

Los límites de la modernización en Chile. Siglos XIX y XX

Luis Ortega

Departamento de Historia, Universidad de Santiago de Chile

En los últimos cinco años ha pasado a ser casi un lugar común para parte de los chilenos afirmar que a raíz de ciertos importantes logros económicos, el país finalmente ha dado su gran "salto al futuro", ha "dejado de pertenecer a América Latina" y se encuentra en el "umbral del desarrollo"; todo ello como resultado de una supuesta "revolución silenciosa" que habría tenido lugar durante la dictadura de Augusto Pinochet.¹

Aunque la euforia tiende a receder, no está demás recordar que hasta hace unos meses atrás en Chile era muy habitual escuchar afirmaciones como las citadas. Incluso cierta prensa extranjera se hizo eco de ese sentimiento de algunos sectores criollos, llegando a sostener que ahora, dados sus éxitos, Chile debía iniciar la exportación de economistas.²

Naturalmente, aquellos que no han sido beneficiados por el fenómeno en discusión no hacen suyas esas afirmaciones, que no sólo era posible – y esperable – escuchar de servidores del extinto régimen militar; también podían ser algunos funcionarios del gobierno del Presidente Patricio Aylwin quienes las vertían, aunque naturalmente en forma menos eufórica y con más reserva.³

La gran polémica acerca de los tigres y/o gatos parece haber introducido algún grado de sobriedad a un ambiente que bordeaba en la insania. Y en el extranjero también voces caracterizadas por la sobriedad comenzaron a poner las cosas en su lugar. Un destacado analista de la economía internacional parece haber decidido abandonar la ligereza para referirse seriamente al caso chileno; y

1. La expresión "salto al futuro" es el título del libro de Alfonso Márquez de la Plata –ministro en varias carteras durante la dictadura del general Pinochet– publicado en 1992. "Revolución silenciosa" es el título del libro de Joaquín Lavín, *Chile: la revolución silenciosa* (Santiago: Zig-Zag, 1987). Respecto de este libro, véase la obra de Eugenio Tironi, *Los silencios de la revolución* (Santiago: Puerta Abierta, 1988).

2. *The Wall Street Journal*, 25 de enero de 1993.

3. Empleo el concepto de "euforia" siguiendo a John F. Galbraith en *A Short History of Financial Euphoria* (Knoxville, Tenn.: Whittle Direct Books, 1990), *passim*; véase también su novela *A Tenured Professor* (Boston: Houghton Mifflin, 1990), *passim*. Véase las declaraciones de los ministros de Hacienda, Alejandro Foxley, y de Economía, Jorge Marshall, en *El Mercurio*, 22 y 28 de diciembre de 1992 respectivamente para visiones más balanceadas.

para ello la historia ha sido un gran auxiliar. En efecto, hace unas pocas semanas Lester Thurow afirmó, refiriéndose a los nuevos actores económicos internacionales, que "algunos de ellos (Argentina y Chile) alguna vez lo fueron. Algunos de ellos de vez en cuando parecieron muy prometedores (Brasil en los años 1960 y 1970; Chile en los últimos cinco), pero lo que parecía promotor siempre resultó ser un espejismo, y la promesa más temprana o más tarde se desvaneció".⁴

Este es un tema difícil, sobre el cual, en primer lugar, se debe hacer una clarificación conceptual –modernización, modernidad y desarrollo, entre otros–, y luego discutir las políticas aplicadas, los resultados y los costos. No es ésta, ciertamente, una discusión nueva. En el presente siglo se registran al menos tres períodos –las décadas de 1910 y 1930 y los años de 1955 a 1970– en que debates similares alcanzaron alta intensidad y productividad, reflejando una fuerte discusión en la sociedad civil. Los dos libros más influyentes sobre el tema publicados en este siglo –*Nuestra inferioridad económica* de Francisco Encina, y *Chile, un caso de desarrollo frustrado* de Aníbal Pinto– corresponden a dos de esos períodos, notables en términos de debates y publicaciones, sobre todo el que comprende los años 1950 a 1970. Aún ambos son incluidos en la bibliografía de todo curso respetable de historia económica de Chile.⁵

Hoy, como en aquellas ocasiones, la discusión y el análisis no son fáciles. Pero el peso de las carencias de la sociedad chilena, sobre todo de los sectores de menores ingresos, bienestar y oportunidades, hace difícil aceptar, sin una mayor reflexión, las afirmaciones más eufóricas. El que aún un tercio de la población viva en la pobreza es un dato demasiado obscuro como para proclamar con soltura supuestos saltos al futuro y revoluciones silenciosas.⁶ De otra parte, si bien es cierto que

en los último veinticinco años han tenido lugar profundos cambios culturales, económicos, políticos y sociales, Chile sigue siendo, de acuerdo con el Banco Mundial, un país atrasado.⁷ En este sentido, parece más adecuado, en términos de modernidad, aceptar que, como lo ha señalado recientemente Carlos Altamirano, Chile tal vez se encuentra a la cabeza de los países no modernos; que "es más moderno que Perú y Bolivia, por ejemplo, pero incomparablemente menos que Francia, Suecia, Suiza, e incluso Corea y Taiwán".⁸

De otra manera, ¿cómo explicar las enormes carencias del desarrollo científico-tecnológico, de la infraestructura de transportes –que entraba a la circulación interna de bienes y podría llegar a trabar el crecimiento de las exportaciones–,⁹ o en la cobertura social expresada en serias carencias en educación, salud, servicios urbanos y vivienda? ¿Se puede entonces, como dice el aviso televisivo, "ponerse a tono con el desarrollo"?

Sin embargo, a pesar de que hoy existen algunos elementos que permiten mirar con mayor optimismo el futuro económico-social del país, las dudas persisten. Más que nada pues las bases sobre las cuales se sustenta el crecimiento son extremadamente sensibles y vulnerables.¹⁰ Ello en

45 por ciento de los chilenos vivía en la pobreza. Declaraciones del ministro de Hacienda, Alejandro Foxley, *El Mercurio*, 22 de diciembre de 1992. En todo caso, durante la dictadura el deterioro en este aspecto fue dramático: si en 1969 el 28,5 por ciento vivía en la pobreza, hacia 1979 ese porcentaje se había elevado a 36 por ciento; véase Eugenio Ortega y Ernesto Tironi, *Pobreza en Chile* (Santiago: CED, 1988), p. 43.

7. World Bank, *World Development Report 1992. Development and the Environment* (New York: Oxford University Press, 1992), o economía de "ingreso medio bajo" en el grupo de los "países de ingreso medio", pp. 213-215.

8. Entrevista en *diario La Epoca*, segundo cuerpo, 21 de marzo de 1993.

9. Véase al respecto el Mensaje del Presidente de la República al Congreso Pleno del 21 de mayo de 1991, en el cual se hace un completo recuento y análisis de esta cuestión.

10. Así lo sugiere el crecimiento del PGB al 10,4 por ciento en 1992, respaldado por un crecimiento de 25,6 por ciento en la tasa de inversión hasta alcanzar al 22,8 por ciento del PIB. El aumento de la tasa de inversión como porcentaje del PBI después del retorno del país a la democracia es notable; véase World Bank (1992), cit.

4. Lester Thurow, *Head to Head* (New York: Warner Books, 1993), p. 214.

5. La primera edición del libro de Encina es de 1911; el de Pinto fue publicado por primera vez en 1959.

6. Esto significa que un poco más de 3,3 millones de personas están en esa condición. Sin embargo, ha habido un notable progreso en esta área; según un estudio del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile, en 1985 el

contraste con los países que realmente muestran un alto nivel de desarrollo. Pero sea cual fuere el juicio que merezca el costo que ha demandado lograr lo que hoy constituye la base del crecimiento, es importante recurrir a la historia para constatar los antecedentes históricos del crecimiento y mirar a otras coyunturas en que el país—o su clase dirigente—creyó que el desarrollo era alcanzable en el corto plazo. El sentir de los chilenos en estos días invita al historiador, especialmente si él/ella se dedica al estudio de la economía, a la reflexión sobre el pasado económico con los ojos del presente.

MODERNIZACION, DESARROLLO E INDUSTRIALIZACION

La experiencia histórica mundial

En 1870, en el ranking de los países más ricos per cápita, Chile se encontraba en el vigésimo lugar. De ese listado de veinte naciones, en 1988 habían desaparecido cinco: Argentina, Chile, España, Irlanda y Portugal; sus reemplazantes son Finlandia, Islandia, Japón, Kuwait y los Emiratos Arabes Unidos.¹¹ Si se dejan de lado los dos últimos, en consideración a su calidad de países exportadores de petróleo y al comportamiento del mercado de este producto desde 1973, e Islandia por sus particulares rasgos socioeconómicos, y se atiende a los casos de Finlandia y Japón—casos diversos, pero ambos coronados por el éxito económico—, los límites de la modernización, la industrialización y el desarrollo en Chile pueden ser objeto de una mejor comprensión. Incluso, algunas importantes experiencias se podrían desprender y ser consideradas en la formulación de políticas para el siglo veintiuno.

El caso es que en 1870 Finlandia se encontraba en el vigésimo primer lugar, mientras que Japón se encontraba a una gran distancia del corte de los primeros veinte. Hoy, en términos de poder adquisitivo per cápita interno, ocupan los lugares duodécimo y decimotercero respectivamente, en tanto

que en cuanto a poder adquisitivo per cápita externo Japón se encuentra en tercer lugar y Finlandia en quinto. De acuerdo con el Banco Mundial, Chile se encuentra hoy en el lugar setenta y dos.

Finlandia y Japón han tenido éxito en relación a su modernización, entendida ésta como la adquisición de una estructura político-administrativa eficiente, el desarrollo industrial y el de la adquisición de sistemas de transporte y comunicaciones eficientes. También en términos de desarrollo, si se atiende al nivel educacional, la cobertura de salud, calidad y disponibilidad de vivienda, oferta educacional y capacidad productiva de bienes y servicios. Las carencias de Chile en estos sentidos ya están señaladas.

¿Cuáles son las explicaciones para tan dramática inversión? Ello está relacionado con las características de los procesos socioeconómicos en los tres países. Es cierto que la economía chilena ha crecido al 6,5 por ciento durante los últimos cinco años, pero también lo es el que en los últimos veinte años han tenido lugar caídas en el PIB espectaculares. Y el problema está en que la carrera económica—usando términos atléticos—no es para los velocistas de corto plazo. Más bien se requiere de la habilidad de un maratonista para obtener rendimientos de largo plazo—varias décadas, si es que no un siglo—, del orden del 3 por ciento o más. Es el caso de Japón y Finlandia, y en ambos la industrialización ha tenido un rol preponderante. Sabido es que en el primer caso una política activa centrada en inversión en educación y desarrollo tecnológico y productivo suplió la cuasi inexistencia de recursos naturales e hizo posible el notable proceso de industrialización. En el segundo, una política nacional orientada al aprovechamiento de los recursos llevó a altos niveles de industrialización y especialización tecnológica sectorial, que han hecho posible la obtención de los actuales niveles de ingresos.

En Chile, el proceso de producción industrial despuntó en la década de 1860, pero nunca logró convertirse en el puntal de un proceso de desarrollo económico, como lo ha sido en los países que hoy registran los más altos niveles de vida. Es más, las diferencias entre aquellas economías y la nacional parecieran acentuarse hoy, cuando nuevamen-

11. Thurow (1993), pp. 203-205, Table 6-1.

te el crecimiento económico se basa en la exportación de productos con escaso valor agregado y de alta inestabilidad en términos de precios en el mercado internacional.

No puede un país basar su desarrollo económico, ni su modernidad, en la exportación de productos con escaso procesamiento. Su precio internacional está sujeto a variables sobre las cuales los productores nacionales tienen muy poco o ningún control, como la saturación del mercado del kiwi; que están sujetas a imprevistos que pueden tener serias consecuencias –recuérdese el caso de las uvas, o más recientemente el de las manzanas–, o simplemente en que la oferta mundial se expande de tal manera o el ciclo de la economía internacional deprime los precios de manera tal, que los niveles de ingreso de los exportadores se ven seriamente deteriorados, como es el caso de los productos forestales.

LA INDUSTRIALIZACIÓN AYER Y HOY

¿Por qué la economía chilena, a pesar de algunos momentos propicios para ello, no se encaminó por la senda de la industrialización? Después de todo ella, con las adecuaciones que impone el cambio en la economía internacional en términos de especialización, puede aún ser considerada "la más eficiente estrategia para el desarrollo".¹²

Esta es una pregunta delicada en la cultura chilena: ella apunta al problema del desarrollo económico –o modernización capitalista– insuficiente o ausente. Y como desde casi los albores de la república el desarrollo económico y social –de acuerdo con los modelos europeo primero y estadounidense después– ha sido un objetivo tan deseado como esquivo para los líderes de la República, y en tanto aquéllos constituyeron los modelos conscientemente adquiridos por la clase dirigente, es en torno a los logros en esa dimensión que los líderes chilenos deben ser juzgados.¹³

Hacia 1850, Chile se insertó plena y definitivamente en la gran corriente de la economía internacional, en un momento de expansión productiva y comercial y de transformaciones sociales sin precedentes, como resultado de las cuales emergió un nuevo, y paradigmático, modelo de desarrollo económico: en él, administración pública eficiente, la producción industrial, el desarrollo del transporte y las comunicaciones y la formación de amplios mercados, terminaron por sustituir definitivamente a la "economía de antiguo régimen" basada principalmente en la producción agropecuaria y la producción artesanal de bienes manufacturados.¹⁴ Más aún, se puede afirmar que fue durante el cuarto de siglo entre 1850 y 1875 que los países de desarrollo capitalista más vigorosos en la víspera de la Primera Guerra Mundial –Alemania, Estados Unidos, Japón, Suecia, entre otros– completaron sus transformaciones estructurales decisivas. En esos años, el crecimiento y los cambios impuestos por la industrialización en los países de mayor desarrollo plantearon diversos desafíos a los países más atrasados o periféricos. En primer lugar, tuvieron que adaptarse a las nuevas características del comercio internacional. Segundo, y más importante, en relación a su estructura productiva enfrentaron un doble desafío: seguir el ejemplo de esos países e industrializarse, o desarrollarse mediante la venta de sus productos primarios a los mercados en expansión de los países de mayor desarrollo.¹⁵

Pero aceptar esos desafíos demandaba no sólo cambios productivos y tecnológicos. El proceso de transformación requería del cambio social; después de todo, el sistema fabril era el producto de una "revolución industrial" que había dado "nacimiento a clases sociales que en su progreso y mutua oposición llenan la historia de nuestro tiempo". Y si ese sistema, junto con la ciencia y la democracia eran "las fuerzas que desde los puntos

12. Christer Gunnarsson, "Development theory and third world industrialization", en *Journal of Contemporary Asia*, vol. 15, N° 2, 1985, p. 1984.

13. Bradford Burns, *The Poverty of Progress. Latin America in the nineteenth century* (Berkeley & Los Angeles: University of California Press, 1980), especialmente capítulo III.

14. Ernest Labrousse, *Le mouvement ouvrier et les théories sociales en France, de 1815 a 1848* (Paris, 1948), pp. 19-21. Eric J. Hobsbawm, *Bandits* (London: Pelican Books, 1972), p. 19.

15. W. Arthur Lewis, *Growth and Fluctuations, 1870-1914* (London: George Allen & Unwin, 1978), pp. 158-159. El empleo del concepto desarrollo en vez del de crecimiento es importante.

de vista económico, intelectual y político controlaban la evolución de las sociedades modernas",¹⁶ no cabía sino incursionar también por el camino de la transformación social, del cambio en la tenencia de la tierra y en la distribución del poder político. Se trataba de un cambio global; el resultado de la combinación de innovación y acumulación, de la instauración de un orden social nuevo, en el cual, según Angus Maddison, el rol de la propiedad y de las instituciones sociales no era, como antes, la preservación del *statu quo*, sino, por el contrario, el facilitar el cambio.¹⁷

El resultado para los países que iniciaron su desarrollo económico y social antes o durante el período 1850-75 ha sido espectacular y, ciertamente, Chile no está entre ellos. Entre 1820 y 1979, los países hoy miembros de la OECD multiplicaron su PIB 70 veces y su PIB per cápita 14 veces. Más cercano al período que trata este ensayo, entre 1850 y 1875, el PIB de los seis países más industrializados –Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos– creció al 2,5 por ciento anual, casi doblando su valor. Algunos países que recién iniciaban ese camino, como Suecia, crecieron a tasas ligeramente mayores.¹⁸ Ese fue un período crucial para las futuras historias exitosas; durante ese cuarto de siglo, en los países que hoy muestran los más altos niveles de desarrollo se consolidaron, tomaron lugar o adquirieron un ritmo decisivo, cruciales cambios económicos, políticos y sociales.

En Chile, en esos años se registró un notable proceso de expansión productiva que, junto con otros factores, dio lugar al período eufórico ya mencionado. Pero no hubo transformaciones estructurales. Y si bien el crecimiento registrado desde entonces dio lugar por lo menos a varios ciclos eufóricos, el fin de ellos fue siempre dramático y la desilusión profunda. Nunca, en todo caso,

como lo ha señalado John K. Galbraith, se formularon las preguntas adecuadas respecto de los problemas de corto y largo plazo que hicieron posible tales desenlaces. Así, lentamente, se fue configurando una profunda desazón y deterioro de las condiciones de vida, que derivó en lo que eufemísticamente, a comienzos de este siglo, se denominó "crisis moral" y la "cuestión social", y en el desarrollo de un fuerte complejo de inferioridad colectivo que, con los años, se convirtió en fuente de múltiples y, a veces, álgidas controversias y conflictos.¹⁹

Hasta fines de la década de 1960, el desarrollo industrial fue un factor considerable en el creci-

19. En el siglo veinte también ha habido períodos de euforia seguidos de "frustraciones". Tal vez la coyuntura más señera –aunque algo extravagante– en este sentido sea la de 1979-82, cuando la maquinaria de propaganda dictatorial se dio a la tarea de convencer a la población de que el país estaba por dar el gran salto adelante. El período registra la que tal vez sea la afirmación más "eufórica" del siglo. La noche del 11 de septiembre de 1980, después de "ganar" el plebiscito constitucional, Augusto Pinochet prometió crear un millón de nuevos empleos, proveer un automóvil y un teléfono por cada siete habitantes y un televisor por cada cinco durante los siguientes nueve años. En su defensa, y dado su escaso dominio de las cuestiones económicas, se puede alegar que, semanas antes, su ministro del Trabajo y líder intelectual de las "siete modernizaciones", José Piñera, en otra declaración eufórica, había afirmado que en 1990 Chile sería un país desarrollado. En abril de 1981, la conducta eufórica alcanzó al arquitecto de las reformas económicas, el habitualmente parco ministro de Hacienda, Sergio de Castro, quien aseveró a una delegación de empresarios japoneses que en 1990 el ingreso per cápita llegaría a US\$3.500, lo cual pondría al país a la "vanguardia de América Latina"; las referencias anteriores han sido tomadas de Pamela Constable y Arturo Valenzuela, *A Nation of Enemies. Chile under Pinochet* (New York: W.W. Norton, 1991), pp. 77 y 193. Una canción *ad hoc* cuyo estribillo decía: "vamos bien, mañana mejor" fue majaderamente difundida; algunos avisos televisivos invitaban a la población a contraer deudas en dólares estadounidenses. Muchos creyeron y decidieron participar de la "bonanza" ... al precio de perder sus ahorros y adquirir enormes y ruinosas deudas una vez terminada la "euforia". Fueron los años en que los economistas de gobierno y gobiernistas recorrieron el país –y extensas áreas del mundo– disertando acerca de un supuesto "milagro económico chileno". Después del catastrófico colapso económico de 1982, la palabra "milagro" nunca más fue usada, y para referirse al período se comenzó a emplear la menos eufórica expresión "los años del boom".

16. Paul Mantoux, *The Industrial Revolution in the Eighteenth Century. An outline of the beginnings of the modern factory system in England* (New York: Harper Torchbooks, 1961), pp. 476 y 28. La primera edición inglesa de esta obra es de 1927.

17. Angus Maddison, *Phases of Capitalist Development* (Oxford: Oxford University Press, 1982), p. 16.

18. *Ibid.* Appendix A, Tables A5 y A6.

miento económico general del país. Pero como ya está dicho, no se convirtió en la pieza clave de la modernización capitalista, a pesar de haber sido, desde la década de 1880, aspiración sectorial, programa desde la de 1910, y política desde la de 1930.

EL "PESO DE LA NOCHE" ECONOMICA

Si en algún momento de su vida Diego Portales acuñó el concepto de "el peso de la noche" en su reflexión y formulación de proyectos políticos para Chile, cualquier analista de la economía chilena en busca de explicaciones para la falta de desarrollo podría haber discurrido, con toda propiedad, sobre el "peso de la noche económica" o, en otras palabras, sobre el rol de las estructuras y prácticas tradicionales.

En el agro, las contribuciones de Arnold J. Bauer y Thomas C. Wright han dejado en evidencia que hasta bien entrado el presente siglo se reforzó la estructura de gran propiedad y en particular las formas de provisión de mano de obra tradicionales, es decir, aquellas en que la intermediación del salario era muy limitada o inexistente.²⁰

Los estudios de Bauer han demostrado que entre 1854 y 1935 en Chile central se registró una marcada concentración del ingreso, y los sectores de pequeña y mediana propiedad experimentaron un empobrecimiento real.

Dada esa evolución, no es extraño que, junto con haberse registrado importantes aumentos en el volumen de producción y en la productividad, los beneficios de la expansión hayan más que anda contribuido al fortalecimiento de las estructuras tradicionales del campo, especialmente en lo relativo a la tenencia de la tierra y las relaciones sociales de producción.²¹

Las rigideces del agro no fueron ajenas para los actores políticos de la época. Un número creciente de personeros públicos y de académicos de relevancia abogó por cambios, especialmente en relación a condiciones de vida y trabajo y tenencia de la tierra.²²

Un panorama similar se registraba en el sector minero. Allí, aun después de la entrada en escena de las grandes compañías estadounidenses, cuya integración al sistema económico siempre fue escasa, la vigencia de procedimientos técnicos rudimentarios y relaciones de producción arcaicas en los sectores de propiedad nacional también resultaron en baja productividad, inversiones limitadas y escasa innovación. Aun en el período de mayor auge de las exportaciones de cobre anterior a la aparición de la gran minería, su explotación se realizaba sobre la base de un alto número de pequeñas explotaciones, era intensiva en trabajo y se ocupaban las herramientas propias del trabajo manual, siendo el nivel de mecanización muy limitado. No sólo no se habían incorporado los conocimientos y las tecnologías ya existentes en el mercado internacional, sino que el sector en sí había evolucionado escasamente. Para todos los efectos, el sector minero de exportación puede ser descrito como un conjunto de explotaciones de práctica tradicional.²³

El atraso productivo de la agricultura y la minería durante el período 1850-1935 se tradujo, naturalmente, en una limitada demanda de parte de ellas por insumos y bienes de capital y en obstáculos formidables para la formación de mercados de factores —especialmente laboral—, en particular en la agricultura. Por ello, si los sectores cruciales del crecimiento no evolucionaron hacia la lógica del

system, 1850-1873", ambos en Kenneth Duncan & Ian Rutledge, *Land and Labour in Latin America. Essays on the development of agrarian capitalism in the nineteenth and twentieth century* (Cambridge: Cambridge University Press, 1977), pp. 88, 96, 110 y 113.

22. Respecto de este tema, véase Gonzalo Izquierdo, *Un estudio de las ideologías chilenas. La Sociedad Nacional de Agricultura en el siglo XIX* (Santiago, 1966), capítulos I a III.

23. El concepto fue acuñado por Pierre Vayssière, *Un siècle de capitalisme minier au Chili, 1830-1930* (Paris: CNRS, 1980), capítulos I y II.

mercado y más bien mantuvieron las prácticas de la "economía de antiguo régimen", no sólo se vieron limitadas las posibilidades de crecimiento y desarrollo de los sectores productivos emergentes, sino que se bloqueó la modernización del sistema económico *in toto*.

LA HISTORIA SOLO SE REPITE DOS VECES: LA PRIMERA COMO TRAGEDIA Y LA SEGUNDA COMO...

¿Por qué el liderazgo chileno siguió el "camino tradicional"? La respuesta es compleja, dado el número de elementos que se conjugan. En lo fundamental, es que cualquier cambio mayor requería más que meras medidas de política económica. Desde el tercer cuarto del siglo diecinueve, el proceso de cambio económico, o de desarrollo capitalista, era parte de un todo mayor que comprendía también reformas sociales y políticas y, por ende, la formación de grupos sociales capaces de crear las condiciones para su diseño e implementación. En Chile, los potenciales reformadores—ya proviniesen del mundo productivo o del intelectual—, junto con ser numéricamente reducidos, fueron generalmente incorporados a sus filas por la oligarquía o se vieron en la necesidad de transar con ella. Los cambios necesarios en los mundos rural y minero pasaban por la formación de coaliciones sociales y políticas capaces de provocar la alteración de cuestiones esenciales, como la propiedad minera, los sistemas de organización de la fuerza de trabajo y, fundamentalmente, del sistema de tenencia de la tierra. Pero ello implicaba la modificación de las bases del sistema de poder. Ese era, ciertamente, un precio demasiado alto.

De allí que no sea una sorpresa el que Chile no sólo no se haya industrializado, si no que quedara rezagado en la carrera del desarrollo económico, especialmente respecto de los países a los cuales se ha hecho referencia a través de este ensayo. Así, si a comienzos del presente siglo el PBI per cápita en los países escandinavos era de alrededor de US\$ (1989) 2.000, el de Chile recién se aproximaba a los US\$ (1989) 700, y cuando en la víspera de la Prime-

ra Guerra Mundial el de Chile se acercaba a los US\$ (1989) 1.000, aquéllos estaban ya al borde de los US\$ (1989) 3.000. En 1990 la brecha se había extendido a US\$ 20.500, en moneda de ese año.

¿En qué residía la diferencia? o, como se pregunta habitualmente en Chile, ¿qué tuvieron ellos que nosotros no tuvimos? Aparte de capacidad empresarial y fuerza de trabajo calificada, que con ser factores importantes no son decisivos, hubo otros que sí lo fueron. Pero ellos no corresponden tanto al plano de la economía propiamente tal, como al terreno sociopolítico.

Si W. A. Lewis tuvo razón al proponer que el período 1850-75 fue crucial para aquellas naciones que más tarde lograron el desarrollo, en la medida en que fue en ese período en que se registraron transformaciones económicas decisivas, entonces debería proponerse que ellas asimismo experimentaron profundos cambios sociales y, por lo tanto, políticos, que alteraron dramáticamente sus estructuras de poder y su economía política.

En Japón ello tomó la forma de una restauración dinástica y de un subsecuente programa de modernización, fenómenos en los cuales el reordenamiento político-social, que incluye una importante cuota de fuerza, fue crucial. Este factor no estuvo ausente en el proceso de unificación política y económica italiano, como tampoco, aunque en menor medida, en los cambios sociales y políticos que durante el mismo período experimentaron los países escandinavos. En los años 1850, en Suecia, ello condujo a extensas transformaciones en los sistemas de tenencia de la tierra y de organización del trabajo, factor de principalísima importancia en el proceso de formación del mercado interno y de la subsecuente industrialización que se inició entonces. En los años 1860, Dinamarca experimentó la fuerza de la agresión prusiana, lo que junto con redundar en la desmembración de parte significativa de su territorio, condujo a cambios sociopolíticos importantes. Finalmente, podría argumentarse que el proceso de unificación alemana también implicó cambios sociales y políticos que abrieron paso al crecimiento y desarrollo. En el caso de los Estados Unidos, el rol de la guerra civil como factor que contribuyó en forma decisiva al desarrollo del

mercado ha sido un tema larga y ampliamente debatido, en la medida en que existe consenso respecto de que el país moderno emergió entre 1865, al finalizar el conflicto, y la Primera Guerra Mundial.²⁴

¿Fue ese tipo de "remezón" político y social el que estuvo ausente en el caso chileno? No puede, ciertamente, haber una respuesta unívoca y definitiva. Pero esa pregunta plantea por lo menos dos puntos importantes. El primero es que una vez que esos países completaron los procesos a que se ha aludido, los mercados florecieron; nuevos bienes comenzaron a ser creados y producidos, los que coadyuvaron a la creación de una nueva demanda; se desarrollaron los mercados de valores, de la tierra, del trabajo y financieros, y los gobiernos inyectaron cuantiosas sumas de dinero en diferentes áreas de la economía. Junto a ello, se inició la explotación de nuevas fuentes de materias primas y alimentos y se abrieron posibilidades para el establecimiento de nuevos sistemas educacionales, así como para el desarrollo tecnológico. En otras palabras, se abrió el camino para el establecimiento de "combinaciones nuevas", las que –según Joseph Schumpeter– son las que hacen posible el desarrollo económico.²⁵ Excluida Italia, Japón, Suecia, Dinamarca, Alemania y los Estados Unidos fueron los países que mayor crecimiento registraron entre 1880 y la Primera Guerra Mundial.

El segundo punto, y como contrapartida a los casos anteriores, implica la posibilidad de que para entonces el arreglo institucional chileno de la década de 1830 había pasado a constituirse en un obstáculo para los cambios que era necesario emprender como paso previo a la entrada en el camino del desarrollo. Pero éste es un tema que demanda un estudio específico y que no cabe sino ser sólo insinuado en este trabajo.

Es fascinante, por lo tanto, que nuevamente hoy se empleen en Chile conceptos tales como "saltos adelante", "revolución silenciosa" y otros.

Sucede después de uno de los cuartos de siglo más dramáticos en la historia del país, pues a partir de 1965 y hasta 1989, se experimentaron las más profundas transformaciones políticas, sociales y económicas que registra la historia republicana. Uno de los problemas en la discusión de la presente "coyuntura crítica" es que el análisis ha estado dominado por las consideraciones de corto y mediano plazo y que, por lo tanto, el centro de las consideraciones esté constituido por la experiencia radical en liberalización económica experimentada durante la dictadura de Augusto Pinochet.

Es por ello que el seminario que dio origen a esta publicación tiene la gran virtud de haber permitido la creación de un espacio para la discusión en la larga duración. Después de esta discusión, ¿cuál es el vaticinio?, ¿logrará esta vez el país dar el salto al desarrollo, o, como en la década de 1870, la euforia cederá paso a la depresión y posterior frustración? Hay razones tanto para el escepticismo como para el optimismo.

El escepticismo emerge del hecho de que, como ya se ha indicado, una vez más el crecimiento y las esperanzas están basados en importante medida en la exportación de bienes primarios con escaso valor agregado. Como la experiencia decimonónica así lo indica, y lo ratifican los episodios más cercanos –como el de las uvas de Philadelphia y el de las manzanas y la Comunidad Económica Europea en el verano que recién termina–, ello nos hace altamente vulnerables.

Las razones del optimismo son de más larga data, más complejas y se relacionan con las reformas estructurales del periodo 1965-73. Hoy la minería es un sector altamente capitalizado, eficiente, de alta productividad y con una importante capacidad competitiva en el mercado internacional. En el sector agropecuario no existen hoy grandes propiedades, sino empresas agrícolas, un dinámico mercado de la tierra, de la fuerza de trabajo, financiero y de otros factores, así como inversiones, tal como puede ser apreciado en las tecnologías incorporadas a un largo y complejo proceso productivo y de comercialización que termina en los mercados externos. Ambos sectores, agricultura y minería, se han convertido en importantes mercados para la producción interna de bienes y

24. Richard D. Brown, *Modernization, The transformation of american life, 1600-1865* (New York: Hill & Wang, 1976), p. 3, para el caso estadounidense.

25. Joseph A. Schumpeter, *The Theory of Economic Development* (New York: Oxford University Press, 1961), p. 79.

servicios, que en el año 1992 creció en más de 10 por ciento.

Estos son dos de los pilares del crecimiento y de los éxitos actuales. Y en relación a ellos es que debe recordarse que ambos sectores experimentaron cambios trascendentales entre 1965 y 1973: la nacionalización del cobre y la reforma agraria. Ambos procesos fueron iniciados y completados durante los gobiernos de los Presidentes Eduardo Frei y Salvador Allende, con el sistema democrático en pleno funcionamiento y la aquiescencia de legisladores debidamente elegidos en votaciones secretas e informadas y con plena vigencia de las libertades públicas. Ambos gobiernos se autocalificaron como "revolucionarios"; el primero "en libertad", el segundo simplemente "popular". Pero ambos tuvieron la gran virtud de desentramar las ataduras que por décadas habían obstaculizado el desarrollo; ello en forma especial, aunque no exclusivamente, en el campo. La contribución al "despegue" actual de ambos procesos aún espera del trabajo de los historiadores, economistas y científicos políticos y de una cuota de coraje del mundo académico chileno para enfrentar esos tópicos. Pero ya se puede afirmar que esos cambios fueron los que hicieron la vida y su labor

transformadora más fácil a los economistas de Augusto Pinochet. Como han argumentado Pamela Constable y Arturo Valenzuela, la reforma agraria y las expropiaciones industriales debilitaron considerablemente a la élite, y de manera impensada le dieron mayor autonomía al régimen dictatorial para reestructurar al sector privado que la que, por ejemplo, tuvieron los regímenes argentino, brasileño y uruguayo cuando emprendieron sus propias experiencias liberalizadoras. Más aún, los masivos programas de desarrollo frutícola y forestal del gobierno del Presidente Frei fueron decisivos para el crecimiento de las exportaciones en esos rubros durante la década de 1980, en tanto que la plena nacionalización del cobre durante el gobierno del Presidente Salvador Allende permitió la generación de ingresos decisivos para el financiamiento de los gastos social y militar y el saneamiento de la balanza de pagos.²⁶

No parece presuntuoso el atribuir gran parte del éxito actual a los cambios estructurales impulsados por aquellos dos gobiernos. Y al respecto, cabe preguntarse, ¿habrían tenido coraje político suficiente los "revolucionarios" del régimen militar como para acometer la reforma agraria y la nacionalización del cobre?

26. Constable y Valenzuela (1991), p. 186. Para una revisión de los aportes de los programas agrarios (especialmente el frutícola) de la década de 1960 y de la reforma agraria a la transformación de la agricultura, véase los trabajos de Lowell Jarvis, *Chilean Agriculture under Military Rule: from reform to reaction, 1973-1980* (Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1985); 'The unravelling of Chile's Agrarian Reform, 1973-1986', en W. C. Thisenhausen, ed., *Searching for Agrarian Reform in Latin America* (Winchester, Mass.: Unwin & Hyman, 1988), y 'Changing private and public roles in technological development: Lesson from the Chilean fruit sector', por publicarse.