

ESTUDIO

Proteccionismo y desarrollo económico*

Felipe Larraín B.*

I. Introducción

El desarrollo económico chileno en el siglo pasado se basó fuertemente en la pujanza de las actividades agrícola y minera. En efecto, hasta antes de la Guerra del Pacífico bien puede afirmarse que en Chile no existía industria propiamente tal. Pero después de ésta, y de la incorporación a nuestro territorio de las provincias de Tarapacá y Antofagasta, un nuevo sector industrial comienza a surgir.

Durante todo este periodo el marco institucional chileno favorece esencialmente al libre comercio. Sin embargo, en los estertores del siglo XIX comienzan a surgir algunas medidas proteccionistas, aunque no siempre con el propósito de amparar a la industria nacional. Esta tendencia continúa en las tres primeras décadas de este siglo; contrariamente a lo que sostienen algunos autores, políticas posteriores a la Gran Depresión representan la agudización de un fenómeno ya existente.

La estrategia de sustitución de importaciones toma a partir de entonces las mas variadas formas, en que a la tarifa se unen los tipos de cambio multiples, los controles de cambio, los depósitos previos y las cuotas.

Esta situación provoca un fuerte cambio de precios relativos en la economía chilena, incentivando fuertemente la industrialización en productos sustitutivos de importaciones. Muchos otros países latinoamericanos siguen políticas similares, influidos por el fenómeno recesivo mundial y, en menor escala, por ideas como las que después caracterizarían a la CEPAL.

Numerosas interrogantes surgen a este respecto, algunas de las cuales han suscitado fuerte polémica:

* Se agradecen los comentarios de Gert Wagner H. y Arturo Fontaine Talavera.

** Profesor, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile.

- ¿Existía realmente otra alternativa para Chile que cerrar su economía en el contexto de los años 30?
- ¿Fueron positivas las medidas adoptadas, en términos de sus efectos de corto y largo plazo sobre la economía chilena?
- ¿Qué impacto tuvieron ellas sobre los otros sectores productivos, particularmente sobre la agricultura?

Son éstas y otras inquietudes las que intentaremos analizar en este trabajo.

II. Una perspectiva histórica

En todo el período que sigue a la consolidación de la estabilidad política (1833) y hasta la Guerra del Pacífico (1879), son la agricultura y la minería los líderes indiscutidos en el desarrollo económico nacional.

El descubrimiento de oro en California (1848) y en Australia (1851) crean un mercado excepcional para los granos chilenos. Sin embargo, el "boom" no es duradero; en los años sesenta, la creación de otros centros productivos en el mundo trae consigo una fuerte reducción en los precios internacionales y, consecuentemente, en el monto y valor de las exportaciones agrícolas chilenas.

La minería tiene un crecimiento más estable durante este período, fruto de la explotación de yacimientos de cobre, plata y oro de alta ley. Sin embargo, el agotamiento de las minas más ricas en la década del setenta trae consigo una declinación en este sector¹.

La industria, en el concepto moderno de la palabra, es prácticamente inexistente en esta época. Excepciones a esto son la Cervecería Anwandter, de Valdivia (1851), y la fábrica de paños Bellavista, de Tomé (1865), cuyos niveles de producción eran, en todo caso, muy pequeños.

La Guerra del Pacífico contribuye fuertemente a la expansión de la industria; la gran demanda del gobierno, que debía apertrear al ejército, afectó al sector manufacturero que, de acuerdo a Encina: "...dobló diez, veinte y hasta cien veces la elaboración de vestuario, calzado, artículos de talabartería, pólvora, productos químicos y farmacéuticos, carros, barriles, mochilas, carpas, cureñas, calderas para buques, etc., etc."².

¹ En 1844, las exportaciones agrícolas y mineras eran US\$ 1.280.000 y US\$ 5.500.000, respectivamente. En 1860 ellas alcanzaban a US\$ 7.000.000 y US\$ 28.000.000 (en dólares de 1960).

² F. Encina, "Historia de Chile", citado por H. W. Kirsch, *Industrial Development in a Traditional Society*, p. 94.

La evidencia y el pensamiento de numerosos autores sitúan en estos años el nacimiento de la industria nacional como consecuencia de la guerra y de la incorporación de las provincias del norte. Este hecho es de extrema importancia en el análisis de las medidas proteccionistas y contrasta fuertemente con la visión de quienes afirman que el proceso de industrialización en Chile comienza a raíz de la Gran Depresión.

Las políticas comerciales seguidas en Chile en la segunda mitad del siglo XIX están fuertemente influidas por la importancia de las exportaciones agrícolas y mineras, y por las ideas del economista francés Gustave Courcelle Seneuil. Este paladín del libre comercio llega a Chile en 1855, contratado por el Gobierno como asesor a la vez que organizador de la Cátedra de Política Económica en la Universidad de Chile. Muchos de sus discípulos, entre ellos Zorobabel Rodríguez y Marcial González, desempeñan importantes papeles en las actividades políticas y económicas del país³.

Alejandro Reyes, Ministro de Hacienda del Presidente Pérez (1861-1871), afirmaba en 1865:

"Ya se ha dicho, y debe repetirse hasta la saciedad, que los altos derechos disminuyen el consumo y por consiguiente las rentas aduaneras. Padecen, pues, una palpable equivocación los que proponen ese arbitrio para producir un aumento en esa renta. Los altos derechos sobre artefactos extranjeros que se fabrican o se trabajan en el país, como lo son los muebles, el calzado, la ropa hecha, los carruajes, los pianos, etc., son injustos y fundados en el ya condenado sistema protector, con el objeto de favorecer a los productores de esos artículos, aumentando las ganancias de éstos con el mayor precio que pagan los consumidores a consecuencia del fuerte derecho.

"Si una industria no puede sostenerse con la competencia y necesita para vivir de una protección injusta, esa industria debe desaparecer, porque carece de la condición elemental para su existencia.

"Las únicas industrias útiles, que proporcionan riquezas positivas e incrementan la riqueza de las naciones, son aquellas que dan ganancias sin la protección, luchando con la competencia sin perjuicios de los que consumen sus productos. La industria que no puede existir sin la protección es perjudicial porque distrae el capital y las fuerzas sociales que la fomentan, capital que debiera utilizarse en otras

³ F. Encina, *Nuestra Inferioridad Económica*, cap. XIII.

industrias que ofrecen, sin la protección, ganancias positivas"⁴.

Una importante influencia en las políticas comerciales fue ejercida también por la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), fundada en 1883. Desde un comienzo, la SOFOFA adoptó la política de asistir a los empresarios en sus luchas contra la burocracia estatal, especialmente con respecto a la exención de derechos a los bienes de capital y materias primas que ellos utilizaban en los procesos productivos. Al decir del profesor Kirsch:

"desde sus inicios la SOFOFA fue una asociación multifuncional, en parte grupo de presión, regulador de conflictos internos entre industriales, organización de servicio técnico y club social. Representaba la institucionalización del sector industrial chileno en un grupo cohesionado que era suficientemente poderoso como para sostener los objetivos industriales ante la opinión pública y para servir como un nexo directo con el Gobierno"⁵.

De esta forma, los movimientos proteccionistas que ocurrieron a fines del siglo XIX fueron fundamentalmente casos aislados de industriales exitosos que obtuvieron aumentos en el derecho de importación de su producto final. Así, en 1893 se estableció una tarifa específica al azúcar refinada, que trajo como consecuencia una reducción en su importación de 75% en el período 1893-1895. De más está decirlo, esta situación fue tremendamente favorable para las dos más poderosas refinerías nacionales (CRAV y Penco), que representaban sus intereses directamente ante el Senado para obtener no sólo mayor protección para su producto final, sino también disminución de derechos en la materia prima importada.

Otros ejemplos de estas prácticas fueron las restricciones a las importaciones de cerveza (1878) y las leyes que impusieron libre entrada en el algodón crudo (1898) mientras aumentaban la tarifa para el algodón procesado a 60% ad-valorem (1899). Estas medidas ciertamente beneficiaron a la industria textil, que expandió considerablemente su producción.

La primera reforma general tarifaria llega sólo en 1897; antes de ella los argumentos dados para restringir el comercio se basaban fundamentalmente en equilibrar la balanza de pagos y generar ingresos fiscales. En 1896, sin embargo, la protección a la industria doméstica como un fin en sí mismo pasó a ser

⁴ Chile, Ministerio de Hacienda, "Memoria de Hacienda", 1868. Citado en *Cuadernos de Economía* N° 54-55, Universidad Católica de Chile.

⁵ H. W. Kirsh, *op. cit.*, p. 42.

punto importante en los debates legislativos, particularmente después de las consecuencias sobre la actividad económica de la recesión mundial de 1894-1895. La reforma subió la tarifa de importación a un máximo de 60 % ad-valorem (desde un nivel previo tope de 35%) y aumentó el número de artículos sujetos a derechos específicos.

Como resultado final, la nueva ley incrementó la lista de productos incluidos en la categoría superior de 60%, a la vez que liberó de derechos a insumos y bienes intermedios o los dejó sujetos a muy bajas tasas (5% a 15%). En el primer grupo de bienes encontramos azúcar refinada, cerveza, cigarrillos, calzado, tejidos, alimentos procesados, muebles, etc. No es una coincidencia, entonces, que las más exitosas industrias de principios del siglo XIX estuvieran concentradas casi exactamente en los mismos productos protegidos.

Entre 1897 y el comienzo de la Primera Guerra Mundial hubo una ligera disminución en las tarifas de ciertos bienes finales, fundamentalmente debido a huelgas y manifestaciones laborales motivadas por el creciente costo de vida y el deterioro de los salarios reales. Sin embargo, en 1916, el Congreso aprobó una ley que aumentaba libremente los derechos aduaneros. El principal propósito de esta reforma fue, sin embargo, proveer fondos adicionales al Fisco, tal como declara el Ministro de Hacienda Ricardo Salas Edwards:

"Al establecer nuevas tarifas, el objetivo general no ha sido aumentar los derechos de aduana. Esto ha sido hecho sólo en un reducido número de bienes, con el propósito de amparar a aquellas industrias que se han mostrado capaces de sobrevivir sin la ayuda de la tarifa proteccionista. El objetivo fundamental de esta ley es hacer más efectiva la recolección de los derechos de aduana, mediante la aplicación del sistema de derechos específicos y, como punto principal, la incorporación formal del 5% de recargo decretado por leyes especiales. El propósito del impuesto de 5% es pagar la deuda motivada por los gastos militares y paliar el déficit de presupuesto"⁶.

Como consecuencia de los años de recesión después de la Primera Guerra Mundial, que debilitaron los mercados chilenos de exportación, un aumento general de tarifas fue propuesto por el Presidente Juan Luis Sanfuentes al Congreso en 1920 y finalmente aprobado en febrero de 1921. Este establecía un incremento de 50 % en los derechos de muchos bienes finales,

⁶ Congreso Nacional, Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones Extraordinarias*, 1915.

100% para alimentos procesados, perfumes, gaseosas, caramelos, chocolates y otros bienes de consumo y 200% para cerveza, vino y licores. En esta época el principio proteccionista era ampliamente aceptado, como el diputado Miguel Luis Irarrázabal señalaba:

"No solamente es necesario considerar el aumento en los ingresos del Estado en este tipo de legislación, sino también es necesario considerar a la industria nacional. Debe ser ella favorecida por la ley, de modo que pueda crecer y prosperar"⁷.

Sintiendo que la ley de 1921 no era suficiente para proteger a la industria nacional, en 1928 fue pasada una nueva reforma, que no sólo aumentaba los derechos a una amplia gama de bienes de consumo, sino también autorizaba al Presidente de la República para aumentar las tarifas un 35% más. Esta prerrogativa fue manifiestamente usada por Carlos Ibáñez del Campo entre 1928 y 1930.

A fines de la década del 29, la economía chilena descansa fuertemente en su sector exportador, que representa casi un 40% del producto nacional bruto (PNB). De este total, aproximadamente un 75% lo constituían el cobre y el salitre. Esta situación indica una extremada dependencia en los mercados mundiales.

No es de extrañar entonces que Chile sufra más que ningún otro país en el mundo los efectos de la Gran Depresión, como establece un informe preparado por la Liga de las Naciones. Los sectores más afectados fueron agricultura y minería; la industria fue, de alguna manera, menos vulnerable, debido a las políticas proteccionistas ya existentes, que determinaron la estructura orientada hacia adentro de este sector.

A consecuencias de la crisis, Santiago y Valparaíso comienzan a atestarse de trabajadores desempleados, que venían, principalmente, de las minas del norte. La respuesta inmediata del Gobierno para paliar el problema fue aumentar el gasto público creando nuevos programas de empleo y dando alimentación gratuita para los miles de seres hambrientos que pululaban por las ciudades.

En términos de política de largo plazo hay una clara orientación a la autosuficiencia. Así, entre 1928 y 1931, el promedio de aumento de los derechos de aduana fue de 71%, y afectó a un 73% del total de importaciones⁸.

⁷ Congreso Nacional, Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones Extraordinarias*, 1921.

⁸ P. T. Ellsworth, *Chile, an Economy in Transition* (1945).

Pero las tarifas no son ni la única ni la más importante barrera al comercio que existe en Chile después de la Gran Depresión. En 1935, durante la presidencia de Arturo Alessandri, hay un aumento general de derechos aduaneros de 50%. Hasta este momento, las tarifas son el principal instrumento de restricción al libre comercio, pero después de 1935 pierden gradualmente importancia al irse desarrollando las cuotas, licencias de importación, controles de cambio, tipos de cambio múltiples y depósitos previos.

La complejidad y arbitrariedad del sistema aduanero chileno continúa en aumento hasta 1973, a pesar de los dos infructuosos intentos de liberalización de los Presidentes Jorge Alessandri (1958-1964) y Eduardo Frei (1964-1970)⁹.

III. Una interpretación

Como ya se ha discutido en el capítulo inicial, Chile fue durante el siglo XIX un país esencialmente orientado al libre comercio, teniendo en la agricultura y la minería sus motores de desarrollo. El agotamiento de los yacimientos más ricos, y la caída de los precios agrícolas internacionales, disminuyeron el dinamismo de estos sectores. Paradójicamente, fue una guerra la que revitalizó la economía, dando fuerte incentivo a la industria e incorporando al territorio nacional la rica región del salitre.

III. 1. *La época pre-depresión*

Las enormes ventajas comparativas en la producción del nitrato llevan a nuestro país a especializarse en su producción y exportación. Si a la abundancia de divisas que esto provoca unimos los primeros brotes proteccionistas de fines del siglo pasado, es claro que se configura un panorama desincentivador para nuestra potencial industria exportadora. El recrudecimiento de esta tendencia en los años anteriores a la Gran Depresión, queda evidenciado en las reformas generales tarifarias de 1916, 1921 y 1928. Como ya se ha insinuado, la protección no fue homogénea a todos los sectores, estando claramente sesgada en favor de los bienes de consumo sustitutivos de importaciones e incluso en el interior de este grupo es posible constatar fuertes diferencias. No es raro entonces que las industrias más prósperas de nuestro país a principios de siglo estén justamente aglutinadas en estos sectores.

⁹ Un análisis histórico detallado de este período está más allá de los propósitos del presente trabajo, pero puede ser encontrado en un reciente estudio realizado por la Universidad Católica de Chile (*Cuadernos de Economía*, agosto-diciembre 1981).

Este hecho se esclarece al observar la distribución de la producción industrial que aparece en la tabla 1, para los años 1917 y 1927.

Tabla 1

Distribución de la producción industrial en 1917 y 1927

| | 1917 | | 1927 | |
|------------------------|---------|------|---------|------|
| | Valor * | % | Valor * | % |
| Alimentos | 7.192 | 44,3 | 8.420 | 43,6 |
| Bebidas | 846 | 5,2 | 901 | 4,7 |
| Tabaco | 777 | 4,8 | 896 | 4,6 |
| Textiles | 760 | 4,7 | 1.221 | 6,3 |
| Ropa, calzado | 3.045 | 18,7 | 3.302 | 17,1 |
| Madera y derivados | 1.065 | 6,5 | 1.044 | 5,4 |
| Papel, imprenta | 476 | 2,9 | 450 | 2,3 |
| Productos químicos | 389 | 2,4 | 528 | 2,7 |
| Minerales no metálicos | 302 | 1,9 | 257 | 1,3 |
| Productos metálicos | 625 | 3,8 | 1.491 | 7,7 |

* En miles de escudos.

Fuente: Osear Muñoz, *Crecimiento industrial de Chile*.

Como podemos apreciar, los bienes básicos de consumo (alimentos, bebidas, tabaco, ropa y calzado) totalizan un 72,9% del valor de la producción total en 1917 y un 69,9% en 1927.

No se está pretendiendo insinuar que la estructura tarifaria es el único determinante de este patrón productivo. Indudablemente, el escaso desarrollo de los bienes intermedios y de capital también se debe a otros factores, como son el tamaño del mercado chileno, la abundancia relativa de insumos productivos, la capacitación y especialización del factor trabajo, la situación geográfica chilena, etc. Pero no cabe duda alguna que las políticas comerciales seguidas son un elemento fundamental para el análisis de esta cuestión.

Es interesante preguntarse qué mueve a Chile en la dirección proteccionista durante el período predepresión. Considerando la importancia del sector externo en la economía y la influencia del economista francés Courcelle-Seneuil, más bien cabría esperar un movimiento en sentido contrario. Sin embargo, el problema práctico de generar ingresos fiscales y, en menor escala, la idea de fomentar la industria nacional, son responsables de las alzas generales tarifarias ya mencionadas. Para explicar, en cambio, la heterogeneidad de la protección otorgada a los distintos sectores, este argumento no es suficiente. Más bien debemos recurrir a la influencia política que ostentaban los grupos industriales dominantes, ejercida ya sea directamente ante el Congreso, o indirectamente a través de su aso-

ciación, la SOFOFA. Esta situación llegó incluso a ser satirizada por un escritor de la época: "No hace muchos años se podían leer todavía avisos en los diarios que decían más o menos así: Tara establecer negocio de primer orden, búscase socio que sea senador de la República"¹⁰.

III. 2. *La gran crisis y su consecuencia*

No obstante, después de la Gran Depresión, el énfasis de las políticas difiere marcadamente. La idea general predominante era que la dependencia en mercados externos inestables era la gran responsable de los males que se vivían. En consecuencia, el país emprende una desenfrenada carrera hacia la autosuficiencia, cerrando la economía al exterior a través de un sinnúmero de restricciones. Esta actitud ha tenido tradicionalmente ardorosos paladines y, a la vez, enconados atacantes.

Quienes se declaran contrarios a estas medidas arguyen, con justa razón, que la complicada maraña legal de nuestro sistema aduanero, unida a una estructura arancelaria excesivamente heterogénea que terminó otorgando niveles de protección efectiva muy disímiles a los distintos sectores¹¹, provocó una fuerte distorsión en la asignación de recursos. Por añadidura, el hecho de cerrar la economía hizo perder a nuestro país, durante más de cuatro décadas, muchas de las ventajas de la especialización y el comercio.

Algunos defensores de las políticas restrictivas adoptadas afirman, en cambio, que era necesario aislar a Chile de los embates de la economía mundial que habían probado ser tan dañinos, y desarrollar de esa manera nuestra industria. Otros, en una posición menos extrema, reconocen las ventajas del comercio, pero subrayan que en el contexto de la época no existía otra alternativa que la seguida, puesto que la gran mayoría de los países cerraron sus economías; en una situación así, el intento aperturista aislado de una nación habría sido básicamente influyente.

Reconociendo que el panorama mundial en esos años no es nada alentador, existe una alternativa distinta, basada en el sistema de precios. Si el objetivo era corregir el fuerte déficit en la balanza de pagos y encarar el período recesivo con el menor costo posible, bien pudo haberse usado el tipo de cambio como variable de política, en vez de una combinación de instrumentos ineficientes y distorsionadores. Una liberación en el precio de la divisa la habría encarecido, eventualmente, eliminando a corto plazo el déficit de la balanza de pagos. Por otra parte, en

¹⁰ Carlos Keller, *La eterna crisis chilena*.

¹¹ Sergio de la Cuadra, *La protección efectiva en Chile*.

el contexto fuertemente deprimido de la época es muy factible esperar un aumento en el tipo de cambio real, y no sólo en el nominal, a consecuencias de la liberación¹². Ello habría otorgado un incentivo tanto al sector exportador como al sustituidor de importaciones. En otras palabras, el país se habría adecuado a su nueva situación mediante un mecanismo impersonal y eficiente, evitando así los peligros de la discrecionalidad burocrática, que se hicieron manifiestos en Chile durante largo tiempo. Los empresarios, por su parte, al verse expuestos a un sistema de incentivos distinto, no hubieran dedicado tiempo ni recursos a conseguir regímenes especiales para sus productos.

Sin embargo, el hecho fue que la economía chilena continuó cerrándose en forma progresiva, hasta llegar a los niveles en que se encontraba en 1973¹³.

Durante este período, el espíritu antiapertura llega a extremos inauditos, como lo sugiere el destacado ingeniero e industrial don Raúl Simón, al decir: "La protección por medio de tarifas o licencias de importación debe establecerse a priori y como doctrina económica inamovible cuando una industria nacional que necesita protección está involucrada, puesto que cualquier producción que reemplaza importaciones es y siempre representará un aumento en la riqueza nacional, independiente de su costo aparente en términos monetarios"¹⁴.

A la intervención estatal indirecta a través del proceso legislativo se suma, a partir de la fundación de la CORFO (1939), una fuerte participación fiscal directa en el aparato productivo. Sin pretender condenar a priori la inversión pública, bien valdría la pena estudiar, en un nivel macroeconómico, hasta qué punto ella constituye una adición a la inversión total y en qué medida reemplaza simplemente inversión privada; este fenómeno se conoce en la literatura especializada con el nombre de "crowding out". Además, y a nivel microeconómico, al observar la inmensa diversidad de proyectos acometidos surgen dudas, por decir lo menos, respecto de la correcta evaluación de los mismos antes de emprenderlos. La tabla 2 nos da una idea con respecto a este último fenómeno.

En este esquema de fuerte incentivo a la industria los resultados obtenidos en términos de crecimiento son, sin embargo, nada espectaculares. En efecto, aunque el sector manufacturero crece a un promedio de 4,3% anual durante 1914 y 1965, el in-

¹² Es decir, que el tipo de cambio hubiera aumentado proporcionalmente más que la inflación.

¹³ Haciendo nuevamente mención de los intentos liberacionistas de los Presidentes Alessandri y Frei.

¹⁴ Citado por Daniel Armanet, "La industria nacional y la protección del Estado", *Anales del Instituto de Ingenieros de Chile*, febrero 1940.

greso nacional lo hace a sólo 3,5% durante el mismo período, cifra inferior a la del resto de las economías latinoamericanas en conjunto. Este hecho significó que la industria aumentara en un 50% su participación en el producto, en desmedro de la minería y la agricultura¹⁵. En definitiva, el sector industrial falla en su tentativa de constituirse en centro y motor del desarrollo económico chileno. No parece aventurado afirmar que la razón de este fenómeno se encuentra en la creación artificial de incentivos para un área productiva, que no guardan relación con las reales ventajas comparativas del país. Como dice en su excelente estudio el profesor Osear Muñoz, la crisis de 1930 "tuvo un impacto decisivo, en el sentido que desarrolló un marco institucional dentro del que se le asignó a la industria el liderazgo en la economía, papel que nunca había tenido"¹⁶.

Un elemento interesante de analizar en este proceso son sus efectos sobre la agricultura, especialmente a partir de 1930. A él dedicamos las próximas páginas.

III. 3. *El sector agrícola*

Dos explicaciones son las más socorridas al intentar explicar el escaso desarrollo del sector agrícola en relación al industrial durante las primeras siete décadas de este siglo, en especial a partir de los años 30.

La tesis estructuralista propone que la estructura de tenencia de la tierra es la culpable de este fenómeno, debido a su excesiva concentración o, usando su terminología, al predominio del latifundio. La base económica de esta explicación es de tipo empírico, y arguye que el gran empresario agrícola no responde a los incentivos de precios y, consecuentemente, invierte menos del óptimo en bienes de capital e infraestructura. Este hecho es avalado por autores como Ahumada, quien cita un estudio realizado en 70.000 hectáreas de la provincia de Nuble, donde el capital de explotación resultó ser 100% mayor y la producción por hectárea 68% superior en las propiedades pequeñas¹⁷. No obstante, aun suponiendo que esta observación tenga cierta validez a nivel nacional y no sólo regional, la aceptación plena del argumento estructuralista implicaría reconocer también que el sector agrícola no responde a los incentivos del mercado. Esta proposición ha sido estudiada por Behrman, Bray y Mamalakis, quienes presentan evidencia en sentido contrario al concluir que la elasticidad de largo plazo de la oferta agregada agrícola es

¹⁵ Oscar Muñoz, *Crecimiento industrial de Chile*.

¹⁶ Oscar Muñoz, *op. cit.*, p. 4.

¹⁷ Jorge Ahumada, *En vez de la miseria*. Por propiedades pequeñas se entiende aquéllas de menos de 200 hectáreas.

Tabla 2

Lista parcial de proyectos en que CORFO estaba involucrada hasta 1942

Agricultura

Riego

Apicultura

Cooperativas

Forestación

Maquinaria agrícola

Erosión de suelos

Ganado

Minería

-

Exploración

Construcción de caminos

Cobalto

Manganeso

Extracción de cobre

Fundición de cobre

Carbón

Exploración de petróleo

Plomo y plata

Lavaderos de oro

Comercio

Turismo

Madera aserrada

Comercio general

Transporte marítimo

Industria

Pesca

Manufactura de lino

Tinturas

Subproductos del vino

Yoduro de cobre

Energía eléctrica

Maquinarias

Productos químicos

Madera aserrada

Neumáticos

Cemento

Construcción de barcos

Casas desmantelables

Vivienda general

Fuente: P. T. Ellsworth, *Chile, an Economy in Transition*, p. 89.

significativamente positiva¹⁸, lo que significa que los agricultores responden a los incentivos del mercado.

La importancia práctica de esta tesis no es nada despreciable, y muchos la reconocen como fuerte influencia en la intensificación del proceso de reforma agraria durante la administración Frei.

La segunda explicación es de corte liberalista, y arguye, en su versión tradicional, que los movimientos proteccionistas distorsionaron la relación de precios entre bienes agrícolas e industriales en términos desfavorables para los primeros.

Una forma más completa de observar este fenómeno es en términos de protección efectiva, que incorpora no sólo los cambios de precios del bien final sino también los de los factores productivos, originados a consecuencia del sistema tarifario; de esta forma se adquiere una visión más precisa sobre el efecto de las políticas en cuestión sobre los distintos sectores. El más completo estudio chileno sobre esta materia determinó que la protección efectiva de la industria adquirió valores altamente positivos, mucho mayores que los indicados por la tarifa nominal, en tanto que la de la agricultura llegó incluso a niveles negativos¹⁹. Esto indica claramente que la combinación de fuertes restricciones a la importación de los productos finales y mínimas barreras a la internación de los factores necesarios para producirlos fue altamente beneficiosa para el sector manufacturero. Por otra parte, el agro no contó en general con la protección a sus productos, especialmente en los cultivos tradicionales, en tanto que se le gravaban sus insumos. Más aún, los gobiernos radicales comenzaron la fijación de precios agrícolas como una manera de impedir el deterioramiento de los salarios reales de las clases populares.

En consecuencia, el concepto correcto para evaluar la incidencia de las políticas comerciales es el de protección efectiva, y no simplemente la evolución de los precios de los bienes finales. Algunos autores se han basado sólo en la observación de esta última variable para apoyar la versión estructuralista²⁰. Un análisis de este tipo es incompleto, como ya hemos visto, puesto que considera una sola cara de la medalla.

En síntesis, ambos enfoques, estructuralista y liberalista, tratan de explicar, recurriendo a distintos argumentos, la causa del retraso agrario chileno en relación a otras áreas de la actividad económica, particularmente la industria.

¹⁸ Ver, por ejemplo, Jere R. Behrman, *Aggregative Market Responses in Developing Agriculture: The Postwar Chilean Experience*, citado por M. Mamálos.

¹⁹ Sergio de la Cuadra, *op. cit.*

²⁰ Ver por ejemplo Aníbal Pinto, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, pág. 158 y Nicolás Kaldor, *Problemas Económicos de Chile*.

IV. Conclusión

Este trabajo ha pretendido evaluar algunas de las interpretaciones más comunes de la historia económica chilena, especialmente aquellas que relacionan al proteccionismo con el desarrollo económico.

En la segunda mitad del siglo XIX existe un fuerte énfasis en el libre comercio, explicado en términos doctrinarios por la influencia del economista francés Courcelle-Seneuil y, en términos prácticos, por la importancia del sector exportador —agricultura y minería— dentro del producto. El sector industrial no aparece, realmente, sino como consecuencia de la Guerra del Pacífico y la incorporación de las ricas provincias del Norte.

Hacia fines de siglo, la necesidad de generar ingresos fiscales y, en menor escala, la idea de proteger a la industria nacional provocan, en 1897, la primera reforma general tarifaria, que es seguida por otras tres antes de 1929. No obstante, la estructura tarifaria no es homogénea, mostrando claros sesgos en favor de las industrias de bienes de consumo; son precisamente éstas las que logran el mayor desarrollo en este período. La tendencia general es, sin embargo, hacia, una mayor protección, de manera que al momento de la Gran Depresión la estructura de restricciones comerciales no es nada despreciable.

La crisis de 1929 intensifica fuertemente esta situación y diversifica las herramientas para lograrlo, en una escalada hacia la autosuficiencia. Juzgando en perspectiva las políticas adoptadas, se concluye que la heterogeneidad y arbitrariedad de ellas, unida a la insistencia en mantener cerrada la economía, provoca un grado de ineficiencia significativo en la asignación de recursos. Por otra parte, el fuerte incremento en la inversión pública a través de CORFO merece una cuidadosa investigación, tanto con respecto a sus efectos en la inversión privada como a la evaluación económica de los distintos proyectos emprendidos.

En cuanto al escaso desarrollo del sector agrícola en relación al industrial durante el presente siglo, la tesis estructuralista parece ser refutada por la evidencia empírica. En cambio, la versión liberalista basada en el concepto de protección efectiva resulta más poderosa no sólo en términos de su marco teórico, sino también en sus predicciones.

Bibliografía

- Ahumada, Jorge, *En vez de la miseria*, Santiago, Editorial Universitaria, 1956.
- Bauer, Arnold, *Chilean Rural Society from the Spanish Conquest to 1930*, Cambridge, Cambridge Press, 1975.
- Cauas, Jorge y S. de la Cuadra, "La política económica de la apertura al exterior de Chile", *Cuadernos de Economía* N° 22, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, 1981.
- Cortés, H., Butelman, A. y Videla, P., "Proteccionismo en Chile: Una visión retrospectiva", *Cuadernos de Economía* N° 54-55, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, 1981.
- De la Cuadra, Sergio, "La protección efectiva en Chile", *Documento de Trabajo* N° 22, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, febrero 1974.
- Ellsworth, P. Theodore, *Chile, an Economy in Transition*, New York, Mac-Millan Co., 1945.
- Encina, Francisco A., *Historia de Chile*, vol. 16, Santiago, Editorial Nascimento, 1949.
- Encina, Francisco A., *Nuestra inferioridad económica*, Santiago, Editorial Universitaria, 1955.
- Hirschman, Albert O., *Journeys Toward Progress*, New York, Doubleday and Co., Inc., 1965.
- Hurtado, Carlos, *Concentración de población y desarrollo económico. El caso chileno*, Santiago, Universidad de Chile, 1955.
- Kaldor, Nicholas, "Problemas económicos de Chile", en *El Trimestre Económico*, México, junio 1959.
- Keller, Carlos, *La eterna crisis chilena*, Santiago, Editorial Nascimento, 1931.
- Kirsch, Henry W., *Industrial Development in Traditional Society*, Gainesville, University of Florida Press, 1977.
- Mamalakis, Markos, *Growth and Structure of the Chilean Economy*, New Haven, Yale University Press, 1976.
- Mamalakis, Markos, *Historical Statistics*.
- Muñoz, Osear, *Crecimiento Industrial de Chile 1914-1965*, Santiago, Universidad de Chile, 1968.
- Pinto, Aníbal, *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Santiago, Editorial Universitaria, 1969.
- Ramírez N., Hernán, *Balmaceda y la contrarrevolución de 1891*, Santiago, Editorial Universitaria, 1969.