderazgo de Jorge Prat, un político nacionalista que había sido miembro del Partido Conservador hasta 1947. Este programa fue incluso más amplio y más ambicioso que el propuesto por Felipe Herrera. Sus principales componentes incluían:

- austeridad fiscal pasando por una reducción de gastos;
- una nueva devaluación;
- alza de impuestos;
- el restablecimiento de los controles de crédito;
- reforma del sistema de indexación de los salarios redu-

27 Ver Hirschman (1963) y Ffrench-Davis (1973) sobre este episodio.

ciendo el porcentaje del reajuste a 60% de la inflación pasada acumulada;

aumento de la cobertura del salario mínimo;

establecimiento de una política obligatoria de reinversión de las utilidades a las empresas.

Al principio, este programa —conocido como el “Programa de Rectificación Económica”— recibió el apoyo del Congreso, y algunos de sus componentes, tales como la devaluación y un reajuste parcial de impuestos, se llevaron a cabo. Sin embargo, una vez más, el Congreso no aprobó el programa completo, y nuevamente los impuestos y los salarios se convirtieron en el centro del impasse político: la derecha, los radicales y la izquierda votaron en contra del alza de impuestos y de las normas para desindexar los salarios. En ese momento, las discusiones políticas aumentaron de manera significativa y los partidos de oposición intensificaron su campaña en contra del gobierno. En diciembre, el Congreso le quitó al gobierno sus privilegios ejecutivos y le puso fin al estado de emergencia que se había impuesto a comienzos de ese año. Hubo una rápida sucesión de Ministros de Hacienda<sup>28</sup>. La oposición de izquierda comenzó rápidamente a ganar impulso, y esto fue seguido por grandes conflictos laborales. Se llevaron a cabo varias huelgas importantes, y el descontento político se hizo más evidente que nunca. Claramente, el gobierno estaba a la defensiva.

En enero de 1955, bajo el quinto Ministro de Hacienda de la administración de Ibáñez del Campo, se otorgó un reajuste de salarios generalizado de 60%. Ese mes, la inflación llegó a una tasa anual de casi 57% y el premio del mercado paralelo de divisas sobrepasó el 70%, casi duplicando el nivel de noviembre de 1954, cuando se gestionó la devaluación de Prat.

Con el comienzo de 1955, la situación política se hizo

28 Una drástica caída del precio del cobre complicó aún más las cosas, Zahler (1978). Ver Ffrench-Davis (1973).



cada vez más frágil. Un grupo de seguidores de Ibáñez del Campo —que incluía a los llamados “lobos grises”— se reunió con algunos altos oficiales del ejército —la “Línea Recta”— para discutir la posibilidad de dar un golpe de estado que disolviera al Congreso pero dejara a Ibáñez del Campo como jefe de Estado. El alcance de esta conspiración, y la vulnerabilidad del sistema democrático, quedaron absolutamente claros cuando el Senador Guillermo Izquierdo, Presidente del Partido Agrario Laborista, reconoció que él mismo había participado en las discusiones con los militares del grupo “Línea Recta”<sup>29</sup>.

## 5. LA MISIÓN KLEIN-SAKS: DIAGNÓSTICO Y POLÍTICAS RECOMENDADAS

En julio de 1955, el gobierno de Chile contrató a la consultora Klein-Saks para evaluar la situación económica del país y dar una serie de recomendaciones relacionadas con la política anti-inflacionaria<sup>30</sup>. Dos meses más tarde, los cinco miembros de la Misión llegaban a Santiago por lo que se suponía originalmente que sería una visita de unos seis meses. Pero las cosas no fueron tan simples: la Misión trabajó en forma ininterrumpida en Chile hasta setiembre de 1958. A esa fecha, si embargo, no se había domado la inflación. En octubre de 1958 la tasa de inflación de 12 meses era de 16%, significativamente más alta que las

29 Ver Garay Vera (1990, p. 178).

30 Los líderes de gobierno discutieron intensamente quién podría dar la mejor asesoría. Los candidatos eran la Dra. Dagmar Schacht, de reputación nazi, y el economista francés Pierre Mendes-France. Una serie de elementos parecen haber apuntado hacia la selección del grupo Klein-Saks, incluyendo el hecho de que la empresa era norteamericana y que había ayudado a implementar un exitoso (o percibido como tal) programa en Perú en 1949.

expectativas de la Misión al llegar a Chile tres años antes<sup>31</sup>. Pero faltaba lo peor. En diciembre de 1958 la inflación había trepado a 33%, y a mediados de 1959 había llegado a casi 45%. Ya entonces la Misión Klein-Saks se había agregado a la larga lista de programas de estabilización que habían fracasado en Chile.

En esta sección se analiza el diagnóstico realizado por la Misión, así como sus recomendaciones originales sobre diversas políticas. También se analiza el debate político que se desarrolló el primer año de trabajo de la Misión. Aun cuando el interés principal de este ensayo tiene que ver con la *adopción e implementación* del programa de la Misión, en la subsección 5.2 hay una breve descripción de las fases finales del programa y se discuten las razones que pueden explicar el por qué fracasó.

### 5.1 Diagnóstico

Aproximadamente 45 días después de su llegada, el 19 de noviembre de 1955, la Misión entregó su primer memorándum de política al Presidente Ibáñez del Campo, informando de su percepción general de la situación económica y delineando algunas de sus más importantes recomendaciones en cuanto a políticas a aplicar. El diagnóstico que hizo la Misión sobre las presiones inflacionarias de Chile giraba alrededor de cuatro áreas básicas: (1) déficit fiscal, (2) expansión monetaria, (3) política del tipo de cambio, y (4) política salarial.

La Misión argumentó firmemente que el estado de las finanzas públicas y, en particular, el déficit fiscal extremadamente alto, constituían el núcleo del proceso inflacionario. Se sugirió que este problema debía ser atacado por medio de una combinación de mayores ingresos a obtenerse por la aplicación conjunta de una reforma tributaria que incluiría serias multas por evasión de impuestos y atrasos en los pagos, y una reduc-

31 Según el programa de la Misión, se habría logrado una estabilidad de precios hacia 1958-59. Ver Ffrench-Davis (1973, p. 27).

ción de gastos. Entre las medidas específicas recomendadas por la Misión para reducir el gasto público estaban la eliminación de viajes al extranjero de los funcionarios públicos, la reducción dentro de lo posible de subsidios a los Ferrocarriles del Estado, transporte marítimo, aerolíneas, buses y electricidad, y la reducción (nuevamente, dentro de lo posible) de la adquisición de armas y armamento<sup>32</sup>.

La Misión también señaló que, a pesar de que la falta de rigor fiscal era la principal causa de inflación, las mismas alzas de precios habían contribuido a debilitar aún más la eficiencia del sistema tributario<sup>33</sup>.

Todo el sistema tributario se deformó, alterándose la incidencia de los tributos de manera que se produjeron efectos muy distintos de los perseguidos por los legisladores. Todos los impuestos fijados en cantidades de pesos y *todos los impuestos que no se pagan en el año en que se devengan los ingresos, descendieron en su incidencia por debajo de lo que se había pretendido...* En consecuencia, las rentas públicas se hicieron insuficientes hasta para financiar hasta un nivel constante de gastos reales. (Klein-Saks, 1958, p. 2; sin cursivas en el original).

No hay duda de que las palabras que hemos destacado indican que la Misión había reconocido lo que posteriormente ha pasado a ser conocido como el efecto Olivera-Tanzi: el atraso en la recaudación de impuestos en un ambiente inflacionario puede erosionar enormemente los ingresos tributarios. Por consiguiente, una importante recomendación de la Misión fue la de reemplazar impuestos específicos por impuestos ad valorem y de reducir el desfase en el pago de impuestos.

32 Carta de la Misión al Presidente de la República con fecha 19 de noviembre, 1955.

33 Las citas a estas cartas y memorándums enviados por la Misión al gobierno están tomados del informe del trabajo de este equipo, en Klein-Saks (1958).

Con respecto a la política crediticia, la Misión señaló que la excesiva creación de dinero en su mayor parte (pero no exclusivamente) destinada a financiar gastos fiscales constituía un importante elemento que atizaba la inflación. Su análisis monetario fue tradicional y estaba estrictamente basado en la teoría cuantitativa del dinero. Por ejemplo, al evaluar la capacidad de Chile para llevar a cabo una creación de dinero no inflacionaria, un informe de la Misión señalaba:

Considerando que la economía chilena tiene un grado de ocupación plena, una tasa anual de crecimiento de la población de aproximadamente 1,6% y que el producto nacional muy rara vez ha excedido de una tasa anual de crecimiento de 3,5%, no se justificaría, normalmente, una expansión de los medios de pago superior a un 5 a 6% anual<sup>34</sup>.

La carta agregaba:

No sorprende, en consecuencia, que con un aumento del medio circulante de casi 70% en el curso del año 1955, se haya producido un alza del costo de la vida de aproximadamente 80%.

En términos de políticas, la Misión sugería imponer cantidades límite para los créditos del sistema bancario y urgió al Banco Central a hacer uso de las facultades de control que sus nuevos estatutos le habían otorgado en 1953. Además, recomendó que el Banco Central aplicara una tasa de interés cercana a la del mercado a sus créditos otorgados y otras operaciones. Gran parte del trabajo inicial sobre política monetaria de la Misión consistió en persuadir al público, especialmente a un importante grupo de empresarios industriales, que la creación de dinero destinada a aumentar el crédito a la industria también era inflacionaria. Como señaláramos anteriormente, en esa época los empresarios chilenos estaban fuertemente influenciados por la doctrina de los billetes reales, y argumenta-

34 Carta al Ministro de Hacienda con fecha 27 de diciembre, 1955.

ban que era crucial el diferenciar entre crédito especulativo y productivo.

Con respecto a la política del tipo de cambio, la Misión señalaba que en un escenario de múltiples tipos de cambio y alta sobrevaloración cambiaria, como la prevaleciente en Chile a fines de 1955, el resto de las medidas anti-inflacionarias sería contraproducente. Estaba claro que sin la implementación de rápidas y sustanciales medidas en el sector externo, el público iba a seguir especulando en contra del peso, introduciendo una peligrosa inestabilidad en los sectores financieros y bancarios.

En una carta al Ministro de Hacienda fechada el 16 de enero de 1956, la Misión señalaba que era urgente implementar *en el muy corto plazo* una reforma al sistema del tipo de cambio:

El programa anti-inflacionista con exclusión de una reforma cambiaria oportuna, puede, en el mejor de los casos, producir una disminución precaria y temporal, de la inflación, pero fracasaría totalmente en su esfuerzo de establecer una base efectiva para el desarrollo del país.

En abril de 1956, y después de obtenida la aprobación del FMI, se adoptó un nuevo sistema cambiario consistente en un régimen único de *flotación cambiaria* para las transacciones comerciales y de libre flotación para los movimientos de capital. Cabe señalar que este sistema cambiario de doble flotación era una idea con el exclusivo sello de Julius Klein. En 1949, Klein, uno de los principales socios de la consultora había estado asesorando al gobierno del Perú y había recomendado, entre otras cosas, la adopción de un sistema de doble flotación cambiaria. Este régimen en Perú duró desde noviembre de 1949 a diciembre de 1954<sup>35</sup>.

35 El programa peruano se puede encontrar en Klein (1949). Ver también Edwards (1983).

Inicialmente se pensó que el Banco Central interveniría en forma ocasional en el mercado cambiario a fin de mitigar las fluctuaciones excesivas. De hecho, con ayuda del FMI el gobierno creó un fondo de estabilización de US\$70 millones para este fin. Sin embargo, poco después el gobierno comenzó a intervenir en el mercado en forma directa al fijar de hecho el tipo de cambio para operaciones comerciales. Ya en 1957 el tipo de cambio se había convertido en área de serio desacuerdo entre el gobierno y la Misión. Mientras la Misión argumentaba que las condiciones imperantes en el nuevo mundo y el país hacían necesaria una fuerte depreciación del peso, el gobierno rehusaba hacerlo aduciendo que esto aumentaría la inflación.

La reforma al régimen cambiario de 1956 estuvo acompañada de una serie de medidas dirigidas a organizar el control de los sistemas de comercio internacional. Los elementos más importantes del nuevo régimen de comercio exterior fueron la existencia de una lista de artículos con prohibición de importarse al país y la implementación de un sistema de un depósito previo de importación que consistía en que al momento de solicitar una licencia de importación los importadores debían hacer un depósito (en el Banco Central) equivalente a un porcentaje de la mercadería a ser importada.

A pesar de que los informes de Misión reconocieron desde el comienzo que la política antiinflacionaria debería ser considerada como un *paquete* con múltiples componentes interrelacionados, también hacían hincapié en que el limitar la *reajustabilidad salarial* era la medida de corto plazo más importante. Esta postura se basaba en consideraciones tanto económicas como estratégicas. En primer lugar, la Misión reconocía que el mecanismo automático de reajustabilidad salarial introducía inercia en el sistema por medio de presiones de costo y expectativas inflacionarias más altas. Por esta razón, el eliminar (o hasta limitar) la indexación significaría asestar un importante golpe a la psicología inflacionaria y a los aumentos de costos. En segundo lugar, de acuerdo con la legislación

existente, el reajuste anual de sueldos debía realizarse a fines de enero de 1956. Cuando la Misión emitió su primer informe a mediados de noviembre de 1955, el Congreso ya estaba abocado a la discusión del proyecto de ley salarial que se venía. Por lo tanto, era de fundamental importancia el manejar esta situación de frente y sin mayor demora. Se pensaba que el lidiar con el tema del reajuste de sueldos *no* podía esperar hasta que un paquete integral y congruente de medidas estuviera totalmente listo.

El papel central que le había asignado la Misión a limitar la reajustabilidad queda claro en la siguiente cita tomada de una carta al Ministerio de Hacienda fechada el 17 de diciembre de 1955:

[S]e destacan claramente las dificultades que se presentarán para aplicar con éxito tanto una política de control del crédito como el control presupuestario, a menos que el actual sistema de reajustes automáticos en masa no sea eliminado, o bien modificado, como parte integrante del programa anti-inflacionario.

La carta señalaba en tono grave y poco auspicioso:

[E]l país se encuentra prisionero del pasado donde nació el actual [sistema de] ajuste [salarial] automático.

Una parte importante de los esfuerzos de la Misión en sus primeros meses en Santiago estuvo dedicada a convencer a los funcionarios de gobierno, políticos y líderes cívicos de la necesidad de limitar el reajuste salarial de 1956 a un máximo de 50% de la inflación pasada acumulada<sup>36</sup>. La propuesta específica (Ley 12.006) fue presentada al Congreso en noviembre de 1955 y fue aprobada por la Cámara de Diputados el 22 de

36 La ley 12.006 también establecía que durante 1956, los precios de los productos básicos y artículos de primera necesidad—los cuales eran controlados por el gobierno—sólo aumentarían un 40%.

diciembre por un cómodo margen<sup>37</sup>. El PAL, otros grupos ibañistas y los partidos de derecha (conservadores y liberales) votaron su aprobación, mientras que la izquierda y los radicales se opusieron.

En el Senado, sin embargo, la cosa fue diferente: el gobierno y sus aliados no tenían una clara mayoría en la Cámara Alta. El 3 de enero de 1956 fue probablemente uno de los días más memorables en la historia del Senado. El debate fue largo e intenso y después de dos votaciones persistía el empate de 19 votos a 19. Sólo el 6 de enero esta ley, conocida como “Programa de Estabilización” logró ser aprobada cuando un enfermo senador y ex candidato presidencial, Eduardo Cruz Coke, fue llevado al hemiciclo del Senado a participar en la tercera votación.

Desde una perspectiva de economía política, quizás el aspecto más importante de este episodio es que la Ley 12.006 y, en general, el paquete de estabilización de la Misión Klein-Saks en forma integral fue apoyado por los partidos Conservador y Liberal. Éstos fueron los mismos partidos que se habían opuesto tan vehementemente a Ibáñez del Campo en el pasado. Y no sólo eso. Éstos fueron los mismos políticos que en noviembre de 1954 —durante los intentos de estabilización de Prat— habían rehusado apoyar la legislación que le pondría fin a la indexación. ¿Por qué apoyaron esta legislación a comienzos de 1956 y no en 1954? ¿Fue sólo porque la inflación había superado algún umbral numérico que era tan costoso como para hacer que algunos partidos políticos cambiaran su posición?<sup>38</sup> ¿Tuvo la presencia de la Misión Klein-Saks algo que ver con este cambio en la postura de la Derecha? Algunos de estos temas serán tratados en las secciones 6 y 7 de este trabajo.

37 La votación fue 56 a favor y 48 en contra.

38 Esto es poco probable, ya que en noviembre de 1954, cuando el programa de Prat fue rechazado, la inflación ya era de 70%. Es difícil creer que se cruza un umbral mágico cuando la inflación pasa de 70% a 80%.

## 5.2 El fin de la aventura: desintegración y despedida

Tan pronto como se aprobó la Ley 12.006 que restringía la indexación de sueldos, la Misión volcó sus esfuerzos al déficit fiscal. En una carta fechada el 16 de enero de 1956 dirigida al Ministro de Hacienda, la Misión expresaba lo siguiente:

Es necesario recalcar que... la limitación de los reajustes de sueldos y salarios y la política reforzada del control de créditos perderán su eficacia a menos que sean seguidas inmediatamente por... [la] *economía en los gastos fiscales...* [y]... *medidas tributarias...*" (énfasis en el original).

Entre las medidas relacionadas con el gasto, la Misión recomendó ponerle fin a los subsidios habitacionales para personas de bajos ingresos, cancelar proyectos de obras públicas, reducir el personal de las misiones diplomáticas, subir el precio del franqueo postal y suspender las compras militares. En lo que se refiere a medidas tributarias, la Misión sugirió aplicar impuestos sobre la base de los ingresos actuales (y no del año anterior), subir el impuesto a los combustibles, hacer cumplir la legislación tributaria y enviar a los evasores de impuestos a la cárcel<sup>39</sup>.

Sin embargo, las cuentas fiscales no evolucionaron tal como la Misión había anticipado. Por una parte, el Congreso se mostraba renuente a legislar sobre una reforma tributaria realmente importante; por otra parte, la administración de Ibáñez del Campo no estaba dispuesta a reducir los gastos de una manera significativa. Paradojalmente, el programa del FMI de 1956 –bajo el cual el país había pedido un empréstito por US\$ 81,3 millones– tuvo un efecto negativo en la austeridad fiscal. Las razones para esto fueron simples: en esos años

39 Carta de la Misión al Ministro de Hacienda, 16 de enero, 1956.

el FMI aún no había desarrollado el concepto de *condicionalidad* y, por lo tanto, el programa no estaba sujeto a condiciones formales (y legales) de austeridad. Una vez que los fondos del FMI estuvieron disponibles, la administración consideró que se había sacado de encima un gran peso financiero y decidió que no había necesidad de reducir el gasto en forma drástica<sup>40</sup>. Después de disminuir en 1956, el déficit fiscal nuevamente aumentó en 1957; en 1958 experimentó una ligera declinación, pero todavía seguía financiado principalmente por medio de la creación de dinero (ver tabla 3).

Tabla 3:

| DÉFICIT FISCAL 1952 – 1964 |                        |
|----------------------------|------------------------|
| AÑO                        | DÉFICIT FISCAL (% PIB) |
| 1952                       | 4,3                    |
| 1953                       | 4,9                    |
| 1954                       | 4,0                    |
| 1955                       | 4,2                    |
| 1956                       | 2,2                    |
| 1957                       | 3,6                    |
| 1958                       | 3,2                    |
| 1959                       | 3,9                    |
| 1960                       | 5,3                    |
| 1961                       | 5,1                    |
| 1962                       | 6,2                    |
| 1963                       | 5,5                    |
| 1964                       | 4,9                    |

Fuente: Ffrench-Davis (1973) y FMI.

Una drástica caída en el precio del cobre a fines de 1956 y en 1957 afectó seriamente los ingresos fiscales y contribuyó

40 Ver Remmer (1986) sobre los programas del FMI en América Latina durante la década de 1950.

al mayor déficit de los años 1957 y 1958 (ver precio del cobre, gráfico 3). El gobierno reaccionó al menor precio del cobre aumentando su deuda externa y recurriendo en forma especial a la creación de dinero. En un informe a la Comisión Conjunta de Presupuesto del Congreso, la Misión señalaba que los efectos negativos de un bajo precio del cobre se habían amplificado porque el país carecía de suficientes reservas internacionales:

La falta de una política orientada hacia la acumulación de una reserva más adecuada de divisas, durante el período de mercados favorables del cobre, ha tenido como consecuencia, que las autoridades monetarias y cambiarias, durante el año en curso, han tenido que poner el mayor énfasis en la preservación de una situación cambiaria manejable. Fue imposible, por este motivo, dar una asistencia de tipo fiscal o crediticio a ... industrias o regiones deprimidas...<sup>41</sup>

Al ir aumentando el desequilibrio fiscal, el programa de estabilización se fue desintegrando. En 1957 no se acató la regla de desindexación salarial, y se decretó un reajuste general de sueldos equivalente al 80% de la inflación acumulada. Además, se relajaron los controles al crédito y la masa monetaria comenzó a expandirse a un ritmo más rápido. Como resultado de la baja del precio del cobre, el peso comenzó a sufrir presiones. Las autoridades reaccionaron negativamente a la más acelerada depreciación del peso y respondieron aumentando las barreras comerciales. Específicamente, durante la segunda mitad de 1957, y contrariamente a las recomendaciones de la Misión, se aumentó en forma significativa el requisito de depósito previo de importación<sup>42</sup>.

Ya a comienzos de 1958 el programa de la Misión esta-

41 Informe a la Comisión Mixta de Presupuesto del Congreso, 7 de noviembre, 1957.

42 Ffrench-Davis (1973).

ba rápidamente perdiendo apoyo y credibilidad. En mayo de ese año, la Misión emitió un informe de su trabajo, incluyendo una serie de recomendaciones para el futuro. Muchas de éstas se referían a política fiscal, política cambiaria y creación de instituciones públicas fuertes<sup>43</sup>. Pero quizás el conjunto más importante de recomendaciones tuvo que ver con la inflación. La Misión reiteró que el financiamiento inflacionario no conduciría a la prosperidad. En octubre de ese año, el trabajo de la Misión llegó a su fin y la inflación comenzó a escalar rápidamente. En diciembre de 1958 llegó al 33%, y en junio de 1959 alcanzó el 50%.

## 6. POLÍTICA DE LA CREDIBILIDAD Y LA MISIÓN KLEIN-SAKS

A fin de entender a cabalidad la secuencia de hechos que condujeron a la adopción del programa de estabilización de 1955-56, es necesario explicar el papel desempeñado por la Misión Klein-Saks. ¿Cuál fue la contribución real de estos asesores extranjeros a la implementación de este programa específico? ¿Cómo encaja, o no, el trabajo de la Misión con dentro de las discusiones políticas y debates de esa época? En las secciones siguientes, se examinan estas preguntas desde tres perspectivas diferentes. En primer lugar, se analiza qué hubo de nuevo en las recomendaciones de la Misión; luego se investiga la recepción política a sus propuestas; y, finalmente, se tratará el tema del trabajo y credibilidad de la Misión.

43 Curiosamente, la Misión hizo dos recomendaciones que fueron consideradas demasiado extremas en ese momento, pero que actualmente forman parte del núcleo de las instituciones económicas de Chile: un banco central (relativamente) independiente, dirigido por un pequeño directorio técnico; y la reforma de la previsión social donde la persona misma tomaría decisiones en cuanto a la disposición de una parte de sus ingresos.

## 6.1 La Misión Klein-Saks como equipo tecnocrático

La explicación más simple al rol de la Misión es una puramente técnica. Desde esta óptica, los consultores extranjeros les proporcionarían a las autoridades responsables de las políticas un tipo de competencia de la que el país carecía. Una vez que el trabajo de diagnóstico técnico estuviera terminado, los políticos y autoridades tendrían una visión más clara de los problemas por resolver y, con la ayuda de los asesores, se precedería a diseñar un programa específico de estabilización. Esta interpretación del rol de los consultores extranjeros como proveedores de conocimientos técnicos no disponibles en el país no requiere el que todos los participantes en el debate estén de acuerdo sobre las causas de la inflación, o sobre el curso de acción más deseable. De hecho, es perfectamente posible pensar que el conocimiento técnico está más en línea con alguna visión del mundo en particular que con otras<sup>44</sup>.

Algunos autores consideran a la Misión Klein-Saks como un grupo de tecnócratas que proporcionó pericia técnica no disponible en Chile en esa época. Y, en la práctica, así fue como el gobierno presentó a la Misión en 1955: en repetidas oportunidades, voceros de la administración Ibáñez y (parte de) los medios de comunicación se refirieron a la Misión como un grupo de expertos extranjeros políticamente neutrales que, tal como lo hacen los médicos, había venido al país a dar un diagnóstico acerca de la naturaleza de la enfermedad y a sugerir algún tratamiento específico. Ésta, por ejemplo, es la opinión de Correa Prieto (1963), quien argumenta que el despliegue de conocimiento técnico hecho por Prescott Carter, el jefe de la Misión, contrastaba enormemente con el nivel de preparación de los tecnócratas locales<sup>45</sup>. A su vez, aunque

44 Ver Felix (1960).

45 Correa Prieto (1963, p. 50); Wurth Rojas (1958).

Ffrench-Davis (1973) rechaza la idea de que la Misión fuera políticamente neutra, ha señalado que realmente proporcionó un tipo de conocimiento técnico desconocido en Chile en esos años. Según él, en ese entonces, la mayoría de los economistas eran de ideas izquierdistas y estructuralistas y, por consiguiente, un gobierno que deseara implantar un programa de ajuste de tipo ortodoxo no podría elaborar tal programa con los expertos locales.

Aun cuando no existe la menor duda de que la Misión estaba formada por experimentados profesionales que contribuyeron con un gran número de detalles técnicos al diseño de las políticas, también es cierto que su contribución global al diagnóstico y formulación de las políticas fue limitado. Como señaláramos anteriormente, la fallida propuesta de estabilización de Prat (el "Programa de Rectificación Económica") de noviembre de 1954 contenía un gran número de los componentes del programa Klein-Saks, incluyendo límites a la indexación, austeridad fiscal e impuestos más altos.

Un extenso informe presentado por el Banco Central a la Cámara de Diputados en julio de 1955 indica claramente que en esa época, por lo menos una parte de los economistas profesionales de Chile había entendido el problema de inflación del país de manera totalmente coincidente con la que la Misión formularía con posterioridad. Por ejemplo, el programa propuesto por el Banco Central recomendaba la moderación fiscal, la eliminación de la legislación que permitía a la Tesorería a pedir préstamos al Banco Central, la adopción de un tipo de cambio libre flotante, y la implementación de un sistema de depósitos de importación a fin de controlar el comercio exterior. Con respecto a los salarios, el informe señalaba que el control de su tasa de aumento era un componente esencial del programa de estabilización. Sin embargo, se debe señalar que dicho informe no se expresaba en términos tan enérgicos sobre la desindexación salarial como sobre los otros componentes de las políticas de ajuste. Esto se puede explicar por el hecho de que en esa época la política salarial era

un tema extremadamente delicado, que el Consejo del Banco puede haber tratado de evitar en lo posible.

El análisis tanto del programa de Prat de 1954 y el documento del Banco Central de 1955 deja en claro que, al menos en términos de diagnóstico y políticas generales, el programa de la Misión Klein-Saks no agregó aspectos novedosos. Hirschman (1963) ha señalado que el único nuevo mecanismo sugerido por la Misión fue el depósito de importación anticipado. Sin embargo, esto no es totalmente correcto. El programa del Banco Central específicamente proponía “exigir [a los importadores] un depósito en moneda nacional en el Banco Central” (Banco Central 1956, p. 77). Lo que sí fue novedad en el programa de la Misión fue la sugerencia de un sistema *doble* de flotación cambiaria. El programa del Banco Central y otras propuestas que circulaban en esa época sugerían una tasa única fluctuante. La ausencia de propuestas espectaculares (o casi míticas) para políticas fiscales en el programa de la Misión contrasta agudamente con el informe de la ONU de 1950, el cual sugería un plan de ahorro obligatorio como una especie de panacea que, rápidamente, y a un costo muy pequeño, solucionaría la mayoría de (por no decir, todos) los problemas económicos de Chile<sup>46</sup>.

El hecho de que la Misión no haya sugerido enfoques o medidas de política significativamente nuevas fue fuente de cierta irritación en Chile. Muchos sintieron que el orgullo nacional estaba en juego porque unos extranjeros habían llegado al país recomendando medidas que ya se habían discutido muchas veces en el pasado. Como ha señalado Hirschman, muchos consideraban el programa de la Misión como una combinación (convexa) de los programas de Herrera y Prat de 1953 y 1954. Los resentidos sentimientos de un gran número de chilenos hacia la Misión se pueden detectar en la frase inicial del entonces senador y posteriormente, Presidente

de la República, Salvador Allende durante el debate de la Ley 12.006:

[He dicho] que había técnicos chilenos con solvencia y capacidad necesaria para encarar, sobre la base de un plan orgánico, las medidas que hay que deben tomarse (Diario de Sesiones del Senado, 3 de enero de 1956, p. 1137)

## 6.2 Guerra de desgaste, árbitros y mediadores

Una interpretación bastante extendida del rol de los asesores extranjeros y las agencias extranjeras es la de árbitro que ayuda a que los locales seleccionen para la acción una de entre muchas propuestas alternativas. Hirschman (1963), por ejemplo, ofrece esta explicación con respecto al rol de la Misión Kemmerer de 1925, cuyo resultado fue la fundación del Banco Central de Chile. Según dicho autor, cuando Kemmerer llegó ya se habían discutido tantas propuestas de reforma monetaria que los políticos y el público habían quedado totalmente confundidos. Según la interpretación que estamos analizando, el rol de los asesores extranjeros es el de escoger una de las muchas propuestas y así ayudar a solucionar un impasse. Es interesante lo que dice Hirschman sobre este punto:

El examen de las muchas propuestas que se habían formulado con una frecuencia cada vez mayor durante el período 1913-25 deja en claro que las propuestas finales de Kemmerer no contenían ninguna innovación sustancial con respecto a los cruciales temas de restauración del patrón oro y el establecimiento del Banco Central. Por lo tanto, es inevitable llegar a la conclusión de que la Misión sirvió principalmente como *árbitro*...” (Hirschman, 1967, pp. 176-77; sin énfasis en el original).

Una alternativa es pensar que los asesores extranjeros pueden proporcionar nueva información acerca de los costos y consecuencias de la crisis a los diferentes grupos, y que de esta manera pueden convencer a algunos de ellos a que renuncien a

46 Ver Naciones Unidas (1951).



sus posiciones “extremas”. Según esta interpretación, al hacer notar algunos ángulos que pueden haber pasado desapercibidos para los diferentes grupos, el consultor extranjero contribuye a que el fin de la “guerra de desgaste” se produzca más temprano. Algunos jugadores que podrían haber rehusado rendirse al no tener esta información, pueden optar por transar bastante antes. Esta interpretación se aproxima bastante a la que la misma Misión Klein-Saks diera en 1958. En un documento resumen publicado en mayo de ese año dice:

[Se consideró que] el único plan con probabilidades de éxito sería aquél que significara un ataque general, en el que todos los sectores contribuirían, mediante una retirada gradual de sus posiciones extremas previas... Al impulsar la aplicación de tal programa, la Misión ha tenido siempre presente que su rol principal es actuar como asesor objetivo en los aspectos de conjunto de un programa equilibrado... (Klein-Saks, 1958, p. 4)

A pesar de que la interpretación del papel de la Misión Klein-Saks como el de árbitro o mediador es bastante atractiva, adolece de algunos problemas<sup>47</sup>. En primer lugar, y como ya se ha dicho anteriormente, la Misión contribuyó muy poco en términos de nuevos enfoques, y proporcionó muy poca información sobre lo que ya estaba sobre la mesa a mediados de 1955. Esto hace dudar seriamente de la interpretación basada en proporcionar información adicional en el contexto de una guerra de desgaste.

Un segundo problema es que los modelos de guerra de desgaste presuponen que aun cuando los diferentes grupos luchan para obtener fracciones más grandes de los ingresos nacionales y tratan de evitar el tener que pagar una fracción grande de los costos de estabilización, básicamente están de acuerdo en lo que habría que hacer para eliminar la inflación. En estos

47 De hecho, a la luz de la discusión anterior, si se reemplazara la referencia a Kemmerer por Klein-Saks y reforma monetaria por programa de estabilización, la cita de Hirschman parecería bastante verosímil.

modelos no hay ignorancia o desacuerdo con respecto a cómo funciona el mundo. La inflación y la incapacidad de armar un programa de estabilización oportuno es el inevitable resultado de un conflicto distributivo: en estos modelos no hay lugar para enfoques de estabilización disidentes. La única fuente de conflicto es quién paga la mayor parte de los costos de reducir la inflación. Este importante supuesto de los modelos de guerra de desgaste se contradice rotundamente con la historia del programa Klein-Saks.

El debate parlamentario que precedió la aprobación de la Ley 12.006 demuestra que los diferentes grupos y partidos estaban en franco desacuerdo acerca de cuál debía ser el curso de acción más acertado para derrotar la inflación. Por ejemplo, al explicar su voto negativo, el senador Ampuero, ex Secretario General del Partido Socialista, argumentó que la flotación cambiaria se contraponía al objetivo de resolver el problema de la inflación y lograr una recuperación. Otro senador de la oposición, Luis Quinteros, expresó lo siguiente:

Lo que ... deseo decir, Honorable Senado, es que debemos recordar que antes de la dictación de ninguna de las leyes sobre sueldos y salarios había ya en Chile inflación. De manera que sostener que el motor principal de la inflación son las leyes de reajuste anual de sueldos y salarios me parece contradecir la experiencia histórico-económica de Chile (Diario del Senado, 3 de enero de 1956, p. 1181).

Pero quizás sea la declaración del diputado Radical, Muñoz-Horiz, la que más vívidamente capta las opiniones encontradas sobre la mecánica de la inflación:

[E]l proceso inflacionario ha... aumentado desmesuradamente las utilidades de las empresas productoras, lo que demuestra en forma evidente que el motor de la inflación no es precisamente el aumento o el reajuste de sueldos, salarios y pensiones... De lo que se ha dicho se desprende que para detener realmente este grave proceso inflacionista, es necesario, primero, y como medida

fundamental, fijar o congelar los precios, y, en seguida, reajustar los sueldos, salarios y pensiones, de modo que queden en concordancia con los precios fijados. (Diario de la Cámara de Diputados, 22 de diciembre de 1955, p. 2530).

Es evidente que las opiniones que prevalecían en ese entonces con respecto a las causas de la inflación y el curso más apropiado para el programa de estabilización eran significativamente diferentes. Es difícil, por lo tanto, estar de acuerdo con la interpretación de que la Misión Klein-Saks actuó como mediador que ayudó a *todas* las facciones a decidir con cuánto contribuir para el logro de un crecimiento de la estabilidad. En la práctica, el enfoque de la Misión fue considerado totalmente erróneo por un gran grupo de políticos, economistas y periodistas.”

### 6.3 Credibilidad y la Misión Klein-Saks

Como se señalara en la sección 2, las teorías modernas de inflación y estabilización han enfatizado el rol de la *credibilidad* para alcanzar un proceso de ajuste rápido y (relativamente) sin costo. Mientras mayor sea el grado en que los gobiernos sean capaces de afectar las expectativas y persuadir al sector privado que se llevará a cabo un cambio de régimen, mayores serán las probabilidades de éxito de un proceso de desinflación. El problema, sin embargo, es que los gobiernos generalmente tienen problemas para hacer promesas que sean creíbles. En otras palabras, generalmente hay muy pocas instancias institucionales que le garanticen al público que el gobierno no renegará de sus promesas una vez que el sector privado ya haya tomado decisiones importantes. Por consiguiente, un factor clave para establecer credibilidad es diseñar los mecanismos que permitan un pre-compromiso del gobierno.

Una interesante línea de razonamiento analítico postula que la *obligación de proteger la reputación* puede a veces operar

como un buen sustituto de la tecnología de pre-compromiso<sup>48</sup>. Las autoridades gubernamentales tenderán a dar cumplimiento a sus promesas por el temor de dañar su reputación. Esta es una idea sumamente plausible, pero la administración de Ibáñez del Campo era particularmente no creíble. El general había modificado alianzas, denunciado a antiguos colaboradores y había realizado virajes demasiado rápido como para inspirar algún tipo de confianza al público.

El problema de credibilidad de Ibáñez del Campo queda claramente en evidencia en el discurso pronunciado por el senador Luis Bossay, presidente del opositor Partido Radical durante el debate de la Ley 12.006 de Estabilización de Precios y Salarios. Después de argumentar que la desindexación de los salarios constituía sólo una medida aislada que no iba al corazón del problema, Bossay dijo:

Es verdad que el Ministro [de Hacienda], señor Herrera Palacios... habló de la adopción de medidas complementarias... ¿Existe alguna seguridad de que, aprobada una medida, va, después, a ponerse en ejecución las otras? ... La cruel experiencia de tres años proporcionada por este Gobierno vacilante, veleidoso, incoherente y contradictorio, incapaz de elaborar y sostener con perseverancia una política económica y financiera, nos impide imperativamente tener confianza en que esté dispuesto a ejecutar un plan coordinado que detenga el proceso inflacionista... (Diario de Sesiones del Senado, 3 de enero de 1956, p. 1152).

Es un hecho que los anuncios y promesas de la administración Ibáñez del Campo se habían transformado en no creíbles para todos los partidos políticos de oposición. No sólo el centro y la izquierda se mostraban escépticos con respecto a la habilidad del gobierno para cumplir sus promesas, sino que la derecha, a la que el Presidente estaba buscando como su nueva aliada,

48 Ver, por ejemplo, Drazen (2000) y Person y Tabellini (2000).

se mostraba igualmente dudosa. El Senador Moore, del Partido Liberal, describió al gobierno diciendo que seguía “una línea zigzagueante llena de modificaciones y altibajos, de actitudes incompletas”<sup>49</sup>. Por su parte, el Senador Marín del Partido Liberal, cuestionaba la habilidad del gobierno para ajustarse a un curso de acción anunciado.

El problema de la credibilidad se veía agravado por el hecho que después de que se suspendiera la aplicación del Programa de Estabilización de Prat en noviembre de 1954, había habido cuatro Ministros de Hacienda diferentes, quienes habían tomado medidas mal concebidas, y a menudo contradictorias, mientras que la inflación seguía su ritmo galopante.

Hasta cierto punto, el Banco Central era la única institución pública que poseía algo de credibilidad. Su planta de profesionales era muy respetada y como ya vimos, su propuesta para un programa de estabilización de julio de 1955 fue altamente compleja y sugería un gran número de medidas fundamentales. El Banco, sin embargo, estaba en desventaja por carecer de independencia del gobierno. A pesar de una reforma a sus estatutos en 1953, el Consejo estaba aún dominado por representantes del Ejecutivo. Esta falta de independencia fue tan evidente que durante su muy corto período como Ministro de Hacienda, el populista Guillermo del Pedregal maniobró hábilmente para sacar al Presidente del Consejo del Banco Central, Arturo Maschke<sup>50</sup>.

49 Diario de Sesiones del Senado, 3 de enero de 1956, p. 1146.

50 Para conocer la opinión fascinante de una persona con experiencia de primera mano en diseño de políticas económicas durante este período, ver las memorias de Maschke (Maschke 1990). Tuve la oportunidad de entrevistar al Sr. Maschke en 1991, la primera vez que me interesó estudiar este período de la historia económica de Chile. Debo decir que pasé un momento maravilloso e interesante conversando con él en su departamento en Providencia. Ese mismo año también entrevisté al Dr. Aníbal Pinto, uno de los economistas académicos más influyentes durante los años de la Misión Klein-Saks, y al Sr. Arturo Fontaine Aldunate, que había sido Subsecretario de Hacienda cuando Jorge Prat fue ministro. Estas entrevistas me sirvieron mucho para entender mejor la política y la economía durante la segunda administración de Ibáñez.

Cuando se mira desde la perspectiva de un gobierno con una total carencia de credibilidad y virtualmente sin ningún capital reputacional, el recurrir a una consultora extranjera comienza a tener sentido. Al tomar esta medida, el gobierno estaba señalando sus intenciones de modificar su comportamiento. También es posible que los funcionarios de gobierno pensaran que al contratar a la Misión, ellos mismos iban a adquirir algo de capital reputacional. Además, al hacer esto se introducía un sentido de continuidad al programa. Aún si Ibáñez del Campo decidiera reemplazar al Ministro de Hacienda, la Misión tecnócrata seguiría firme para continuar la batalla.

Algunos autores han argumentado recientemente que agencias externas como el Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional pueden conferirle credibilidad a programas de ajuste y estabilización (Edwards 1989; Drazen 2000). Esto puede suceder de dos maneras relacionadas: en primer lugar, si llegara a violar los acuerdos, el país en cuestión incurrirá en costos que generalmente tomarán la forma de pérdidas de recursos a ser obtenidos por medio de algunos programas específicos. Estos costos, por supuesto, harán menos probables los cambios de política. En segundo lugar, por medio del monitoreo del desempeño económico de un país, las agencias externas proporcionan información a otros actores (externos), incluyendo gobiernos extranjeros y acreedores privados. En cierto modo, al proporcionar información, estas instituciones externas hacen que la reputación de un país sea más transparente y fácil de controlar, con lo que la obligación de cumplir con los compromisos se hace más fuerte.

Aún cuando la Misión Klein-Saks no tenía fondos propios que proporcionarle al gobierno de Chile, sus conexiones con la comunidad financiera internacional y el gobierno de los Estados Unidos hacían que su rol fuera bastante efectivo. De hecho, después de ensamblar el elemento más importante del programa de estabilización, la Misión ayudó al gobierno a obtener US\$70 millones en recursos frescos. Además, el trabajo de la Misión de fines de 1955 y comienzos de 1956 sentó las bases del acuerdo stand-by de abril de 1956 con el FMI. Sin em-

bargo, aún queda pendiente la pregunta de por qué el gobierno de Chile decidió contratar asesores privados en vez de ir directamente al FMI. Hay dos explicaciones para esta decisión. En primer lugar, en esos años el FMI tenía relativamente poca experiencia en la implementación de programas para naciones en desarrollo. Por ejemplo, durante 1953-1955 sólo se firmó un total de *cinco* acuerdos stand-by y la mayoría de ellos fue con países europeos. Además, el hecho de que la misión Klein a Perú en 1949-1954 había sido bien recibida por la comunidad internacional hacía que los consultores de Washington fueran los lógicos candidatos para este trabajo. En segundo lugar, el contratar a un grupo consultor privado, que establecería su residencia en Santiago y proporcionaría un monitoreo diario de la situación económica ayudaría al gobierno a ganar credibilidad *política* con la derecha local, cuyo apoyo necesitaba para aprobar los elementos clave del programa.

La creciente tensión política de 1955 influyó grandemente en la decisión de la derecha de cambiar su estrategia y apoyar el programa anti-inflación de la administración Ibáñez del Campo. Se había hecho evidente en ese entonces que el creciente caos económico había generado serios sentimientos anti-democráticos entre los militares. El movimiento “Línea Recta” estaba actuando abiertamente y un número de elementos nacionalistas estaban llamando a Ibáñez del Campo a que clausurara el Congreso y se instalara como un gobernante autocrático que haría retornar el orden y pondría fin a la inflación. Esta posibilidad representaba un gran peligro político para los políticos derechistas, quienes recordaban claramente los contratiempos sufridos durante el primer gobierno autoritario de Ibáñez del Campo en 1924. Por lo demás, a esas alturas, la coalición liberal-conservadora tenía grandes esperanzas de que su candidato podría ganar la próxima elección presidencial en 1958<sup>51</sup>. En cierto modo, por lo tanto, la derecha

51 De hecho, Jorge Alessandri, el candidato de la Derecha, ganó la elección.

estaba atrapada entre dos alternativas indeseables: continuar oponiéndose a Ibáñez del Campo a toda costa, con lo que podría arriesgarse a un golpe que pondría seriamente en peligro su oportunidad de alcanzar la Presidencia de la República; o apoyar una administración poco digna de confianza y que era bien conocida por sus virajes y cambios de políticas.

El hecho de que la derecha sopesara las consecuencias políticas de no apoyar el programa de estabilización se manifiesta en el discurso del Senador Liberal Moore el 3 de enero de 1956<sup>52</sup>. Moore habló francamente:

El Liberal no es un partido “golpista”; no espera ... que, a balazos y derramando sangre en las calles, se dirima esta cuestión... Deseamos se cumpla el período del [Presidente] Ibáñez. (p. 1147).

Y continuó diciendo:

No somos “golpistas”... ¿Vamos, acaso, a desatar una posición cerrada desde el Parlamento? No. Eso conduciría al mayor desprestigio de los partidos políticos; ofrecería el mejor argumento y daría motivo para terminar con ellos y poner una cerradura al Parlamento. (p. 1147)

También se refirió al dilema que su partido enfrentaba en los siguientes términos:

Nosotros seguiremos defendiendo lealmente el imperio de la ley, y lo estamos demostrando en la actual emergencia de tener que dar, una vez más, una herramienta legal al [Presidente] Ibáñez. Ponemos esta herramienta delicada en manos torpes... (p. 1148)

Sin embargo, una cosa era sopesar los costos de no apoyar al gobierno y ver como la economía se seguía deterio-

52 La citas que siguen son del Diario de Sesiones del Senado, 1/3/55.

rando, y otra cosa era darle a Ibáñez del Campo un cheque en blanco. A fin de apoyar al gobierno, la derecha requería garantías de que todo el paquete contendría políticas de especial importancia para este grupo. Entre estas políticas, quizás la más controvertida se refería a la reforma del sistema de tipo de cambio, incluyendo la adopción de la libre flotación cambiaria. La importancia clave que la derecha le atribuía a la política cambiaria queda de manifiesto en una serie de intervenciones en los debates en el Congreso en esa época. Por ejemplo, el senador Prieto dijo:

[N]o hay posibilidad alguna de expandir la producción si se la mantiene sometida al zapato chino de cambios fijos discriminatorios y la necesidad de influencias burocráticas (Diario de Sesiones del Senado, 3/enero/1956, p. 1167)

En este sentido, la Misión Klein-Saks, con su récord histórico de apoyar la tasa flotante y sus buenas relaciones con el Fondo Monetario Internacional se convirtió en un importante elemento para persuadir a la derecha a apoyar al gobierno. La Misión Klein-Saks proporcionaba, dentro de lo posible, una garantía de que las políticas iban a ser coherentes con lo que se había (implícitamente) acordado. En otras palabras, al contratar a la Misión Klein-Saks el gobierno no sólo buscaba obtener credibilidad *económica* dentro y fuera del país, sino también buscaba credibilidad para precomprometer a un grupo *político* al asegurar que no habría cambios repentinos en el futuro curso de acción. Pero ¿cuán creíble era el programa de la Misión? El trabajo de la Misión ¿realmente afectó las expectativas? Y, de ser así ¿fue éste un quiebre de corto plazo de las expectativas o fue de una duración relativamente larga?<sup>53</sup> Éste y otros temas relacionados se tratan en detalle en la sección 7 de este trabajo.

53 Por supuesto, se sabe que no duró tanto. Después de todo, la Misión fracasó y para Diciembre de 1958 la inflación ya era de 33%.

## 7. CREDIBILIDAD DE LAS POLÍTICAS Y QUIEBRES ESTRUCTURALES: UNA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA

En su muy influyente trabajo sobre inflación y estabilización, Sargent (1983, 1986) dice que un programa anti-inflacionario creíble produce un rápido cambio en los regímenes monetarios e inflacionarios. Si el público cree que la política va a funcionar —es decir si la política es *creíble*— va a incorporar sus expectativas modificadas al proceso de toma de decisiones, incluyendo decisiones sobre fijación de precios, especulación, negociación salarial, flujos de capital, etc. Estos cambios en las expectativas se traducirán, a su vez, en un cambio en el comportamiento de las variables endógenas tales como tasa de interés, tipo de cambio e inflación. Esto, por ejemplo, fue lo que sucedió durante el programa de estabilización de Raymond Poincaré en Francia en los años 20. Es también lo que pasó con la creación del Sistema de la Reserva Federal en los Estados Unidos a fines de 1914<sup>54</sup>.

Desde un punto de vista econométrico, los cambios creíbles se reflejarán en puntos de quiebre en las series temporales de las variables endógenas claves. Por ejemplo, como se argumenta en Edwards (1993, 1998), un programa de estabilización creíble se vería reflejado en una disminución del grado de *inercia* en la tasa de inflación. En esta sección se usan datos del premio del tipo de cambio en el mercado negro, así como de la inflación para analizar hasta qué punto las políticas de

54 Ver Mankiw, Miron y Weil (1987) para un análisis del cambio en el comportamiento de la tasa de interés después de la creación de la Fed, una política que los autores acertadamente consideran que representa un cambio significativo en el sistema de política monetaria de Estados Unidos. En Edwards (1998) se utilizaron datos de las tasas de interés de corto plazo para analizar si los cambios en la política de controles de capital de Chile fueron creíbles y eficaces.

la Misión Klein-Saks fueron efectivamente creíbles<sup>55</sup>. En términos generales, un programa de estabilización creíble debería reflejarse en un quiebre muy rápido —i.e. instantáneo— en las propiedades de las series temporales de variables financieras, tales como tasas de interés y tipos de cambio (determinados por el mercado). Un programa de estabilización creíble también debería reflejarse, aun cuando más lentamente, en quiebres estructurales en el comportamiento de la inflación en la serie de tiempo. En particular, si el programa de estabilización es verdaderamente creíble, la tasa de persistencia (o inercia) se reduciría rápidamente, así como la tasa de inflación estimada de largo plazo.

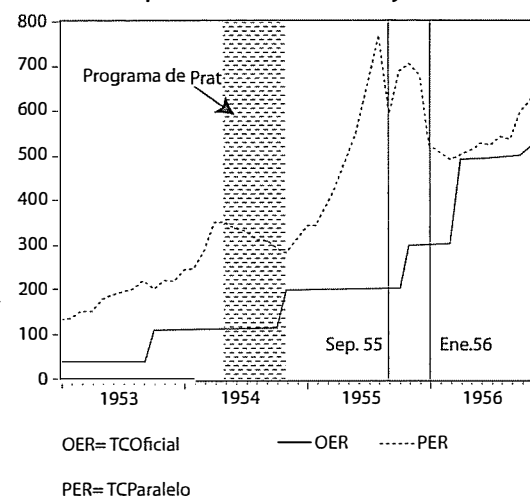
### 7.1 La credibilidad de la Misión Klein-Saks y el tipo de cambio

En el Gráfico 4 se presenta la evolución del tipo de cambio oficial así como la del mercado paralelo (i.e. libre) durante el período enero 1953-diciembre 1956. Como se puede ver, en setiembre de 1955, el mes que la Misión llegó a Chile, el tipo de cambio en el mercado paralelo (PER) experimentó una caída drástica —bajó de 770 pesos por dólar en agosto a 595 pesos por dólar en septiembre. Esto es bastante impresionante considerando que en esa fecha la Misión todavía no tenía mucho que mostrar en términos de trabajo. En los dos meses que siguieron, sin embargo, el público se volvió cada vez más escéptico y el tipo de cambio paralelo volvió a subir a niveles altos —aunque nunca tanto como el máximo alcanzado en agosto de 1955. En enero de 1956, una vez que la Ley 12.006 fuera aprobada, el cambio paralelo cayó 24% y el premio casi en 70%. Durante 1956 el tipo de cambio del mercado paralelo se mantuvo más bien estable, y después de la adopción del nuevo régimen de tipo de cam-

<sup>55</sup> Ya que no existen datos sobre tasas de interés determinadas por el mercado, no se ha intentado analizar los quiebres estructurales en el comportamiento de las tasas de interés.

bio en abril, el premio virtualmente desapareció (ver gráfico 4), lo que sugiere que el sector privado percibía el esfuerzo de la Misión Klein-Saks como un serio intento de cambiar la naturaleza del proceso inflacionario. Es interesante constatar, como puede verse en dicho gráfico, que el único otro período con una significativa baja en el cambio libre corresponde a cuando Prat fue Ministro de Hacienda. Sin embargo, tan pronto como se hizo evidente que su programa no iba a ser aprobado por el Congreso, el tipo de cambio libre rápidamente subió a niveles más altos (véase el área sombreada en el gráfico 4). Este gráfico sugiere, entonces, que hubo un quiebre de corta duración en las expectativas que ocurrió a la llegada de la Misión.

Gráfico 4:  
Tipo de Cambio Paralelo y Oficial



Fuente: Pick's Currency Yearbook y Banco Central de Chile.

A fin de analizar formalmente hasta qué punto la Misión afectó las expectativas se estimó una serie de ecuaciones para el premio del tipo de cambio del mercado paralelo, y se

analizó si la ecuación había mostrado un quiebre estructural alrededor de la época en que la Misión había comenzado su trabajo. La ecuación básica tiene la siguiente forma:

$$(1) \text{ premio}_t = \alpha_0 + \alpha_1 (\log OER_t - \log OER_t) + \alpha_2 \frac{\Delta M_{t-1}}{M} + \alpha_3 \text{ premio}_{t-1} + \varepsilon_t$$

donde *premio* es el premio del mercado paralelo;  $OER_t$  es el tipo de cambio oficial;  $OER_t$  es el tipo de cambio nominal de “equilibrio”, el cual prevalecería de no haber racionamiento;  $\Delta M_{t-1}/M$  es la exceso de oferta monetaria,  $M_1$ ; y  $\varepsilon$  es un término del error, el cual se asume que tiene las propiedades estándar. Mientras haya restricciones cambiarias, el intercepto será significativamente positivo. En términos generales, esperaríamos que  $\alpha_1$  sea positivo, indicando que mientras más grande sea la brecha entre el tipo de cambio de equilibrio y el tipo de cambio nominal oficial real, más grande será el premio. Nótese que esto quiere decir que mientras el tipo de cambio nominal de equilibrio no cambie, una devaluación nominal del tipo de cambio oficial (es decir, un aumento en  $\log OER_t$ ) producirá una baja en el premio del mercado paralelo. Se espera que el coeficiente  $\alpha_2$  sea positivo, lo que indicaría que si hay un mayor exceso de masa monetaria esto produciría un premio mayor. Se espera que el coeficiente  $\alpha_3$  sea positivo y menor a uno. Este coeficiente mide el grado de inercia del premio del tipo de cambio: mientras más cercano sea este coeficiente a uno, mayor será el grado de inercia.

Un plan de estabilización creíble debería reflejarse en un quiebre estructural en la ecuación (1) que determina el premio del tipo de cambio. Más específicamente, cuando se implementa un plan de estabilización creíble, se espera que los valores tanto de  $\alpha_0$  y  $\alpha_1$  disminuyan. De hecho, bajo condiciones de credibilidad extrema, que elimine las presiones inflacionarias y las restricciones al tipo de cambio, se esperaría que  $\alpha_0$  y  $\alpha_1$  converjan rápidamente a cero. Nótese que en este caso, el valor de equilibrio (estado estable) del premio sería equivalente a cero.

Con el fin de analizar si la adopción del programa Klein-Saks efectivamente afectaba las expectativas, se aplicó la siguiente estrategia. Primero, se usaron tests de equilibrio de las ecuaciones para analizar si existe un punto de quiebre en las ecuaciones del tipo de la (1) alrededor de la época de la adopción del programa. Segundo, se agregaron algunas variables dummy a la estimación de las ecuaciones del tipo (1), de forma de analizar este tema de manera más minuciosa. Nuestro interés especial es investigar si  $\alpha_0$  y  $\alpha_1$  sufrieron una disminución importante cuando se aplicó el programa. En este análisis he utilizado el componente de tendencia estocástica de Hodrick-Prescott (del logaritmo) del tipo de cambio oficial como una proxy de  $OER_t$ <sup>56</sup>. Todos los resultados estudiados en esta sección fueron obtenidos de datos mensuales. Véase el Anexo para las definiciones y fuentes precisas de las variables.

La tabla 4 muestra los resultados de la regresión para la ecuación (1). La primera columna usa una muestra de 1948-58, mientras que en la columna (2) la muestra cubre el período 1948-62. Los resultados son bastante similares al considerar estas dos ecuaciones base: todos los coeficientes tienen los signos esperados y son significativos en los niveles convencionales. Estos cálculos sugieren que durante este período, el premio del mercado paralelo tenía un muy alto grado de inercia. De hecho, el coeficiente estimado para el premio de rezago es 0,78 y 0,85. En el siguiente análisis nos concentramos en los resultados obtenidos al usar la muestra 1948-1962<sup>57</sup>. Como se señalará

56 También se ha asumido que para el periodo bajo estudio la tasa nominal de equilibrio era una constante. En este caso, en lugar de la brecha del tipo de cambio nominal, la ecuación calculada sólo tendrá el logaritmo de la tasa oficial. En términos del análisis de credibilidad, los resultados obtenidos cuando se utilizó esta otra especificación fueron similares a aquellos que se analizan aquí, y no han sido informados por razones de espacio.

57 Esto es apropiado, ya que en 1960-61 se estableció un nuevo y atrevido programa de estabilización basado en mantener fijo el tipo de cambio y eliminar todas las restricciones a la cuenta de capitales. Ver detalles, por ejemplo, en Ffrench-Davis (1973).

Tabla 4:

| CREDIBILIDAD Y PREMIOS CAMBIARIOS: ANÁLISIS DE REGRESIÓN |                      |                      |                      |
|----------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|                                                          | (1)                  | (2)                  | (3)                  |
| Constante                                                | 0,283<br>(3,896)***  | 0,139<br>(3,028)***  | 0,208<br>(3,913)***  |
| Desequilibrio cambiario nominal                          | 1,771<br>(7,355)***  | 1,494<br>(7,477)***  | 1,657<br>(8,167)***  |
| Exceso de oferta de M1                                   | 0,020<br>(1,905)*    | 0,016<br>(2,109)**   | 0,018<br>(2,329)**   |
| Premio rezagado                                          | 0,779<br>(21,772)*** | 0,847<br>(32,252)*** | 0,827<br>(29,473)*** |
| D552 x premio rezagado                                   |                      |                      | -0,721<br>(-2,113)** |
| D561 x premio rezagado                                   |                      |                      | -0,721<br>(-1,993)** |
| D562 x premio rezagado                                   |                      |                      | -1,107<br>(-0,425)   |
| D571 x premio rezagado                                   |                      |                      | 1,865<br>(0,408)     |
| D572 x premio rezagado                                   |                      |                      | -0,409<br>(-0,225)   |
| D581 x premio rezagado                                   |                      |                      | -0,277<br>(-0,294)   |
| D582 x premio rezagado                                   |                      |                      | -0,414<br>(-0,191)   |
| D552                                                     |                      |                      | 1,162<br>(1,531)     |
| D561                                                     |                      |                      | 0,163<br>(0,620)     |
| D562                                                     |                      |                      | 0,133<br>(0,390)     |
| D571                                                     |                      |                      | -0,426<br>(-0,730)   |
| D572                                                     |                      |                      | -0,175<br>(-0,527)   |
| D581                                                     |                      |                      | -0,183<br>(-0,619)   |
| D582                                                     |                      |                      | -0,165<br>(-0,221)   |
| R <sup>2</sup> ajustado                                  | 0,88                 | 0,90                 | 0,91                 |
| Durbin Watson                                            | 1,67                 | 1,80                 | 1,73                 |
| Akaike info criterion                                    | 10,41                | 10,18                | 10,21                |
| Schwartz criterion                                       | 10,50                | 10,25                | 10,53                |
| F-stat                                                   | 313,28               | 535,78               | 100,34               |
| Prob (F-stat)                                            | 0,00                 | 0,00                 | 0,00                 |
| Muestra                                                  | 48:3 - 58:12         | 48:3 - 62:12         | 48:3 - 62:12         |
| No. de observaciones                                     | 130                  | 178                  | 178                  |

Notas: test t en paréntesis

\*\*\* Significativos al nivel del 1 por ciento

\*\* Significativos al nivel del 5 por ciento

\* Significativos al nivel del 10 por ciento

ra anteriormente, una pregunta importante para el análisis de credibilidad es si hubo un cambio de régimen en la época de aplicación del programa de la Misión. Un test-*F* para verificar la estabilidad de las ecuaciones sugiere que la ecuación (1) efectivamente experimentó un quiebre estructural en el período de septiembre 1955 a septiembre 1958: el valor de 15,8 que arroja la prueba, indica que se rechaza la hipótesis nula de que no hay quiebres estructurales a los niveles convencionales<sup>58</sup>.

Como una forma de entender mejor el comportamiento de las expectativas y el mercado cambiario ante el programa de la Misión, se incluyeron variables dummy para el período 1955-1958 en el cálculo de la ecuación (1). En total se agregaron siete variables dummy: la primera (D552) es igual a uno para el período septiembre-diciembre 1955, y a cero en los otros. Los demás dummies —D561, D562, D571, D572, D581, y D582— son iguales a uno en el período de seis meses respectivo y a cero en caso contrario (es decir, D561 es igual a uno para enero-junio 1956). Los resultados, que se muestran en la columna (3) de la tabla 4, indican que los efectos del programa de la Misión en las expectativas y el mercado cambiario fueron bastante complejos. En cuanto llegó la Misión —e incluso antes de comenzar su trabajo— hubo una caída sostenida en el grado de persistencia del premio: el coeficiente de (D552 x premio<sub>t-1</sub>) es de -0,721 y significativo al nivel del 5 por ciento. Esto sugiere que hacia fines de 1955, el premio del mercado había perdido persistencia totalmente —y, de hecho, un test  $\chi^2$  indica que la hipótesis nula de igualdad de coeficientes no puede rechazarse en los niveles convencionales. Los resultados también indican que el coeficiente de (D561 x premio<sub>t-1</sub>) es significativamente negativo, con un estimador punto de -0,721; es más, la hipótesis nula de que el grado inercia en el primer semestre de 1956 sea igual a cero no puede ser rechazada. Estos resultados por cierto sugieren que la contratación

58 Este es un test-*F* de Chow. La hipótesis nula es que no hay quiebres estructurales.



de la Misión efectivamente alteró las expectativas y cambió el comportamiento estructural del premio del mercado paralelo.

Sin embargo esta caída (o desaparición) del grado de persistencia duró poco. Como se puede ver en la Tabla 4, a partir del segundo semestre de 1956, los coeficientes de las variables dummy que interactuaron con el premio de desfase no difieren significativamente de cero, y el grado de persistencia en el mercado cambiario paralelo vuelve a los valores que tenía antes de la llegada de la Misión a Chile. Como se puede ver, los dummy de intercepto no difieren significativamente de cero.

## 7.2 Credibilidad e Inercia Inflacionaria

Una pregunta importante es si la inercia inflacionaria en Chile decreció en el período alrededor del programa de programa de estabilización de Klein-Saks. Para esto se estimó un número de ecuaciones del siguiente tipo:

(2)

$$Inf_t = \beta_0 + \beta_1 \frac{\Delta M_{t-1}}{M} + \beta_2 DevPar_{t-1} + \beta_3 DevOf_{t-1} + \beta_4 Inf_{t-1} + \beta_5 (Dummy \times Inf_{t-1}) + \sum \sigma_j S_j + \varphi_t$$

$Inf$  es la inflación, medida como la variación porcentual del IPC con respecto a igual mes del año anterior;  $\Delta M_{t-1}/M$  es la tasa de crecimiento de  $M_1$ , también medida con respecto al año anterior;  $DevPar$  es la tasa de variación en el mercado paralelo (i.e. libre);  $DevOf$  es la tasa de variación del tipo de cambio oficial;  $Dummy$  es una variable dummy que es igual a uno en el período del programa de estabilización;  $S_j$  son dummies estacionales y  $\varphi_t$  representa el error AR (12)<sup>59</sup>. En la medida en que el programa de estabilización efectivamente haya resultado en

59 Ya que la tasa de inflación mensual se define como una variable de año en año, la ecuación (2) debe ser estimada bajo el supuesto de un error AR (12).

Tabla 5:

| CREDIBILIDAD E INERCIA INFLACIONARIA: ANÁLISIS DE REGRESIÓN (VI) |                       |                       |                       |
|------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
|                                                                  | (1)                   | (2)                   | (3)                   |
| Constante                                                        | 0,096<br>(0,123)      | -0,583<br>(-0,702)    | -0,067<br>(-0,071)    |
| Inflación rezagada                                               | 0,896<br>(26,801)***  | 0,938<br>(31,188)***  | 0,940<br>(26,370)***  |
| Crecimiento de M1 rezagado                                       | 0,028<br>(0,689)      | 0,037<br>(0,922)**    | 0,020<br>(0,555)      |
| Crecimiento del tipo de cambio libre rezagado                    | 0,045<br>(4,330)***   | 0,043<br>(4,098)***   | 0,035<br>(2,884)***   |
| Crecimiento del tipo de cambio oficial rezagado                  | 0,021<br>(3,018)      | 0,013<br>(1,601)      | 0,014<br>(1,386)      |
| DKS x inflación rezagada                                         |                       | -0,044<br>(-2,358)**  |                       |
| D552 x inflación rezagada                                        |                       |                       | 0,007<br>(0,237)      |
| D561 x inflación rezagada                                        |                       |                       | -0,052<br>(-1,738)*   |
| D562 x inflación rezagada                                        |                       |                       | -0,036<br>(-1,217)    |
| D571 x inflación rezagada                                        |                       |                       | -0,017<br>(-0,658)    |
| D572 x inflación rezagada                                        |                       |                       | -0,088<br>(-1,082)    |
| D581 x inflación rezagada                                        |                       |                       | 0,002<br>(0,039)      |
| D582 x inflación rezagada                                        |                       |                       | 0,042<br>(0,355)      |
| AR (12)                                                          | -0,400<br>(-4,479)*** | -0,423<br>(-4,999)*** | -0,413<br>(-4,113)*** |
| R <sup>2</sup> ajustado                                          | 0,97                  | 0,98                  | 0,97                  |
| Durbin Watson                                                    | 1,44                  | 1,56                  | 1,56                  |
| F-stat                                                           | 1.158,96              | 1.023,07              | 496,10                |
| Prob (F-stat)                                                    | 0,00                  | 0,00                  | 0,00                  |
| Muestra                                                          | 50:2 - 62:12          | 50:2 - 62:12          | 50:2 - 62:12          |
| No. de observaciones                                             | 155                   | 155                   | 155                   |

Notas: test t en paréntesis

\*\*\* Significativos al nivel del 1 por ciento

\*\* Significativos al nivel del 5 por ciento

\* Significativos al nivel del 10 por ciento

una caída en el grado inercia, el coeficiente estimado para  $\beta_5$  debería ser significativamente negativo. Al igual que en el análisis de la tasa del mercado cambiario, se consideraron en el cálculo varias alternativas de variables dummy que abarcan diferentes periodos de tiempo.

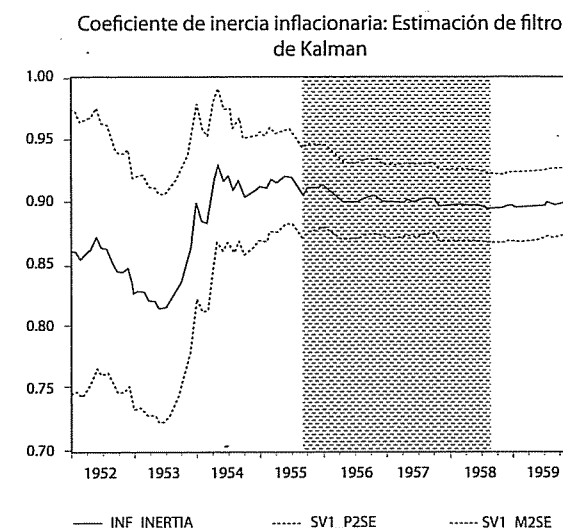
La Tabla 5 muestra los resultados obtenidas del cálculo de varias versiones de la ecuación (2). Debido a que la tasa de devaluación en el mercado paralelo (i.e. libre) es endógena, se usaron variables instrumentales en el cálculo; los errores estándares se calcularon con el método Newey-West<sup>60</sup>. Las estimaciones en la columna (1) suponen que no hay quiebres estructurales en el período estudiado. En la columna (2) se usó una variable dummy (DKS) para todo el período Klein-Saks; ésta es igual a uno para septiembre 1955 a septiembre 1958, y cero en los otros casos. En la columna (2) se distinguieron siete sub-períodos; al igual que en la Tabla 4 los dummies D552, D561, D562, D571, D572, D581, y D582 representan períodos consecutivos de seis meses<sup>61</sup>. Como se puede ver, durante el período estudiado la inflación presentó un grado significativo de inercia. Por ejemplo, la estimación de la variable dependiente rezagada en la columna (1) es igual a 0,896. Los coeficientes de creación de dinero y de variación de la tipo de cambio son positivos, como era de esperar, y a excepción del coeficiente  $\Delta M_{t-1}/M$  son significativos a niveles convencionales. La columna (2) sugiere el grado en que el programa Klein-Saks produjo una muy pequeña y estadísticamente significativa disminución de la inercia: el coeficiente estimado ( $DKS \times Inf_{t-1}$ ) es igual a -0,044 con un t-estadístico igual a -2,36. Los resultados en la columna (3) muestran esto con más detalle, al reemplazar

60 Se usaron los siguientes instrumentos: la interacción entre la variable dummy DKS y el log de inflación y la tasa de inflación rezagada, crecimiento de M1, crecimiento del tipo de cambio libre y crecimiento del tipo de cambio oficial.

61 Un análisis preliminar indica que el intercepto no cambió durante el periodo en estudio. Por lo tanto, no se incluyeron dummies para el intercepto en las regresiones mostradas en la Tabla 8.5.

DKS por la serie de dummies D551-D582. Como se puede ver, estos resultados cuentan una historia más detallada y compleja: de acuerdo a estas estimaciones la caída de la inercia inflacionaria duró poco, y ocurrió en el primer semestre de 1956. Esto fue inmediatamente después de la Ley 12.006, que redujo el porcentaje de reajustabilidad salarial aprobado por el Congreso. Si el programa hubiera sido creíble, se habría esperado una mayor disminución de la inercia en los meses siguientes. Según los resultados en la columna (3), de hecho ocurrió lo contrario: a partir del segundo semestre de 1956 el grado de inercia inflacionaria regresó a los niveles previos al programa.

Gráfico 5:



Fuente: Cálculos del autor.

Como último paso en este análisis se usó el enfoque del filtro de Kalman para calcular una versión de la ecuación (2) con un coeficiente de variación en el tiempo. En el cálculo se asumió que el coeficiente  $Inf_{t-1}$  era el único que variaba en el tiempo. Como antes, se asumió que el término del error estaba caracterizado por un proceso AR(12). El resultado obtenido para el co-

eficiente de inercia se muestra en el gráfico 5. Esta cifra muestra claramente que en los meses que antecedieron la llegada de la misión Klein-Saks el grado de inercia inflacionaria en Chile crecía rápidamente. Por cierto, el coeficiente  $Inf_{t-1}$  aumentó de 0,81 a mediados de 1953 a 0,92 a mediados de 1955. Esta figura confirma además los resultados de la tabla 5: inmediatamente después de que la misión Klein-Saks iniciara su trabajo hubo una pequeñísima disminución de la inercia. Ésta, sin embargo, no tomó fuerza ni fue muy significativa. Para fines de 1958, el grado de inercia continuaba siendo sustancial; efectivamente mucho mayor que a mediados de 1953.

## 8. OBSERVACIONES FINALES

En este trabajo se ha analizado la experiencia de Chile con políticas anti-inflacionarias a mediados de los años 50. Entre 1955 y 1958 Chile implementó un paquete de estabilización con asesoría de la firma consultora Klein-Saks. El programa Klein-Saks se desarrolló en un período de aguda confrontación política. Después de lo que se consideró como un éxito inicial—la inflación bajó a 38% en 1956, y se redujo aún más, a 17% in 1957—el programa fracasó al no lograr una estabilidad de precios duradera. Hemos señalado que los asesores extranjeros de la Misión Klein-Saks le dieron credibilidad *inicial* al programa de estabilización lanzado en 1955. Los asesores extranjeros de la Misión desempeñaron el papel de árbitros tecnócratas independientes y no partidistas. Fue, precisamente, el hecho de que fueran extranjeros lo que contribuyó a que pudieran estar por encima de contiendas políticas y sugerir un programa específico cuyos componentes principales fueron rápidamente aprobados por un Congreso sumamente dividido. El hecho de que el programa fuera muy similar a uno propuesto anteriormente por el gobierno—y que fuera rechazado por el Congreso—refuerza la idea de que mientras se duda de la imparcialidad de la gente de acá, los extranjeros a menudo (pero no siempre) son considerados como intermediarios independientes de políticas económicas. Pero el que haya habido credibilidad *inicial* no fue suficiente

para garantizar el éxito. A pesar de estar a favor de una reforma comercial, una reforma al tipo de cambio y la desindexación de sueldos, el Congreso no actuó en forma decisiva en el frente fiscal. Por consiguiente, los desequilibrios fiscales que habían asediado Chile durante largo tiempo se redujeron pero no fueron eliminados. En 1957 una fuerte caída en el precio internacional del cobre—el principal producto de exportación del país—dio por resultado una importante caída en los ingresos fiscales y un aumento del déficit fiscal. La Misión recomendó una serie de medidas de ajuste de cinturón, pero los políticos habían tenido suficiente de ortodoxia. No se hizo ningún ajuste y hubo un vuelco en las expectativas inflacionarias, esta vez para peor. En la Sección 7 se presentaron los resultados empíricos sobre la evolución de la inflación, tipo de cambio y tasas de interés, que fundamentan el análisis histórico realizado.

## 9. ANEXO

| DATOS MENSUALES      |                      |                                                                                      |
|----------------------|----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| VARIABLE             | DEFINICIÓN           | FUENTE                                                                               |
| Inflación            | Tasa crecimiento IPC | FMI Int. Financial Statistics<br>Diferentes ediciones                                |
| Tipo cambio Oficial  | \$ chilenos/US\$     | Boletín Mensual<br>Banco Central de Chile                                            |
| Tipo cambio paralelo | \$ chilenos/US\$     | Pick's Currency Yearbook.<br>Pick Publishing Corp.<br>New York, Diferentes ediciones |
| Masa monetaria       | Base monetaria: M1   | Mamalakís (1983)                                                                     |

## 10. BIBLIOGRAFÍA:

- Alesina, Alberto y Allan Drazen. 1991. "Why are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review* 81 (5): 1170-1188.
- Ampuero, Raúl. 1969. *La Izquierda en Punto Muerto*. Santiago: Editorial Orbe.
- Banco Central de Chile. 1955. *Memoria Anual*. Santiago: Banco Central de Chile.
- Boughton, James M. 2001. *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Boughton, James M. 2003. "Who's in Charge? Ownership and Conditionality in IMF-Supported Program." IMF Working Paper No.WP/03/191.
- Correa Prieto, Luis. 1962. *El Presidente Ibáñez: La Política y los Políticos*. Santiago: Editorial Orbe.
- Correa Prieto, Luis. 1963. *Nuestra economía y sus flaquezas: análisis no comprometido*. Santiago: Editorial Orbe.
- Cukierman, Alex, Sebastián Edwards y Guido Tabellini. 1992. "Seigniorage and Political Instability." *American Economic Review* 82 (3): 537-555.
- Diario de Sesiones del Senado*. Congreso Nacional, Santiago de Chile. (Diversos volúmenes).

- Dornbusch, Rudi. 1991. "Credibility and Stabilization." *Quarterly Journal of Economics* 106 (3): 837-850.
- Dornbusch, Rudi y Stanley Fischer. 1986. "Stopping Hyperinflations Past and Present." *Weltwirtschaftliches-Archiv* 122 (1): 1-47.
- Drazen, Allan (2000). *The Political Economy in Macroeconomics*. Princeton: Princeton University Press.
- Edwards, Sebastián. 1983. "Floating Exchange Rates in Less Developed Countries: A Monetary Analysis of the Peruvian Experience, 1950-1954." *Journal of Money, Credit and Banking* 15(1): 73-81.
- Edwards, Sebastián. 1986. "Monetarism in Chile, 1973-1983: Some economic puzzles." *Economic Development and Cultural Change* 34 (3): 535-559.
- Edwards, Sebastián. 1989. *Real Exchange Rates, Devaluation, and Adjustment: Exchange Rate Policy in Developing Countries*. Cambridge y Londres: MIT Press
- Edwards, Sebastián. 1994. "The Political Economy of Inflation and Stabilization in Developing Countries." *Economic Development and Cultural Change* 42 (2): 235-266.
- Edwards, Sebastián. 1998. "Capital Flows, Real Exchange Rates, and Capital Controls: Some Latin American Experiences." NBER Working Paper No. 6800.
- Edwards, Sebastián y Peter Montiel. 1989. "Devaluation Crisis and the Macroeconomic Consequences of Post-pone Adjustment in Developing Countries." *IMF Staff Papers*, 36 (4): 857-903.

- Felix, David. 1960. "Structural Imbalances, Social Conflict, and Inflation: An Appraisal of Chile's Recent Anti-Inflationary Effort." *Economic Development and Cultural Change* 8 (2): 113-147.
- French Davis, Ricardo. 1973. *Políticas Económicas en Chile: 1952-1970*. Santiago: Centro de Estudios de Planificación Nacional, Ediciones Nueva Universidad.
- Garay Vera, Cristián. 1990. *El Partido Agrario Laborista, 1945-1958*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Hirschman, Albert O. 1963. *Journeys Towards Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America*. Nueva York: W. W. Norton.
- Jobet, Julio C. 1971. *El Partido Socialista de Chile*. Santiago: Eds. Prensa Latinoamericana.
- Klein, Julius. 1949. "Reforma Monetaria en el Perú." *El Trimestre Económico* 16: 600-619.
- Klein-Saks, Misión. 1958. *El Programa de Estabilización de la Economía Chilena y el Trabajo de la Misión Klein & Saks*. Santiago: s.i..
- League of Nations. 1946. *The Course and Control of Inflation*. Ginebra: League of Nations.
- Mamalakis, Markos. 1976. *The Growth and Structure of the Chilean Economy, From Independence to Allende*. New Haven: Yale University Press.
- Mamalakis, Markos. 1983. *Historical Statistics of Chile: Money, prices and credit services*. Westport: Greenwood.
- Mankiw, N. Gregory, Jeffrey A. Miron y David N. Weil. 1987. "The Adjustment of Expectations to a Change in Regime: A Study of the Founding of the Federal Reserve." *American Economic Review* 77: 358-374.
- Maschke, Arturo. 1990. *Cuatro Presidentes de la República desde el Banco Central de Chile, 1940-1960*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini. 1990. *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*. Nueva York y Melbourne: Harwood Academic.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini. 2000. *Political Economics. Explaining Economic Policy*. Cambridge: MIT Press.
- Remmer, Karen. 1986. "The politics of economic stabilization: IMF standby programs in Latin America, 1954-1984." *Comparative Politics* 19: 1-24.
- Sachs, Jeffrey. 1989. "Conditionality, Debt Relief, and the Developing Country Debt Crisis." En *Developing Country Debt and Economic Performance*, ed. J. Sachs, National Bureau of Economic Research: University of Chicago Press: 255-295.
- Santaella, Julio A. (1993). "Stabilization Programs and External Enforcement: Experience from the 1920s." *IMF Staff Papers* 40 (3): 584-621.
- Sargent, Thomas. 1983. "The End of Four Big Inflations." En *Inflation*, ed. R. E. Hall, University of Chicago Press: 124-179.
- Sargent, Thomas. 1986. "Stopping Moderate Inflation." En *Inflation, Debt and Indexation*, ed. R. Dornbusch and M. Simonsen, MIT Press: 54-95.
- Sunkel, Osvaldo. 1958 "Inflation in Chile: An Unorthodox Approach." *International Economic Papers* 10: 107-131.
- United Nations. 1951. *Technical Assistance Reports on Chile's Inflation*. Nueva York: United Nations.

- Vreeland, James R. 2003. "Why Do Governments and the IMF Enter into Agreements? Statistically Selected Cases." *International Political Science Review* 24 (3): 321-343.
- Würth Rojas, Ernesto. 1958. *Ibáñez: Caudillo Enigmático*. Santiago: Editorial del Pacífico.
- Zahler, Roberto. 1978. "La inflación chilena." En *Chile 1940/1975: Treinta y cinco años de discontinuidad económica*, ed. R. Zahler et al, Santiago: Instituto Chileno de Estudios Humanísticos: 17-72.

## IV

### LA LARGA MARCHA DEL ESTATISMO. LA RESISTENCIA A LA MISIÓN KLEIN-SAKS 1955 - 1958

Cristián Garay Vera\*

#### 1. INTRODUCCIÓN

Es difícil que haya un episodio de política económica con más mala fama que este de la Misión Klein-Saks, salvo como es obvio la instauración del neoliberalismo a partir del 73. La historiografía económica y política más antigua la explicó como un efecto perverso de la derecha sobre Ibáñez. Federico Gil, contemporáneo a esta gestión, destacaba que la contratación de la Misión fue un modo de anudar la convergencia entre el gobierno de Ibáñez y la derecha que le apoyaba<sup>1</sup>. Más tarde, esta perspectiva ha sido la base de la hipótesis que tras la fachada del estado de compromiso, en Chile quién gobernaba era la derecha. Una muestra, en fin, de administración

---

\* Profesor de la Universidad de Santiago de Chile. Este capítulo ha contado con la inestimable colaboración de Alfredo Damiasso y Victoria Trujillo como ayudantes de investigación.

<sup>1</sup> Gil (1968), p. 209.

“invisible” –exagero– de la derecha que no estaba en la cúspide del Ejecutivo pero que estaba tras las bambalinas del poder o como dice Sofía Correa con “las riendas” de él<sup>2</sup>.

Ahora bien, algunas de estas críticas pueden sintetizarse en dos autores de nota: Tomás Moulian y Manuel Antonio Garretón. Empezamos por este último. Para Garretón (2007) la explicación de la llegada de la Misión fue que a “fines de los años cincuenta el modelo comienza a colapsar”, y concuerda con la explicación de Ffrench-Davis cuando sostiene que “El gobierno *conservador* [sic] de Carlos Ibáñez del Campo electo en 1952 intentó realizar reformas al modelo cepalino sin éxito con las recomendaciones de la *misión económica norteamericana Klein-Saks* (1955), restringiendo la oferta monetaria y el gasto público, que dado a lo recesivo de los resultados no pudieron ser aplicadas...”<sup>3</sup>.

Por su parte Tomás Moulian (2006) hace otra explicación tópica, resentida además por el hecho que ignora el lazo entre el radicalismo y el ibañismo en su lucha contra la inflación, y porque sobre el agrario laborismo su trabajo no profundiza en absoluto (cita un diccionario biográfico en vez de un estudio sobre la colectividad –y esto pese al año de publicación–), lo que le lleva a generalizaciones<sup>4</sup>. Interesa eso sí destacar que en el punto que denomina “El vuelco a la derecha”, destaca la tesis del gobierno encubierto que ya hemos visto en otros autores,

2 Esta tesis historiográfica está por ejemplo contenida entre muchas pero de manera más elaborada, por Sofía Correa (2005).

3 Garretón (2007), p. 7.

4 “No parece difícil explicar por qué Ibáñez debió inclinarse hacia políticas de estabilización y a buscar el apoyo parlamentario en la derecha. Basta recordar que existía una situación de alta inflación y que la desintegración del Partido Agrario Laborista entre un grupo opositor al gobierno y un grupo partidario, le impedía a Ibáñez confiar demasiado en él”, Moulian (2006), p. 165.

y razona que una reforma requería medidas drásticas que el ibañismo no estaba en condiciones de hacer por su política de conciliación social<sup>5</sup>. En suma, se desprende de su texto que toda reforma económica liberal supondría entonces confrontación y seguramente insensibilidad social, como si la inflación y el descalabro económico fueran la normalidad de la vida ciudadana.

A mí personalmente no me parece así. Desde luego, como reconocen muchos autores, y usamos al propio Gil (1968) por su contemporaneidad, la reforma económica era solicitada por muchos especialistas chilenos, y había cierto consenso. En segundo lugar, se esperaba obtener respaldo político de Estados Unidos, para una candidatura y un gobierno que había nacido en 1952 con un sesgo hostil a ese país. Además, dentro de la mentalidad del “subsidio” era parte de la ayuda “debida” al país por su contribución a la democracia en América Latina, etcétera<sup>6</sup>.

Pero si lo anterior fuera controversial, podemos añadir que el interés del Gobierno radical fue explícito cuando se recibió una comunicación del embajador Nieto del Río sobre la cuestión económica y su posible reforma en 1947. En el acta del Gabinete, se menciona que “S.E. [Su Excelencia Gabriel Gonzál-

5 “Se aproximaba el momento del gran viraje. La inflación había llegado entre 1953 y principios de 1955 a niveles alarmantes. ¿Dónde buscar apoyo a la política de estabilización? Los partidos ibañistas que aun permanecían en el gobierno no servían para esa tarea porque su pretensión era generar políticas de compromiso, que simultáneamente satisficieran a trabajadores y empresarios nacionales. Su concepto de armonización de intereses los hacía muy inadecuados para aplicar políticas drásticas”, Moulian (2006), p. 165.

6 Véase esta tesis y su relación con el precio del cobre fijado por el gobierno estadounidense en la II Guerra Mundial en Fernandois, Bustos y Schneuer (2009). Una visión global, más relacionada con todo el entorno ideológico e internacional en el Capítulo VII “El sistema Corfo y la era de ‘subsidio’ 1939-1973” de Fernandois (2005), pp. 173-197, especialmente la carta de Jorge Alessandri quien mejor resume esta perspectiva que el mundo desarrollado le “debía” algo al grupo de países subdesarrollados, p. 185.

lez Videla] da a conocer una extensa comunicación recibida del embajador de Chile en Washington, señor Félix Nieto del Río, en la cual se refiere a las gestiones de carácter económico que ha estado realizando el Gobierno”<sup>7</sup>. Del mismo modo es falso que el Gobierno anterior, al cual *Topaze* presentaba siempre en estado de permanente frivolidad, no estuviera inquieto por la cuestión. El ministro de Hacienda, Jorge Alessandri Rodríguez, expuso que:

Los déficit en el problema fiscal, las emisiones descontroladas del Banco Central, la política bancaria inadecuada, la desorganización en los sistemas de los precios, la especulación desenfadada, el descontrol de las inversiones públicas y privadas, el desequilibrio entre el poder adquisitivo interno y el poder adquisitivo externo de nuestra moneda, las leyes sociales mal concebidas y, en resumen, el proceso general de inflación que ha sido la nota dominante en el desenvolvimiento de las actividades económicas nacionales durante tanto años, son todas manifestaciones de causas comunes que es indispensable comprender para hacer entrar al país por un camino diverso. (FGG, Vol. 155, Actas, sesión, foja 61. Sesión ordinaria del Consejo de Gabinete del 1 de septiembre de 1947)

El diagnóstico es tan radical que cuesta no ver en ella sintonías con políticas antiinflacionarias más drásticas, pero también un apreciación más sistémica acerca de por qué se creía que la producción compensaba el aumento de los precios. En suma, en nuestra opinión, y contra lo que se ha creído, la traída de la Misión Klein-Saks fue un proyecto largamente madurado durante el periplo radical y esto pese a la defensa que se hace del modelo en ese mismo periodo del Radicalismo.

Si la implantación del liberalismo fue una lucha de gran

7 Fondo Gabriel González Videla (en adelante FGG), Vol. 155, Actas, sesión del Consejo de Gabinete del 17 de julio de 1947, foja 45. Hago notar que este volumen incluye las sesiones a las que asistió el jefe de Estado.

escala, la resistencia también fue un proceso global y persistente a lo largo del tiempo. Desde 1925 el sesgo dominante era el estatismo y su plan de inversiones. En 1949, al término de su mandato, González Videla había remarcando su adhesión al Estado empresario:

¿Cuál es el criterio del Partido Radical? Hay que establecer una jerarquía, una ordenación industrial, en materia de realizaciones. En primer término, las industrias pesadas, las que permiten fabricar maquinarias y demás elementos de producción. En segundo lugar, las industrias livianas, o sea las que entregan, manufacturas para el consumo directo. (FGG, Vol. 104, Foja 101. Discurso Democracia económica, 1929)

Conocemos en detalle las directrices de la Misión Klein-Saks ya que ellas fueron publicadas por la Universidad de Chile a través de su editorial en 1958<sup>8</sup>. Finalmente como dice otro autor, el “... énfasis de las recomendaciones de la Misión Klein Saks estuvo en limitar el crecimiento de las remuneraciones, tanto del sector público, como del privado”<sup>9</sup>. Con ello se pretendía limitar el fenómeno inflacionario que empezaba a ser considerado estructural y connatural al proceso de crecimiento hacia adentro, según una teoría por la cual la emisión de dinero agregaba dinamismo a la economía chilena.

Pero la aplicación de estas recomendaciones, como la contratación de la Misión (1955), no se hizo en el vacío social, y encontró en la sociedad chilena un fuerte rechazo que hizo abortar el programa en 1957. Este es el objeto de este capítulo.

Para empezar hay una paradoja inicial que es que desde la colectividad principal oficialista, el Partido Agrario Laborista, el apoyo fue más dubitativo que decidido, más personal que colectivo. Esto no es inexplicable, toda vez que las visiones

8 Klein-Saks (1958).

9 Maschke (1990), p. 125.



económicas del partido eran proteccionistas y cercanas al socialcristianismo<sup>10</sup>. Asimismo, Ibáñez cuyo programa de gobierno era él mismo, no dejó de criticar el acercamiento a Estados Unidos, y contaba con fieles en el socialismo, que le daban una amplia pero frágil mayoría.

Sin embargo, y precisamente por la duda programática, el gobierno de Ibáñez iba a enfrentar varios desafíos de manera distinta. El primero era la consecución del clima de agitación social que había enturbiado a González Videla, y que enfrentaría con actos de firmeza como de transacción. Segundo, el caudillo no se llevaba bien con su partido de apoyo, y en consecuencia fue separándose cada vez más, pese a los intentos a veces penosos, de buscar su complacencia. Aunque sería un exceso afirmar que no hubo sintonía alguna entre el Presidente y el agrario-laborismo, las relaciones partidarias con el Ejecutivo serían tensas y nada lineales. Tercero, Ibáñez era su canciller y su intérprete, y en cuestiones como la crisis de 1956 en Hungría, procedía de manera individual, sin tener en cuenta siquiera las opiniones de Cancillería<sup>11</sup>. Piénsese que en 1956 el propio Presidente intervino la política exterior, al ordenar, apenas conocida la invasión soviética, la condena total del hecho, de un país que como Chile ni siquiera mantenía relaciones diplomáticas con el país invadido.

Finalmente, la ausencia de rasgos de agradecimiento era algo por lo demás propio de su temperamento. Por algo se le llamaba el “caballo”: sus actitudes intempestivas eran en este sentido problemáticas e impredecibles. Pero al mismo tiempo el personaje parecía impenetrable, carecía de un programa, y sus apelaciones a su nacionalismo eran vagas pero siempre en relación al modelo estatista que había funcionando y que ahora iba a cuestionar<sup>12</sup>.

---

10 Garay Vera (1990).

11 Garay Vera (2009) p.130.

12 Véase lo que dice su amigo y ex Ministro Secretario General de Gobierno, René Montero (1953).

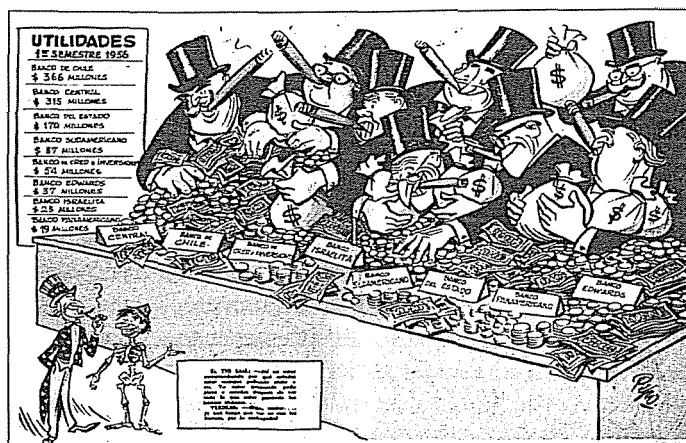
## 2. LAS VACILACIONES

Las discusiones del periodo presidencial de Ibáñez estuvieron marcadas por la herencia inflacionaria del precedente. Y eso unido al déficit fiscal, que venía a paliar la necesidad de aumentar los ingresos fiscales, que eran insuficientes para atender y satisfacer la expansión del aparato del Estado, las demandas salariales, y las exigencias de la propia burocracia. Aunque Ibáñez era representado con una escoba para barrer a los corruptos y enchufados del sistema, en lo económico durante la primera fase del gobierno de Ibáñez las tendencias socialistas estuvieron en su cénit. Era el reflejo de un discurso, muy presente en el Agrario-Laborismo, de “castigar a los poderosos”, y que tuvo por eje poner al Estado como principal actor económico. Una idea subyacente, pero dicha por muchos de sus representantes, era que los culpables de la crisis chilena eran los bancos. Existía en la época, la idea de “ganancias increíbles” de su parte. Estos eran caricaturizados e identificados: Banco Central, Crédito e Inversiones, Chile, Sudamericano, Del Estado, Panamericano, Israelí, y Edwards. En *Topaze* del 6 de julio de 1956, una caricatura titulada “Utilidades primer semestre 1956” mostraba al Tío Sam diciéndole a “Verdejo” [el pueblo chileno] “Yo estoy queriendo pedir plata a ostedes [sic] después de ver lo que estar ganando los bancos chilenos”. Verdejo replica que él no tiene nada que ver en ello. En ese número, el editorial principal está dedicado en forma crítica a “El negocio de los Bancos”<sup>13</sup>.

La conducción económica inicial la tomó Juan Bautista Rosetti, independiente pro socialista. Pero claro, para el gobierno el problema no era que “pagaran los poderosos”, sino solucionar como fuera la baja del precio del cobre, que hacía imposible cuadrar los gastos fiscales. Ibáñez entonces nombró por breves meses, entre junio y octubre de 1953, al socialista Felipe Herrera Lane, destacado académico, en el cargo de Mi-

---

13 *Topaze* No. 1238, 6/julio/1956.



Topaze No. 1238, 6/julio/1956, p. 11.

nistro de Hacienda, al mismo tiempo que fue gerente general del Banco del Estado entre 1953 y 1958. Dado que no pudo devaluar, por las consecuencias inflacionarias, reajustó los sueldos con emisiones inorgánicas, acorde a las peticiones de la CUT (creada apenas en 1953) y del sindicalista Clotario Blest, que hizo subir la inflación al 40% en 1953.

Como se ha dicho en otro estudio de este libro, en 1955 el nuevo Ministro de Hacienda y Comercio y Economía, Oscar Herrera, decide aprobar la contratación de la Misión Klein-Saks que ya venía haciendo un trabajo previo con el gobierno militar peruano. El programa de la Misión contemplaba limitar los créditos bancarios; eliminar los reajustes diferenciados; disminución de gastos; precio único de cambio de moneda; término de los controles de precios; apertura de Chile a la competencia; reorganización de la administración pública; y cambios en el sistema previsional chilena, que dividido entre trabajadores y empleados tenía para estos últimos el respaldo de fondos generados por la emisión orgánica que no existían para los primeros. La idea era frenar la escalada de gastos gubernamentales y controlar el proceso de inflación. Algunos elementos del programa se aprobaron con apoyo de los Parti-

dos Liberal y Conservador y el Agrario Laborista. Se restó el Radical, pese a que los estudios para la contratación se hicieron en el período de su predominio ejecutivo.

Como ha dicho un autor: "La Misión Klein Saks impuso una política cambiaria con tipos de cambio libre y fluctuantes, de tal manera que se evitara todo tipo de distorsión inflacionaria o deflacionista por este concepto. Al mismo tiempo, impuso depósitos previos de importación que, además de reducir la demanda por moneda extranjera, tenía la ventaja de actuar como una medida absorbidora de inflación"<sup>14</sup>. El trabajo de la Misión (1955-1958) estuvo marcado por la disonancia con la base de apoyo de Ibáñez. Tanto la explícita, como era el Partido Agrario-Laborista, como la implícita que era el electorado pro marxista.

A pesar de la condescendencia de Ibáñez para que se creara la CUT, las relaciones entre ambos eran de amor-odio, ya que pronto la organización se hizo carne de movimientos partidistas que vieron en la contratación de la Misión Klein-Saks su propia bestia negra. Y esto antes de 1955. Pues como relata el propio Luis Corvalán, para estos efectos, libre de toda sospecha, durante el rechazo del Plan de Rectificación Económica propulsado por el ministro de hacienda ibaísta, que incluía ahorro forzoso, congelación salarial y restricción de los derechos sindicales, la CUT amenazó en septiembre de 1954 con un paro general. Pero "[L]a oposición de las organizaciones de empleados estatales, que privilegian una ley de aumento salarial en el parlamento, impide el paro. En octubre, en un clima de protesta popular generalizada, el gobierno decreta el estado de sitio y desata la represión contra la CUT. Son detenidos Clotario Blest, Miguel Pradenas, Luis Figueroa, Bernardo Araya y Eleodoro Díaz Muñoz y otros dirigentes son relegados. La CUT, la FECH, el PSP, la Falange Nacional y el Frente Nacional del Pueblo forman un movimiento contra las violacio-

14 Arbildúa y Lüders (1968), p.16.

nes a las libertades públicas derivadas del estado de sitio. El gobierno retrocede y se abre una fase de tregua política con la Central [Única], recién creada por lo demás<sup>15</sup>.

Como se sabe, los expertos pretendieron racionalizar el gasto público, limitar el crédito, suprimir los reajustes automáticos de sueldos y, eliminar los subsidios. Pero este programa chocaba con los intereses tanto de los sindicatos, y especialmente la CUT que los culpaba de hacer recaer el peso de ajuste en ellos<sup>16</sup>, al igual que los industriales que reclamaban contra los efectos sobre sus compromisos –subsidios, monopolios, proteccionismo– con el Estado.

### 3. LA CRISIS POLÍTICA

En 1954 Ibáñez tomó conciencia del fracaso de esta conducción económica, y giró a favor de una reforma fiscal, solución pedida por *El Mercurio* y algunos dirigentes empresariales y políticos. Conforme a ello nombró a Guillermo del Pedregal, ministro de Hacienda, un independiente cercano al gobierno radical en sus tiempos anteriores. Pero los primeros gestos de aquél fueron contradictorios: accedió a nuevos incrementos de renta, y a finales de 1954 la inflación llegó al 45%. Del Pedregal cesó en el cargo, había durado muy poco en el cargo: de octubre de 1953 a junio de 1954, y fue reemplazado por Jorge Prat Echaurren, que duró menos, apenas de junio de 1953 a enero de 1955. El 55 se abrió con tres nuevos ministros: Francisco Cuevas Mackenna, Sergio Recabarren Valenzuela, y Abraham Pérez Lizana. En 1956 fueron nombrado Oscar Herrera Palacios y Eduardo Urzúa Merino. La rotativa solo

<sup>15</sup> Corvalán (2008), pp. 169-170.

<sup>16</sup> Central Unitaria de Trabajadores (Chile), “Carta a miembros de la misión Klein-Saks”, 8/octubre/1955, Biblioteca Nacional, Archivo Alesandri AAF5539 Caja 3.

concluyó con el fin del gobierno del general: Roberto Vergara Herrera (1958) y Eduardo Figueroa Geisse (1959), duraron cada uno un año en contraposición con los meses de sus antecesores.

La resistencia que encontraron estos personeros no solo era partidista en sentido estricto, sino también social, y más específicamente sindical. Incluso la resistencia política no cabría disociarla de la social. Pero esa convergencia de la izquierda partidista con la social no se hace sin problemas. Uno de ellos es que el protagonismo del Partido Socialista Popular, aliado de la coalición gobernante, que compite con el Partido Comunista y los anarquistas por las exigencias laborales.

Cuando *El Mercurio* saluda la nueva política como una reforma integral de la economía, y los aliados del gobernante (la derecha en esta óptica) aprueba las leyes correspondientes en el parlamento, la CUT reacciona con un paro general en julio de 1955. En el interior de la CUT compiten por su control el Partido Comunista y el ascendente Partido Socialista Popular o PSP que logra un fuerte aumento de su representación en consejos provinciales y sindicatos (transporte, cemento, papeles y cartones, cerveza, panificadores, molineros, cobre, metal, salud y magisterio)<sup>17</sup>.

Luis Corvalán describe que en mayo de 1955, la CUT celebra un pacto con las fuerzas centristas y de izquierda, que la vienen apoyando, con el objetivo de traducir en proyectos de ley la plataforma de lucha. El paro nacional que la CUT realiza en julio se ve reforzado por ese pacto político y por el éxito de una huelga de ferroviarios y tranviarios iniciada poco antes que ha paralizado completamente el transporte en el país. Se pliega además un número importante de comerciantes que cierran sus establecimientos. Clotario Blest hace manifiesta la fuerza política que parece adquirir en ese mo-

<sup>17</sup> Corvalán (2008), p. 170.

mento la acción de la CUT. El factor principal de triunfo, dirá, estuvo en el “convencimiento que tenía la opinión pública de Chile que este paro estaba determinado a sacar del gobierno al señor Ibáñez”<sup>18</sup>.

En los eventos de la CUT es fácil hacerse a una idea del ambiente, Luis Covalán cita esta cueca ejecutada en un acto de la misma:

Saldrá el miércoles la CUT/ con los partidos del pueblo/ a barrer como un alud/ las mentiras del gobierno./ Dijo que baratura/ y hay carestía/ dijo que libertades/ y hay tiranía./ Hay tiranía y hambre/ y hay kleinsaqueo/ y a Chile han agarrado/ para el tandeo./ Contra el tandeo, salgan/ hombres, mujeres/ a deshacer la ronda/ de Letelieres/ Y contra Letelieres/ y nailoncismo/ hagamos gran jornada / de patriotismo./ ¡Todos a concentrarnos,/ vamos andando!/ (Corvalán 2008, pp.180-181)

Podemos pues decir que la CUT se volvía una espada acerada contra el propio Ibáñez, y que ese proceso de reacomodo tiene como “invitados de piedra” a los partidos que tienen evidente afinidad con ésta y que la ven como un instrumento para presionar a los gobiernos. Blest, por otra parte, que ha jugado a *botar gobiernos* desde el tiempo de González Videla terminará siendo marginado por comunistas y socialistas, cuando se acerque peligrosamente a las tesis anarquistas de una huelga prolongada y popular años más tarde.

La presión de la CUT fue ostensible y el 5 de julio de 1955 el diario socialista *El Siglo* informaba que “La CUT plantea al presidente (Ibáñez) las reivindicaciones populares”. Estas peticiones fueron contenidas una carta que se conserva en el Archivo Alessandri y que iban en otra dirección a la reforma propuesta, fechada el 8 de octubre de 1955, dirigida a los miembros de la Misión. En ella se manifestaba

CENTRAL ÚNICA DE TRABAJADORES DE CHILE  
Consejo Directivo Nacional

Santiago, 8 de octubre 55

Señores Miembros de la Misión Klein-Saks.

La Central Única de Trabajadores de Chile se permite dirigirse a Uds. con el propósito de representarles directamente, aunque sea en forma muy sucinta, la verdadera situación económica de los trabajadores de nuestro país, obreros, empleados y campesinos; a fin de que Uds. en sus estudios e informes que han de entregar al Gobierno, consideren estos hechos que, según podrán comprobarlo, encierran una extraordinaria gravedad.

El fenómeno económico, llamado por los técnicos en estas materias, “proceso inflacionista” que aqueja a nuestro país desde hace varios años a esta parte; pero que, en estos dos últimos años se ha agudizado en forma extraordinaria y alarmante, hace pesar todas sus desastrosas consecuencias, fundamentalmente sobre los asalariados, obreros, empleados y campesinos. El “capitalista” tiene recursos de sobra para defenderse en buenas condiciones de este flaqueo, por cuanto, además de alzar los precios o intereses en un equivalente del porcentaje de la depreciación de nuestra moneda, añade un porcentaje más de tipo especulativo, sobre la legítima ganancia, para “guardarse” o “preconverso” de futuras contingencias económicas. En cambio, los salarios y sueldos, a pesar de los reajustes periódicos a que son sometidos después de considerables esfuerzos para vencer la insensibilidad reaccionaria, siempre van a la zaga y a gran distancia del alza del costo de la vida en igual lance, perdiendo, en esta forma, los trabajadores, paulatina pero seguramente su anterior estándar de vida, al que se está ya transformando en un “neuperismo” endémico e insoportable. En esta forma, el esfuerzo de los trabajadores tiende a ir disminuyendo fatalmente en el orden de la producción del país, convirtiéndose en tal, en el primer y más urgente problema relacionado con este proceso inflacionista. La total incertidumbre en el mañana y la alarmante debilidad fisiológica debida a una inminente “seguridad social” y a la extraordinaria carestía de los artículos de primera necesidad, crean ese clima psicológico derrotista y de desesperanza que hace imposible toda solución que no contemple estos factores esenciales humanos.

De aquí que nuestra organización plantee, como punto básico para el incremento de la producción en el país, la necesidad de robustecer psicológicamente y fisiológicamente al “elemento humano”. Para ello sería necesario asegurar el “poder adquisitivo” de sueldos y salarios, o “detener” los precios de los artículos primarios para la vida, o reajustando debidamente aquellos y en lapsos que no permitan un descenso en el estándar de vida de la clase asalariada. Es así como los señores Carl Ivarson y Erik Lindahl, miembros de la Misión Económica de las Naciones Unidas enviada a nuestro país en 1950, decía en una de las partes de su informe “creencia esencial incluir en el programa antiinflacionista una DETENCIÓN GENERAL DE LOS PRECIOS. Dicha medida excepcional ejercerá un considerable efecto psicológico al reforzar la confianza del público en la seriedad del intento efectuado para vencer la inflación”. No creemos que sólo la “racionalización” o la “nacionalización” de la industria, del campo o de las oficinas públicas sea el factor determinante en el aumento de la “producción”. Lo que está subordinado al “hombre” que ordena, orienta y dirige estos progresos técnicos. Además, en buena y sana doctrina,

18 Corvalán (2008), pp. 171-172.

que era parte de su labor de informar de la “verdadera situación económica de los trabajadores de nuestro país, obreros, empleados y campesinos” para considerarla en los informes al gobierno. En ella se argumentaba que el “capitalista” tenía “recursos de sobra” para resistir la inflación, situación inversa a la de los trabajadores, generando un “*pauperismo* endémico e inexorable” (subrayado en el original). “De aquí que nuestra organización plantea, como punto básico para el incremento de la producción en el país, la necesidad de robustecer psicológicamente y fisiológicamente el “elemento humano”. Para ello sería necesario asegurar el “poder adquisitivo” de sueldos y salarios o “deteniendo” (sic: por deteniendo) los precios de los artículos primarios para la vida, o un descenso (sic: por descenso) en el estándar de vida de la clase asalariada”<sup>19</sup>.

Lo singular del caso es que el PSP es un *aliado* político del gobierno, y ha formado parte de su alianza inicial, pero velando por sus intereses y como escisión ibaísta toma un papel activo en la resistencia contra la Misión. Así, la recesión y desempleo que se produce en el segundo semestre de 1956 hacen chocar las demandas de mayor austeridad. En junio de 1956, el senador Eugenio González (PSP) reafirma el rechazo socialista al rumbo “antipopular” del gobierno y dice:

Aparentemente el señor Presidente de la República ha resuelto dar a su gobierno una orientación definida, una especie de liberalismo económico con un disimulado autoritarismo en lo político. Todo ello con vista a facilitar el ingreso de capitales extranjeros y a obtener cuanta ayuda sea posible de los Estados Unidos de Norteamérica. (Citado por Corvalán 2008, p. 180)

19 Central Unitaria de Trabajadores (Chile), “Carta a miembros de la misión Klein-Saks”, 8/octubre/1955, p.1.

Frente a los desgraciados hechos en que mueren tres personas y 24 más son heridas en la oficina salitrera Pedro de Valdivia, septiembre de 1956, “El PSP propone unir la CUT con los partidos de izquierda para enfrentar la línea represiva del gobierno y abrir paso a una democratización del país. La Conferencia Nacional de la Central, en febrero de 1957, acusa recibo y levanta un programa que, junto con exigir el término de la ‘estabilización’ de sueldos y salarios, su reajuste equivalente al aumento del costo de vida, pone énfasis en la derogación de la ley de defensa de la democracia. Esta plataforma es aprobada por unanimidad pero las discrepancias surgen, una vez más, en torno a la estrategia. La mayoría está por una alianza con los partidos políticos y la minoría, anarcosindicalista, la rechaza y propone la acción directa y exclusiva de los sindicatos. Derrotada, se margina de la central y conforma el llamado Comité de Recuperación Sindical, que intentará por un tiempo, sin éxito, dividir la CUT”<sup>20</sup>.

En este panorama de huelgas y estallidos sociales, la rotativa de ministros explica muy bien la desesperación gubernamental a esas horas. Si en la fase inicial los ministros de hacienda fueron socialistas –Rosetti y Herrera– el primero independiente pro socialista y el otro militante del Partido Socialista Popular (PSP), pero solo duraron solo un año, en la segunda hornada contamos 5 independientes (Del Pedregal, Prat, Pérez, Herrera, y Urzúa), y en la postrera a dos agrario laboristas (Cuevas y Recabarren) que administran sin respaldo ni convicción la reforma.

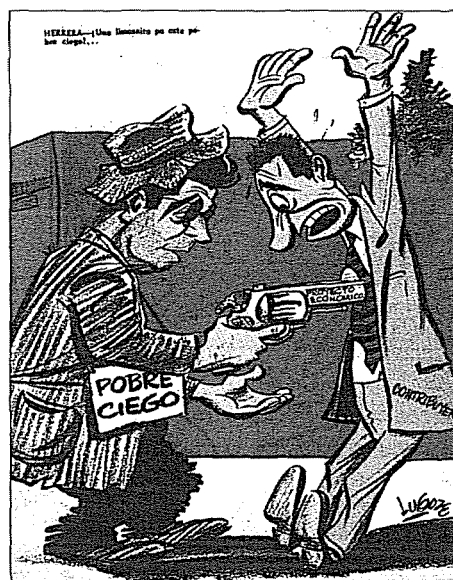
#### 4. LA CRÍTICA SOCIAL

La imagen de la Misión fue objetada como un atentado contra la calidad de vida de los asalariados. En la revista *Topaze* hay

20 Corvalán (2008), p. 181.



Izquierda: *Topaze* No. 1241, 27/julio/1956, contratapa. Derecha: *Topaze* No. 1239, 13/julio/1956, portada.



*Topaze* No. 1244, 17 agosto/1956, contraportada.

una mirada irónica, así por ejemplo la portada de su ejemplar 1239 se muestra al ministro Herrera como madre de un raquítico Plan Económico, cuya rareza es que tiene dos padres: Klein y Saks. Igualmente, en 1956, el bi-ministro Herrera es representando luchando contra la inflación, pero siendo agobiado por el alza de precios del aceite y la bencina<sup>21</sup>.

En la revista *Topaze* es posible seguir la repulsa del mundo social y político a la Misión, siempre bajo la óptica que el peso del ajuste los pagaban los de más bajos recursos. En agosto de 1956 la revista representa al Ministro Herrera, diciendo “¡Una limosnita pa’ este pobre ciego!”, y aparece asaltando con una pistola que dice “Proyecto económico” al pobre oficinista (“contribuyente”)<sup>22</sup>.

Precisamente ese proyecto es objeto de otra burla, contenida esta vez en la portada y bajo el título de “Reforma tributaria”: el general Ibáñez y su ministro con traje de salvavidas, observa desde la orilla como se le tira la corona funeraria de la reforma tributaria mientras el pobre Verdejo (personaje popular del caricaturista) se ahoga en el mar por la inflación<sup>23</sup>. Y por si no bastara, en una página interior y bajo la leyenda “Hay que sujetar al Chino” aparecen Mr. Klein (Saks) operando con el Ministro Herrera a Verdejo<sup>24</sup>.

En agosto la publicación representa la congelación de precios como un “elefante” para la administración Ibáñez<sup>25</sup>:

Pero más allá de las pullas personales sobre el “Bi-Os-

<sup>21</sup> *Topaze* No. 1239, 13/julio/1956, p. 20; *Topaze* No. 1241, 27/julio/1956, “Memoria inmortal de don Bióscar Herrera, Duque del Regimen. Muerto congelado”.

<sup>22</sup> *Topaze* No. 1244, 17/agosto/1956, contraportada.

<sup>23</sup> *Topaze* No. 1245, 24/agosto/1956, portada Reforma Tributaria.

<sup>24</sup> *Topaze* No. 1245, 24/agosto/1956, p. 10.

<sup>25</sup> *Topaze* No. 1244, 17/agosto/1956.



Topaze No.1245, 24/  
agosto/1956, por-  
tada.

car” Herrera, aparece ahora otra desgracia para el proyecto: la desafección de la nunca tan convencida bancada del PAL, que además entre medio del proceso sale del Gobierno y se convierte en semi oposición. Oscar Herrera va quedando sin apoyo político<sup>26</sup>. El Biministro es presentado como un personaje solitario y triste con su reforma.

Topaze festinó las reformas, presentándolas como un asalto a los que vivían de un sueldo. En su número 1245 del 24 del mismo mes y año, los doctores Klein y Saks junto al ministro Herrera llevan a “Verdejo” (representante del pueblo) a una operación. El ministro se dirige a Klein y Saks diciendo “-Hay que sujetar al Chino”. En septiembre de 1956, en el número 1250, el “Profesor” –figura emblemática y editorial de sus caricaturas- increpa a dos artilleros navales –los ministros Urzúa

<sup>26</sup> Topaze, No. 1241, 27/julio/1956, p. 26.



Topaze No.  
1244, 17/  
agosto/1956.

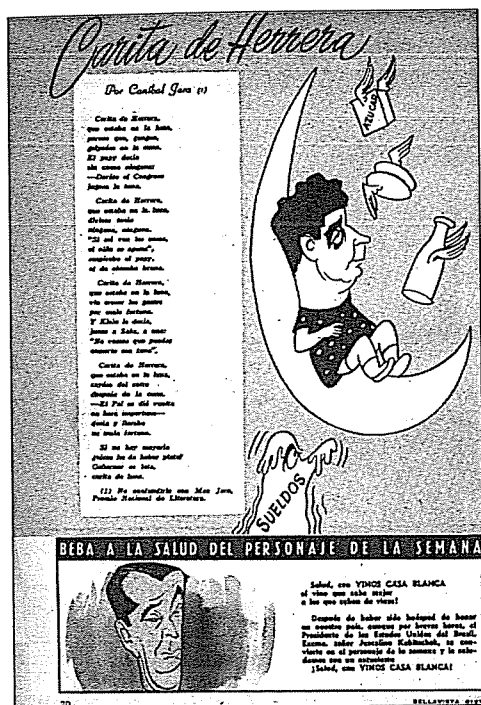
y Lazo- diciendo “-cambiaron los artilleros, pero la puntería es la misma” por pegarle un tiro a un blanco que dice sueldos, en vez de los precios<sup>27</sup>.

En noviembre la publicación reitera sus críticas. Haciendo un símil con la Compañía del Ballet del Marqués de Cuevas, se muestra a su conjunto artístico levantando la Inflación –una vieja gorda- con Klein-Saks y el Partido Agrario laborista tocando la tuba. En los palcos miran Ibáñez y el “marqués” Francisco Bulnes Correa (conservador)<sup>28</sup>.

Ese mismo mes, pero en la segunda mitad, la revista dedica la portada a la Misión, en la cual se muestra a Ibáñez fren-

<sup>27</sup> Topaze No. 1250, 28/septiembre/1956, portada interior.

<sup>28</sup> Topaze No. 1255, 2/noviembre/1956, pp. 8-9, “A toda orquesta con la Sinfide”.

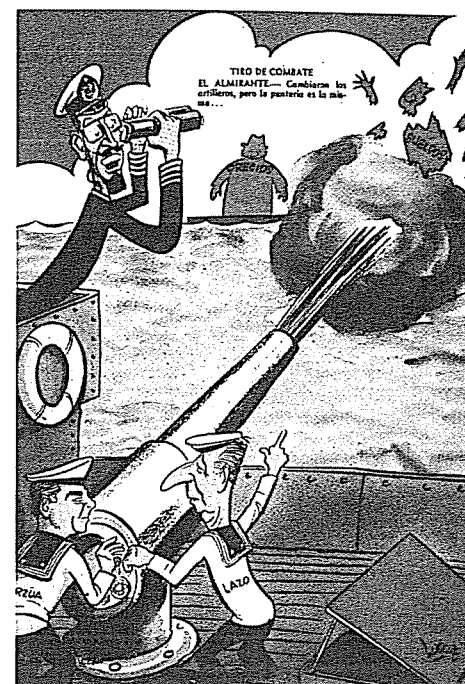


Topaze, No. 1241,  
27/julio/1956.

te a la recién nacida: “la inflación”<sup>29</sup>. Claro, es evidentemente absurdo culpar a la Klein-Saks de algo que era el problema de origen de la misma y que se desarrollaba por más de una década, pero ello no causó reparo alguno. Y la insistencia de la publicación es tanta que le dedica el poema “La Casada Infiel”, el día 23 de ese mismo mes<sup>30</sup>. Como se ve la caricaturización de la Misión era un aspecto tomado más en su aspecto social, pero con un poderoso efecto político donde las víctimas predilectas más que conservadores y liberales, eran Ibáñez y los agrario-laboristas mientras los socialistas populares se desmarcaban con clara ventaja electoral.

29 Topaze, No. 1257, 16/noviembre/1956, portada.

30 Topaze No. 1258, 23/noviembre/1956, poema.



Topaze No.  
1250, 28/  
septiembre/1956,  
portada interior.

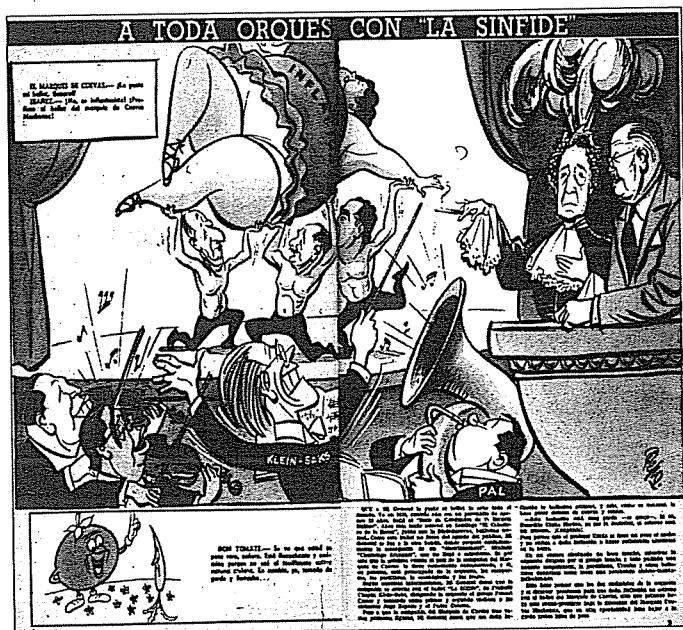
La personalización de las críticas —alentadas por sus altos sueldos— se concentraron en el jefe de la Misión, Prescott Carter, quien fue sindicado de recibir sueldos millonarios y cuya salida del país no fue demasiado elegante, tras ser citado a declarar en la Cámara a fines de 1956. Muy divertidamente, la publicación le compuso a Carter un poema, intitulado “La casada infiel” donde rimaba la situación desde su supuesta óptica:

La congelación pasada,  
Bióscar<sup>31</sup> Herrera ya ido,

31 Se refiere al Bi Ministro de Hacienda y de Economía, Oscar Herrera quien dirigió la fase más dura del ajuste. N. del A.



cerca de Morandé ochenta<sup>32</sup>  
me fui metiendo en el abismo.  
Yo me saqué los zapatos;  
ella, asustada, dio un grito.  
Cuando redacté mi informe  
hizo un gesto de fastidio.  
Las cebollas, los tomates  
Llegaron a dos mil el kilo,  
el dólar subió tres puntos  
tras los pesos argentinos.  
(*Topaze* No. 1258, 23/noviembre/1956)



*Topaze* No. 1855, 2/noviembre/1956, pp. 8-9.

32 Dirección lateral del Palacio de La Moneda. N. de la R.

Entre esas objeciones estaba que en la Misión impuso un impuesto al valor agregado, y ello recaía sobre el consumo. Sin embargo, dada las entradas que generaba, no fue eliminada y subsistió a la caída de la asesoría. Sin embargo no todo fueron fracasos: en 1957 se pasó del 89,4% de inflación al 16,4%.

## 5. LA ESPIRAL DEL FRACASO, 1957

Pero cada vez más se iba a hacer más evidente la falta de sintonía social, que se expresa en el malestar social y los desórdenes del 1 y 2 de abril de 1957<sup>33</sup>. Dentro de la moderna historiografía Pedro Milos (2007) ha atribuido a la Misión Klein-Saks un rol en la detonación de los sectores populares, tanto en Santiago como en provincias, de marzo de 1957. Según su estudio, muy prolijo, hasta en el Partido Comunista se reconoció que el movimiento sobrepasó cualquier intento de controlarlo<sup>34</sup>. En ese quinto año del gobierno del Presidente Ibáñez del Campo, se hizo notar el ajuste provocado por las recomendaciones de la Misión Klein-Saks que Clodomiro Almeyda, dirigente histórico del PS, no dudó en relacionarla con los “famosos Chicago Boys”<sup>35</sup>. Lo significativo, es que en su compilación Milos añade al conservador Héctor Correa Letelier, quien en marzo de 1994, sostuvo críticamente que los efectos de las medidas era que “Los salarios suben por la

33 Garcés (2002), p. 112. También Salazar (2008), pp. 260-274.

34 El entonces joven comunista –y nada sospechoso- Luis Vitale relató, siendo testigo de los hechos, que las Juventudes Comunistas “son desbordados por un proceso que, a mi juicio, no tenían ni idea de que se podía producir (...) Ellos no tenían ni idea de que se iban a descolgar las poblaciones, no sabían”. Citado por Milos (2007), p. 456.

35 Milos (2007), p. 466.

escalera y los precios por el ascensor”<sup>36</sup>. Dado el sobrepasamiento de la fuerza policial intervino el Ejército para restablecer el orden, y como dijo el general Horacio Gamboa, se libró *la Batalla de Santiago* para recuperar el centro, lo que motivó un fuerte apoyo de las fuerzas armadas al Gobierno. El asalto a las armerías resultó infructuoso, dado que el tenor con que iban los acontecimientos hizo retirar balas y armas de aquellos comercios que fueron asaltados, frustrándose sus planes de pasar a una asonada armada<sup>37</sup>.

La causa fue que la recaudación de impuestos no alcanza a cubrir el gasto fiscal y debe recurrirse a la emisión de dinero para cubrir las diferencias. Y consecuencia de todo ello hay un alza de tarifas en la locomoción colectiva que se transforma en una protesta masiva con 18 muertos y más de 200 heridos, tras un saqueo en Valparaíso y Santiago que provoca pérdidas por dos millones de pesos. Para entonces, los logros posibles de la Misión son oscurecidos por su “impopularidad”, que es la resistencia de los grupos populista y ahora también marxistas para aceptar un reajuste estructural de corte liberal. En el momento, en que las recomendaciones de la Misión parecían tener éxito: se había pasado de un aumento del 88% del costo de la vida en 1955, al 38% en 1956, y al 17% en 1957<sup>38</sup>. El año 57 es el terminal de la experiencia y es significativo leer que se decía en ese momento de la reforma.

Desde luego ya en 1957 estaba claro que la receta de la Misión estaba debilitándose. *El Siglo* comentaba con regocijo que de “la simple lectura de las leyes 12.432 y 12.434 sobre reajustes de salarios y sueldos, tanto del sector privado

36 Milos (2007), p. 467.

37 Para ello disponemos del informe del mismo general Gamboa publicado en *El Mercurio* 14/abril/1957, pp. 25 y 29.

38 Gil (1968), p. 209. En realidad en 1957 es de un 16,4% según Arbilda y Lüders (1968).

como del sector público, se desprende que la llamada política de congelación ha perdido fuerza y ha sido seriamente apor-tillada”: en vez de un 50% de reajuste, había un 80% para el sector privado y algo menos para el público. “Es evidente, decía, que estos cambios impuestos a la política económica del Gobierno en materia de remuneraciones son el fruto de la lucha de los trabajadores contra dicha política y de la unidad de acción de las fuerzas parlamentarias democráticas que hicieron menos malo los proyectos del Ejecutivo”. A juicio del medio, “No obstante la política de reducción de la capacidad adquisitiva de las masas no ha sido derrotada en toda la línea. Prácticamente continúa vigente, lo mismo que la orientación general, antipopular y antichilena, que caracteriza los planes económicos del régimen”, pues los reajustes eran menores al “alza del costo de la vida” mientras se aprobaban una serie de alzas en los impuestos indirectos, cuyo costo, decía se financiaran “fundamentalmente con recursos extraídos del mismo pueblo”. En suma, “las fuerzas reaccionarias y, principalmente, la Misión Klein-Saks y el Gobierno, no estuvieron en condiciones de imponer su política ciento por ciento. Pero, al mismo tiempo, los trabajadores y demás fuerzas populares y democráticas, no pudieron tampoco echar completamente abajo dicha política”<sup>39</sup>.

En la visión de *El Siglo* quedaba en pie, en todo caso, que “mediante la unidad y las luchas de las clases obreras y de las más amplias masas populares y progresistas, es posible no solo defender con éxito sus intereses, sino también infligir una derrota completa al adversario e imponer un cambio de rumbo en la marcha del país.” La solución era pues derribar la política económica por la “unidad y la lucha”<sup>40</sup>.

Aunque los comunistas no parecen ser los instigadores del estallido social del 1 y 2 de abril de 1957 es eviden-

39 “Una política apor-tillada”, *El Siglo*, Domingo 3/febrero/1957, p. 7.

40 “Una política apor-tillada”, *El Siglo*, Domingo 3/febrero/1957, p. 7.

te que este lenguaje inflamado estaba en la mente, desde cuándo *El Siglo* instigaba en enero y febrero de ese año a la resistencia social por las alzas de los microbuses. De todas maneras, el estallido social de abril sobrepasó a los partidos políticos, toda vez que por primera vez una masa informe de poblacionales bajaba al centro de Santiago y lo convertía en objeto de sus iras. Impotente, el gobierno de Ibáñez se desquitó con la imprenta de *El Siglo* y con *Horizonte*. Y la izquierda marxista aprendió que había una masa latente que había que conducir.<sup>41</sup> Y el primer cauce de esta fue la CUT,



Topaze, 15  
septiembre/1957  
muestra al Plan  
Klein-Saks como  
una roca sobre  
el pueblo traba-  
jador.

Don Tanprisco Carter: "y reconozco que el mayor peso de los planes económicos cayó sobre los trabajadores".

Verdejo: ¿recién la venís parando oh...?

41 Véase el inquietante artículo de la revista *Punto Final* No. 517, "2 y 3 de abril de 1957. El pueblo, ese gigante dormido".

que desde 1953 fue el referente unitario de las reivindicaciones sociales. En ella la parte más moderada en este periodo es el sector de comunistas, pues el liderazgo del católico pero revolucionario Clotario Blest, evoluciona rápidamente a una opción por huelgas prolongadas y sin solución, que le terminan marginando de la dirección de la CUT y es sustituido por el socialista Oscar Núñez en 1958, año de la elección de Jorge Alessandri<sup>42</sup>.

De modo que la implementación de la Klein Saks fue justo el momento de eclosión y afirmación de ese mensaje combativo. Tras las primeras huelgas, 1954 y 1955<sup>43</sup>, en 1956 la CUT se dirigió contra la política económica liberal, llamando a "otro paro nacional, precedido por una serie de huelgas limitadas, para protestar contra la política antiinflacionaria de la Misión Klein-Saks. Esa huelga general tuvo mucho menor éxito que la de 1955, en gran medida porque el Partido Comunista estuvo contra la propuesta de convocatoria indefinida que había lanzado Clotario Blest. Ibáñez utilizó la LDD [Ley de Defensa de la Democracia] para encarcelar a los dirigentes. También a fines de octubre de 1956, la CUT organizó un mitin en la Plaza Artesanos para protestar por la represión ejercida contra los trabajadores salitreros a mediados de septiembre, para protestar contra la política de estabilización y pedir la derogación de la LDD y de la llama-

42 Moulian (2006), p. 182. Igualmente Blest se negó mediante juegos retóricos a condenar la invasión a Hungría, dejando ver que su interés era privilegiar la unidad obrera contra la "oligarquía económica", ver Garay Vera (2009), pp. 62-63. Sobre el pensamiento de Clotario Blest, ver Barria (1963), Echeverría (1993), Orrego Vicuña y Aylwin (1980), y Salinas (1980). El sesgo "profético" y pre-liberacionista de Blest está destacado en *Clotario Blest: profeta de Dios contra el capitalismo* (Salinas, 1987).

43 El paro de julio de 1955 fue del sector minoritario del CUT (anarquistas, socialistas populares), que quería un paro prolongado, y fue un éxito porque recibió apoyo de los chóferes, ferrocarrileros y marítimos, pero hizo patente las contradicciones entre el sector moderado y el extremo, y en 1956 eso provocó que fuera más moderada que la de 1955.

da circular Kock-Yáñez, que permitía restringir la acción del movimiento sindical<sup>44</sup>.

Cuando se hizo la conferencia de la CUT su secretario general Baudilio Casanova advirtió que “Los trabajadores en esta segunda conferencia saldrán robustecidos orgánicamente y se estudiarán nuevos métodos de lucha como también acentuando la *unidad granítica de la clase trabajadora alrededor de nuestra Central Única*”<sup>45</sup>.

Prosiguiendo Casanova dice: “En esta conferencia se tomarán acuerdos fundamentales frente a la situación por que atraviesan los trabajadores chilenos”. En otra ocasión dice del mismo encuentro programado, “En estos momentos difíciles en que se desenvuelve nuestro pueblo frente a la política de represión, de miseria, de cesantía y de alzas impuestas por la misión Klein Saks afrontan además, la represión policial y brutal a nuestro movimiento sindical de parte del actual gobierno que ha tenido la manifiesta actitud de terminar con el movimiento sindical chileno. Por un lado, la eliminación de las listas a candidatos a dirigentes sindicales en las que se borran los nombres de nuestros mejores cuadros directivos, imponiendo directivas amarillas y apatronadas, política que no ha conseguido derrotar a los trabajadores en su espíritu de combate y de lucha. Como también en contra de la Ley de Congelación y de las leyes represivas. La aplicación de la ley 12.006 que ha significado para los trabajadores en general la cesantía en los gremios. Como son: textiles, metalúrgicos, de la construcción, calzado y la minería”<sup>46</sup>.

Otro dirigente, Juan Vargas Puebla, tesorero nacional, manifestaba que “La Segunda Conferencia Nacional de la Central Única de Trabajadores que hoy iniciamos, tiene

44 Moulian (2006), pp. 181-182.

45 “Hablan los consejeros”, *El Siglo*, viernes 15/febrero/1957, p. 4.

46 “Hablan los consejeros”, *El Siglo*, viernes 15/febrero/1957, p. 4.

extraordinaria importancia para los asalariados de la ciudad y de campo, que han debido sufrir las consecuencias de la política antinacional y antipopular del gobierno del señor Ibáñez”<sup>47</sup>. Ahondando en sus críticas, atribuía al programa que “Sólo en nuestra Provincia tenemos 53 mil cesantes. El grueso es de los obreros de la construcción que tiene 46.160 en todo el país. Los demás pertenecen a los gremios metalúrgicos, textiles, cuero y calzado, ferroviarios, empleados, etc.”<sup>48</sup>. La cima de esta proposición en la conferencia fue el llamamiento “a los obreros a elegir un Parlamento para el pueblo. A despreciar a aquellos que votaron favorablemente todas las leyes represivas, el referéndum salitrero, el trato del cobre, el pacto militar”. “El nuevo Parlamento – dijo – tiene que terminar con esta política y devolver a Chile sus libertades y sus riquezas”<sup>49</sup>.

Casanova indicaba que “se hará una revisión total del trabajo realizado desde mayo de 1955 hasta hoy. Estudiaremos los nuevos métodos de lucha para vencer el aparato represivo que en estos últimos tiempos ha descargado los peores golpes contra los dirigentes del movimiento obrero. Asimismo, para vencer la congelación y todas las leyes económicas de la misión Klein-Saks que están llevando a los chilenos a la ruina”<sup>50</sup>.

47 Más adelante decía: “Los trabajadores no pueden permanecer indiferentes y por tanto necesitan reagrupar sus fuerzas para que por medio de su lucha – Junto a todas las fuerzas democráticas y populares- impongan un cambio general en la política que en todos los órdenes sigue el Gobierno. Solo un cambio total en tal política podrá permitir salvar a los trabajadores de la miseria e impedir que Chile sea una nueva colonia de los monopolistas yanquis”, “Hablan los consejeros”, *El Siglo*, viernes 15/febrero/1957, p. 4.

48 “Hablan los consejeros”, *El Siglo*, viernes 15/febrero/1957, p. 4.

49 “Hablan los consejeros”, *El Siglo*, viernes 15/febrero/1957, p. 4.

50 “Hablan los consejeros”, *El Siglo*, viernes 15/febrero/1957, p. 4.

Y respecto de la lucha obrera, ella se reflejaba en los sindicatos. Las objeciones de estos no sólo eran de orden programático, tales como la creencia que la inflación ayudaba al crecimiento; o ideológicas, pues acusaban a los Klein-Saks de representar una visión “extremista” del mercado; sino además prácticas pues las medidas amenazaban su ámbito de influencia. Ese fue el caso de la resistencia de dos poderosos gremios del país, el aduanero y el portuario, que criticó la proposición de unificar “la Dirección de Obras Portuarias y el Servicio de Explotación de Puertos *para crear un solo organismo* que pasaría a llamarse Empresa Nacional de Puertos”, en un mensaje enviado al Congreso y que estaba en estudio en la Comisión de Vías y Obras de la Cámara de Diputados<sup>51</sup>. Los funcionarios de Aduana denunciaban que la iniciativa suponía:

[A]l Fisco la pérdida de su dominio sobre todos los bienes portuarios del país avaluados en más de cien mil millones de pesos: le importaran al Erario la entrega de ingresos presupuestarios anuales actualmente del orden de los 4.700 millones de pesos para el financiamiento de la nueva empresa en circunstancias que el Servicio de Explotación de Puertos cuenta con una entrada por tarifas superior a los 2.300 millones... (“Otra “Gracia” de la Misión Klein-Saks: Empresa Nacional de Puertos”, *Las Noticias de Última Hora*, 1/ noviembre/1957, p. 5)

De acuerdo a los objetores, la figura de crear una Empresa Nacional de Puertos que tuviera como rubro planear, estudiar, construir, conservar, administrar y explotar dichas instalaciones (salvo las militares) producía una seria oposición del posible personal a su cargo, el que se organizó con prontitud para rechazarlo, según sus dirigentes Carlos Mu-

51 “Otra “Gracia” de la Misión Klein-Saks: Empresa Nacional de Puertos”, *Las Noticias de Última Hora*, viernes 1/noviembre/1957, p. 5. El subrayado es nuestro.

ñoz Horz, José Oyarzún, y Joaquín Muraro. Ambos gremios hicieron votaciones, dónde dejaron constancia de la naturaleza diversa de sus funciones. El tono de la prensa de izquierda presentó las recomendaciones técnicas como un proceso abusivo y doloroso. *Las Noticias de Última Hora* tituló la cobertura con el revelador título de “A sangre y fuego La Moneda impuso los planes aconsejados por los Klein-Saks”. Por “sangre y fuego” se refería a lo que el diario calificaba de represión y “que ha costado sangre obrera y persecución a los dirigentes nacionales de la clase trabajadora”. Un titular inadmisible en relación a los hechos que narraba, que distaban claramente de una imposición por las armas del programa.

Asediado por la resistencia social, el Ministro Lazo ratificó a duras penas que “cuento con la confianza del Presidente. Seguiré firme como ministro.” Para *El Siglo* “el señor Lazo era un mero colaborador que aplicaba en forma incondicional las instrucciones de su superior jerárquico. Y no estaba equivocado ya que el país está soportando una política importada desde norte América. A través de la misión Klein-Saks, que es la que sugiere al Gobierno lo que se debe hacer”<sup>52</sup>.

Además, es interesante recalcar que el artículo trataba de la reunión de la CUT dedicado a lo que manifestaban era su mayor enemigo: la cesantía. La reunión, efectuada en el local de calle Catedral N° 2702 dio inicio al Primer Congreso de la CUT Provincial de Santiago. Allí, 420 delegados tomaron la palabra en un ambiente encendido. La organización nombró a diez personalidades destacadas en el *Presidium* del evento, entre ellos Salvador Allende, Luis Emilio Recabarren, Elías Lafertte, “las mártires Ramona Parra y Alicia Ramírez”, Eugenio Matte... Pero en cambio la inclusión de Pedro Aguirre Cerda, radical y moderado, fue rechazada entre pifias y aplausos. El presidente provisional de la CUT Metropolitana, Juan Lamatta, dio un informe donde destacaba

52 “Contraloría derrotó a Lazo. El dice: “cuento con la confianza del Presidente”, *El Siglo*, jueves 7/febrero/1957, portada.

la actividad del gobierno y las maniobras de la Klein-Saks, y como los trabajadores laboraran para detener “las nuevas maniobras”<sup>53</sup>.

*Las Noticias de Última Hora*, identificada con el socialismo y muy especialmente con Salvador Allende, no ahorró recriminaciones al ibañismo. Sobre todo fue especialmente duro con su promesa de detener la inflación y las alzas de precio consecuentes. Pero al contrario de apoyar la disciplina fiscal, acentuaba su preocupación al alza incesante del “costo de la vida”. En cinco años de gobierno el medio acusaba al gobierno de hacer perder poder adquisitivo en forma notable: “Esto significa que el valor de nuestro desmedrado signo monetario, el peso, ha quedado reducido a una sexta parte del que tenía en 1952”<sup>54</sup>.

En el rubro alimentación, el diario socialista sostenía que las alzas en alimentación entre septiembre de 1952 y septiembre de 1957 era nada menos que de 1.161%, mientras el aumento del sueldo vital era apenas del 478%. “Chile, de la mano del ibañismo, ha llegado, pues, a extremos increíbles en cuanto a la desvalorización de su moneda y a la pérdida de poder adquisitivo de los sueldos y salarios. Baste señalar que aún después de toda la bullada y costosa campaña antiinflacionaria el ritmo actual de la inflación (más del 40%) es muy superior al registrado antes de 1952”<sup>55</sup>. En base a este diagnóstico, el diario afirmaba que se había producido “un fenómeno de empobrecimiento general, el que ha sido entusiastamente estimulado, desde 1956 en adelante, por la misión de comerciantes extranjeros de los señores Klein-Saks, que el

53 “A sangre y fuego La Moneda impuso los planes aconsejados por los Klein-Saks”, *Las Noticias de Última Hora*, sábado 2/noviembre/1957.

54 “En el día de un SANTO: los regalos del régimen al PAIS”, *Las Noticias de Última Hora*, lunes 4/noviembre/1957, p. 3

55 “En el día de un SANTO: los regalos del régimen al PAIS”, *Las Noticias de Última Hora*, lunes 4/noviembre/1957, p.3

Gobierno contrató, como una confesión [de inutilidad], para que ‘resolviera’ nuestros problemas económicos”<sup>56</sup>.

En base a estas premisas, *Las Noticias de Última Hora* atribuía a las medidas tomadas nada menos que:

Baja general en la producción industrial, crisis en la construcción, en la madera, en la industria textil, en gran parte de la metalúrgica, etc., aumento de la cesantía a límites que Chile no conocía desde la crisis de 1932; descenso substancial en las ventas al por menor, son hechos todos plenamente comprobados por los más diversos estudios estadísticos. (“En el día de un SANTO: los regalos del régimen al PAIS”, *Las Noticias de Última Hora*, 4/noviembre/1957, p.3)

Como corolario, en la página siguiente, el medio aducía que consecuencia de la pérdida de popularidad de Ibáñez, del desligamiento del Agrario Laborismo de los ministerios desde mediados de 1955, era la “Derecha” la que estaba detrás de su actual política económica (“con llegada de Oscar Herrera, se abrió paso a la política económica de los Klein-Saks”), y así se formaba un gabinete que no representaba a nadie y era expresión de la soledad de Ibáñez<sup>57</sup>.

Así, al cabo de tres años se hundió la política correctora. Como dice Moulian, “En todo caso, la política de la Misión Klein-Saks representó un intento importante de liberalización de la economía chilena. Ibáñez, el gran propulsor de la intervención del Estado tuvo su momento liberal. Una coalición entre sostenedores internos de las políticas ortodoxas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional,

56 Las cursivas son del autor, las comillas interiores del texto. “En el día de un SANTO: los regalos del régimen al PAIS”, *Las Noticias de Última Hora*, lunes 4/noviembre/1957, p. 3.

57 “En el día de un SANTO: los regalos del régimen al PAIS”, *Las Noticias de Última Hora*, lunes 4/noviembre/1957, p.4.

los partidos de derecha y un sector del ibañismo, permitieron que se aplicaran estas recetas ortodoxas, con bastante tenacidad y constancia: el programa duró tres años. El apoyo del FMI explica, en parte, lo sostenido del esfuerzo”<sup>58</sup>.

También se asume que todos los objetivos y políticas planteadas por la Misión no pudieron ser aplicados. Aquel dice que “[E]l conjunto programado significaba una fuerte reorganización liberalizadora de la economía pero con una distribución teóricamente contrabalanceada de ganancias y pérdidas entre trabajadores y empresarios. Sin embargo, el programa efectivo cargó gran parte del peso de la estabilización sobre los trabajadores”<sup>59</sup>.

## 6. CONCLUSIONES

La Misión obtuvo el resultado que se había esperado, pero la mentalidad política y social no la aceptaba. No solo se tenía la mágica creencia que la inflación era algo natural al proceso de desarrollo, sino que además todavía se creía posible que tal desarrollo hacia adentro iba a generar algo concreto. Si bien el gobierno de Ibáñez era un escenario curioso para tal experiencia, era imposible encontrar más apoyo que éste, y por lo demás la lucha contra la inflación había ganado espacio incluso entre los radicales.

Pero la idea que el “pueblo” estaba soportando la fase dura del ajuste, y que no aplicarlo era lo adecuado, estaba muy asentada y se hizo extensiva a la población, y prácticamente no hubo político que la defendiera con claridad. Desde luego los

58 Moulian (2006), pp. 167-168.

59 La no aplicación de diversos aspectos del programa es claro respecto de medidas para el control de la evasión tributaria y recolección de nuevos impuestos. El juicio del costo de plan que recoge Moulian (2006), p. 167, es originario de Aníbal Pinto (1960).

sindicalistas la vieron como un desafío y ellos siguieron con agenda propia todo este tiempo y reventaron socialmente en la protesta de 1957. En un ambiente de estatismo, las recomendaciones se vieron como inapropiadas para la subsistencia electoral, aunque el ibañismo ya iba de capa caída. Finalmente en 1958 el costo de la vida retrocedió al subir al 33%, el ingreso per cápita bajó, y la tasa de crecimiento económico se detuvo. Esto bastó para que “El disgusto frente al funcionamiento de la economía chilena en 1956-1958 y la hostilidad hacia la misión Klein-Saks dieron como resultado que la gran mayoría de los economistas del país se volcara a la escuela ‘estructuralista’”. Pero la reforma de la Misión no fue aprobada completamente<sup>60</sup>. Primero no se hizo la reforma previsional, y segundo, la reforma impositiva fue frenada por los grupos de presión: políticos y sindicales principalmente. Además en la época no había un consenso en pro de las políticas liberales, ya que incluso los conservadores eran reticentes a este modelo, propiciando una economía “cristiana”<sup>61</sup>.

Lo que sí se hizo fue terminar con las emisiones inorgánicas, pero esta medida era altamente impopular. La viabilidad política del proyecto hipotecó la alianza anti derechista de Ibáñez en 1958. Este le daba respaldo –gracias al odio patológico de Ibáñez a los Alessandri– a la acción del Bloque de Saneamiento Democrático, donde se agruparon la Democracia Cristiana, el Partido Socialista y el Partido Comunista para derogar la Ley de Defensa de la Democracia, y con eso impedir, supuestamente, la victoria de Alessandri a la vez que comprometer al Partido Comunista en la clandestinidad. El proyecto de ley derogatorio suprimía la mención específica al Comunismo, pero hacía refe-

60 Gil (1968), p. 210.

61 Ciertamente hay que exceptuar al parlamentario conservador Héctor Rodríguez de la Sotta, quien había escrito “La inflación, problema insoluble en Chile: dedicado a la Misión Klein-Saks”, *El Diario Ilustrado*, 20/octubre/1955. Rodríguez de la Sotta fue considerado en la época un libremercadista “extremo”, y que estaba relativamente aislado en su propia colectividad.

rencia a partidos de subordinación extranjera. Se prohibieron los pactos políticos, y se incluyó una mención sobre el cohecho, debido a la creencia que éste tenía una gravitación enorme en la votación y que además era manejada por la derecha.

El sesgo antimercado alcanzaba así proporciones políticas dentro del propio gobierno ibañista que lo había enarbolado como solución a la crisis económica. Recién en 1962 se hizo otro esfuerzo, cuando previa la estabilización de los previos y la limitación del gasto público, Jorge Alessandri tomó la decisión de finiquitar el peso por la nueva moneda el escudo, la paridad terminó siendo la medida más recordada, aunque como otras solo fue cosmética.

## 7. POST SCRIPTUM

A años de su colapso, la Misión Klein-Saks sigue siendo una espina en el zapato para quienes han hecho una interpretación canónica del Estado de Compromiso entre 1925 y 1973. No faltan quienes la interpretan como una maniobra artera del capitalismo, engendrada entre los oscuros intersticios donde la Derecha se cobijaba para ejercer un poder en la sombra. Especialmente debido al papel autoproclamado por Agustín Edwards, en realidad anticipado y estudiado desde la presidencia González Videla como ahora sabemos. Así se ha construido la imagen de un Ibáñez “conservador” —idea que ciertamente lo perturbaría de sobremanera- ex post facto.

Para ellos la Misión vino a colocar un toque de injusticia en la sobria y correcta valoración social del modelo económico existente. Cuesta entonces, reconocer que la inflación, el clientelismo y la corrupción habían minado ese modelo, y que el propio radicalismo, administrador egregio del modelo, había dictaminado una forma de corregirlo desde la Presidencia de González Videla como lo demuestra el capítulo respectivo de este libro.

Para entonces, la idea de reforma económica era intolerable, y por el contrario, tenía prestigio la tesis que la inflación no era mala, sino hasta ayudaba al crecimiento, eran parte de cierta sensibilidad político-económica que impedía las reformas y la viabilidad de Chile. Sin esa válvula de escape, solo quedaba el recurso del cobre, constituido en “viga maestra”, soporte necesario y único de un Estado incapaz de sostenerse. Y tras el cobre venía la explicación facilista del imperialismo y del daño que los otros, nunca *nosotros*, hacíamos al país y al desarrollo.



## 8. BIBLIOGRAFÍA:

- Arbildúa, Beatriz y Rolf Lüders. 1968. "Una evaluación comparada de tres programas antiinflacionarios en Chile: una década de historia monetaria: 1956-1966". *Cuadernos de Economía* 14, pp. 25-105.
- Barría, Jorge. 1963. *Trayectoria y estructura del movimiento sindical chileno 1946-1962*. Santiago: INSORA.
- Bernedo, Patricio. 1989. "Prosperidad económica bajo Carlos Ibáñez del Campo, 1927-1929". *Historia* 24, pp. 5-105.
- Cáceres, M. Cecilia. 1989. *Gabriel González Videla y las relaciones con su partido*, Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas. Universidad de Chile, Santiago.
- Correa, Sofía et al. 2001. *Historia del siglo XX chileno*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Correa, Sofía. 2005. *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Corvalán, Luis. 2008. *Los comunistas y la democracia*. Santiago: LOM Ediciones.
- Drake, Paul. 1992. *Socialismo y populismo en Chile*. Valparaíso: Universidad Católica de Valparaíso.

- Echeverría, Mónica. 1993. *Antihistoria de un luchador: Clotario Blest, 1823-1990*. Santiago: LOM Ediciones.
- Fernandois, Joaquín. 1997. *Abismo y Cimiento*. Santiago: Ediciones de la Universidad Católica de Chile.
- Fernandois, Joaquín. 2005. *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*. Santiago: Ediciones de la Universidad Católica de Chile.
- Fernandois, Joaquín, Jimena Bustos y María José Schneuer. 2009. *Historia política del cobre*. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario.
- Ffrench-Davis, Ricardo. 1973. *Políticas económicas en Chile: 1952-1970*. Santiago: Ediciones Nueva Universidad - CEPLAN.
- Garay Vera, Cristián. 1990. *El Partido Agrario-Laborista 1945-1958*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Garay Vera, Cristián. 2009. *Genocidio en un País Lejano*, Santiago: Mago Editores.
- Garcés, Mario. 2002. *Tomando su sitio. El movimiento de pobladores 1957-1970*. Santiago: LOM Ediciones.
- Garretón, Manuel Antonio. 2007. "Matriz sociopolítica y desarrollo socio-económico en Chile". Documento de Trabajo.
- Gil, Federico. 1968. *El sistema político de Chile*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- González, María Isabel y Ricardo Baltierra. 1988. *Juan Antonio Ríos y las relaciones con su partido*, Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas. Universidad de Chile, Santiago.

- Ibáñez, Adolfo. 2003. *Herido en el Ala. Estado, oligarquías y subdesarrollo*. Santiago: Biblioteca Americana.
- Klein-Saks. 1958. *El programa de estabilización de la economía chilena y el trabajo de la Misión Klein Saks*. Santiago: s/f.
- Loyola, Manuel y Jorge Rojas (compiladores). 2000. *Hacia una historia de los comunistas chilenos*. Santiago: s/f.
- Maschke, Arturo. 1990. *Cuatro Presidentes de la República desde el Banco Central: 1940-1960*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Milos, Pedro. 2007. *Historia y memoria. 2 de abril de 1957*. Santiago: LOM.
- Montero, René. 1953. *La verdad sobre Ibáñez*. Buenos Aires: Editorial Freeland.
- Moulian, Tomás e Isabel Torres. s/f. *Discusiones entre honorables*. Santiago: FLACSO.
- Moulian, Tomás. 2006. *Fracturas. De Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938-1973)*. Santiago: LOM Ediciones / Universidad Arcis.
- Muñoz, Álvaro. 2004. "El cultivo del odio en la política. El Partido Comunista de Chile". *Bicentenario*, Vol. III (Nº1), pp. 103-136.
- Orrego Vicuña, Claudio y Mariana Aylwin. 1980. *Clotario Blest*. Santiago: Editorial Aconcagua.
- Pereira Larraín, Teresa. 1994. *El Partido Conservador: 1930-1965, ideas, figuras y actitudes*. Santiago: Fundación Mario Góngora.
- Pinto, Aníbal. 1960. *Ni estabilidad ni desarrollo. La política del Fondo Monetario Internacional*. Santiago: Editorial Universitaria.

- Salazar, Gabriel. 2008. *Violencia política popular en las grandes alamedas. La violencia en Chile 1947-1987*. Santiago: LOM.
- Salinas, Maximiliano. 1980. *Clotario Blest. Vida de un dirigente*. Santiago: Ediciones Paulinas / Arzobispado de Santiago / Vicaría de Pastoral Obrera.
- Salinas, Maximiliano. 1987. *Clotario Blest: profeta de Dios contra el capitalismo*. Santiago: Ediciones Rehue.
- Varas, Augusto (compilador). 1988. *El Partido Comunista en Chile*. Santiago: CESOC.
- Vial, Gonzalo. 2001. *Historia de Chile*, Vol. V, "De la República Socialista al Frente Popular". Santiago: Editorial Santillana.
- Zahler, Roberto et al. [1978]. *Chile. 1940-1975. Treinta y cinco años de discontinuidad económica*. Santiago: ICHEH.

## V

### LA MISIÓN KLEIN-SAKS, LOS CHICAGO BOYS Y LA POLÍTICA ECONÓMICA

Rolf Lüders

#### 1. INTRODUCCIÓN

Para muchos Chile se encuentra en el umbral del desarrollo. El signo de esta situación es la incorporación del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Tan sólo 40 años atrás, Chile se sumía en una grave crisis, generada en buena parte por la falta de crecimiento económico y por su desorden macro-económico. El régimen militar, que emergió de dicha crisis, optó por re-estructurar profundamente las instituciones del país, en especial aquellas del ámbito económico. De una economía que en 1973 tenía un PIB per cápita similar al promedio de América Latina y se asemejaba a las economías centralizadas de Europa del este, surgió una pujante economía de mercado, que hoy está a la cabeza de la región. No obstante, en términos de poder de compra de paridad, el PIB per cápita chileno apenas alcanza al 25 por ciento de aquél de los EE.UU. y aún está, en términos relativos, más alejado del país líder en materia económica que a fines del siglo XIX.

Lo interesante es que a mediados de los años 1950

Chile inició un proceso de reforma económica –abortado unos dos años después– no muy distinto de aquél ejecutado bajo el régimen militar. De haberse persistido en aquél esfuerzo, Chile ya habría alcanzado el desarrollo. En efecto, el programa que entonces propuso la Misión Klein-Saks no se diferencia significativamente de aquél liderado por los Chicago Boys unos 20 años después, tanto en cuánto a sus objetivos, como en cuánto a sus medios.

Este trabajo –después de relatar brevemente los principales hitos de la historia económica de Chile más reciente– hace una comparación de los dos programas arriba citados, para resaltar sus semejanzas. Entonces, en base a un sencillo ejercicio contrafactual, estima la enorme pérdida de riqueza actual que significó para la familia chilena promedio que el programa propuesto por la Misión Klein-Saks no se terminara de implementar. Finalmente, para concluir, se presenta una hipótesis que explica los motivos por los cuáles el programa de los Chicago Boys se pudo implementar, en cambio, el de la Misión Klein-Saks se abandonó.

## 2. LOS PROGRAMAS DE LA MISIÓN KLEIN-SAKS Y DE LOS CHICAGO BOYS EN EL DESARROLLO ECONÓMICO-SOCIAL DE CHILE<sup>1</sup>

A comienzos del siglo XX, después de casi un siglo de convergencia de ingreso hacia aquél de los países más ricos, Chile llegó a estar entre los 16 países de mayor ingreso por persona del mundo y tuvo uno de sus PIBs per cápita más elevados,

<sup>1</sup> Para redactar estas páginas se han utilizado como obras de referencia generales las historias económicas de Ffrench-Davis (1973), Haindl (2006) y Meller (1996) y la historia monetaria de Lüders (1968).

no obstante haber llegado éste a ser sólo aproximadamente la mitad de aquél del Reino Unido, el país de mayor ingreso por persona entonces<sup>2</sup>. De allí en adelante, sin embargo, la situación cambió y el crecimiento económico del país fue –hasta los años 1970– considerablemente más bajo que el de los E.E.U.U., como también del de Europa, del de Asia e incluso del de América Latina<sup>3</sup>. En los años 1950, la situación ya se había deteriorado a tal punto que el PIB per cápita de Chile era aproximadamente el mediano de la región, siendo ésta la región con un nivel de ingreso mediano a nivel mundial.

El deterioro descrito en el párrafo anterior, sin duda, contribuyó al descontento que existía en la población con respecto a la situación económico-social del país, destacando especialmente en esta última la relativamente elevada tasa de inflación<sup>4</sup>. Para revertir tal situación, los ciudadanos eligieron Presidente de la República a Carlos Ibáñez del Campo, que –escoba en mano– iba a eliminar la corrupción y las ineficiencias burocráticas existentes. Mayores detalles al respecto en los capítulos número 1, de Adolfo Ibáñez, y el capítulo 3, de Sebastián Edwards, de este libro.

Nada de ello sucedió. Por el contrario y en particular, la tasa de inflación –en aquella época el principal barómetro de la calidad de la política económica en Chile– aumentó de un 17.3 por ciento en 1950-1952, a un 56.2 por ciento en 1953, y siguió subiendo a 77.5 por ciento en promedio durante los

<sup>2</sup> Según datos de Maddison (2010) en el año 1900 el líder, el Reino Unido, tenía un PIB por persona de US\$ 4.492, EE.UU. tenía uno de \$ 4.091 y estaba en el tercer lugar del ranking mundial, y Argentina alcanzaba los USD\$ 2.756 y ocupaba el treceavo lugar. Chile tenía un PIB por persona de US\$ 2.194.

<sup>3</sup> Lüders (1998).

<sup>4</sup> La tasa promedio de inflación en la década 1940-1949 fue de 17.9 por ciento (Díaz, Lüders y Wagner, 2007 y 2010).

años 1954-1955 (Díaz, Lüders y Wagner, 2007 y 2010)<sup>5</sup>. Tal como lo describe Couyoumdjian en el capítulo número 2, el presidente Ibáñez, presionado por diversos sectores, acudió entonces a la Misión Klein-Saks para que le aconseje como encarar eficazmente la lucha anti-inflacionaria.

La Misión Klein-Saks, después de hacer un análisis preliminar, sostuvo que para reducir la inflación significativa y permanentemente no bastaba con medidas monetarias, sino que había que además reformar substancialmente un gran número de instituciones, destacando entre ellas, las fiscales y las de comercio exterior. En esencia, la Misión pretendía –entre otras cosas– liberalizar substancialmente el comercio exterior, los precios y los mercados de factores de producción, subir la tasa de interés real activa a niveles positivos y compatibles con los niveles de rentabilidad de los activos, privatizar las empresas estatales, reformar substancialmente el sistema de seguridad social, equilibrar las finanzas públicas, racionalizar el gasto público, e imponer disciplina monetaria. El gobierno del presidente Ibáñez aceptó la proposición y la Misión inició a fines de 1955 su trabajo.

La Misión logró reducir la tasa de inflación de ese 77.5 por ciento ya mencionado en 1954-1955, a un 17.2 por ciento en 1957, como lo ilustra el gráfico N°1 adjunto. No obstante que de acuerdo a las cuentas nacionales el comportamiento de la economía en los años 1956-1958 fue satisfactorio –el PIB per cápita creció en un 5.2 por ciento anual– varias de las reformas afectaron significativamente a poderosos grupos de interés,

5 Es necesario destacar que en general la tendencia de la tasa absoluta de crecimiento económico en Chile ha ido en aumento a partir de su Independencia, incluyendo por cierto el período correspondiente a mediados del siglo XX. En efecto, a comienzos de los 1950 el PIB chileno creció a una tasa promedio superior al 5 por ciento. La divergencia que se estaba produciendo en este último período entre el aumento del PIB per cápita de Chile y aquél del resto del mundo, se debió en parte a la entonces creciente y relativamente alta tasa de crecimiento de la población en Chile y en parte, a las relativamente altas tasas de crecimiento económicas en otras regiones del mundo.

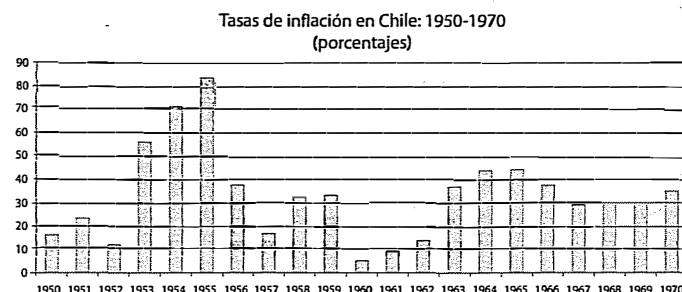
entre ellos, a sectores de trabajadores y de empresarios. Además, de acuerdo a la escasa evidencia disponible al respecto, el período entre fines de los años 1940 y comienzos de los años 1960 se caracterizó por una notoria pausa en la reducción de la pobreza en el país y en un fuerte aumento de la desigualdad en la distribución de los ingresos (ver gráficos N°A1 y N°A2 del Apéndice A). Las condiciones no eran, indudablemente, las ideales para exigirle sacrificios a la población. En abril de 1957, como reacción a las medidas que estaba implementando el gobierno, se produjeron violentas manifestaciones callejeras, que incluyeron la dada vuelta y quema de buses del transporte público, en que resultaron muertas al menos veinte personas<sup>6</sup>. Al gobierno del presidente Ibáñez, ya muy debilitado, no le quedó en la práctica otra alternativa que no renovar el contrato con la Misión Klein-Saks<sup>7</sup>. Esta última se retiró entonces del país en junio de 1958, no sin antes dejar un testimonio escrito de su trabajo<sup>8</sup>. Las reformas estructurales se paralizaron y en el siguiente gobierno de Alessandri Rodríguez algunas incluso se revirtieron. Si bien en el gobierno de Frei Montalva estas reformas se retomaron en forma parcial y con alguna timidez, todo el proceso de liberalización de la economía iniciada con la Misión Klein-Saks tuvo una drástica reversión durante el gobierno de la Unidad Popular.

6 Milos (2007).

7 El contrato inicial con la Misión fue por 10 meses, renovable. Ver correspondencia entre la Misión y el Presidente Ibáñez, citada por Couyoumdjian en este volumen.

8 Misión Klein-Saks (1958).

Gráfico 1



Fuente: Díaz, Lüders y Wagner (2007 y 2010)

No obstante lo anterior, en los dos gobiernos de Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964) y Eduardo Frei Montalva (1964-1970) la lucha anti-inflacionaria continuó jugando un rol protagónico. El primero, optó por un esquema de tipo de cambio fijo, basado en la ley del precio único y en un rol monetario pasivo. El segundo reguló –controlando las alzas del tipo de cambio, de los salarios y de los precios de la canasta básica– las presiones de costo, adaptando la oferta monetaria acordemente. Ambos gobiernos tuvieron éxito inicial, como se puede apreciar en el gráfico anterior, pero el exceso de gasto fiscal y la consiguiente pérdida de reservas internacionales, en el caso del gobierno de Alessandri Rodríguez, y la competencia entre los líderes sindicales demócrata-cristianos y marxistas por ofrecer cada vez mayores reajustes de salarios, en el caso del gobierno de Frei Montalva, forzó a ambos a abandonar sus respectivos esfuerzos anti-inflacionarios.

El gobierno de Salvador Allende Gossens (1970-1973) tuvo por objeto principal –en materia económica y social– transformar la economía mixta existente en una economía de tipo centralizada. Ello explica, por ejemplo, las estatizaciones masivas de empresas mineras, agrícolas, de utilidad pública y aún las manufactureras, de comercio mayorista y de otros servicios. En materia macro-económica pretendió aumentar

inicial, y muy significativamente, la producción de bienes y servicios en base a variaciones del número de turnos de utilización de los activos productivos existentes. Para inducir ese cambio, el gobierno tomó diversas medidas para aumentar la demanda agregada y fijó los precios de los bienes y servicios de tal modo que los productores sólo pudieran obtener rentabilidades atractivas si es que producían en dos o incluso tres turnos<sup>9</sup>. Evidentemente la fijación de precios –que afectó prácticamente a todos los bienes y servicios– produjo una baja inicial abrupta en el nivel de la inflación.

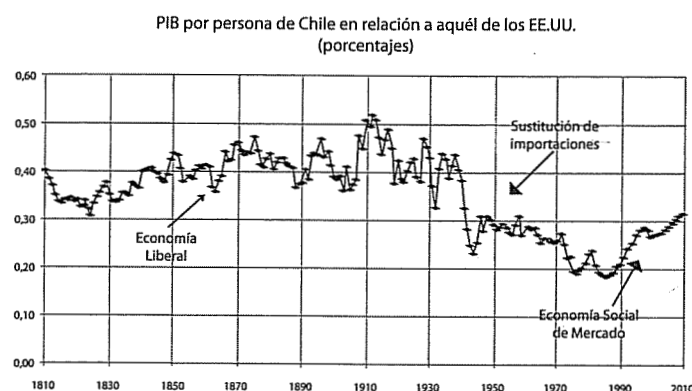
El esquema aplicado para aumentar la producción –fuerte aumento de la demanda agregada y fijación de precios– efectivamente generó un gran aumento de la producción y una muy baja tasa de inflación en 1971, pero a costas de la pérdida de reservas internacionales del país. Agotadas éstas en el período siguiente, el gobierno eventualmente se vio forzado a devaluar. La tasa de inflación, alimentada además por los aumentos de la cantidad de dinero y de la velocidad de circulación del mismo, se aceleró y en septiembre de 1973 –el mes del pronunciamiento militar– llegó a una tasa anualizada de aproximadamente el 1000 por ciento. Al mismo tiempo, la producción cayó en el año 1973 en un 5,9 por ciento.

El régimen militar heredó entonces una economía con enormes desequilibrios macro-económicos y grandes distorsiones de precios. Esto se reflejaba en la elevada tasa de inflación y en la tendencia de crecimiento económico relativamente baja (ver gráfico 2). Los militares, después de algún titubeo, confiaron la política económica a los Chicago Boys,

9 Al aumentar el número de turnos y con ello la producción, los costos fijos unitarios disminuían proporcionalmente. Dado un precio del bien o servicio fijado por el gobierno, costos unitarios variables también más o menos constantes, y costos fijos unitarios decrecientes, un aumento de producción por trabajar en un mayor número de turnos implicaba lógicamente un aumento de los márgenes de utilidad.

liderados por Sergio de Castro Spíkula<sup>10</sup>. Éstos son un grupo de economistas con estudios de post-gradó en los EE.UU. -una alta proporción en la Universidad de Chicago, con la cuál la Pontificia Universidad Católica de Chile había firmado casi exactamente 20 años antes un convenio de intercambio- que decidieron apoyar técnicamente y en ocasiones en posiciones ejecutivas de alto nivel, al régimen y, en cuánto requeridos, a los gobiernos siguientes.

Gráfico 2



Fuente: Preparado en base a datos del EHClíoLab. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Los Chicago Boys se propusieron -como forma de lograr acelerar la tasa de crecimiento económico del país y contribuir a la paz social- hacer (1) las reformas socio-económicas necesarias para transformar a la economía chilena en una moderna economía de mercado, en que el Estado -por intermedio de regulación- juega un rol clave en la igualación de costos y beneficios sociales y (2) tomar las medidas necesarias para alcanzar paulatinamente estabilidad de precios. El programa propuesto quedó plasmado en el famoso

<sup>10</sup> Chumacero, Fuentes, Lüders y Vial (2007).

“ladrillo”<sup>11</sup>. Como se mostrará en la siguiente sección, el “modelo” implícito en las propuestas contenidas en el “ladrillo” se asemeja al “modelo” implícito que la misión Klein-Saks propusiera unos 20 años antes. Evidentemente las reformas que se hicieron en los años 1970 fueron mucho más radicales que las que se trataron de implementar a mediados de los años 1950, en consideración a las condiciones iniciales existentes. Hacia fines de 1973 la economía chilena tenía muchas de las características de una economía centralizada, las distorsiones de precios -en comparación con la estructura de precios internacional- eran gigantescas, y el país estaba muy cerca de la hiperinflación. En 1955, en cambio, la economía chilena era de mercado, pero se caracterizaba por un relativamente alto grado de intervención gubernamental discrecional y por tener una inflación, si bien ya relativamente alta, aún muy alejada de la hiperinflación.

A diferencia de la propuesta de la Misión Klein-Saks, que fue abandonada muy pronto, el programa de reformas propuesto en el “ladrillo” se implementó en gran medida -con pausas e incluso ocasionales reversiones temporales- durante la última parte del siglo XX y comienzos del actual. Es más, en muchos aspectos la realidad superó largamente las metas planteadas en el documento referido, en parte importante porque los gobiernos posteriores profundizaron las reformas. Como lo ilustra el gráfico anterior, las nuevas instituciones y políticas lograron revertir la tendencia de crecimiento de Chile y permitir que su PIB per cápita converja con fuerza hacia aquellos de los países más desarrollados. Al mismo tiempo la inflación se mantenía -en general- dentro del rango de 2 a 4 por ciento, que es la meta de inflación del Banco Central.

Surge entonces de inmediato la pregunta sobre cuál ha sido el costo para Chile y los chilenos de haber perseverado en

<sup>11</sup> CEP (1994).

el camino equivocado que profundizó, entre los años 1950 y los 1970, la divergencia entre el PIB per cápita de Chile y aquél de los países más ricos, en vez de haber completado el programa de reformas propuestas por la Misión Klein-Saks. Sin embargo, antes de realizar un sencillo ejercicio contra-factual que permita evaluar dicho costo, corresponde hacer una breve comparación entre los programas de la Misión Klein-Saks y aquél de los Chicago Boys.

### 3. LOS PROGRAMAS DE REFORMAS DE LA MISIÓN KLEIN-SAKS Y DE LOS CHICAGO BOYS: UNA COMPARACIÓN

Basaremos la comparación entre ambos programas en el informe que la Misión entregó al final de su trabajo y en la publicación que el Centro de Estudios Públicos (CEP) hizo del “ladrillo”<sup>12</sup>.

Éste último es un documento que fue preparado por un grupo de entonces jóvenes economistas con post-gradados en la Universidad de Chicago, vinculados a diversas universidades y “think tanks” chilenos, y que –generalmente sin militancia política partidista pero todos convencidos de las bondades de una economía de mercado– profesaban un amplio espectro de ideologías no marxistas. El trabajo –de carácter más bien normativo– se preparó para que le sirviera de base a cualquier gobierno que reemplazara a la Unidad Popular, dominada por grupos socialistas y comunistas partidarios de la centralización económica. Se supuso que –dado los pésimos resultados económico-sociales– la Unidad Popular no podría continuar gobernando. En efecto, partiendo de la base que las reformas a las instituciones existentes necesariamente tenían que ser muy drásticas y constituían un todo coherente no aplicable

parcialmente, las proposiciones hechas no se vieron especialmente restringidas por la realidad política.

En cambio, el informe de la Misión Klein-Saks refleja que ésta última, integrada por un grupo de consultores económicos igualmente entrenados en los EE.UU. y también partidarios de una economía de mercado, hizo sus proposiciones en calidad de asesora del gobierno de Chile y en el contexto de un programa anti-inflacionario concreto. Por ello recoge, sin lugar a dudas, claramente la realidad política contingente en el período en que ella actuó en Chile. Contiene una mezcla de consideraciones normativas y positivas, que obligan a menudo al lector a hacer un esfuerzo para poder diferenciar entre las medidas que la Misión hubiese querido implementar en ausencia de las mencionadas restricciones políticas y aquellas que finalmente recomendó.

Se utilizará el libro de la Misión para ordenar la comparación entre ambos programas, sin perjuicio de luego referirse a algunos aspectos del “ladrillo” no cubiertos por el anterior. Se destacará además las medidas macro-económicas y las reformas estructurales orientadas a conformar una economía de mercado que permitiese acelerar la tasa de crecimiento económico del país.

### Problema de fondo y objetivos

Tanto la Misión, como los redactores del “ladrillo”, visualizaban la economía chilena como entrampada por la “búsqueda de rentas” de diversos grupos en pugna. El conflicto se resolvía –en último término– ya sea con mayor gasto público que se financiaba con emisiones, lo que producía más inflación, y/o con reajustes arbitrarios y diferenciados de remuneraciones o de precios de los productos elaborados por algunos sectores, que distorsionaban la asignación de recursos. Al respecto la Misión señalaba que ésta búsqueda de rentas “degeneró en una verdadera guerra civil económica entre los grupos y clases en que el país se había ido dividido”

12 Misión Klein-Saks (1958) y CEP (1994).



y pasaba luego a señalar las formas en que diferentes grupos –empleados, obreros, comerciantes, agricultores, exportadores, importadores, y el propio gobierno– trataban de obtener una mayor tajada del “queque”. Después de sugerir que esta lucha no sólo era la responsable de la inflación, sino también del desorden imperante, la Misión señalaba que éste reducía el “crecimiento del ingreso nacional” y amenazaba “así a toda la estructura democrática”.

El “ladrillo” constata problemas similares a los existente en los años 1950 –“baja tasa de crecimiento, estatismo, escasez de empleos productivos, inflación, atraso agrícola, y extrema pobreza”– pero todos ellos a una escala mucho mayor que los de entonces. Y luego señala que esas condiciones son las que producen otros problemas, destacando “la mala asignación de recursos, escaso comercio internacional, bajo crecimiento de recursos productivos, acción indebida de los grupos poderosos, déficit fiscales, cambio frecuente de las políticas económicas, y mal uso del poder político”.

La Misión vislumbraba que Chile enfrentaba ciertos obstáculos para alcanzar la “prosperidad permanente”, entre los que destacaba su lejanía de los mercados mundiales, las comunicaciones, y su pequeño mercado interno, que sin embargo, sostenía, “son pequeños comparados con los serios obstáculos que el país ha creado a sí mismo en su camino hacia una mayor prosperidad”. Entre los últimos destacaba la inflación, el estado de las finanzas fiscales, la calidad de la administración pública, el uso inadecuado de los mecanismos monetarios y crediticios para estimular el desarrollo, la política de remuneraciones y el sistema de seguridad social, la fijación de precios y los subsidios, y las políticas de comercio internacional e inversión extranjera.

El “ladrillo”, qué cómo se vio destaca problemas casi idénticos –por supuesto que agravados después de casi 20 años de deterioro económico relativo– a los citados por la Misión Klein-Saks, propone luego resolverlos mediante un conjunto de reformas orientadas a “acelerar el crecimiento eco-

nómico dentro de un régimen verdaderamente democrático, erradicar de Chile la extrema pobreza, garantizar la igualdad de oportunidades, obtener pleno empleo, obtener estabilidad de precios y de políticas económicas, minimizar la dependencia económica, y realizar una efectiva descentralización del sistema económico.” Es éste último objetivo que –utilizando un lenguaje influenciado por el debate de la época– engloba la *liberalización de los mercados y la privatización de las empresas* y con ello –como se verá a continuación– se propone instaurar un sistema económico muy similar a aquél propuesto por la Misión.

## Desequilibrios macroeconómicos e inflación

Ambos grupos, la Misión y los Chicago Boys, eran de la opinión que la inflación no era atribuible a una sola causa, sino a un conjunto de variables. En efecto, la Misión afirmaba que “un programa comprensivo de este ataque general, requeriría cambios importantes de la política gubernamental en por lo menos seis áreas fundamentales: política fiscal, administración pública, créditos, remuneraciones y previsión social, precios y subsidios, y sistema cambiario”. En el “ladrillo” se afirma que “la inflación ha sido fruto del vano intento de mejorar el nivel de vida de los grupos desvalidos frente a un desarrollo económico débil y esporádico que ha llevado a los partidos políticos a hacer creer a la ciudadanía que se puede repartir más del 100 por ciento del ingreso nacional en forma permanente y así dar más a todos sin quitarle sino a los muy ricos”. En particular, tanto a la Misión como a los autores del “ladrillo”, les preocupaba restablecer equilibrio no inflacionario entre el Producto y el Gasto. Es decir, los dos programas partían de la base que la inflación era más que un simple problema de mal manejo macro-económico y que la única manera de derrotarla consistía en realizar ciertas reformas estructurales que aceleraran el crecimiento, al mismo tiempo que las acciones necesarias para terminar con los desequilibrios macroeconómicos. Implícito en ambos programas se encuentra la noción de que lograr una alta tasa de

crecimiento económico contribuiría a minimizar la nefasta lucha distributiva antes descrita.

### - Política fiscal

Tanto la Misión, como los autores del “ladrillo”, consideraban que la estabilidad de precios era una condición necesaria para el desarrollo y que un sector público financiado era un requisito indispensable para eliminar las presiones inflacionarias. El libro de la Misión Klein-Saks atribuye la inflación en parte importante al déficit fiscal y señala que “ha considerado como su objetivo de más alta prioridad lograr una reducción substancial de ese déficit fiscal”. El “ladrillo” por su parte sostiene que “cualquier intento de estabilización debe solucionar el déficit fiscal”. Es decir, la coincidencia es total en esta materia.

Para lograr el objetivo presupuestario, la Misión propuso una combinación de “estricto control sobre el gasto público, un riguroso cumplimiento de las leyes tributarias y la aplicación de nuevos impuestos”. En esta materia la Misión reconoce la dificultad práctica de reducir los gastos. El “ladrillo”, escrito en momentos en que el nivel del gasto fiscal se acercaba al 50 por ciento del PIB en que las 600 mayores empresas del país eran manejadas por el gobierno y tenían enormes déficit, y estando sus autores menos atados a la práctica en sus propuestas que la Misión, sugiere “permitir las alzas de precios que sean necesarias para eliminar las pérdidas de las empresas...; imponer sobriedad en las remuneraciones, sobre todo en el sector público; reducir el gasto fiscal; aplicar nuevos impuestos en la medida que ello fuera posible y aumentar la recaudación de impuestos vigentes; y eliminar los subsidios fiscales”.

En materia tributaria, la Misión se preocupó de recomendar tributos que “significaran la utilización del sistema tributario como un instrumento alentador del desarrollo económico del país”, evitar tributos que “entorpecieran la

recuperación de los incentivos para ahorrar e invertir o que afectaran aún más las rentas de los sectores más pobres de la población”, y de desalentar el uso de “impuestos que fluctúan sensiblemente de acuerdo con el precio del cobre”, ya que “constituyen fuentes de entradas muy inestables e inseguras para el Erario”. Los autores del “ladrillo” destacan que los tributos deben propender a una buena asignación de recursos, a financiar los gastos del gobierno y a lograr una justa distribución de los ingresos, para lo que proponen “cambiar el impuesto a la compraventa por un impuesto al valor agregado (IVA)”, modificar los aranceles a las importaciones, racionalizar la tributación sobre la renta, “crear mecanismos que induzcan el ahorro de las personas y empresas que permitan elevar sustancialmente y en forma rápida los deprimidos niveles de inversión”.

### - Administración pública

La Misión recomendó, en materia de administración pública, “dar comienzo a un programa ininterrumpido encaminado a reorganizar y racionalizar la Administración Pública de Chile”, para entre otras cosas, “elevar el grado de flexibilidad de la Administración mediante la eliminación del sistema de inamovilidad de los empleados públicos” y “emplear menor cantidad de personas, de mayor preparación y mejor remuneradas.” Para los autores del “ladrillo” –haciendo su análisis casi 20 años después, durante los cuales la injerencia del Estado en la economía había aumentado significativamente– esta tarea de reorganización y racionalización de la administración pública debía incluir una redefinición profunda de sus objetivos y funciones, asunto que considera de la esencia misma de todo el programa. Destaca además el “estatismo creciente y asfixiante” de Chile desde los años 1930 y lo asocia al estancamiento de la economía. Sostiene que así se creó “un enorme poder discrecional en las instituciones fiscales, semifiscales y autónomas, que les permite interferir sin contrapeso en la actividad económica”. Se re-

fiere a la politización de la acción estatal y sostiene –entre otras cosas– que “este exceso de control estatal ha hecho que el éxito de las actividades productivas emprendidas dependa mucho más del padrinazgo político –que concede exenciones tributarias o arancelarias, que otorga o niega precios rentables, que permite o prohíbe la importación de sustitutos, que aprueba o no préstamos internos y/o externos, etc.– que de la verdadera rentabilidad social de dichas actividades...”. De allí la recomendación de “descentralizar” la economía, tras-pasando al mercado la mayor responsabilidad posible en la asignación de recursos.

No obstante, los autores del “ladrillo” se apresuran en agregar que “las anteriores consideraciones sobre el estatismo no deben llevar a la errada conclusión que el Estado debe marginarse de cualquier acción en el ámbito económico; muy por el contrario, estimamos que compete al Estado la dirección superior de todo el sistema económico,...”. Es decir, visualizan “la política económica como una función activa del Estado”, tal como está implícito también en el informe de la Misión Klein-Saks.

### - Política crediticia

En materia monetaria y crediticia la Misión consideró indispensable restaurar la “verdadera” función de esas variables, cuál era “la de ayudar al desarrollo de la producción y del comercio, de acuerdo con estimaciones razonables respecto al posible aumento del volumen de transacciones”. Deseaba además, entre otras cosas, que las tasas de interés volvieran “a constituir un freno efectivo sobre la excesiva demanda crediticia”. Finalmente, es evidente la preocupación de la Misión por el uso redistributivo de rentas y especulativo que se estaba haciendo del sistema monetario y crediticio. En el “ladrillo” la visión sobre la materia es casi idéntica. En particular, sostiene que la política monetaria debe ser tal “que provea la liquidez monetaria necesaria para que se puedan transar con facilidad los bienes y servicios, producidos en el

país, a los precios vigentes de que se trate”. Agrega que más dinero sólo produce inflación y menos dinero, deflación.

### - Política de remuneraciones

La Misión era de la opinión que los reajustes generales de remuneraciones eran un elemento que contribuía a la inflación y era partidaria “de la libertad de negociaciones de remuneraciones en el sector privado”, y la aplicación de reajustes en el sector público sobre la base de las posibilidades de financiamiento real, armonizado con la necesidad de “atraer funcionarios públicos competentes”. Por su parte, en el “ladrillo” también la principal preocupación en materia de remuneraciones es su efecto sobre la inflación, proponiéndose la constitución de una Comisión Nacional de Remuneraciones para acordar reajustes en función de la inflación esperada, en vez de la inflación pasada. En materia de remuneraciones, la Misión sin duda tuvo una posición incluso más “radical” que los autores del “ladrillo”.

### - Precios y subsidios

Para la Misión se debía “restablecer el sistema de precios libres para el mayor número de artículos posible”, “fomentando la competencia por medio de la acción anti-monopólica, y permitiendo la importación del mayor número posible de mercaderías, sin límites cuantitativos y con una moderada protección aduanera para las industrias locales.” Recomendó gradualidad en la liberación de precios y “medidas específicas –tales como aumentos de la asignación familiar– con el fin de reducir o amortiguar el impacto de grandes, bien inevitables, aumentos de precios”. Los autores del “ladrillo” favorecían idéntica política, la única coherente con la noción de “descentralización” a la que ya se hecho referencia en varias ocasiones. En especial, el objetivo debía ser “otorgar completa libertad de precios en todas aquellas actividades en que exista un nivel razonable de competencia

interna o externa, establecer un control de precios eficiente en todas aquellas actividades en que existan monopolios o oligopolios no sometibles a la competencia externa, y agilizar la ley anti-monopolios<sup>13</sup> de modo que cualquier entendimiento entre productores para disminuir la competencia entre sí sea drásticamente sancionado”.

### - Política Cambiaria

Implícito en lo que sostiene en su libro la Misión está la noción de que la reforma al sistema cambiario múltiple que existía entonces, era un paso absolutamente clave para lograr un mayor crecimiento económico y que el ideal para ella era un sistema de tipo de cambio único y libremente fluctuante, en el contexto de un sistema de comercio internacional también libre o de protección muy moderada. No obstante, considerando lo que estimaba era lo posible, propuso “un solo tipo de cambio flexible para todas las transacciones de mercaderías, y una sola lista de importaciones permitidas, aplicable a todos los países y sin limitación cuantitativa”. Debía implantarse un sistema de depósitos al contado para lograr una restricción flexible y selectiva de las importaciones, mientras debía mantenerse un mercado libre para las transacciones de capital. El “ladrillo” dedica sorprendentemente poco espacio al tema de la política cambiaria, a pesar de que responsabiliza a la apreciación del peso por el bajo volumen del comercio exterior y en parte también por la mala asignación de recursos existente en Chile antes de 1974. Sostiene que “la política cambiaria descrita ha desincentivado, por otro lado, a las industrias de exportación, ya que el bajo tipo de cambio reinante no permite cubrir los costos internos de producción a precios competitivos con los mercados mundiales.” Concluye que se debe “elevar el tipo de cambio a un nivel real” lo que, junto a otras medidas, “equilibraría la Balanza de Pagos a mediano

13 Ley que había sido propuesta por la Misión Klein-Saks y que fue aprobada en esa época.

plazo y daría un poderoso incentivo a las exportaciones generales y en especial a la agricultura y minería”. Luego sugiere “mantener el tipo de cambio en términos reales a través del tiempo, salvo que haya cambios en las variables reales de la economía que aconsejen alterarlo”.

### Crecimiento económico

La Misión también recomendó medidas a más largo plazo, de tipo estructural. Muchas veces no son más que extensiones de aquellas medidas que consideraban necesarias para estabilizar los precios.

### - Inflación

Por ejemplo, la Misión era de la opinión que “la inflación en gran escala es un desastre de imprevisibles consecuencias para el desarrollo económico, la unidad nacional y la moral de los ciudadanos.” Destaca luego que “destruye la base para cualquier crecimiento verdadero de la renta nacional” y que “arbitrariamente tergiversa la distribución de las rentas”. En especial, recomienda el control de los gastos fiscales y del volumen de crédito, cosa en la que no se diferencian en absoluto, como se ha visto, de la posición de los autores del “ladrillo”.

### Finanzas públicas

En materia de finanzas, la Misión recomienda que “el Gobierno reduzca efectivamente los demás gastos para destinar en cambio mayores sumas, dentro del total constante de gastos, para atender desembolsos en proyectos de desarrollo” y mencionan el Camino Longitudinal como un ejemplo. Se pregunta, además y entre otras cosas, si la CORFO no puede apurar su programa de venta de parte de las acciones en su cartera, si es necesario que el Gobierno continúe manteniendo una línea de navegación aérea, si los privados no pueden

participar en la exploración petrolera, etc. Propone ahorrar recursos en el rubro defensa, haciendo los esfuerzos diplomáticos necesarios para que ello sea posible.

En materia de tributación, propone un nuevo código tributario que incluya temas como: tributación agrícola basada, entre otras cosas, en “tasaciones adecuadas al valor efectivo de las tierras y rentas presuntas de los agricultores”, pero “evitando tasas de impuestos marginales excesivamente altas sobre utilidades comerciales y rentas particulares.” No les preocupaba –y en eso probablemente había una diferencia con los autores del “ladrillo”– que hubieran “nuevos impuestos sobre gastos suntuarios, por ejemplo, viajes y automóviles particulares”, pero sí que se creara “una tributación que estimule la inversión y el ahorro”, materia esta última en que la coincidencia entre la Misión y los autores citados fue total.

La Misión –más que los autores del “ladrillo” y a semejanza de algunos ministros de hacienda de la Concertación posteriormente– advirtió al gobierno sobre los peligros presupuestarios de las fluctuaciones del precio del cobre. En particular, sostuvo que “los programas de gastos fiscales debieran elaborarse siempre sobre estimaciones deliberadamente moderadas de los precios del cobre en el mercado mundial” y que “todos los ingresos que excedan de esta estimación sean gradualmente destinados hacia los proyectos de desarrollo económico básico.”

### Reorganización de la administración pública

En esta materia, la Misión propuso una serie de medidas concretas para la “eliminación del personal innecesario, la reducción de gastos y la fusión de funciones paralelas.” Previo a ello, sostuvo, “será necesario que el país acepte el concepto básico de que los empleados públicos no son dueños de sus puestos” y que “las reparticiones fiscales existen para servir y proteger el interés nacional, y no para represen-

tar los intereses especiales o de grupos determinados.” La Misión hizo poco progreso en esta materia. Para los autores del “ladrillo” esta también es una materia esencial y las medidas que propusieron apuntan –como hemos visto– en la misma dirección.

### El dinero y crédito como instrumento para el desarrollo

La Misión propuso reorganizar los niveles directivos del Banco Central, para reducir las presiones que ejercían los representantes sectoriales en el directorio de la institución y darle más autonomía técnica. No propusieron la autonomía de la institución misma, como tampoco se hizo en el “ladrillo”. Sí propusieron integrar la supervisión de los bancos a las tareas del Banco Central, como era bastante habitual en otros países. En materia de funciones, recomendaron las modificaciones necesarias para que el Banco Central pudiese controlar la cantidad de dinero para lograr la estabilidad de precios: “derogar todos los privilegios especiales de redescuento y devolverle al Banco Central su autonomía sobre el monto y las tasas de redescuento que otorga; aumentar la autonomía y flexibilidad del Banco Central con respecto a la modificación de los encajes legales de los bancos comerciales, y reducir gradualmente el volumen de los préstamos directos al público por parte del Banco Central.” La concordancia de propósitos con la propuesta del “ladrillo” es total.

La Misión y los autores del “ladrillo” comparten otro convencimiento. La Misión sostiene que “está convencida que el nivel de ingresos de que dispone Chile y la voluntad de ahorrar de su población son suficientes para garantizar un resurgimiento de las actividades de los bancos hipotecarios y los mercados de bonos, una vez que la estabilidad monetaria esté firmemente restablecida”. Propone, eso sí, que los bancos comerciales puedan establecer departamentos de ahorro. No obstante lo anterior, el “ladrillo” –menos optimista sobre las posibilidades de lograr estabilidad de precios

a corto plazo— profundiza más en esta materia, proponiendo —entre otras cosas— generalizar la reajustabilidad de los instrumentos financieros.

## Remuneraciones y seguridad social

La Misión sostiene que “a largo plazo, solamente la libre negociación de sueldos y salarios puede restablecer una relación razonable entre aumentos de salarios y aumentos de productividad” y “corregir las graves distorsiones en las remuneraciones relativas de los distintos grupos”. Culpa a la fijación oficial de salarios el aumento relativo de las remuneraciones de los empleados y la caída relativa de ingresos de los obreros. Sin embargo, son partidarios de una remuneración mínima, que debiera ser fijada “por debajo de la remuneración media corriente” y “debería aplicarse rigurosamente para proteger a los grupos más débiles”. En estas materias, como ya se vio, la Misión no se diferencia —en lo esencial— del pensamiento de los autores del “ladrillo”.

La Misión fue sumamente crítica del sistema de seguridad social existente en Chile y propone las bases de una reforma para hacerlo más eficiente. Dice que “los actuales regímenes de seguridad social y salud pública sirven estas necesidades en forma por demás defectuosa y a un costo fuera de toda proporción con los beneficios percibidos.” Sin embargo, a diferencia de los autores del “ladrillo”, no propuso reemplazar el sistema de reparto existente por uno de capitalización y se limitaron a recomendar una serie de reformas específicas —muy profundas por cierto— al modelo existente<sup>14</sup>.

## Precios y subsidios

En este aspecto, como ya se vio, la coincidencia entre

14 La Misión entregó al gobierno un informe que trata con profundidad el tema de la seguridad social. Ver Klein-Saks 1958b.

el informe de la Misión y el “ladrillo” es prácticamente total. El primero sostiene que después de 2 años y medio de trabajo en Chile “ha llegado a la conclusión de que con muy raras excepciones, el control directo de precios por parte del Gobierno en Chile no logra producir resultados efectivos”. La Misión reitera una serie de medidas que permitirían tener precios libres y competitivos y acepta, para las empresas de utilidad pública, fijaciones de precios. Aconseja la Misión “el término de subsidios destinados a mantener precios artificialmente bajos de ciertos productos importantes” y agrega que “los subsidios pueden otorgarse, en las actuales condiciones de la economía chilena, solamente a expensas de la inversión o por intermedio de financiamiento inflacionario”.

## Comercio exterior e inversión exterior

La Misión es de la opinión que “el comercio internacional y las inversiones extranjeras son de suma importancia en el mejoramiento del standard de vida en Chile. Una política dirigida hacia la autarquía nacional sería excesivamente costosa y completamente imposible de sostener en la práctica, aun cuando fuera aplicada sólo a ciertos rubros de mercaderías”. Luego opina que durante el período en que ellos estuvieron en Chile hubo mucho progreso en materia de liberalización del comercio y de política cambiaria. Se refiere a la necesidad de hacer una reforma arancelaria que reemplace el sistema de depósitos previos que ellos idearon para la transición, de modo que “los aranceles se fijen a un nivel que presten una protección ajustadamente razonable y que no permitan a ninguna industria perpetuar la ineficacia y la producción a costos excesivos”. En materia cambiaria opina que “un tipo de cambio uniforme para todas las transacciones de mercaderías seguirá representando el mejor impulso para la expansión del comercio de Chile.” Agrega que “la repetición de este error —se refiere a la tendencia histórica hacia la sobrevaluación cambiaria de las autoridades chilenas con anterioridad a las reformas de los últimos años— podría

destruir la sólida base construida en aras del crecimiento del comercio internacional de Chile ...". Como hemos visto, el "ladrillo" expresa similares puntos de vista, aunque es en esta materia –quizás más que en ninguna otra- en que se nota la influencia de la práctica en que, ambos moviéndose en la misma dirección, la Misión es menos radical en sus recomendaciones que los autores de el "ladrillo".

## Observaciones finales

Los programas de la Misión Klein-Saks y de los "Chicago-Boys", repasados en los párrafos anteriores y revelados en el informe que dejara la Misión al abandonar el país en 1958 y en el "ladrillo", respectivamente, son muy parecidos en lo esencial. Ambos abogan por una economía de mercado abierta al comercio y al financiamiento internacional, otorgándole al Estado un papel importante en el establecimiento de las reglas del juego y en su posterior control de cumplimiento, y también en el financiamiento de los programas sociales. Pero también son muy parecidos -como quedó en evidencia en esta sección- en muchas de las medidas específicas, especialmente en el ámbito puramente económico.

Además de la indudable diferencia de la forma de presentación de las medidas, en que es evidente que la Misión tuvo menos libertad para expresar sus preferencias o, si se prefiere, tuvo más conciencia de las restricciones puramente políticas existentes, los dos documentos difieren en que el "ladrillo" uno, enfoca con mayor profundidad y visión diferente, las políticas públicas recomendables en el área social y dos, dedica todo un capítulo a la política agraria.

En el área social, en el "ladrillo" ya se vislumbra claramente la idea del aprovisionamiento privado de bienes públicos, que luego permitió crear mercados competitivos en la oferta de viviendas, educación, salud y pensiones, todos financiados al menos parcialmente con recursos públicos. También destaca la importancia que se le da a la educación

en el "ladrillo" como requisito para lograr el desarrollo, tema que prácticamente no es tocado en el informe de la Misión.

Pero en lo puramente económico, no cabe la menor duda de que ambos programas tienen un eje e inspiración común, cuál es la teoría económica que en esas décadas se enseñaba en los principales centros de estudio de los EE.UU., Europa y Japón y la visión de una sociedad democrática, en que prevaleciera el mayor grado de libertad individual compatible con el mismo derecho de los demás.

## 4. UN SIMPLE EJERCICIO CONTRAFACTUAL

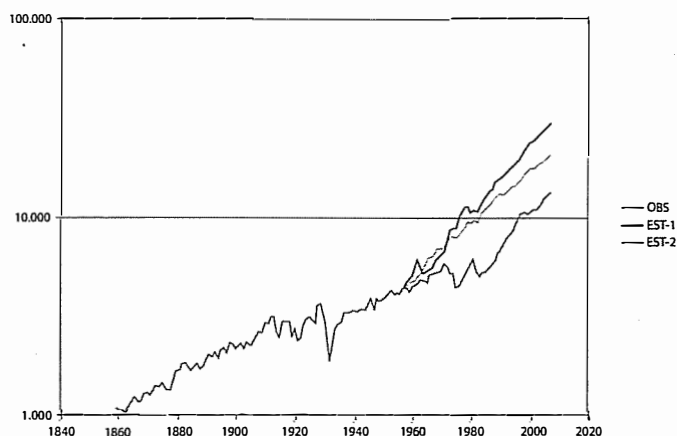
Las políticas recomendadas por la Misión Klein-Saks al gobierno del presidente Carlos Ibáñez del Campo -que no se implementaron, por lo que continuó el deterioro relativo de la economía chilena- son similares a las que casi 20 años después le recomendaron al régimen militar los "Chicago-Boys". Éstas últimas sí se adoptaron y contribuyeron decisivamente a la aceleración de la tasa de crecimiento de Chile en relación a la de los EE.UU. y del resto del mundo. Por ello es posible argumentar que el abandono del programa de la Klein-Saks probablemente tuvo costo en términos de bienestar para los chilenos. Pero ¿cuán importante fue este costo?

Se puede hacer un simple ejercicio contra-factual para lograr obtener una estimación del costo de no haber adoptado el programa de la Misión Klein-Saks. Comparamos la evolución del PIB per cápita de Chile en relación de aquél de los EE.UU., con aquella que se habría dado a partir de 1958 si es que Chile hubiera tenido la misma tasa de convergencia que la observada desde 1973 (hipótesis favorable) o si, en su defecto, hubiera tenido la misma tasa de convergencia promedio de la década 1997-2007 (hipótesis desfavorable). Con esos cálculos a mano, es posible estimar la tasa de crecimiento de Chile para cada uno de los dos ejercicios contra-factuales. Los re-

sultados se pueden observar en el gráfico N°3 e indican que el PIB per cápita de Chile, que en 2007 fue efectivamente de US\$ 13.177, hubiera alcanzado entre US\$ 20.342 y US\$ 29.184 si se hubiera adoptado las medidas sugeridas por la Misión Klein-Saks (todo lo demás igual). Aún más, entre 1958 y 2007, los ingresos observados con respecto a los contra-factuales, ambos años incluidos y *para cada ciudadano*, habrían sido entre US\$ 200.000 y US\$ 320.000 menores. Para una familia eso equivale, muy aproximadamente por cierto, a una pérdida de riqueza de la no despreciable suma de un millón de dólares.

Gráfico 3

Evolución del PIB per cápita de Chile (1860-2007) y dos estimaciones contra-factuales para el período 1958-2007 (US\$ del año 2007)



Fuente: Díaz, Lüders y Wagner (2007 y 2010, base da datos de Eh.Cliolab) y elaboración propia.

Obviamente estos ejercicios contra-factuales son criticables desde muchos puntos de vista. Desde luego se puede argumentar que las condiciones de la economía mundial no eran las mismas en 1955 que en 1973, en especial, que el gra-

do de globalización de entonces fue mucho menor. Es decir, la apertura comercial y financiera, que en 1973 dio excelentes frutos, a lo mejor no los habría dado en 1955. Un contraargumento es que los países del este de Asia, que se abrieron comercialmente incluso antes que 1955, tuvieron resultados económicos aún más espectaculares que los de Chile que recién se abrió a fines de 1973. Otro argumento podría ser que el ejercicio realizado es en extremo simple y que una mejor estimación contra-factual se podría haber logrado a partir de un modelo de la economía chilena, inserta en un modelo de la economía mundial. La verdad es que un ejercicio de esa naturaleza –fuera de implicar un gasto enorme de recursos– es tan complejo que probablemente sus estimaciones contengan un porcentaje de error mayor aún al realizado. La importante es que –aún suponiendo errores muy significativos– la magnitud del Producto, riqueza y bienestar perdido por no haber continuado con el programa de la Klein-Saks es enorme.

## 5. CONCLUSIONES

Este trabajo comparó los programas económicos propuestos por la Misión Klein-Saks y por los autores del “ladrillo”, generalmente conocidos como los “Chicago-Boys”. El análisis llevó a la conclusión que, sobre todo en los aspectos puramente económicos –léase políticas de precios, salarios, mercado de capitales, comercio exterior, fiscal, monetaria, inversión externa, etc., etc. y el rol correspondiente del Estado– los modelos implícitos en las propuestas de ambos son muy parecidos.

Dado lo anterior y considerando el relativo éxito de las reformas post-1973, surge de inmediato la pregunta del costo para Chile o los chilenos –en términos de Producto perdido– de haber abandonado el programa de la Klein-Saks en junio de 1958. El simple ejercicio contra-factual realizado en la sección anterior del trabajo, que sin pretender dar estimaciones exactas, sugiere que éste en todo caso fue muy significativo.



Pero ¿por qué un programa fue abandonado y el otro no? La búsqueda de la respuesta a la pregunta anterior nos lleva de inmediato al ámbito de la economía política. En Chumacero, Fuentes, Lüders y Vial (2007) se sugiere que fue la enorme crisis económico-social en Chile a comienzos de los años 1970 –después de haber “fracasado” los intentos conservador, reformista y revolucionario de los presidentes Alessandri Rodríguez, Frei Montalva y Allende Gossens de dinamizar la economía, reducir los niveles de pobreza y eliminar la inflación– que hizo posible realizar drásticas reformas económico-sociales. La defensa de intereses particulares de la mayoría de los chilenos se subordinó al interés colectivo. Puesto de otra manera, los chilenos ya tenían muy poco que perder y estuvieron dispuestos a pagar el costo de la transformación económica hacia un modelo –una economía de mercado, abierta al comercio y financiamiento internacional, en que el Estado jugaría un papel subsidiario– que aún no había sido probado.

En 1955 la situación era diferente. En Chile la recuperación económica después de 1932 fue espectacular y durante los años 1940, a pesar de la segunda guerra mundial, la economía chilena siguió creciendo a una tasa aceptable bajo una economía mixta caracterizada por una política de sustitución de importaciones. El problema más impopular parecía ser la inflación, que hacia mediados de los años 1950 bordeó el 80 por ciento, una tasa muy elevada para la época, a pesar de que también en esos años los niveles de pobreza dejaron de reducirse y la distribución del ingreso se empezó a hacer más desigual. Es entonces que el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo decidió invitar a la Misión Klein-Saks, cuyas medidas lograron desactivar la bomba inflacionaria y ordenar en algún grado el manejo macro-económico y de comercio internacional. Entonces en 1957 bastaron algunas manifestaciones callejeras –graves sin duda– para que el gobierno optara por terminar el contrato con la Misión Klein-Saks. En comparación, por ejemplo en 1982, manifestaciones similares en plena crisis bancaria indujeron al régimen militar a hacer algunos ajustes temporales al programa, pero ya en 1985 –superada la fase

aguda de la crisis y con la economía creciendo– se continuó con la implementación del programa originalmente adoptado.

De los casos relatados en este trabajo, es evidente que son las circunstancias y las instituciones políticas que juegan un rol clave y complementario con el aporte de los tecnócratas en la implementación de las medidas necesarias para que una economía prospere con estabilidad. Este último aporte –esencialmente de carácter técnico– es una condición necesaria, pero no suficiente, para que un país tenga las estructuras y políticas económico-sociales necesarias para crecer. Chile tuvo la fortuna de contar con este aporte. En 1955 se contrató en el extranjero y en 1973, gracias al entrenamiento recibido principalmente en los EE.UU. y desde mediados de los años 1950, de alrededor de un centenar de economistas chilenos. En el primer caso, el de la Misión Klein-Saks, no existieron las condiciones político-institucionales para perseverar en el esfuerzo de reforma una vez que el peligro de una crisis económico-social de proporciones mayores se disipó y los grupos organizados, tanto empresariales como sindicales, volvieron a sus prácticas tradicionales. En el segundo caso estos grupos llegaron tan debilitados a fines de 1973, que la resistencia a las reformas propuestas fue mínima.

En todo caso, la lección de nuestro análisis es clara. En primer lugar, postergar un conjunto de reformas necesario para que un país relativamente estancado vuelva a crecer a tasas normales tiene un alto costo en términos de Producto perdido. Eso es lo que le pasó a Chile cuando no continuó en 1958 con el paquete de reformas propuesto por la Misión Klein-Saks.

En segundo lugar, no basta con tener buenos asesores económicos o tecnócratas, sino también es necesario contar con el apoyo político-institucional para poder implementar sus recomendaciones, que a menudo no van a ser populares. En ese sentido, el exceso de poder de los sindicatos obreros y/o de los gremios empresariales, que defenderán sus intereses, en desmedro del poder de un gobierno interesado en maximizar

el bien social, puede ser el principal impedimento para las reformas. Ese, probablemente, fue el caso en Chile a mediados de los años 1950.

Y finalmente, es posible argumentar que hubo varios intentos de reforma del sistema económico chileno a partir de 1955, todos en la misma dirección, es decir, orientados a institucionalizar en el país una economía de mercado abierta. Algunos de estos intentos fueron muy moderados y otros más audaces. Acá se describieron los dos más radicales –el de la Misión Klein-Saks y el de los “Chicago Boys”. Sin embargo, los programas económicos de Jorge Alessandri Rodríguez y muy especialmente, el de Eduardo Frei Montalva, hicieron esfuerzos de reforma que, en sus objetivos últimos, tampoco fueron muy distintos a los dos primeros nombrados.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- CEP. 1994. *Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno*. (popularmente conocido como “El ladrillo”). Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Chumacero, Rómulo, Rodrigo Fuentes, Rolf Lüders, y Joaquín Vial. 2007. “Understanding Chilean Reforms”. En J. M. Fanelli (ed.), *Understanding Market Reforms in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan
- Díaz, José, Rolf Lüders y Gert Wagner. 2007. “Economía chilena 1810-2000. Producto total y sectorial. Una nueva mirada”, Documento de Trabajo del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile No. 315
- Díaz, José, Rolf Lüders y Gert Wagner. 2010. “La República en Cifras”. EH Clio Lab-Iniciativa Científica Milenio. URL: <http://www.economia.puc.cl/cliolab>
- French-Davis, Ricardo. 1973. *Políticas económicas en Chile: 1952-1970*. Santiago, Ediciones Nueva Universidad.
- Haindl, Erick. 2006. *Chile y su desarrollo económico en el siglo XX*. Santiago: Universidad Gabriela Mistral.

Klein-Saks. 1958. *El Programa de Estabilización de la Economía Chilena y el Trabajo de la Misión Klein-Saks*. Santiago: s/i.

Klein-Saks. 1958b. *El sistema de previsión chileno: Informe de la Misión Klein & Saks*. Santiago: s/i.

Lüders Rolf. 1998. "The Comparative Performance of Chile 1810- 1995". *Estudios de Economía*, Vol. 25 (2), pp. 217-249.

Maddison, Angus. "Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2008 AD". URL: [http://www.ggdc.net/maddison/Historical\\_Statistics/vertical-file\\_02-2010.xls](http://www.ggdc.net/maddison/Historical_Statistics/vertical-file_02-2010.xls)

Meller, Patricio. 1996. *Un siglo de economía política chilena (1891-1990)*. Santiago: Editorial Andrés Bello.

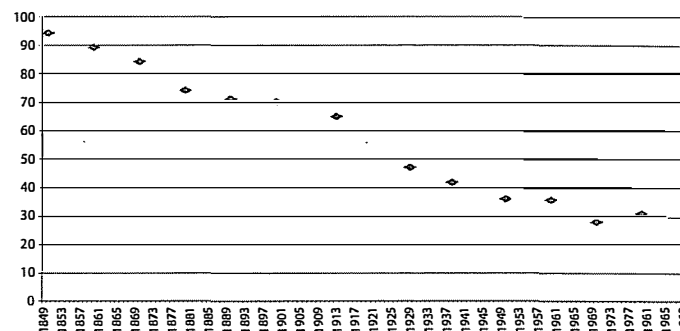
Milos, Pedro. 2007. *Historia y memoria*. Santiago: LOM.

Prados, Leandro. 2005 "Growth, inequality and poverty in Latin America: historical evidence, controlled conjectures", Universidad Carlos III Working Paper No.05-41(04)

## APÉNDICE A

Gráfico N° A1:

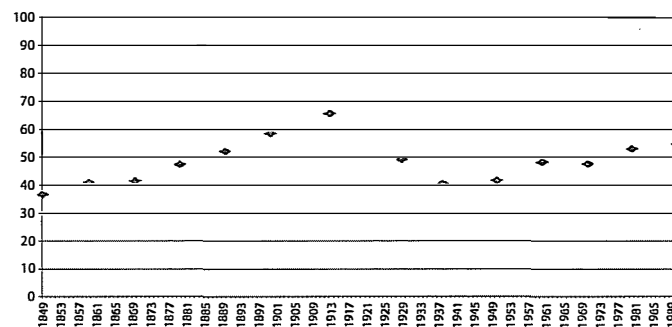
Pobreza en Chile  
(porcentaje de la población)



Fuente: Prados, L. (2005)

Gráfico N° A2:

Distribución del ingreso en Chile  
(Coeficiente de Gini)



Fuente: Prados, L. (2005)

## EPÍLOGO

### LA IMPORTANCIA DEL CAPITAL HUMANO Y DE LAS INSTITUCIONES EN UN PROCESO DE REFORMA ECONÓMICA: DOS PROGRAMAS COMPARADOS

Juan Pablo Couyoumdjian y  
Cristián Larroulet

Durante los años 1940s y 1950s, la persistencia inflacionaria representaba una característica regular de la economía chilena. Este carácter crónico de la inflación llevaría, a lo largo de los años, a la implementación de una serie de programas estabilizadores que tendrían, a su vez, un éxito bastante dispar. En 1955, sin embargo, cuando la tasa de inflación alcanza por primera vez niveles especialmente altos en el país el gobierno del Presidente Carlos Ibáñez del Campo decide contratar a un equipo de asesores extranjeros para llevar a cabo un (nuevo) programa de estabilización económica. Aunque asumió oficialmente en noviembre de 1952, para marzo de 1955 Ibáñez ya había tenido seis Ministros de Hacienda diferentes (Juan Bautista Rossetti, Felipe Herrera, Guillermo del Pedregal, Jorge Prat, Francisco Cuevas y Sergio Recabarren), con la consecuente diversidad de enfoques para hacer frente a los problemas inflacionarios del país. Esta falta de constancia e incluso de consistencia en el manejo de la política económica llevó a la crítica situación de 1955 y, de esta manera, hacía urgente

el gobierno un cambio drástico en el manejo económico. Como es bien sabido, el equipo finalmente contratado por el gobierno chileno sería el de la empresa consultora norteamericana Klein & Saks, cuyo socio principal había tenido una experiencia previa en materia de asesoría económica en el Perú a fines de los años 40. La misión arribó a Chile en septiembre de 1955, y ya hacia principios de 1956 se empiezan a apreciar los primeros resultados de su trabajo, en particular en términos de una reducción de la tasa de inflación observada en el país.

Resulta especialmente interesante anotar que más allá de su programa anti-inflacionario, la Misión Klein-Saks preparó también un programa de reformas globales de la economía chilena (Klein y Saks, 1958; ver también Lüders, este volumen). Este programa no habría de ser adoptado en su totalidad, y varias de las iniciativas acogidas tampoco perdurarían en el tiempo. Como ha explicado Rolf Lüders, los costos de esta inacción habrían de ser muy altos; justamente por esto, y complementando el análisis de Lüders, en este epílogo queremos detenernos en este problema. En particular aquí vamos a argumentar que una de las razones por las cuáles este programa global de reformas fracasó es que la Misión Klein-Saks no logró articular una masa crítica de economistas que abogara y perseverara en un proyecto de reformas económicas como el planteado. A esto se suma el hecho de que la política económica estaba sujeta a los vaivenes de ciclo político, lo que representaría una barrera muy poderosa contra la implementación de un proceso de ajuste y de reformas económicas en el país.

## 1. UNA DEBILIDAD ESTRUCTURAL DE LA MISIÓN KLEIN-SAKS

Dentro de varias críticas que surgieron al trabajo de la Misión Klein Saks durante su estadía en nuestro país, una que llama especialmente la atención fue la que expuso Aníbal Pinto al momento de anunciarse en la prensa la contratación de esta misión. En *Panorama Económico* Pinto escribía que,

No se conoce un caso en que [misiones de este tipo] hayan sido de alguna utilidad. Y esto por causas fácilmente discernibles. Los problemas generales de carácter económico están enraizados en la vida nacional; son inseparables de muchos otros fenómenos, políticos, sociales, históricos y de todo orden, que se hallan fuera de la órbita especializada de los economistas y más aún de los expertos extranjeros. En estas materias, los 'blue-prints' de peritos formados en escuelas propias, alimentados por experiencias sui generis y huérfanos, por lo general, de conceptos sólidos sobre los problemas del desarrollo económico, serán siempre material nutritivo para las polillas. (*Panorama Económico* No. 126, 15/julio/1955)

Esta misión de expertos representaría, entonces, la quintaesencia del "síndrome del economista visitante" (Hirschman 1986); del proceder de expertos extranjeros que actúan como asesores en un país determinado y proponen soluciones de tipo globales a partir de un conocimiento más bien básico de la realidad en estas naciones. Este es el pecado original de los equipos de expertos extranjeros, que se ve agravado porque en los países receptores de sus recomendaciones existe una sensación de que éstos vienen a imponer una visión externa, que puede ser incluso ajena a la realidad local<sup>1</sup>.

Más allá de esta cuestión, hay un par de puntos adicionales que surgen a partir de esta cita sobre los cuáles vale la pena elaborar aquí. Por una parte, es importante anotar que este desprecio al trabajo de una misión que ofrece soluciones económicas integrales a macro-problemas, se contraponen (incluso para el mismo Aníbal Pinto más adelante en su artículo citado), con una evaluación positiva a la labor que pueden hacer equipos de asesores técnicos invitados para analizar cues-

1 Esta parece ser una constante en programas de este tipo. Como ha explicado P. T. Bauer (2000) ese ha sido el problema de muchos programas de asistencia de organismos internacionales a países en vías de desarrollo a lo largo del siglo XX.

tiones más específicas. Existen, en otras palabras, distintos ámbitos y niveles de una labor de consultoría internacional, los que pueden ser más o menos valiosos para los países receptores de la misma. Problemas más acotados requieren, en todo caso, de un especialista de otro tipo, cuyo actuar y relación con la administración pública local será también distinto.

Por otra parte, a partir de la cita anterior se aprecia también la importancia que tiene para el éxito de las misiones económicas internacionales de tipo integral el formar una masa crítica de apoyo en un país. A menos de que exista un soporte político de antemano para el mismo, el programa de reformas propuesto será de corta vida (véase, también, Hirschman 1963). En este sentido, nos encontramos con la paradoja de que un elemento clave de la reputación de un equipo de expertos extranjeros, esto es su independencia respecto de consideraciones de política interna, es también una limitación importante de su capacidad de influencia.

La Misión Klein-Saks presentaba debilidades bastante patentes en estos ámbitos, particularmente en cuanto a no contar con un sostén político, quedando virtualmente sujeta a la voluntad y convicción anti-inflacionaria del Presidente Ibáñez (que no resultaría muy intensa). Asimismo, su dependencia de funcionarios extranjeros era evidente. Cada vez que el trabajo de la misión se alargaba (recordemos que esta iba a ser inicialmente una tarea de menos de un año de duración, pero se terminó extendiendo por varios años), el problema de armar equipos de trabajo debía volver a ser abordado, de forma de “asegurar el personal adecuado”<sup>2</sup>. Este problema de armar equipos surge en buena medida porque la relación de la misión con la burocracia local era bastante limitada. Por cierto, uno puede argumentar que esta complicación se puede deber a una escasez de capital

2 Esta expresión es de J. Prescott Carter en una carta en la cual se comunica con el Ministro de Hacienda Oscar Herrera Palacios respecto de una prórroga del contrato de la Misión; ver J. Prescott Carter a Ministro Oscar Herrera Palacios; Santiago, 2 de abril de 1956.

humano local en Chile; después de todo, los miembros del equipo de asesores externos efectivamente tenían una experiencia considerable en materias económicas y financieras, cualidades que puede no haber sido muy fácil de conseguir en nuestro país en esa época, cuando el mercado de capitales estaba atrofiado por las regulaciones existentes y la profesionalización de la economía, especialmente en el ámbito de la elaboración de políticas públicas, recién se estaba gestando<sup>3</sup>.

En todo caso, como recordaría también el Ministro de Hacienda de la época, Oscar Herrera Palacios, al conversar en 1961 con Albert Hirschman, esta Misión estaba constituida por demasiados expertos de corto plazo, que iban y venían por períodos cortos de tiempo<sup>4</sup>. Esto nos da señales de una limitación muy clara del trabajo de la misión en términos de crear un equipo permanente de técnicos involucrados y comprometidos con el proceso de reformas que se estaba llevando a cabo.

## 2. MIENTRAS TANTO...

En 1956, durante el gobierno del Presidente Carlos Ibáñez del Campo, se produjo otro evento que habría de influir de forma clave en la historia económica de Chile: el Decano de la Facultad de Comercio y Ciencias Económicas, Julio Chaná, y el encargado del Programa de Cooperación Técnica de Estados

3 La lista (inicial) de miembros de la Misión, encabezada por J. Prescott Carter, ex-funcionario del First City National Bank of New York, e integrada también por, L. Werner Knoke, Philip Glaessner, William E. Schmelze, Robert Carlyle Beyer, y Thomas H. Lockett, Secretario Ejecutivo de la Misión, apareció en la prensa nacional antes de que la Misión aterrizara en Chile. En *El Mercurio* la información, acompañada de una breve biografía de cada miembro, apareció en la edición del 1 de septiembre de 1955.

4 Princeton University, Mudd Library, Albert O. Hirschman Papers, Box 40, Folder 3 (Chile –Interviews, 1961).

Unidos en Chile, Albion W. Patterson, firman un convenio de cooperación entre la Universidad de Chicago y la Pontificia Universidad Católica, bajo el patrocinio del gobierno de Estados Unidos (Vial 1999). Este convenio permitió la venida de destacados profesores norteamericanos a Chile y la realización de estudios de post grado de decenas de profesionales chilenos tanto en los programas de economía como de negocios en esa prestigiosa universidad norteamericana<sup>5</sup>.

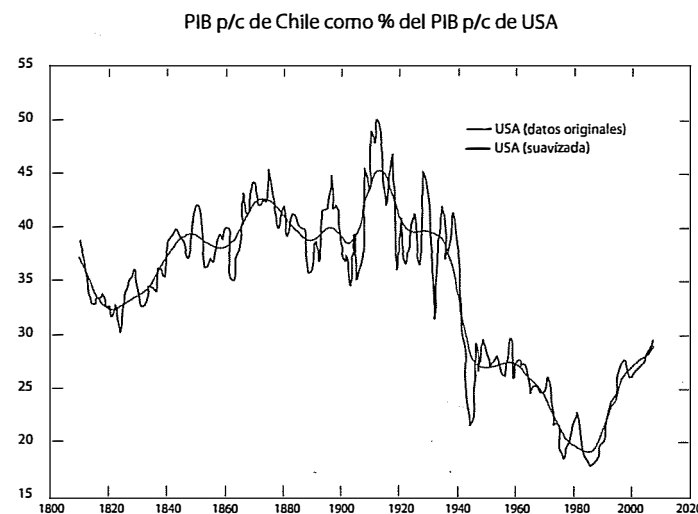
En las décadas siguientes, la economía nacional cambió profundamente gracias a este acuerdo. A partir de este convenio se produce un cambio en el capital humano formado en la enseñanza de la economía y de la administración. A su vez, cuando a partir de 1974 algunos de los economistas que habían estudiado en la Universidad de Chicago entran al servicio público en los ministerios del área económica y social del Gobierno Militar, estas ideas pudieron ser transformadas en políticas públicas (Larroulet 2007).

Respecto del primer punto, gracias a la influencia de los economistas de Chicago se evidencia en Chile un cambio claro en términos de la enseñanza de economía, la cual se aborda de acuerdo a un modelo coherente respecto del funcionamiento de un sistema de economía de mercado, y de otras materias financieras y contables. De esta forma, el convenio en cuestión influyó decisivamente en la modernización de los programas de enseñanza, tanto en la Universidad Católica como también en otras universidades chilenas (Larroulet y Domper 2004). Así, gradualmente los programas de los cursos, las lecturas y textos recomendados, fueron los que las más prestigiosas universidades del mundo enseñaban.

5 En nuestro país los profesores americanos habrían de participar también en los debates económicos de la época, incluyendo el problema de la inflación; en este sentido véase, por ejemplo, en *Panorama Económico* los trabajos de John Deaver (No. 164, 12/abril/1957), y los debates entre Flavián Levine y Martin Bailey (Nos. 159 y 160, 28/diciembre/1956 y enero/1957) sobre estos temas.

Cuando estas ideas en materia de conducción económica tuvieron la oportunidad de ser transformadas en políticas públicas se establece un entorno favorable al establecimiento de una economía de mercado en el país<sup>6</sup>. En este período no sólo se acentuó la formación de economistas qua-capital humano sino que se pasó a otra etapa: la de las políticas y las instituciones que posibilitaran el desarrollo. Esto se tradujo en un quiebre de tendencia del crecimiento económico en Chile (ver, también, Galetovic 1998, Larroulet 2003, y Lüders 1998). Una buena manera de ilustrar este proceso se aprecia en el gráfico 1 que muestra justamente la convergencia de la economía chilena (en términos del PIB per cápita) a los niveles de desarrollo de la economía de Estados Unidos a partir de principios de los años 80.

Gráfico 1



Fuente: Lüders 1998

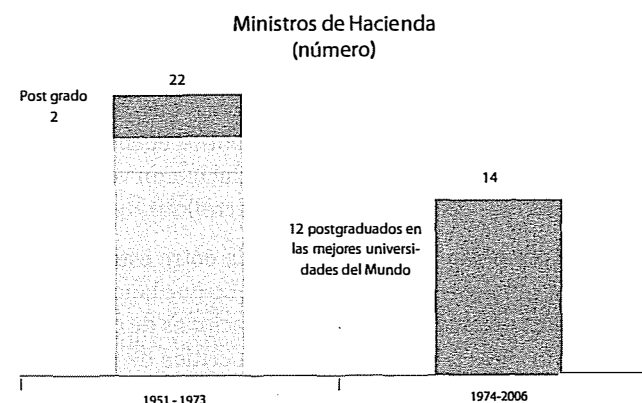
6 La elaboración de "El Ladrillo" muestra el rol de estos equipos humanos en este proceso; sobre este documento véase id (1992) y Fontaine (1988).

Como se observa en el gráfico anterior este proceso de buenas políticas públicas se ha mantenido desde el retorno a la democracia en 1990. Los Gobiernos de la Concertación, cuyos líderes habían sido críticos de las reformas económicas realizadas durante los 70 y los 80, mantuvieron las bases de esas políticas y sus instituciones fundamentales. Además se preocuparon de llevar a los cargos públicos del área económica a personas capaces con post grados en universidades de alto prestigio internacional. En otras palabras, se puede plantear la hipótesis de que una externalidad positiva del acuerdo entre la Pontificia Universidad Católica y la Universidad de Chicago ha sido elevar la calidad de la enseñanza, del debate público y de la política económica y empresarial. Dos datos ilustran esta realidad. El primero es constatar que, según uno de los últimos rankings de la revista *América Economía*, entre los 10 programas de MBA con el mejor cuerpo docente de Latinoamérica hay cinco universidades chilenas<sup>7</sup>.

Por otra parte, ello se puede apreciar también a partir de la formación de las máximas autoridades económicas de Chile a través del tiempo. Como se muestra en el Gráfico 2, que ilustra la evolución de la trayectoria académica de los Ministros de Hacienda a lo largo de los últimos 50 años, entre 1974 y 2006 todos los Ministros tienen grados de Master o Doctor. Ello evidencia un cambio en la profesionalización de la economía en Chile durante el siglo XX (Montecinos 1998, Silva 2009). Evidencia anecdótica sobre la profesionalización del aparato público en otros niveles (incluyendo los equipos de asesores de las máximas autoridades económicas) también es importante de tener presente aquí.

<sup>7</sup> *América Economía*, junio 2009.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia a partir de datos en *Revista América Economía*

### 3. DOS PROGRAMAS COMPARADOS

La institucionalidad política es una condición suficiente para llevar a cabo un programa de reformas económicas, pero contar con un equipo económico y una masa crítica de economistas con el capital humano requerido es una condición necesaria.

El general Carlos Ibáñez no tuvo la convicción requerida para llevar a cabo las reformas que propuso la Misión Klein-Saks. Casi dos décadas después el general Augusto Pinochet sí tuvo esta convicción, aunque el preservar en el programa de reformas fue una cuestión muy compleja en varios momentos, especialmente después de la crisis de los años 80 (Fontaine 1988). Obviamente, existen importantes diferencias en el entorno político en estos períodos que pueden haber influido en el comportamiento de quienes dirigían los destinos del país. Ello está asociado también a consideraciones de tipo institucionales. A mediados de los años 50, la política económica chi-



lena estaba expuesta a una serie de presiones sectoriales; de esta forma, los intereses creados en torno al estado empresario llevaban a que la política económica dependiera críticamente de los equilibrios políticos en el Congreso Nacional (Ibáñez 2003). Sin una constitución fiscal o monetaria que limitara la influencia política sobre el manejo de la política económica en el país el manejo económico no podía conducir a un verdadero proceso de reformas económicas pro-desarrollo<sup>8</sup>.

Existe por otra parte otra diferencia entre estos episodios que no es suficientemente destacada. Lo que hemos argumentado aquí es que más allá de consideraciones de otro tipo, la Misión Klein-Saks no generó una masa crítica de profesionales que apoyaran y perseveraran en el programa de reformas propuesto (y este capital humano tampoco existía con anterioridad). Aquí estamos utilizando el concepto de masa crítica en el sentido de Thomas Kuhn (1962), lo que implica reconocer y enfatizar el rol que juegan todos los agentes participantes (e involucrados) en los debates económicos en términos de trabajar con los paradigmas vigentes. Arnold Harberger (1993) ha destacado el papel clave jugado por parte de un grupo de “héroes” en las reformas implementadas en el país en los años 70 y 80. Uno podría agregar que el equipo de “Chicago Boys” generó un verdadero cambio de paradigma en Chile. Ello es un factor importante para explicar su éxito.

---

8 Sobre la idea de una “constitución fiscal”, véase Buchanan y Brennan (2000), y Buchanan (1999). En este sentido, las reformas económicas implementadas durante el gobierno militar transformaron la institucionalidad política y económica, fortaleciendo el derecho de propiedad y consagrando el rol subsidiario del estado en la economía.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bauer, Peter T. 2000. *From Subsistence to Exchange and Other Essays*. Princeton: Princeton University Press.
- Brennan, Geoffrey y James M. Buchanan. 2000. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Indianapolis: Liberty Fund, Inc.
- Buchanan, James M. 1999. *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*. Indianapolis: Liberty Fund, Inc.
- Fontaine Aldunate, Arturo. 1988. *Los Economistas y el Presidente Pinochet*. Santiago: Zig-Zag.
- Galetovic, Alex. 1998. “Desatando a Prometeo: Reformas microeconómicas en Chile 1973-1989”. *Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, Vol. 2 (1), pp. 131-155.
- Harberger, Arnold C. 1993. “Secrets of Success: A Handful of Heroes”. *American Economic Review*, Vol. 83 (2), pp. 343-350.
- Hirschman, Albert O. 1986. *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hirschman, Albert O. 1963. “Inflation in Chile”. En su *Journeys Towards Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America*. New York: The Twentieth Century Fund, pp. 161-223.

- Ibáñez, Adolfo. 2003. *Herido en el Ala: Estado, oligarquías y subdesarrollo. Chile 1924-1960*. Santiago: Editorial Biblioteca Americana.
- Klein-Saks. 1958. *El Programa de Estabilización de la Economía Chilena y el Trabajo de la Misión Klein & Saks*. Santiago: s.i.
- Kuhn, Thomas. 1962. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- 'El Ladrillo': *Bases de la política económica del gobierno militar chileno*. 1992. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Larroulet, Cristián. 2007. "Chicago y el Rol del Estado en la Microeconomía". En F. Rosende (Ed.), *La Escuela de Chicago: Una mirada histórica a 50 años del convenio Chicago / Universidad Católica*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, pp. 201-217.
- Larroulet, Cristián. 2003. "Políticas Públicas para el Desarrollo". *Estudios Públicos* 91, pp. 153-179.
- Larroulet, Cristián y Ma. de la Luz Domper. 2004. "La enseñanza de economía". En *Anales del Instituto de Chile*, Vol. XXIV (2).
- Lüders, Rolf. Este volumen.
- Lüders, Rolf. 1998. "The Comparative Economic Performance of Chile". *Estudios de Economía* 25 (2), pp. 217-249.
- Montecinos, Verónica. 1998. *Economists, Politics and the State: Chile 1958-1994*. Amsterdam: CEDLA Latin American Studies.
- Silva, Patricio. 2008. *In the name of reason, technocrats and politics in Chile*. University Park: PSU Press.
- Vial, Gonzalo. 1999. *Una Trascendental Experiencia Académica: Una historia de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia*

*Universidad Católica de Chile y la Nueva Visión Económica*. Santiago: Fundación Facultad de Ciencias Económicas, PUC.

## ANEXO

### LAS IDEAS DE LA MISIÓN KLEIN & SAKS SOBRE EL FUTURO ECONOMICO DE CHILE<sup>1</sup>

#### 1. VENTAJAS Y OBSTÁCULOS EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE CHILE

Chile está dotado de grandes recursos naturales y humanos que pueden movilizarse en aras de un rápido desarrollo económico. El país posee grandes extensiones de excelentes tierras cuantiosas reservas forestales; fuentes abundantes de fuerza hidroeléctrica; los yacimientos de cobre y salitre natural más grandes de que se tenga conocimiento en el mundo y apreciables cantidades de hierro y de otros minerales, y las materias primas básicas para industrias tan importantes como son las del acero, celulosa, papel de imprenta y productos químicos. Además, el país ya ha alcanzado un nivel relativamente alto en educación, pericia técnica y estabilidad política. Es evidente, por lo tanto, que el país dispone del potencial para un standard de vida mucho más alto que el que hasta ahora ha sido logrado.

---

<sup>1</sup> Klein & Saks, *El Programa de Estabilización de la Economía Chilena y el Trabajo de la Misión Klein & Saks*. Santiago [s.i.], 1958, pp. 20-33.

Algunos, pero solamente unos pocos, de los obstáculos que están en el camino hacia una mayor prosperidad son permanentes. El país se encuentra bastante alejado de los mercados mundiales: su geografía es tal que las comunicaciones serán siempre un problema de importancia, y el mercado interno es demasiado pequeño para permitir al país sacar pleno provecho de los métodos modernos de producción en serie de aquellos artículos destinados únicamente a satisfacer las necesidades propias del país.

Estas desventajas, sin embargo, son pequeñas comparadas con los serios obstáculos que el país se ha creado a sí mismo en su camino hacia una mayor prosperidad. Grandes grupos de ciudadanos han identificado sus intereses con aquellos del sector económico con que están asociados, a tal extremo que excluyen casi completamente de su pensamiento y de sus actos los intereses de la nación en conjunto. No obstante, es evidente que sólo un esfuerzo verdaderamente *nacional* traería consigo un más rápido desarrollo que podría redundar en una mayor prosperidad para todos. Más aún, durante las últimas décadas, Chile ha depositado una excesiva confianza en el Estado para el logro de sus objetivos económicos y sociales, sin que la reducida capacidad y organización del Estado hayan permitido realizar tales objetivos hasta ahora con eficiencia. Muchos sectores han respaldado y estimulado con tenacidad este papel de expansión del Estado y han sido favorecidos con los beneficios y servicios proporcionados por cada nuevo Gobierno. No obstante, los intereses económicos más poderosos del país jamás han aceptado el dilatado papel del Estado y se han resistido exitosamente a entregar su contribución para sostener los crecientes gastos del Gobierno. El resultado ha sido una lucha incesante en la que los gastos fiscales han aumentado substancialmente en el curso de los años, pero su adecuado financiamiento raramente y acaso jamás ha sido logrado. Finalmente, muchos se han engañado a sí mismos con respecto al verdadero costo de los ambiciosos proyectos del Gobierno. *En consecuencia, para que Chile consiga positivos avances en su crecimiento económico debe*

*hacer conscientemente el esfuerzo necesario para reconocer y remediar estos obstáculos que el país mismo ha erigido contra su prosperidad.*

## 2. INFLACIÓN Y DESARROLLO

En primer lugar, el país debe reconocer que la inflación en gran escala es un desastre de imprevisibles consecuencias para el desarrollo económico, la unidad nacional y la moral de sus ciudadanos. La inflación obstaculiza los necesarios ahorros para conseguir la formación de nuevos capitales; provoca la descapitalización de los bienes productivos sobre la base de utilidades ilusorias, y hace imposible el manejo racional de los negocios, de las finanzas del Gobierno y de la balanza de pagos. De este modo, la inflación destruye la base para cualquier crecimiento verdadero de la renta nacional. Al mismo tiempo, la inflación arbitrariamente tergiversa la distribución de las rentas, forzando así al Gobierno y a los sectores adversamente afectados a intentar remediar los efectos de la inflación. Pero, mientras los beneficiados por la inflación puedan defender sus intereses particulares, esos intentos están destinados al fracaso. En consecuencia, el resultado solamente puede ser la consagración de la inflación y la creación de conflictos permanentes, artificiales pero intensos, entre las clases sociales y los intereses de los distintos sectores económicos.

Por lo tanto, al examinar la necesidad de todos y cada uno de los proyectos que involucren gastos, sean ellos fiscales o particulares, el país debe preguntarse si estos gastos son compatibles con un grado substancial de estabilidad monetaria. Esto implica que la prioridad más estricta debe imperar en el otorgamiento de nuevos fondos para proyectos fiscales o de nuevos créditos para el sector particular, y que los proyectos que no puedan ser financiados sin crear fuertes presiones sobre el presupuesto nacional, o el control crediticio, o el nivel de precios, deben ser desechados precisamente por ese moti-

vo, aun cuando esos proyectos en sí pudieran ser altamente convenientes, si se les considerara aisladamente y sólo sobre la base de sus propios méritos. *En la formación y ejecución de la política económica, es condición necesaria para el desenvolvimiento económico de Chile tener la voluntad de otorgar máxima prioridad a conseguir un grado razonable de estabilidad monetaria y de precios.*

### 3. LAS FINANZAS FISCALES DENTRO DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Debe inculcarse, especialmente en la Administración Pública, la voluntad firme de encarar las decisiones respecto a política económica, desde el punto de vista de la estabilidad monetaria y de precios.

La Misión ha encontrado constantemente que una de sus tareas más difíciles es la de inducir al Gobierno y al Congreso a realizar economías presupuestarias efectivas, pese a que en el curso del programa de estabilización, la tendencia a aumentar los gastos fiscales ha ido reduciéndose y, en la actualidad se encuentra virtualmente detenida. Mientras que la expansión de los gastos presupuestarios en términos reales fue de aproximadamente 7,5% al año desde 1950 hasta 1955, un reciente estudio de la Misión demuestra que desde 1956 el aumento real ha sido aproximadamente de sólo 4,5%, o sea un término medio de 2,2% por año. Mantener este progreso en los años venideros, a pesar de lo limitado que es, requerirá la más estricta disciplina de parte del Ejecutivo y del Congreso.

Por otra parte, el progreso realizado representa ya un paso importante en la dirección apropiada, y colocaría al Gobierno en situación de poder redistribuir sus gastos gradualmente, desviándolos en mayor proporción hacia el fomento del desarrollo económico. Concretamente, dentro de un total

de desembolsos constante, el Gobierno debería aumentar sus gastos en aquellos proyectos de desarrollo que sólo el Gobierno mismo puede llevar a cabo, esto es, los caminos principales que unen las regiones más importantes del país, la modernización de puertos y ferrocarriles, el mejoramiento de las condiciones educacionales, proyectos de irrigación y servicios de extensión agrícola, y mejoramiento de los servicios de salud y sanidad públicas. Dentro de este grupo de gastos se requiere abordar previamente la necesidad de concentrar los recursos disponibles en unos pocos proyectos importantes a la vez, y terminar con la costumbre de destinar taxativamente ingresos tributarios, diseminándolos entre innumerables obras públicas de importancia secundaria que jamás llegan a terminarse. El Camino Longitudinal es un notable ejemplo de un proyecto amplio, de alta prioridad, y técnicamente bien estudiado, que se llevaría a término mucho más rápidamente y con mayor economía si se concentran en él los fondos disponibles.

El corolario de esta recomendación es, por lo tanto, que el Gobierno reduzca efectivamente los demás gastos para destinar en cambio mayores sumas, dentro del total constante de gastos, para atender desembolsos en proyectos de desarrollo. Sin este requisito complementario la aplicación de las recomendaciones anteriores sería contraproducente. La Misión continúa convencida de que tales modificaciones pueden hacerse sin menoscabo de las funciones vitales del Estado. Sugiere, en primer lugar, efectuar una revisión de todos los proyectos y servicios del Gobierno para ver si suplantán, compiten o aun estorban la iniciativa privada, actual o potencial en actividades paralelas. ¿Puede la CORFO apresurar su programa de ventas de parte de las acciones y bonos actualmente en su cartera? ¿Es necesario que el Gobierno continúe manteniendo una línea de navegación aérea, fuertemente subvencionada por él, que proporcione algunos servicios especiales, pero que también compita con las líneas aéreas particulares en numerosas rutas? ¿Puede encontrarse una manera en que el control nacional de los recursos petroleros se concilie con

la participación de capitales privados para su explotación? ¿Puede el Gobierno liberar fondos para invertirlos en otras áreas de mayor prioridad, si atrae nuevos capitales privados a la expansión de la fuerza eléctrica? La Misión considera que una nueva revisión de estos asuntos revelaría la posibilidad de realizar importantes economías que podrían invertirse en proyectos de desarrollo fundamental. Más aún, la Misión reitera la necesidad de economizar en los gastos de defensa, que por su naturaleza no contribuyen en modo alguno al desarrollo económico. Si las autoridades chilenas llegaran a la conclusión de que sería necesario modificar las garantías y tratados internacionales vigentes de manera de permitir reducciones de consideración en las fuerzas armadas, deberían iniciarse las gestiones diplomáticas correspondientes sin mayor dilación.

El programa que se ha sugerido, de nueva dirección y economía en los gastos del Gobierno, debería ir acompañado por nuevos esfuerzos destinados a mejorar y racionalizar el sistema tributario del país. Aunque ya se ha logrado un relativo avance en este sentido durante los últimos dos años, es necesario intensificar estos esfuerzos. Por lo tanto, cree la Misión que el nuevo Código Tributario debería someterse en carácter de urgente a la consideración del H. Congreso. La tributación agrícola debería hacerse más realista y equitativa, mediante tasaciones adecuadas al valor efectivo de las tierras y de las rentas presuntas de los agricultores. Los nuevos impuestos deberían imponerse principalmente sobre gastos suntuarios, por ejemplo, viajes y automóviles particulares; en cambio, deberían evitarse tasas de impuestos marginales excesivamente altas sobre utilidades comerciales y rentas particulares. Debería hacerse un cuidadoso estudio de las posibilidades de obtener mayores ingresos mediante la reducción de algunas de las tasas de impuestos más altas, especialmente aquellas del Global Complementario, y crear una tributación que estimule las inversiones y el ahorro.

Sin embargo, es de importancia fundamental procurar

que el sistema tributario funcione de acuerdo con el fin perseguido, o sea, debe evitarse la influencia deformadora de la inflación sobre las cargas relativas de los impuestos; y que todos los contribuyentes reciban un trato idéntico, merced a un riguroso plan de recaudación que contemplara fuertes multas y condenas a prisión para los infractores flagrantes. Administrado correctamente, el sistema tributario puede convertirse en un instrumento de desarrollo económico, estimulando la inversión, desalentando el lujo y obligando así a las personas a usar sus recursos productivos más amplia y provechosamente. Esto se refiere en especial a la agricultura, donde el restablecimiento del sistema de precios libres implantado en los últimos dos años debiera ir acompañado de una política tributaria que hiciera obligatorios el cultivo eficaz e intensivo de sus tierras y la introducción de técnicas modernas de parte todos los agricultores.

La Misión quisiera advertir al país una vez más de precaverse en contra de financiar el presupuesto a base de expectativas optimistas y esencialmente imprevisibles sobre el precio del cobre. La experiencia de 1957 ha probado nuevamente que el financiamiento de los gastos ordinarios del Gobierno, basándolo en estimaciones optimistas de un nivel alto y estable de precios en el mercado mundial para los productos chilenos de exportación, es un procedimiento peligroso. En las actuales circunstancias, el fracaso de estas expectativas sólo puede acarrear o volver a un financiamiento inflacionario masivo de los gastos fiscales o a la necesidad de buscar ayuda especial del extranjero; soluciones ambas indeseables e inciertas. Por lo tanto, los programas de gastos fiscales debieran elaborarse siempre sobre estimaciones deliberadamente moderadas de los precios del cobre en el mercado mundial -como ser 20 centavos por libra- y todos los ingresos que excedan de esta estimación sean directa, pero gradualmente destinados hacia los proyectos de desarrollo económico básico del tipo que hemos especificado. Sin embargo, la única manera de asegurar el éxito de tal política, sería previamente equilibrar en forma sólida el presupuesto,

sobre la base de nuevas fuentes de ingresos fiscales, economías efectivas y el cálculo prudencial sobre el precio del cobre recientemente sugerido.

Hace presente la Misión, una vez más, que un Presupuesto Nacional Equilibrado no es una meta de por sí. Sin embargo, en el presente y en el futuro previsible, si se recurre a métodos inflacionarios, para financiar cualquier déficit del Presupuesto, a no ser que fuera muy moderado, ello anularía el objetivo final del desarrollo económico de Chile.

#### 4. LA REORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ARAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Una reforma amplia de la Administración Pública constituye un paso vital para que el Gobierno pueda disponer de recursos para fomentar el desarrollo económico. Este objetivo es por todos reconocido y a menudo considerado empresa fácil. Sin embargo, la Misión ha encontrado fuerte oposición a sus recomendaciones específicas dirigidas hacia la eliminación de personal innecesario, la reducción de gastos y la fusión de funciones paralelas y semejantes. Previo a una reforma fundamental de la Administración Pública, será necesario que el país acepte el concepto básico de que los empleados públicos no son dueños de sus puestos. Al mismo tiempo, será necesario establecer claramente que las reparticiones fiscales existen para servir y proteger el interés nacional, y no para representar los intereses especiales y exclusivos de sus empleados o de grupos determinados.

La estructura administrativa actual del Gobierno es exagerada. Más de 100 distintas reparticiones fiscales producen un servicio público de grado relativamente deficiente, registrándose a menudo duplicaciones de sus funciones. El problema se agudiza por la ausencia de coordinación adecua-

da y una extrema concentración de actividades en Santiago.

En gran parte, estas debilidades son la consecuencia inevitable de la creación de un gran número de reparticiones fiscales autónomas durante los últimos años. Aproximadamente, la mitad de las entidades de la Administración Pública -unas 50 reparticiones- son de esta índole. Estas reparticiones difieren bastante unas de otras en cuanto a estructura, autoridad y grado de independencia de los controles gubernamentales centrales con respecto a finanzas y personal. Empeñadas en cumplir sus objetivos específicos, las instituciones autónomas constituyen una amenaza continua para la unidad de acción del Gobierno, especialmente en el terreno de inversiones públicas. Algunas de ellas -CORFO, ENAP, ENDESA y algunas de las empresas de transporte- han realizado mucho; pero, el precio ha sido muy alto. Caben pocas dudas de que estas instituciones han debilitado seriamente la función del Gobierno central, aprovechando su "independencia" para asignarse las mayores sumas posibles de los escasos fondos públicos y reclamar para sí la casi totalidad del personal adiestrado que trabaja en el sector público.

La Misión cree necesario intensificar el control sobre las instituciones autónomas, subordinándolas al programa global del Ejecutivo y sometiendo su acción a la crítica constructiva del Congreso. La representación parlamentaria en los consejos de estos organismos autónomos ha impedido, más bien que alentado, la necesaria intervención del H. Congreso.

La realización de un programa coordinado de Gobierno y su ejecución eficaz dependen, a su vez, de la existencia de un mecanismo central satisfactorio que permita controlar adecuadamente las actividades públicas, y de la disponibilidad de personal gubernamental idóneo. Para alcanzar estos objetivos se requiere impulsar las siguientes medidas:

1. La Presidencia debe complementarse aumentando su personal especializado en asuntos de economía, personal, legislación, prensa y administración general, para

correlacionar informaciones y consejos, colaborar en la preparación de proyectos para decisión ejecutiva y llevarlos a término. Esta organización, que la Misión recomendó en su informe relativo a la Presidencia, complementado con una sólida organización de la Dirección del Presupuesto, también recomendada por la Misión, proporcionaría al Gobierno el mecanismo necesario para anticipar y resolver los problemas que pudieran presentarse y fijar la prioridad que merecen las funciones gubernativas. Esta organización no tendría carácter ejecutivo, sino que recogería la información necesaria para el control Presidencial de las actividades de los Ministerios y sus reparticiones.

2. Debería establecerse claramente la autoridad Ministerial, para que todos los servicios dependieran estrechamente de sus respectivos Ministros. Al mismo tiempo, debería crearse dentro de cada Ministerio un cuerpo relacionador similar a aquél propuesto para la Presidencia, para posibilitar el despacho uniforme y oportuno de los asuntos Ministeriales.
3. Debe suprimirse la repetición y duplicación de reparticiones y funciones. El trabajo iniciado gracias a las facultades especiales otorgadas al Presidente por la Ley N°12.084, debe continuar y ampliarse. La duplicidad de funciones y las funciones innecesarias deben eliminarse, y, al mismo tiempo, modernizarse las funciones administrativas indispensables. En especial debe definirse nuevamente el papel de la Contraloría General para dar mayor relieve a la función auditora que le es propia, y dejar en manos de los Ministros y reparticiones la responsabilidad por el correcto manejo de sus respectivas contabilidades y funciones administrativas. De este modo pueden evitarse las demoras y complicaciones causadas por la excesiva intervención de la Contraloría en actividades administrativas de rutina.
4. Tan pronto como la racionalización y la eficiencia ad-

quirida en la estructura gubernamental lo permitan, debe impulsarse una reducción substancial del número de los empleados públicos. Simultáneamente, sistemas de reclutamiento y selección, clasificación, remuneraciones, ascensos y adiestramiento satisfactorios deben introducirse con el fin de asegurar la mantención de un equipo de servidores públicos de alta eficiencia.

## 5. LA UTILIZACIÓN DEL MECANISMO MONETARIO Y CREDITICIO PARA EL ESTÍMULO DEL DESARROLLO

Se ha hecho un progreso considerable en el curso del programa de estabilización hacia la restauración del normal funcionamiento del mecanismo del dinero y crédito. Lo que queda por hacer en este campo consiste mayormente, por lo tanto, en consolidar los adelantos conseguidos por medio de la acción legal y administrativa, eliminando al mismo tiempo las discordancias estructurales heredadas de los años de inflación desenfrenada. Un Banco Central fuerte, que se encargue primordialmente de mantener una verdadera estabilidad, tanto monetaria como de precios, es indispensable para obtener éxito en el control de la inflación. Si el Banco Central evita la continuada creación de liquidez monetaria, la inflación no podría continuar por mucho tiempo. La Misión ha reconocido siempre, por supuesto, que la presión sobre el Banco Central, solicitando más amplios márgenes crediticios, como consecuencia de los déficits y aumentos de los costos, no puede controlarse exclusivamente por medio de la política monetaria. No obstante, es en el Banco Central donde la lucha contra la inflación se enfoca con la máxima agudeza.

La Misión cree que existe la necesidad de una reorganización del Directorio del Banco Central. La experiencia ha demostrado ampliamente que no se puede contar siempre con que los intereses políticos y particulares representados



actualmente en el Directorio coloquen el interés nacional, en cuanto a estabilidad monetaria se refiere, por encima del interés de los sectores que los directores representan. El interés nacional estaría mejor servido por un pequeño consejo técnico que podría estar constituido por ejemplo, de los siguientes cinco miembros: el Presidente y Gerente General del Banco; el jefe de la Comisión de Cambios Internacionales (institución que, la Misión lo reitera, debería formar parte integral del Banco Central); el Ministro de Hacienda, y otro miembro más designado por el Gobierno. El Ministro de Hacienda debería servir en su calidad de tal, mientras que el otro miembro nombrado por el Gobierno, como asimismo el Presidente del Banco Central, deberían ser designados por periodos largos por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado. Los otros dos miembros del Directorio deben ser nombrados por los tres miembros ya indicados. Por otra parte, el actual Directorio podría continuar sus funciones en calidad de cuerpo consultivo. La composición del Directorio Ejecutivo aquí sugerida se da a título de ilustración solamente, pero la Misión está convencida de la necesidad de que el Consejo Ejecutivo del Banco Central sea técnico y reducido.

Además, es imperioso llevar a cabo las siguientes reformas: 1) derogar todos los privilegios especiales de redescuento y devolverle al Banco Central su autonomía sobre el monto y las tasas de los redescuentos que otorga; 2) aumentar la autonomía y flexibilidad del Banco Central con respecto a la modificación de los encajes legales de los bancos comerciales, y 3) reducir gradualmente el volumen de los préstamos directos al público por parte del Banco Central.

La Misión cree, además, que es posible racionalizar la administración del sistema crediticio del país fusionando la Superintendencia de Bancos y la Caja de Amortización con el Banco Central.

Todas estas reformas redundarían en beneficio del país, pues harían posible la aplicación de controles uniformes y flexibles sobre el sistema bancario, de acuerdo con las

necesidades del desarrollo económico del país y dentro de los límites de un grado considerable de estabilidad monetaria.

El fomento de las fuentes de crédito a largo plazo es otro requisito esencial en el camino del desarrollo económico. La Misión está convencida que el nivel de ingresos que dispone Chile y la voluntad de ahorrar de su población son suficientes para garantizar un resurgimiento de las actividades de los bancos hipotecarios y los mercados de bonos, una vez que la estabilidad monetaria esté firmemente restablecida. Además, el país dispone de una institución -el Banco del Estado- que podría y debería dar importancia primordial, en sus actividades, a proveer créditos controlados, *a mediano y largo plazos*, para empresas productivas nuevas o en desarrollo -créditos que los bancos particulares usualmente no otorgan. No obstante, el otorgamiento de tales créditos, aun por los bancos particulares, debiera estimularse permitiéndoles establecer departamentos de ahorro que pudieran competir libremente en la captación de los ahorros de la población, con lo cual se incitaría a nuevos ahorros, pudiendo utilizarse los fondos correspondientes para préstamos del tipo más arriba especificados. La realización de estos objetivos requerirá de ciertas reformas legislativas, las cuales la Misión recomendará a las autoridades pertinentes en una fecha próxima.

Finalmente, la Misión desea advertir una vez más al país que no se haga la ilusión de que la fácil obtención de créditos, sobre la base de emisiones del Banco Central y a un tipo de interés bajo, oficial y artificialmente fijado, pueda traer consigo un desarrollo económico equilibrado y una prosperidad duradera. El ahorro y la inversión productivos solamente pueden ser estimulados haciéndolos atractivos a amplios sectores de la población. Únicamente si esto se consigue, algún día se convertiría el desarrollo económico en un esfuerzo legítimamente nacional, en lugar de ser la manifestación casi exclusiva de una política oficial, desarrollo que, por lo demás, no puede cumplirse sólo gracias al esfuerzo gubernamental.

## 6. LA POLÍTICA DE REMUNERACIONES Y EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

La Misión ha sostenido invariablemente que la acción del Gobierno en el terreno de la legislación de sueldos y salarios, debiera ser mucho más limitada de lo que ha sido durante los últimos años en Chile. Con un sistema de reajustes automáticos que se consideraba como compensación de los pasados aumentos del costo de la vida -sistema con el cual se encontró la Misión a su llegada a Chile- no podía ponerse fin inmediato a los reajustes oficialmente decretados, después de años de desmedidas alzas de precios. La Misión opina, sin embargo, que el gran progreso alcanzado durante el periodo 1956-57, al reducir el ritmo de aumento de los precios, justifica sobradamente las siguientes recomendaciones fundamentales: 1) que, en el sector privado, el país regrese pronto a la libre negociación en materia de sueldos y salarios entre patrones, empleados u obreros y sus representantes, y 2) que, en el sector público, los reajustes generales se reemplacen por un sistema que combine aumentos especiales para los sectores técnicos y profesionales de la Administración, que el Gobierno necesita retener y atraer, con aumentos por mérito otorgados a los empleados individualmente, sobre la base de un buen desempeño en su trabajo. El financiamiento para dichos reajustes de salarios debería encontrarse, por lo menos en parte, en las reducciones de personal de la Administración recomendadas recientemente.

A juicio de la Misión, a largo plazo, solamente la libre negociación de sueldos y salarios puede restablecer una relación razonable entre aumentos de salarios y aumentos de productividad. Al mismo tiempo, es el único camino para crear incentivos destinados a mejorar el desempeño individual, como también el medio de permitir los naturales movimientos de personal y de inversiones hacia las industrias o áreas más prósperas. No obstante, la Misión desea hacer hincapié nuevamente en que el sistema de la libre negociación de sueldos y salarios sólo puede tener éxito si se limitan aún más los finan-

ciamientos inflacionarios de los déficits fiscales y se persiste severamente en el control de la expansión crediticia. De otro modo se abre la posibilidad de que se exijan o se otorguen reajustes excesivos, en la seguridad de que las alzas correspondientes en los costos se puedan traspasar a los consumidores en la forma de precios más altos.

La Misión estima, también, que solamente la libre negociación de ajustes, aplicada durante un periodo prolongado, puede gradualmente corregir las graves distorsiones en las remuneraciones relativas de los distintos grupos, que muchos años de acción administrativa y legislativa arbitrarias han introducido dentro del cuadro de sueldos y salarios. La más evidente e importante de estas deformaciones es, a juicio de la Misión, la desventaja en que se encuentran los obreros en comparación con los empleados. En efecto, cuidadosos estudios practicados por la CORFO indican que, durante el periodo 1940-54, el cambio mas importante observado en la distribución del ingreso nacional entre los distintos grupos que participan de ella, fue una baja apreciable en la participación relativa de los obreros y una correspondiente alza en la participación relativa de los empleados. Un estudio del mecanismo legal de reajustes durante este periodo no deja dudas de que estas conclusiones estadísticas reflejan la realidad. La atención primordial en la acción legislativa y administrativa se concentró en el sueldo vital, el que muy frecuentemente se reajustó en porcentajes muy por sobre los aumentos del costo de la vida del año anterior. En cambio, el sueldo mínimo para obreros industriales sólo fue establecido en 1956. Esta situación, evidentemente, dejó a muchos obreros, especialmente a los no sindicalizados de la pequeña industria y del comercio, en una situación muy débil. Es representativo de una enorme deformación el hecho de que hasta los más jóvenes e inexpertos empleados de oficina a menudo disfruten de mejores remuneraciones que los obreros manuales más experimentados y adiestrados. Esta distorsión de un cuadro normal de remuneraciones, sin duda, ha tenido efectos sumamente perjudiciales sobre el desarrollo económico de Chile, siendo en la actualidad

de urgencia remediar esta situación, a través de la creación de incentivos para la adquisición de preparación técnica por parte de grandes grupos obreros.

El retorno a la libre negociación que recomendamos tendría a corregir gradualmente ésta y otras deformaciones menos evidentes. Además de lo expresado, la Misión desea también reiterar y ampliar sus recomendaciones con respecto al correcto papel que le corresponde desempeñar al Gobierno en el campo de la remuneraciones, que se pueden sintetizar de la siguiente manera: 1) debería existir una remuneración mínima legal, que fuera sustancialmente la misma para empleados y obreros industriales, y más baja para los trabajadores agrícolas y otros que disfrutan usualmente de regalías; 2) esta remuneración mínima debería ser fijada por debajo de la remuneración media corriente para los empleados y obreros no especializados pero debería aplicarse rigurosamente para proteger a los grupos mas débiles, y 3) la asignación familiar debería ser suficiente, junto con la remuneración legal mínima, para atender a la subsistencia de las familias de bajos ingresos.

En relación con el numero 1) la Misión reitera que es de suma importancia para Chile el abandono de la política de relacionar las leyes sobre sueldos y salarios con la arbitraria distinción entre empleados y obreros. Los sueldos y salarios son más que nada un fenómeno económico y deben reflejar en general la productividad relativa de las distintas personas o grupos, más que puntos de vista tradicionales sobre ubicación en la estructura social de la nación.

La Misión ha emprendido un estudio detenido del régimen de Seguridad Social de Chile, el que someterá al conocimiento de las autoridades pertinentes dentro del próximo mes. Sin embargo, la Misión desea destacar en esta ocasión que durante los últimos 2 ½ años ha reconocido que la Seguridad Social del país necesita de una revisión general, y que la Misión ha aconsejado siempre que se limite por ahora toda mayor expansión. Un sistema de protección contra los riesgos

de vejez, muerte prematura, cesantía y enfermedades graves, es requisito esencial para asegurar la paz social y promover un desarrollo económico bien planificado. Los actuales regímenes de seguridad social y salud pública, sin embargo, sirven estas necesidades en forma por demás defectuosa y a un costo fuera de toda proporción con los beneficios percibidos.

La Previsión Social es actualmente un gravamen oneroso que pesa sobre sueldos y salarios, tanto de los empleados y obreros como para los patrones cuyos costos se ven abultados. De este modo, desalienta el desarrollo de nuevas industrias que ocupan mano de obra y al mismo tiempo, inhibe el ahorro voluntario que permitiría al individuo decidir sobre la disposición de un porcentaje elevado de sus ingresos. Hay un exceso de Cajas para diversos grupos específicos, a menudo muy pequeños, lo que ha contribuido a aumentar los gastos de administración y ha creado una virtual anarquía con respecto a las diferencias registradas en imposiciones y beneficios. Pero, lo que es más grave aún, los inmensos fondos de reserva recolectados por el régimen de seguridad social se han invertido sólo en un grado reducido en proyectos públicos o privados que contemplan el desarrollo económico. Finalmente, las inversiones en viviendas y los préstamos personales, que han representado la mayor parte del uso de los fondos previsionales han beneficiado solamente a un número reducido de imponentes, los que no siempre han sido seleccionados con un criterio objetivo, y frecuentemente no ha existido suficiente preocupación por mantener intacto el valor real del capital invertido.

La Misión cree, por lo tanto, que la reforma del régimen de seguridad social que es imprescindible impulsar debe orientarse de manera de encontrar solución a los siguientes problemas: 1) la falta de uniformidad en la administración, en las imposiciones y los beneficios, de las Cajas de los empleados públicos y de las instituciones semifiscales; 2) el inadecuado control sobre el empleo de los fondos de reserva de las Cajas de Previsión que dependen financieramente del Fisco; 3) la

ausencia de medios efectivos para encauzar una parte importante de los fondos de reserva de estas Cajas hacia proyectos de desarrollo de alta prioridad; 4) lo inadecuado de las normas legales aplicables a las Cajas particulares, las que deberían establecer un severo control sobre los gastos administrativos, escalas equitativas de imposiciones y beneficios, al mismo tiempo que, un eficaz sistema que permita invertir los fondos de reserva de acuerdo a normas de selección, y 5) la exagerada escala de imposiciones obligatorias, que teóricamente deberían prestar protección no solamente contra riesgos de vejez, cesantía y muerte, sino además, financiar los beneficios adicionales, los cuales, en la realidad, representan un mandato legal imposible de cumplir por las Cajas sobre una base uniforme y equitativa. La introducción de algunas reformas, inspiradas en el criterio señalado, ubicarían al sistema de seguridad social en un plano de mayor armonía con las necesidades de una política de desarrollo económico para Chile.

## 7. PRECIOS, SUBSIDIOS Y EL ESTÍMULO A LA PRODUCCIÓN

Hay pocas materias a las cuales la Misión haya tenido que dedicar una proporción tan elevada de sus esfuerzos diarios durante los últimos 2 ½ años como al control gubernamental de precios, en general, y de ciertos precios en particular. La Misión ha consultado con regular frecuencia con los Ministros de Estado y sus principales ayudantes en las oportunidades en que se pusieron en discusión los métodos de control de precios, como asimismo, las alternaciones de precios de mercaderías y servicios sujetos a control. Al mismo tiempo, la Misión ha tenido amplia oportunidad para observar los resultados de las medidas aplicadas. Sobre la base de esta experiencia, la Misión ha llegado a la conclusión de que con muy raras excepciones, el control directo de precios por parte del Gobierno en Chile no logra producir resultados efectivos.

En la mayoría de los casos, no existe un criterio objetivo de acuerdo al cual pueda fijarse oficialmente un precio; los estudios oficiales de costos son de poca utilidad, puesto que los comerciantes e industriales han encontrado, merced a una larga experiencia, las maneras de defenderse contra la averiguación de sus costos verdaderos. Los organismos del Gobierno son totalmente inadecuados para contender con el problema de evasión, y están en peligro constante de abusos. Las oportunidades para el acaparamiento y la especulación están creadas. Y el público, después de muchas experiencias desgraciadas, ha llegado a desconfiar por completo de todos los controles directos de precios y, por consiguiente, rehúsa cooperar. Por estas razones, la Misión está convencida de que el sistema de precios libres y de controles indirectos que ella ha impulsado no solamente es necesario para el desarrollo de la economía chilena, sino que es también el único sistema prácticamente factible.

La Misión desea reiterar sus recomendaciones en lo concerniente a los métodos mas adecuados para complementar y reforzar el sistema indirecto de acción sobre los precios: 1) la base de cualquier esfuerzo serio para frenar las alzas de precios debe ser evitar los déficits fiscales excesivos como también alzas de remuneraciones y aumentos en el crédito mas allá del ritmo normal de crecimiento de la productividad y de la producción; 2) el libre acceso a todos los rubros de la industria y del comercio por parte de todos interesados, aumentaría la competencia. Por lo tanto, la aprobación de la ley antimonopolios debería impulsarse y luego, hacerse cumplir rigurosamente; 3) la innecesaria intervención del Gobierno en las operaciones comerciales normales a través de organismos tales como INACO<sup>2</sup> y SAP<sup>3</sup> debería eliminarse. Todas las operaciones y funciones de INACO que entran a competir con

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Comercio.

<sup>3</sup> Superintendencia de Abastecimiento y Precios.

el sector privado deberían suprimirse, y en cuanto a la SAP, este organismo debería limitar sus actividades sólo al importante problema del abastecimiento de todas las regiones del país y, accesoriamente a llevar una ordenada estadística de los precios y sus variaciones; 4) ciertos productos básicos que presentan difíciles problemas de mercado deberían recibir especial atención de las autoridades. En este sentido, la Misión está convencida de que la aplicación de sus recomendaciones con respecto a los mercados del trigo y de la carne redundarían en beneficio de los agricultores y de los consumidores; 5) tan pronto como la situación cambiaria y el progreso de la reforma aduanera lo permitan, debería posibilitarse la importación de todo tipo de mercaderías; 6) en el número relativamente pequeño de casos en los cuales el control oficial de precios es virtualmente inevitable, como por ejemplo, tarifas de empresas o servicios públicos y las llamadas Empresas de utilidad pública, deberían fijarse tarifados realistas, evitando toda innecesaria demora administrativa. Las tarifas, por regla general, deberían bastar para cubrir el costo de los servicios, sin perjuicio de reconocer la necesidad de solicitar subsidios ocasionales del Gobierno para realizar las inversiones más importantes de capital, destinadas a estimular su desarrollo. Con el fin de evitar los aumentos de tarifas de este sector, debería realizarse un esfuerzo serio y permanente por reducir los costos de esas empresas y servicios.

La Misión ha manifestado frecuentemente las razones que la han movido a aconsejar el término de los subsidios destinados a mantener precios artificialmente bajos de ciertos productos importantes. Sin embargo, la Misión desea reiterar en esta ocasión, una vez más que existe un conflicto básico entre tales subsidios y la necesidad de un desarrollo económico más rápido. El desarrollo requiere la formación y la inversión efectiva de nuevos capitales en actividades productivas. Los subsidios, por otra parte, favorecen el consumo y pueden otorgarse, en las actuales condiciones de la economía chilena, *solamente a expensas de la inversión o por medio de financiamiento inflacionario*. El caso de la Empresa Nacional de Petró-

leo es un notable ejemplo de la verdad de estas afirmaciones. Esta empresa trabajó durante años con fondos de inversión insuficientes; los que se obtenían a través de aportes irregulares del Gobierno, los cuales, además, fueron financiados frecuentemente por medios inflacionistas. Desde la abolición del tipo preferencial de cambio para la importancia de bencina y otros derivados del petróleo —que había significado un subsidio al establecer un precio artificialmente bajo— la Empresa, por primera vez en su historia, ha dispuesto de suficientes recursos no inflacionarios para llevar adelante su programa de inversión y expansión. Además, el cambio en los precios relativos de los productos del petróleo y del carbón que trajo consigo esta medida ha sido un elemento esencial en el mejoramiento de las expectativas a largo plazo de la industria nacional del carbón.

La Misión confía en que la abolición del control directo de precios y la eliminación de la excesiva intervención estatal en las operaciones comerciales normales sean pasos importantes para poner en acción una iniciativa privada latente, en términos de mayores inversiones y producción. Como ya lo hemos hecho presente, una política de impuestos selectivos que favorezca los ahorros e inversiones, en contra del consumo de lujo, es otra medida conveniente. La Misión cree, además, que las posibilidades de suscribir tratados internacionales tendientes a la eliminación de la doble tributación, como también exenciones de algunos impuestos que gravan a algunos tipos de corporaciones de desarrollo privado, deberían recibir atención especial. Tales corporaciones de desarrollo privado podrían ayudar enormemente a encauzar el capital privado hacia una mayor capitalización de empresas nuevas o en desarrollo.

Finalmente, es indispensable que se enfrente francamente el problema de la industria de la construcción. La experiencia ha demostrado concluyentemente que el problema de la vivienda en Chile, no puede resolverse merced sólo a la acción del Gobierno y de las Cajas, ni tampoco sobre la base de la indiscriminada expansión crediticia inflacionaria a cor-

to plazo. La Misión, por lo tanto, reitera sus recomendaciones tendientes a incrementar los proyectos de construcciones particulares, como asimismo, el sistema de autoconstrucción y la elevación del grado de eficiencia de la industria de la construcción.

En general, deberían adoptarse medidas tendientes a reducir los tramites administrativos que dificultan la construcción y, en particular, las Ordenanzas Municipales sobre construcción, deberían ser sometidas a una prolija revisión, de manera de evitar exageradas exigencias que impiden al pueblo obtener viviendas mínimas. Por otra parte, debería impulsarse un programa de racionalización en la CORVI<sup>4</sup> y en las Cajas de Previsión, con el fin de promover la construcción de un mayor número de casas con determinada cantidad de fondos. El tipo de construcción realizado por estos organismos debería ser tal que permitiera la mantención y eventual reposición de las casas, a base de arriendos que guarden una razonable relación con las rentas percibidas por los beneficiarios.

Finalmente, se deberían otorgar garantías definitivas en contra del control de los arriendos a aquellos sectores privados que construyen casas para familias de rentas bajas o medianas.

## 8. EL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE CHILE

El comercio internacional y las inversiones extranjeras son de suma importancia en el mejoramiento del standard de vida en Chile. Una política dirigida hacia la autarquía nacional sería excesivamente costosa y completamente imposible de sostener en la práctica, aun cuando fuera aplicada sólo a ciertos rubros

4 Corporación de la Vivienda.

de mercaderías, como ser, productos agrícolas o industriales. Los recursos naturales de Chile son más extensos y su pueblo, más eficiente en ciertas actividades relativamente especializadas, lo que también puede afirmarse en el caso de la mayoría de los países. Esto significa que de los recursos de Chile se obtendrá un mayor provecho si se les intercambia libremente con los productos especializados de otros países, y si Chile utiliza el potencial de inversión de otras naciones para acelerar su propio desarrollo económico. La Misión cree que las leyes sobre inversión extranjera y la reforma cambiaria aprobadas en los años 1955-56, tienen su mayor significado en el hecho que obedecen a un reconocimiento por parte de Chile de estas realidades. La estructura interna de precios en Chile en la actualidad guarda una relación razonable con los precios internacionales, sobre la base de un tipo de cambio realista; el comercio del país se desarrolla sin tanta intervención administrativa; y la inversión extranjera pública y privada ha ido nuevamente adquiriendo un ritmo suficiente como para contribuir en forma apreciable al desarrollo económico chileno.

El país está atravesando actualmente por un período difícil con respecto a su situación cambiaria. Es bien sabido, sin embargo, que estas dificultades se deben fundamentalmente a la declinación aguda y sostenida del precio del cobre, y que no reflejan un mal funcionamiento del mecanismo cambiario presente. La Misión confía, por lo tanto, que el país no sacrificará el progreso realizado en este sentido en los últimos años, sólo por una situación que es esencialmente transitoria. Especial importancia reviste, en este aspecto, la consideración de que invariablemente Chile ha contado con una comprensión real del extranjero, la que se ha traducido en forma concreta en apoyo a la batalla chilena por una estabilidad monetaria y por un comercio internacional más libre.

A pesar de ello, las dificultades actuales obligan a llamar nuevamente la atención del país sobre el hecho de que se ha confiado por demasiado tiempo en un solo producto de exportación para financiar tanto los gastos en moneda extran-

jera como el Presupuesto fiscal. La Misión cree que el rápido desarrollo de las exportaciones de mineral de hierro y las favorables expectativas de exportar celulosa, nuevos productos químicos de la industria salitrera y una cantidad apreciable de productos agrícolas, prometen disminuir esa dependencia durante los próximos años.

Con el objeto de sacar la mayor ventaja de estas oportunidades, debe seguirse una política adecuada, especialmente en lo referente al manejo del tipo cambio. No obstante, la Misión se hace un deber señalar que sus estudios sobre las actuales industrias de exportación, como también sobre las potenciales futuras, han demostrado reiteradamente que el tipo de cambio no es el único y a menudo ni siquiera el principal obstáculo en el camino para conseguir mayores y más diversas exportaciones. Los costos de muchas de estas industrias son elevados porque existen prácticas monopolistas en la producción y distribución de los materiales y del equipo usado por tales industrias, o porque ciertos impuestos tienen un gravamen especialmente alto sobre sus costos, etc. Además, con frecuencia se observan técnicas anticuadas o la falta de efectivas campañas de ventas. Tal vez más importante que todo lo anterior, es el problema de los deficientes medios de comunicación y el mal estado de los puertos chilenos, que dificultan considerablemente el movimiento de las mercaderías desde los centros productores hacia los mercados mundiales. Una política que aspirara a soluciones de largo alcance, más bien que a paliativos temporales, debería dar prioridad a medidas destinadas a superar estos obstáculos estructurales.

La reforma básica del arancel aduanero que se está preparando ahora constituye otro aspecto importante, que permitirá continuar con el ritmo de progreso de los últimos años. La Misión estima que los estudios correspondientes deberían llevarse adelante más rápidamente de lo que se ha hecho hasta el momento. Al ponerse en ejecución el nuevo arancel, éste debería permitir al país eliminar todas las prohibiciones cuantitativas de importación que todavía estén vigentes. Una

medida legal como ésta, sin embargo, sólo producirá benéficos resultados económicos si los aranceles se fijan a un nivel que presten una protección ajustadamente razonable y que no permitan a ninguna industria perpetuar la ineficacia y la producción a costos excesivos. La Misión cree necesario, aun antes que se aplique el nuevo arancel, revisar cuidadosamente la lista de mercaderías de importación sujetas al trámite del certificado de necesidad, con el fin de reducir al máximo esta restricción.

El actual sistema, que consulta la existencia de un tipo de cambio libre bursátil, paralelo con otro bancario, y complementado por un sistema de depósitos previos para las importaciones, seguramente, servirá las necesidades del país por algún tiempo más. El tipo de cambio libre bursátil proporciona una cierta protección en contra del drenaje de las reservas de divisas del Banco Central mediante fugas de capital (las personas jurídicas no pueden usar este mercado). El hecho de que exista un camino legal para efectuar transacciones que darían lugar a un mercado negro, inspira cierta confianza. El Banco Central no está obligado a intervenir en el mercado de corretores, lo que libera a sus reservas de ciertas presiones que, de otro modo, podrían ejercerse sobre ellas. Finalmente, los depósitos previos para las importaciones, son virtualmente indispensables en vista de la necesidad de restringir las importaciones durante el presente y posibles períodos futuros de dificultades cambiarias.

Un tipo de cambio uniforme para todas las transacciones de mercaderías seguirá representando el mejor impulso para la expansión del comercio de Chile. El sistema de cambios múltiples, aun bajo el disfraz de arbitrios superficialmente atractivos, se presta para abusos, provoca la presión de intereses especiales por conseguir cambios preferenciales y abren la ancha y costosa puerta de los subsidios. Por otra parte, mientras Chile no haya dominado completamente su inflación, el tipo de cambio debe mantenerse flexible. Al determinar el tipo de cambio, el Banco Central desempeñará, ine-

vitablemente, un papel dominante puesto que la mayor parte de las entradas cambiarias del país pasan por este Banco. La Misión ha declarado reiteradamente que no existe un criterio único que pueda aplicarse para fijar el “correcto” tipo de cambio. Los movimientos de costos y precios internos, y sus relaciones con los movimientos de los precios internacionales de las exportaciones e importaciones de Chile, tanto como la posición cambiaria actual y en perspectiva del Banco Central, constituyen solamente los factores más importantes que tienen que tomarse en cuenta.

A pesar de esto, la Misión observa que la tendencia histórica de las autoridades chilenas con anterioridad a las reformas de los últimos años iba dirigida hacia la sobrevaluación del peso. Esta tendencia impidió la expansión de las exportaciones y alentó las importaciones excesivas, forzando virtualmente así al país hacia el uso del sistema de previas y cuotas. La repetición de este error podría destruir la sólida base construida en aras del crecimiento del comercio internacional de Chile, y cuya consagración ha sido una de las más importantes realizaciones del actual programa de estabilización.

## 9. OBSERVACIONES FINALES

La Misión ha tenido el privilegio de cooperar con el Gobierno Chile, y con numerosos grupos y personalidades chilenas durante un período difícil, pero constructivo, de la historia económica del país. La Misión ha estado siempre consciente que la lucha contra los estragos de la inflación, a la cual le ha dedicado necesariamente sus esfuerzos principales, ha exigido grandes sacrificios y, al mismo tiempo, nunca ha dejado de reconocer la naturaleza controversial de sus recomendaciones. Por lo tanto, espera que la publicación de esta versión sucinta de sus recomendaciones contribuirá a un mayor esclarecimiento del programa impulsado, como también, permitirá a la opinión pública dar curso a una franca discusión de estas materias.

Además, la Misión abriga la esperanza de que sus sugerencias sobre una política económica futura de Chile ayudarán en su tarea a los encargados por el electorado de impulsar, en los próximos años, el desarrollo del país. Todos los miembros que en la actualidad forman parte de la Misión, como también aquellos que han colaborado con ella durante la aplicación de este programa, están convencidos de que, empleando una política adecuada, Chile podrá ser pronto el país próspero y floreciente que su pueblo desea, y que esta esforzándose por crear.



## AUTORES

Juan Pablo Couyoumdjian, Es profesor e investigador de la Facultad de Gobierno y de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad del Desarrollo.

Sebastián Edwards, Es Henry Ford II Professor of International Business Economics en la Anderson School of Management de la Universidad de California, Los Angeles (UCLA).

Cristián Garay Vera, Es profesor e investigador del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) de la Universidad de Santiago.

Adolfo Ibáñez, Es miembro de número de la Academia Chilena de la Historia. Ha sido, también, profesor del Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Escuela de Negocios de Valparaíso de la Universidad Técnica Federico Santa María.

Cristián Larroulet, En la actualidad es Ministro Secretario General de la Presidencia. Al momento de escribir este artículo era Decano de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad del Desarrollo, y Director Ejecutivo de Libertad y Desarrollo.

Rolf Lüders, Es profesor del Instituto de Economía e investigador del EH-Clio Lab (Economic History and Cliometric Laboratory), de la Pontificia Universidad Católica de Chile.