

# ***Elementos de una nueva estrategia de desarrollo para Chile\****

**Bitar, Sergio**

---

**Sergio Bitar:** Ex-Ministro del Gobierno de Salvador Allende, en Chile. Economista.

---

\* El presente estudio fue preparado para The Dag Hammarskjold Project on Development and International Cooperation.

La proposición de una nueva estrategia de desarrollo para Chile sólo adquiere sentido a partir de un cambio político sustantivo de la situación existente hoy día. Pero ella también exige de una revisión crítica de los factores que frustraron el intento de transformación iniciado en 1970. En gran medida esa tarea está por hacerse. Las líneas que siguen tienen por objeto esbozar algunos elementos de esa nueva estrategia, incorporando enseñanzas que han dejado las experiencias recientes.

Es posible concebir para Chile una estrategia de desarrollo cuyo objetivo central sea la satisfacción de las necesidades esenciales de la mayoría y una mayor igualdad. En síntesis, estrategia supone un cambio en la estructura de producción, en las formas de consumo y en las relaciones económicas internacionales. Su materialización exige un desplazamiento de los grupos dominantes nacionales y extranjeros de los centros de poder estratégico de la economía. Esta tarea debe basarse en una intensa participación de los trabajadores y en una marcada intervención del Estado. La viabilidad depende de la amplitud y cohesión de una alianza social que abarque a obreros, campesinos, empleados, técnicos y empresarios pequeños.

El estudio de una estrategia que contiene transformaciones estructurales debe enfatizar los problemas de transición. Tales transformaciones implican desequilibrios que se expresan en los planos económicos y políticos. Por lo tanto, es esencial establecer la interacción entre estos planos, es decir, junto con indicar los objetivos y políticas, se debe analizar las condiciones de poder que hacen posible su aplicación.

La crisis de la estructura económica chilena sigue latente. Las condiciones profundas que llevaron a intentar una transformación del sistema vigente no se

han alterado y se manifestarán nuevamente. La forma que asuman es difícil de precisar en el momento actual.

***Chile: un sistema económico agotado***

La economía presenta una gran concentración de la propiedad y del ingreso, que se han acentuado después de 1973. Un porcentaje reducido de la población lleva estilos de vida similares a los de los países desarrollados. Este grupo social controla, en asociación con el capital extranjero, los centros de decisión estratégicos de la economía. Por otro lado, la mayoría compuesta de obreros, campesinos, trabajadores por cuenta propia, empleados de los sectores público y privado, y un gran número de pequeños empresarios se encuentra marginado del control económico y mantiene bajos niveles de vida. Una proporción significativa de ellos no logra satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud y educación. Esta proporción está formada por el grupo menos organizado, con altas tasas de desocupación, donde se concentra la miseria de modo más palpable.

Durante la década pasada, el grado de polarización entre estos dos núcleos del sistema socio-económico fue aumentando progresivamente, como consecuencia de una lenta tasa de crecimiento, mientras las demandas y expectativas de la mayoría aumentaban sostenidamente.

En ese período se intentaron en Chile dos modelos de desarrollo: un modelo tradicional de crecimiento basado en la iniciativa del sector privado y un modelo de modernización que contenía reformas parciales.

La base política del primer modelo fueron los sectores de altas rentas, que controlaban el poder económico y político. El esquema suponía que el crecimiento permitiría incorporar nuevos contingentes de clases medias a un mejor nivel de vida, y así se crearía, entre amplios grupos, la expectativa de que el sistema era capaz de satisfacer sus demandas. El supuesto económico esencial era que dejando libre el mecanismo de mercado y estimulando al sector privado con incentivos financieros y recursos externos, el país podría lograr una alta tasa de crecimiento. Así se lograría mejorar progresivamente la situación económica de los más pobres.

Pero contrariamente, el sistema creció lentamente y lo hizo produciendo bienes destinados principalmente a los estratos de ingresos más altos. El mecanismo de mercado responde a la distribución del ingreso existente y la reproduce. La desigualdad no se redujo. La agricultura mantuvo una estructura latifundista que

mantuvo un lento crecimiento y conservó una gran desigualdad y cesantía. El cobre siguió en manos de empresas norteamericanas. Ni el nivel de producción ni de los precios dependía de decisiones nacionales, sino de la política internacional de la corporación extranjera. El sector privado mostró poca capacidad de ahorro y de crecimiento y buscó creciente apoyo en empresas extranjeras y en el Estado para financiarse.

Al mismo tiempo las demandas de los trabajadores continuaron creciendo, su organización mejoró y se amplió, y aumentó su conciencia sobre la incapacidad del sistema para satisfacer sus necesidades. Los partidos políticos, tradicionalmente fuertes en la sociedad chilena, canalizaron este proceso. El modelo se vio desbordado y la fórmula política que sustentó ese gobierno no fue capaz de proseguir.

### ***Un intento de reformas parciales***

Se inició un segundo intento en el período 1965-70.

El apoyo político provino principalmente de grupos medios, empleados, profesionales, empresarios medianos y pequeños, y de algunos grupos marginales urbanos y rurales. El supuesto político era que el éxito del esquema reduciría la importancia de los sectores que buscaban un cambio radical de las estructuras y al mismo tiempo neutralizaría a los grupos de altos ingresos, pues para ellos sería más aceptable algunas reformas parciales que una alternativa más radical.

La concepción económica era que la modernización de la estructura vigente y el mejoramiento de la distribución del ingreso acarrearían un proceso de desarrollo más dinámico y con menos desigualdad. El programa contempló una reforma agraria, una mayor intervención del Estado, una redistribución del ingreso y se estimuló la organización de los campesinos. El sector industrial y financiero privado no fue afectado, sino estimulado. El contexto internacional fue favorable. La Alianza para el Progreso sirvió para canalizar importantes recursos externos. Para los norteamericanos, se abrió la posibilidad de ofrecer un modelo de cambio alternativo a la revolución cubana.

El intento de reformas parciales no arrojó los resultados esperados. Las reformas parciales, en particular la reforma agraria, generaron una dura oposición política entre los latifundistas. Los sectores propietarios de las grandes industrias y de los bancos, si bien permanecieron "neutrales", comenzaron a temer que las reformas se

extendieran más allá de la agricultura. Esto aumentó su "incertidumbre", fenómeno psicológico-político que refleja su incapacidad estructural para responder a las demandas crecientes de la sociedad. Su potencial, como elemento impulsor del desarrollo, decreció.

Por otra parte, las reformas parciales crearon más expectativas entre los grupos favorecidos y también esperanzas entre aquéllos que no habían tenido mejoramiento alguno. Conjuntamente, la organización de los trabajadores se amplió rápidamente en el periodo.

El proceso condujo a una polarización creciente. La pugna crecimiento-redistribución llevó a un impase: crecimiento lento y redistribución insuficiente. Los centros motores de la economía, en particular el sector industrial-financiero, no ofrecían ninguna posibilidad de respuesta.

Entre tanto, y como mecanismo de regulación de esta pugna, el Estado continuó expandiéndose. Por un lado, proporcionó mayores servicios básicos intentando mejorar en parte la redistribución del ingreso. Por otro, inició inversiones productivas directas para compensar la falta de capacidad del sector privado. En 1970, el Estado chileno alcanzaba una elevada participación en la economía, la más alta de los países latinoamericanos, con la excepción de Cuba. Pero se trataba de un Estado que apoyaba preferentemente a las grandes empresas nacionales y extranjeras en el sector industrial-financiero.

El resultado del intento de modernización de la estructura vigente puso de manifiesto la insuficiencia de las reformas parciales. Ellas dejaron en manos del núcleo tradicional una parte importante del control económico y este núcleo no era capaz de reaccionar, mientras las presiones sobre el sistema se incrementaron. Para la mayoría de los chilenos quedó en claro la necesidad de transformar profundamente el sistema vigente, para intentar un desarrollo que resolviera las necesidades esenciales. En este contexto se crearon las condiciones políticas que permitieron el triunfo de la Unidad Popular.

### ***Un intento de transformación estructural***

El programa iniciado en 1970 por la Unidad Popular contó con el apoyo de obreros y empleados y de ciertos grupos de clase media. El supuesto político era la constitución de una amplia alianza social que aislara a los grupos minoritarios dominantes. La dinámica de los hechos volcaría en favor del gobierno a muchos

sectores urbanos y rurales marginales que adquirirían organización y conciencia política. El propósito económico inicial era el control de los centros dominantes y una rápida redistribución del ingreso. Sobre esta base se podría iniciar un cambio de le estructura económica que abriera paso a un sistema socialista.

El proceso se desarrolló en un contexto de gran conflicto, donde los grupos nacionales y extranjeros afectados bloquearon y buscaron el derrumbamiento del gobierno. El período es muy corto para juzgar la viabilidad de la estrategia de desarrollo que se intentó. Sin embargo, es suficientemente rico para estudiar los problemas económico-políticos que surgen al iniciar las transformaciones. La realización simultánea de las reformas estructurales (nacionalización del cobre, reforma agraria, socialización de los bancos y de las grandes empresas) con una política de excesiva expansión de las remuneraciones y del gasto público generó importantes desajustes iniciales. En particular, tales desajustes influyeron en el comportamiento de los grupos medios, facilitando la acción política de las fuerzas antagónicas que buscaban el golpe de estado.

La situación actual es la interrupción de un proceso histórico y la evidencia de la crisis del sistema. Es un período de contención de las fuerzas sociales y un intento por reeditar un modelo económico tradicional en su forma más elemental. Devolución de empresas estatales y de los blancos al sector privado, desnacionalización de la economía, concentración del ingreso, eliminación de los derechos a huelga y de la organización de los trabajadores, son sus características iniciales. Ellas se sustentan puramente en la fuerza. Su duración dependerá de la capacidad para mantener la represión. La elaboración de una estrategia adquiere sentido una vez que esta etapa sea superada. Sobre esta base se puede concebir una nueva opción.

### ***Una estrategia de desarrollo alternativa***

La concepción de nuevas formas de desarrollo está distorsionada por dos ideas que han resultado falsas en la práctica: el subdesarrollo es una etapa hacia el desarrollo y la tasa de crecimiento es el objetivo principal de todo programa económico. La experiencia ha mostrado que el subdesarrollo es una condición estructural distinta de la que poseían los países hoy llamados desarrollados un siglo atrás. En consecuencia, estas estructuras no pueden evolucionar siguiendo homotéticamente la trayectoria de los países industrializados. Es posible que una minoría alcance altos niveles de ingresos y se haya integrado a la economía internacional, pero desarticulándose del resto de la sociedad y a costa de ese resto. Para la totalidad de

la población las diferencias con las naciones ricas han aumentado en lugar de disminuir. Por lo tanto si se persigue un desarrollo que abarque a todo el pueblo y que resuelva los problemas urgentes de los más pobres, se necesita un cambio en los objetivos de la sociedad y en la estructura socioeconómica.

El crecimiento económico per-se no ha arrojado resultados favorables para los grupos de menores ingresos. Estos permanecen con el grueso de sus necesidades vitales insatisfechas. Tampoco se ha comprobado un mejoramiento significativo en la distribución del ingreso. Más aún, algunos procesos recientes de rápido crecimiento en países subdesarrollados han provocado un aumento de la desigualdad. Como la dinámica de la economía proviene de un mercado restringido que se asimila a los estilos de consumo de los países desarrollados, necesita una alta concentración del ingreso para sostenerse y no una mayor igualdad.

Una nueva estrategia debe poner en el centro del análisis la satisfacción de las necesidades esenciales y una creciente igualdad. Debe imaginar nuevas formas de consumo y como resultado, una nueva estructura productiva. La tasa de crecimiento es un instrumento al servicio de estos objetivos, pero no es una meta en sí.

De esta idea central fluye con más claridad el tipo de estrategia económica que se debe intentar y las condiciones sociales y políticas que la pueden hacer posible.

Un modelo de desarrollo basado en la satisfacción de las necesidades esenciales es capaz de desatar una dinámica que eleve la tasa de crecimiento y aumente la ocupación. Las nuevas necesidades requieren la producción de bienes de consumo esencial que se caracterizan por una relación capital-producto más baja y por una mayor absorción de mano de obra. Estas necesidades se vuelcan preferentemente hacia la industria alimenticia, textil, vestuario y calzado, hacia productos agrícolas y hacia servicios esenciales. Además, hacen posible un mayor empleo de recursos nacionales. Los cálculos preliminares realizados en Chile arrojaron resultados que confirman esta tesis. Considerando distintas opciones sobre intensidad redistributiva y postulando la misma tasa de ahorro que en el pasado, se constató que el ritmo de crecimiento mejoraba y la ocupación crecía a medida que la redistribución era más drástica.

### ***El conflicto entre ahorro y redistribución***

Sin embargo, la velocidad con que se satisfagan las necesidades vitales depende de la compatibilización entre ahorro y redistribución. La iniciación del proceso redistributivo provoca enormes presiones en favor de un mayor consumo, que pueden traducirse en una baja del ahorro. Esta disminución afectaría la tasa de crecimiento de la producción de bienes esenciales y la rapidez con que la estructura productiva se ajustaría a la nueva demanda.

La compatibilización entre ahorro y redistribución en la fase inicial depende de la capacidad de extraer recursos de los grupos de altos ingresos. Este es un aspecto eminentemente político. Si los grupos medios y altos mantienen o aumentan su consumo per cápita la redistribución será más lenta y la tasa de ahorro más baja. La solución a este conflicto depende de las relaciones de poder imperantes en la sociedad. La experiencia histórica de los países subdesarrollados muestra un proceso de acumulación en manos de un grupo minoritario propietario de los grandes medios de producción a costa de una gran desigualdad y de la pobreza de la mayoría de la población. Este proceso se ha sustentado en la violencia abierta o institucionalizada. Por otro lado, las experiencias recientes de transformación social y económica en países subdesarrollados han nacido generalmente de un cambio rápido en las condiciones de poder y han avanzado hacia la solución de los problemas más graves de la población contando con un control amplio sobre la vida social. En un proceso de transformación por la vía institucional, en un sistema sociopolítico más abierto, el conflicto entre ahorro y consumo, entre igualdad y concentración del ingreso adquiere una intensidad extraordinaria que hace más difícil la compatibilización entre el ahorro e igualdad. No existen soluciones a priori a esta problemática. En cualquier caso, el margen redistributivo en el corto plazo es limitado.

En consecuencia, en la fase de transición es esencial redistribuir evitando una expansión indiscriminada del consumo, a fin de generar el ahorro necesario para expandir la producción en los rubros esenciales. La experiencia chilena de la Unidad Popular mostró que una política de expansión de los ingresos nominales muy intensa tiene serias limitaciones y provoca fuertes desajustes.

Las políticas convencionales de redistribución. Por medio de aumento de remuneraciones provocan una expansión global del consumo, en particular cuando las condiciones políticas hacen muy difícil restringir el gasto de los grupos de mayores ingresos. En estas circunstancias, el ahorro tiende a disminuir. Además, la

oferta se expande en una primera fase gracias al empleo de la capacidad productiva ociosa, pero en seguida se puede generar un fuerte desequilibrio entre oferta y demanda global, que se traduce en fuertes perturbaciones en el funcionamiento de la economía en el corto plazo.

En segundo término, estas políticas resultan muy globales y carecen de especificidad para alcanzar a los más pobres. Los más favorecidos son los grupos organizados, que tienen trabajo estable y están integrados al mercado. Pero a los grupos más pobres las políticas redistributivas vía remuneraciones les favorecen poco a no les favorecen directamente.

Por último, la redistribución vía remuneraciones opera a través del mercado, es decir, los nuevos ingresos se orientan hacia aquellos bienes para los que hay oferta disponible. La propaganda, los créditos y las otras formas de dirigir la demanda consiguen reorientar esos ingresos para adaptarlos a la oferta existente. El efecto de este proceso sobre la alteración de la estructura productiva (nuevas fábricas, nuevas inversiones) es muy lento y secundario.

Las restricciones descritas exigen que se actúe selectivamente. En la primera fase, el margen redistribuible debe destinarse a grupos específicos de la población y la inversión debe dirigirse a cambiar la composición de la producción de un número determinado de bienes y servicios esenciales.

### ***Una redistribución del ingreso selectiva***

El 50% más pobre de la población chilena está formado esencialmente de obreros y los llamados trabajadores independientes. Pero si se observa la pobreza sectorialmente se encuentra que la mitad de los más pobres laboran en la agricultura como obreros o trabajadores independientes (principalmente minifundistas). El segundo orden de importancia lo ocupan los trabajadores de servicios, tanto asalariados como independientes. En tercer lugar se ubican los obreros industriales, probablemente de las empresas pequeñas. Un estudio reciente que pretende identificar los focos de pobreza señaló que éstos se encuentran entre los marginados de las áreas urbanas y entre los campesinos y minifundistas en las áreas rurales.

Ambos grupos presentan un bajísimo nivel de organización y no se encuentran integrados de modo estable a la economía. Los marginados urbanos y trabajadores independientes no tienen empleados ni previsión. Los minifundistas y obreros



temporales perciben ingresos por la venta de sus productos, tienen poco acceso a los servicios y poco poder para conseguir mejorías.

La experiencia chilena de redistribución puso en relieve la necesidad de estudiar más desagradadamente la estructura social y de identificar los focos de extrema pobreza. Las políticas redistributivas se han basado en análisis globales que incluyen a todos los trabajadores en una sola categoría. Es preciso considerar los distintos grupos diferenciadamente y aplicar distintas medidas según se trate de empleados públicos; obreros industriales de grandes empresas, medianas o pequeñas; trabajadores por cuenta propia; de servicios urbanos, campesinos o minifundistas.

La redistribución del ingreso debe materializarse, entonces, precisando los grupos sociales prioritarios y los bienes y servicios cuya producción se expandirá. La especificidad de tales grupos exige de instrumentos e instituciones especializadas y requiere de una organización social de los destinatarios. Una parte significativa del proceso redistributivo, en la fase inicial, debe efectuarse al margen del mercado, tanto en la distribución de los bienes y servicios como en la producción de los mismos.

El mejoramiento de sus condiciones de vida puede lograrse no sólo mediante un aumento del consumo de bienes, sino también a través de una expansión importante de servicios. Un gran esfuerzo puede realizarse en salud, educación no formal, mejoramiento del medio físico donde están instaladas las poblaciones marginales, áreas verdes, reforestación, calles, viviendas de autoconstrucción, deporte y recreación. Estas actividades difundidas a todos los puntos del país y en particular en las áreas de mayor pobreza, pueden sustentarse en la propia organización de la población, empleando su propio trabajo e inventiva, con muy pocos recursos materiales y de capital. La condición esencial es la organización social y la conciencia social y política. La experiencia chilena del período 1970-73 permitió observar que aún sin una dedicación especial del gobierno y sin una organización nacional preparada para ello, en muchos puntos del país y en forma espontánea, se crearon organizaciones populares que dieron nacimiento a nuevas formas de producción de servicios. En determinadas poblaciones se formaron brigadas de pobladores responsables de la salud, enseñando al resto cómo consumir, cómo advertir determinadas enfermedades, ayudaron a la creación y gestión de policlínicos periféricos. El Estado inició la formación de "responsables de salud", cuya misión era trabajar con los grupos marginales. También se expresó en el mejoramiento de calles, pozos sépticos, jardines infantiles, comedores

populares, etc. Igual cosa ocurrió para mantener el orden y proteger a las poblaciones, para combatir el alcoholismo y otras lacras.

Fue sólo un germen, pero muestra el gran potencial creativo y la posibilidad de proporcionar nuevos servicios que tienen un enorme efecto en los niveles de la vida y que requieren pocos recursos materiales y de capital.

La distribución de bienes al margen del mercado tiende a generar desajustes, mercados negros e ineficiencia. Para limitar estos efectos es necesario restringir la acción a un número reducido de artículos que puedan ser canalizados directamente a los destinatarios. Un grupo que ofrece condiciones muy favorables para iniciar estas políticas son los niños. Políticamente, una lección dirigida a este grupo genera menos conflictos y más apoyo. Económicamente, posee un fuerte impacto redistributivo en atención al porcentaje del ingreso destinado por los más pobres a la alimentación y vestuario de los hijos y a que los hogares de menores ingresos tienen en promedio mayor número de hijos. La redistribución tiene aquí un efecto irreversible, pues puede evitar, por ejemplo, los daños físicos y mentales irreparables provocados por la desnutrición. Desde el punto de vista administrativo es posible diseñar formas de exceso directo y emplear organizaciones existentes, como las escuelas. Los bienes proporcionados al margen del mercado deben abarcar alimentación (distribución de leche, por ejemplo), desayunos y almuerzos escolares, calzado, vestuario y útiles escolares, prevención de salud, jardines infantiles, centros deportivos, salas cunas.

Conjuntamente, la producción de estos bienes debe ser expandida mediante una acción directa del Estado, sin pretender que el mercado reaccione automáticamente generando una expansión de la oferta.

Pero la estrategia debe operar en el marco de una economía de relativa complejidad, con grupos sociales cuyo consumo sobrepasa ampliamente el mínimo y posee cierta diversificación. Por ello es necesario compatibilizar el funcionamiento de mercado, para la mayor parte de los bienes, con una política selectiva al margen del mercado para un número determinado de productos esenciales destinados a los grupos más pobres.

### ***El cambio de la estructura productiva***

Junto con satisfacer las necesidades vitales la estrategia debe lograr una mayor autonomía del exterior. Estos dos principios deben guiar el cambio de la estructura productiva. Para analizarla se puede proceder sectorialmente.

La producción industrial chilena revela una fuerte distorsión hacia los bienes de consumo durable y una gran diversificación e ineficiencia. Al mismo tiempo, la producción de bienes intermedios y de capital es escasa, incluso la de aquéllos ligados a la explotación y elaboración de los recursos naturales donde el país posee ventajas comparativas. La estructura industrial debe alterarse y reorientarse en dos direcciones simultáneamente: la producción de bienes de consumo esencial y la especialización para exportar.

Para satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de los chilenos es necesario dirigir la producción y la inversión hacia los bienes de consumo esencial y popular. Esta producción debe ser expandida y estandarizada. En estos rubros es posible establecer empresas medianas y pequeñas cuyas tecnologías son más ocupadoras de mano de obra y menos intensivas en capital. Además, estas actividades pueden distribuirse regionalmente y sustentar un desarrollo geográfico más equilibrado.

Las exportaciones industriales no han logrado crecer de modo significativo y así reducir la dependencia y vulnerabilidad en el cobre, que representa cerca del 80% de los ingresos de divisas. Este rasgo es una gran limitante para iniciar un cambio de la estructura económica que exige una mayor autonomía nacional. Las fuerzas del mercado, automáticamente, no han conducido ni pueden conducir a un desarrollo industrial basado en la elaboración de algunos recursos nacionales claves. Para lograr este propósito es preciso un esfuerzo dirigido, planificado, donde se concentre gran cantidad de profesionales y recursos financieros por un tiempo largo. El sector privado es incapaz de hacerlo y tampoco puede quedar el control de estos rubros en manos de corporaciones extranjeras. El Estado puede llevar a cabo esa función. De esta forma se puede intentar una especialización nacional en pocos rubros de exportación que permita enfrentar el sistema oligopólico internacional y entrar al mercado con autonomía, y no subordinadamente a través de subsidiarias que obedecen a estrategias internacionales de sus casas matrices.

Producción masiva y estandarizada de bienes esenciales y producción especializada de rubros de exportación son los pilares sobre los cuales se debe

erigir una nueva estructura industrial. Esta opción de desarrollo fue cuantificada y los resultados preliminares indicaron que con una tasa de inversión similar a la tradicional sería posible alcanzar ritmos de crecimiento superiores a los históricos en la industria.

Una estrategia de desarrollo igualitario supone un crecimiento importante de la producción agrícola. La industrialización por sustitución, altamente protegida, ha significado un enorme traslado de recursos para sustentar una industria ineficiente. En el campo, las consecuencias fueron una gran emigración, una pérdida de capacidad para retener mano de obra, una gran miseria entre los campesinos y también déficits crecientes de producción agrícola que han debido compensarse con importaciones. El modelo de crecimiento capitalista en países subdesarrollados se concentra en la industria, atrae recursos hacia ella y debilita la agricultura.

Un cambio de prioridades hacia la agricultura persigue dos propósitos principales. Por una parte, incrementar la producción de bienes esenciales y reducir las fuertes importaciones; en este sentido la agricultura resulta ser el sector donde la sustitución de importaciones puede ser más rápido. Por otra parte, canalizar recursos nuevos hacia los campesinos más pobres, mejorando sus condiciones, superando el analfabetismo y la desnutrición. El desarrollo rural se difundiría hacia nuevas actividades agroindustriales y hacia la producción de otros bienes de consumo esencial, incorporando nuevas tecnologías y absorbiendo más ocupación.

La minería, y el cobre en particular, serán la principal fuente de recursos internacionales para transformar la estructura productiva. La velocidad de la transformación está condicionada por el nivel de financiamiento externo y debe adaptarse a él. El obstáculo principal no es el nivel de los recursos de divisas sino la inestabilidad de los ingresos, especialmente cuando el contexto internacional es desfavorable y hostil a un proceso de transformaciones. Es esencial, entonces, establecer mecanismos internacionales que regulen las oscilaciones del precio del cobre, fijando un nivel mínimo. Esta condición debe alcanzarse mediante acuerdos entre los países exportadores, recurriendo a su poder oligopólico. Por último, una mayor igualdad supone un cambio en las formas de consumo y un mejoramiento de las condiciones de vida que utilice recursos aparentemente insuficientes desde el punto de vista convencional: gran cantidad de trabajadores marginales sin preparación y muy pocos recursos materiales.

Un nuevo concepto sobre la producción de servicios, en la línea antes señalada, puede abrir nuevas posibilidades; sin embargo, ello requiere la organización social de los grupos que serán favorecidos.

El cambio de la estructura productiva exige una acción directa del Estado para modificar con más celeridad la composición de la inversión y de la producción. Los mecanismos del mercado sirven como un importante auxiliar para regular y coordinar una serie de decisiones menores, pero en ningún caso como instrumento que induzca un cambio sustantivo de la oferta.

### ***El papel del Estado y la participación de los trabajadores***

La transformación del sistema económico chileno hacia un estado más igualitario exige dos condiciones: desplazamiento de los grupos minoritarios de los centros de control y participación y organización creciente de los trabajadores en la dirección de la economía.

No es posible alterar el funcionamiento del sistema y crear una nueva estructura productiva si el control del sistema financiero-industrial y las riquezas básicas permanecen en manos de las minorías nacionales y de los intereses de las grandes corporaciones extranjeras. El control económico origina un poder político que se manifiesta sobre los medios de comunicación, sobre la educación, sobre las instituciones, las que son utilizadas para mantener la situación vigente.

A pesar de la violencia que estos grupos minoritarios locales y los intereses económicos norteamericanos han desatado para recuperar sus posiciones de poder, algunas de las transformaciones realizadas con anterioridad al golpe de estado, pueden perdurar: una parte significativa de la reforma agraria, la nacionalización del cobre, y una expansión del Estado en el sector industrial y financiero. Estas condiciones pueden constituir el punto de partida para iniciar un nuevo proceso de desarrollo.

El Estado debe jugar un papel central como instrumento de reemplazo de los grupos de poder dominantes. Debe asumir el control del sistema financiero y de las más grandes empresas industriales y comerciales, desde las cuales se determina la dirección de la economía. La nacionalización del cobre significó un paso vital para recuperar el control de un área de actividad clave para el país. Sobre la base de una dirección autónoma, es necesario organizar un grupo de empresas productoras de alta especialización. En ellas debe concentrarse la capacidad

profesional y técnica chilena para alcanzar una posición más firme frente a los oligopolios internacionales, sin subordinarse a ellos. Esta meta supone un acuerdo global con los otros países subdesarrollados productores del mismo mineral.

El control de los centros dominantes de la economía es una condición necesaria, pero no suficiente. La organización y participación de los trabajadores en la dirección económica es el requisito que asegura la fidelidad permanente de los objetivos a los intereses de la mayoría nacional y que hace posible un cambio real en las formas de consumo y de producción.

Dicha participación debe adecuarse a los distintos niveles de decisión: nacional, regional o de la fábrica, en el campo, en la industria o en la administración pública. No existen modelos rígidos y sólo las condiciones concretas, la idiosincrasia y la práctica irán indicando el camino. Se debe tener en cuenta que un centralismo excesivo inhibe la organización social, frustra la inventiva y puede llevar a formas burocráticas o de control. También, un desarrollo parcial de empresas autogestionadas, cuando no se ha alterado la esencia del sistema, cuando los centros de poder permanecen en manos de grupos minoritarios y cuando prevalecen las fuerzas del mercado, termina siendo absorbido por la estructura dominante y no cambia sino la situación de un grupo reducido de personas. En consecuencia, la participación de los trabajadores debe ejercitarse simultáneamente en una dirección planificada que tenga el control sobre los centros estratégicos de la economía y en una creciente descentralización y autogestión en el resto de las actividades.

El alcance parcial de la reforma agraria ya realizada en Chile exige del inicio de una nueva etapa. Ella fue concebida esencialmente como un mecanismo para modificar las formas de propiedad y terminar con el latifundio y solo secundariamente como una nueva forma de organización social en el campo. Al cabo de los 7 años que duró el proceso de expropiación de las grandes propiedades agrarias, entre 1965 y 1972, se eliminó una estructura caduca pero el área reformada de la agricultura dio cabida a menos de un 20 % del total de la población activa del campo. El resto de los trabajadores permanece marginado, como obreros agrícolas, afuerinos o minifundistas y sólo un número reducido fue favorecido. Una nueva organización económica y social debe ser concebida para integrar a una proporción mayor de trabajadores en aquellas unidades donde se crean nuevas formas de gestión y participación.

En síntesis, solamente una nueva organización social que alcance hasta la base puede sustentar una estrategia de desarrollo igualitario. El la es la única capaz de crear la conciencia y solidaridad que hacen posible una disciplina compartida.

### ***La conducción del proceso de transformaciones***

La conducción del proceso de transformaciones tiene una enorme complejidad, en particular cuando se lleva a cabo en un contexto donde las fuerzas nacionales e internacionales que se oponen al cambio se mueven y actúan sin ninguna restricción al interior del país. El cambio de la propiedad de los medios de producción fundamentales y la creciente organización de los trabajadores crea nuevos conflictos políticos.

La redistribución del ingreso y el cambio de la estructura productiva alteran la operación del mercado. La producción de algunas empresas y predios agrícolas sufre oscilaciones y surgen desequilibrios entre oferta y demanda que se manifiestan en inflación, mercados negros, acaparamiento, etc. En parte, tales efectos son inevitables en una primera etapa. Ninguna transformación en profundidad puede alcanzarse sin perturbaciones en la marcha del sistema existente. La tarea más compleja es la implementación de las transformaciones estructurales manteniendo bajo control las principales variables económicas, a fin de evitar los efectos políticos que pueden ocasionarse en el corto plazo sobre aquellos grupos sociales que, sin comprender el sentido final de la transformación, la miden por sus resultados inmediatos.

En particular, estos desajustes generan descontento en vasta capas medias cuyo apoyo político puede ser importante. Este descontento es rápidamente capitalizado por aquéllos que buscan evitar los cambios. De allí la necesidad de precisar la relación entre la iniciación de transformaciones y las condiciones de poder requeridas.

La rápida redistribución del ingreso y el cambio en la propiedad de los medios de producción estratégicos ocasionan desequilibrio y alteraciones. Estas dos líneas de acción deben ordenarse en una secuencia que evite la superposición de sus efectos negativos. Durante la fase más aguda de la pugna por desplazar los grupos minoritarios de los centros de poder económico es necesario observar una gran disciplina en materia de expansión general del consumo, evitando medidas que respondan a propósitos populistas.

La experiencia chilena enseña que es esencial mejorar el conocimiento sobre el funcionamiento del sistema económico en condiciones de cambio estructural y entender mejor la interacción entre transformaciones y eficiencia en el corto plazo; entre cambio en la propiedad de los medios de producción y funcionamiento del mercado; entre la expansión del Estado, la participación de los trabajadores y el comportamiento y reacción del sector privado no hegemónico. En definitiva, es esencial aumentar el conocimiento sobre la dinámica interna de un proceso de transformación y sus implicaciones políticas. Es preciso elaborar una disciplina que entienda el cambio y no la estabilidad.

### ***Algunas condiciones políticas***

La sociedad chilena alcanzó elevados niveles de organización social y política en un proceso de más de un siglo. Esta organización está latente, a pesar de los esfuerzos por destruirla. Sobre ella puede buscarse nuevamente una alianza social que abarque a obreros y campesinos, empleados, técnicos y también muchos empresarios pequeños cuya suerte está ligada al destino de los primeros y es antagónica con el grupo minoritario dominante. La forma en que se expresen estas fuerzas sociales para crear las condiciones que les permitan buscar un desarrollo con igualdad serán el resultado de la tradición histórica, de las experiencias recientes y de la violencia y represión que se descargue sobre ellas para contenerlas.

Un nuevo desarrollo económico y político sólo puede llevarse a cabo mediante una transformación que cambie las relaciones de poder imperantes en la sociedad: ello es una tarea eminentemente nacional. Pero de manera creciente los procesos nacionales están enlazados con el sistema internacional. El camino propuesto posee muchos rasgos comunes con el de otros países del tercer mundo. Una vez iniciada la transformación de la estructura socio-económica nacen posibilidades de colaboración con otros países subdesarrollados que persiguen fines similares. Esta colaboración es una necesidad más aguda para un país pequeño como Chile. Su desarrollo debe apoyarse en una interdependencia con países de rasgos similares, con los cuales se emprendan inversiones conjuntas, transferencia de tecnología, apoyo económico y organización común en el comercio internacional de sus riquezas básicas.

Esta tarea nacional enfrenta grandes obstáculos internacionales, provenientes esencialmente de EE.UU. El caso chileno ha demostrado que los intereses dominantes en ese país, las grandes corporaciones multinacionales que poseen



capitales en el tercer mundo, el aparato militar, los servicios de inteligencia y el propio gobierno observan cualquier intento de transformación como un atentado contra su seguridad, o más claramente como un peligro para sus intereses económicos y de hegemonía política en América Latina.

Una tarea imperiosa a nivel internacional es crear conciencia de que existe una alternativa de desarrollo y que esta alternativa exige de transformaciones profundas. Para facilitarlas se necesita de un contexto internacional que admita la diversidad de sistemas y no obstruya la búsqueda de nuevas formas de organización social y económica. Así se hará menos difícil la tarea del pueblo chileno de transformar el sistema existente e iniciar una estrategia de desarrollo cuyo objetivo central sea la satisfacción de las necesidades vitales y una mayor igualdad económica y política.