

# REVISTA DE DERECHO

AÑO XXVIII — OCTUBRE - DICIEMBRE DE 1960 — N.º 114

DIRECTOR: MARIO CERDA M.

## CONSEJO CONSULTIVO:

HUMBERTO ENRIQUEZ FRODDEN  
ALEJANDRO VARELA SANTA MARIA  
JUAN BIANCHI BIANCHI  
QUINTILIANO MONSALVE JARA  
MARIO CERDA MEDINA  
ESTEBAN ITURRA PACHECO



ESCUELA TIPOGRAFICA SALESIANA — CONCEPCION (CHILE)

**MARIO JARPA FERNANDEZ**

**Profesor de Economía Política  
y Política Económica de la  
Escuela de Derecho de la  
Universidad de Concepción**

**"BASES PARA UNA POLITICA DE EXPORTACION" (\*)**

1.—Es significativo que los organizadores de este ciclo de conferencias hayan elegido un tema económico para iniciarlo, y lo es, no sólo por la importancia, interés y actualidad de los temas de esta clase. sino porque, si en algún aspecto se ha democratizado la discusión del problema colectivo, ha sido, precisamente, en el terreno de las cuestiones económicas; hecho que, junto con lo positivo que representa, como reflejo de una inquietud común, significa también el riesgo de que, interesada o desinteresadamente, muchas personas sigan haciendo circular, como dogmas de fe, conceptos o apreciaciones que pudieran haber sido valederos en otras circunstancias y condiciones, en otros tiempos, o en otros lugares.

Debemos comprender que la verdad económica, no es absoluta ni universal; que no hay leyes eternas ni inmutables en economía; que los estudios económicos, sólo nos pueden indicar tendencias, de validez limitada en el tiempo y en el espacio. Que lo que es cierto para los países desarrollados, no tiene por qué, necesariamente, ser útil o verdadero para otros que no lo son.

---

(\*) Conferencia pronunciada por don Mario Jarpa Fernández en el Auditorio de la Escuela de Derecho con motivo de la realización de los "Cursos de Extensión Jurídica", organizados por la H. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

De ahí, que antes de entrar en materia, debamos advertir en contra de los slogans, de las ideas sin fundamento concreto, de conceptos aparentemente brillantes, de gran consistencia lógica, pero que encierran supuestos, generalmente tácitos, irreales; y que a través de generalizaciones y abstracciones, eluden las duras aristas de la realidad cotidiana de un pueblo nuevo.

Pero, tampoco tengamos fe en los llamados "hombres prácticos". John Keynes dijo, con razón, que, frecuentemente, ellos son, sin saberlo, "esclavos de algún economista difunto", cuando expresan sus opiniones generales; aunque cuiden, por razones obvias, de basar su actuación en mejores supuestos, cuando se mueven en su propia esfera de actividad.

Fácilmente se comprende que, para escapar de los males citados, junto con destruir una serie casi infinita de prejuicios e intereses creados, deberíamos iniciar una gran tarea, aún no cumplida por nuestras Universidades: la de formular un sistema coherente de principios económicos, que refleje nuestros supuestos, nuestra realidad, nuestras ambiciones.

Como esa tarea escapa, decididamente, a mis posibilidades, procuraré en esta charla, proporcionar a Uds. algunos elementos de juicio, que les ayude a pensar, que despierte en Uds. inquietudes, aunque sin pretender entregarles soluciones precisas.

Creo que así, contribuiremos todos a la materialización del lema de nuestra Universidad, que pone de relieve que la Universidad no debe limitarse sólo a transmitir el conocimiento y la cultura elaboradas por las generaciones precedentes, cual si no hubiera otra responsabilidad que la de entregarla intacta a las generaciones venideras.

2.—Entrando ahora en materia, conviene advertir que el análisis de nuestra política de exportación, se hará en tres charlas, en la primera de las cuales, ésta, abordaré en forma de conferencia, las cuestiones y principios generales que nos permitirán, en las dos charlas siguientes, y en lo posible, en forma de conversación o mesa redonda, calificar y ponderar, cada una de las medidas en que se ha concretado nuestra política de exportación y formular algunas otras medidas que parezcan necesarias o urgentes.

BASES PARA UNA POLITICA DE EXPORTACION

113

3.—En esa segunda parte, haremos un análisis, de las normas legales y reglamentarias que rigen las exportaciones: de los acuerdos del Departamento de Comercio Exterior del Banco Central, que versan sobre la misma materia; de las leyes que organizan los llamados "puertos libres" y "zonas francas industriales"; de la ley Faivovich, y su evolución, hasta llegar al DFL N.º 256, de 1960; del DFL que confiere franquicias a los capitales extranjeros; de la evolución de los convenios bilaterales de compensación; del Acuerdo Latinoamericano sobre Zona de Libre Comercio; que es el antecedente del Mercado Común Latinoamericano. Entraremos en ciertos detalles sobre la legislación que rige el cobre de la gran, pequeña y mediana minerías; sobre el salitre; los minerales de hierro. Sobre los problemas que origina el tipo de cambio, etc.

4.—Volviendo al tema de esta charla, tenemos que reconocer un hecho indiscutible: la economía forma un solo todo, indivisible, en que existen profundas e íntimas relaciones intersectoriales, de manera que no es posible estudiar o analizar, un aspecto del sector externo, cual son las exportaciones, sin tener presente las infinitas repercusiones que, cualquier decisión adoptada en otro sector, va a tener en estas; y sin reconocer que, cualquier decisión que tomemos o dejemos de tomar, va a tener consecuencias amplificadas y multiplicadas dentro de la estructura general de nuestra economía.

De ahí, el primero y uno de los más importantes supuestos que deberemos aceptar, para el análisis del problema que nos preocupa: cualquier medida que se adopte, para fomentar o mejorar nuestras exportaciones, debe estar integrada con un conjunto de medidas armónicas, que se adopte simultáneamente, o que ya existe, en todos los demás sectores de la economía; sean ello el consumo interno, el ahorro interno, la política de transportes, de energía bancaria, tributaria, de salarios, de previsión, de importaciones, etc.

Reconocer la verdad de lo anterior, significa, inmediatamente, reconocer la necesidad urgente de una "planificación"; expresión que significa, precisamente, adoptar una serie de medidas, de conjunto, que aborde los problemas económicos de un país si-

multáneamente en todos los frentes, y con una visión de conjunto adecuada, y un claro conocimiento de las consecuencias directas e indirectas que una cualquiera de las medidas adoptadas, va a tener, no sólo en el campo de su aplicación inmediata, sino en todos los otros sectores de la economía.

Y aceptar la urgente necesidad de una planificación, significa también, renunciar a la libertad absoluta, aunque sin llegar necesariamente a la regimentación, según ya lo explicamos en otra charla, que nos correspondió dictar en este mismo lugar.

Reclamar una planificación, significa, por otro lado, repudiar el simple y simplista "intervencionismo estatal", que por aplicar medidas aisladas, sin visión de conjunto, generalmente causa a la economía, más males que bien.

5.—Hecha la advertencia anterior, tenemos que reconocer que, para planificar, y también para aplaudir o criticar, tenemos primero que evaluar, sea un proyecto, sea una actividad en funciones.

Podemos decir, para estos efectos, que evaluar, sea medir, mediante el análisis conjunto de un fenómeno, desde distintos ángulos su importancia, y la magnitud de los efectos beneficiosos que produce.

La evaluación, puede hacerse con dos criterios: a) el llamado microeconómico, propio del empresario individual, en que en el fondo, nos limitamos a medir la rentabilidad de la inversión; vale decir, su aptitud para producir utilidades, la tasa prevista de ganancias; y

b) El llamado criterio macroeconómico, que procura medir la importancia que, para el país, tendrá la inversión, a través de su influencia en variables estratégicas, tales como el nivel de empleo, de balanza de pagos, tributación a pagar, valor agregado de los productos que obtiene, lugar de compra de los insumos, sector de la población, o actividad económica, hacia la que se canalizarán sus productos, etc.

Evidentemente, para nosotros, no nos interesa el simple análisis microeconómico; y bien puede ocurrir que, una central hidroeléctrica, no "costee", para un particular; pero, en cambio, tenga



## BASES PARA UNA POLITICA DE EXPORTACION

115

enormes ventajas, como elemento impulsor de otras actividades en la zona. Microeconómicamente, tendría una baja evaluación; macroeconómicamente, una alta.

Y bien sabemos que, cuando choca el interés individual, con el interés colectivo, sin pensarlo dos veces, debemos preferir éste a aquél.

Para evaluar macroeconómicamente, debemos tener muy presente lo que se denomina "el costo de substitución", y también el concepto de "lucro cesante".

Para llegar al concepto de costo de substitución deberemos reconocer primero, que los factores de la producción son escasos, y segundo, que un mismo factor, tiene y suele tener, lo que se denomina "empleo en ocupación alternativa"; en el sentido de que si no se le emplea en una actividad, se le puede destinar a otra; pero no puede, simultáneamente, desempeñarse en ambas.

Por ejemplo, con cierta cantidad de dólares, podremos nosotros, iniciar la explotación de un nuevo yacimiento cuprífero, o podremos iniciar la construcción de una refinería de cobre.

De ello resulta que, toda actividad, toda empresa, tiene, a más del "costo" vale decir a más de lo que significa producir una mercadería cualquiera, "el costo de substitución", que será lo que se deja de ganar, por no producir otro tipo de mercadería.

En nuestro ejemplo, si por producir concentrados de cobre, dejamos de refinar cobre, lo que hemos dejado de ganar aquí, deberá compararse con lo que hemos ganado en nuestra explotación cuprífera.

Por lucro cesante, entenderemos, lo que se deja de ganar; la diferencia entre el rendimiento óptimo de una empresa, en nuestro caso, y el rendimiento efectivo de ella; medido siempre, como hemos indicado, en términos macroeconómicos.

Las consecuencias prácticas de lo recientemente dicho, son enormes. En efecto, ¿Bastará decir que la industria de la gran minería del cobre, proporciona un elevado porcentaje de nuestras divisas; un elevado porcentaje de nuestro presupuesto; proporciona empleo bien remunerado a un gran número de nuestros habitantes? —Evidentemente NO—.

Todo eso será muy interesante, muy digno de aplauso, pero ¿el rendimiento óptimo, en términos macroeconómicos, que puede

obtenerse de esta empresa, es mayor, igual o menor? Si la respuesta es, como evidentemente lo será, de que el país puede aumentar considerablemente los beneficios que de la explotación cuprífera se obtiene, deberemos, junto con agradecer a la industria cuprífera los beneficios que de ella obtenemos, exigirle, con la mayor energía, que ajuste su forma de trabajo, su política, su organización, a aquellas normas que nos permiten obtener el máximo de rendimiento de su trabajo.

Lo expuesto nos demuestra que nuestra tarea será la de, armados de estos conceptos, recorrer todas las actividades existentes, y exigirles la correspondiente modificación en sus sistemas de trabajo, y, eventualmente, en algunos casos, la paralización de la actividad; y ponderar adecuadamente todo proyecto, con el fin de respetar las necesarias prioridades.

Porque planificar, significa, fundamentalmente, elegir, de acuerdo con un sistema de prioridades claramente establecido, sobre la base de los conceptos que hemos indicado.

Y elegir, significa también rechazar; e incluso, proceder al cierre de actividades que, quizás, desde un punto de vista micro-económico, sean útiles recursos de empleos más útiles; están produciendo tal vez alguna utilidad; pero nunca tanta como podrían, esos mismos factores, empleados en usos alternativos, rendir.

6.—Otro concepto de enorme importancia práctica para nuestro estudio que hay que RECALCAR en la idea compleja de "evaluar", es el de que, para proceder a esta operación, no hay que considerar sólo los beneficios que, en forma directa, obtiene el país, de una actividad o de un proyecto, sino, sobre todo, los llamados "beneficios indirectos" o consecuencias secundarias del mismo proyecto.

En efecto, y siempre con un criterio social de evaluación, debemos darnos cuenta de que una actividad o un proyecto, provoca o puede provocar, una serie de reacciones económicas, en cadena, hacia adelante, o hacia el destino del producto que se obtendrá; o hacia atrás, vale decir, hacia el origen de los insumos.

Esto es, que una actividad, tiene un grado variable de importancia para la economía del país, en función de varios elementos;

## BASES PARA UNA POLITICA DE EXPORTACION

117

a) el nivel de empleo y de salarios que proporciona; b) el monto, naturaleza y lugar de adquisición de sus materias primas y demás insumos; c) el destino de sus productos; d) el valor de los mismos; e) los impuestos que paga; f) el lugar en que se gastan, en consumo o inversión, por el empresario, los ingresos que quedan disponibles para estos fines:

Cuando la respuesta a todas esas preguntas es adecuada, diremos que tal actividad tiene la virtud de "introducir dinamismo a la economía". Y entenderemos por tal, el proceso, de carácter acumulativo, en virtud del cual, el valor total de la producción del país, crece en forma mayor que el simple valor agregado por la respectiva actividad; en que toda la zona, y en lo posible, todo el país, vean vitalizada su actividad, gracias a la existencia de esta fuente de trabajo, de consumo e insumo.

Cuando una actividad exportadora satisfaga esas exigencias, diremos que ella se ha "integrado" con la economía del país; y que, gracias a su trabajo, el país obtiene una dosis de dinamismo en su economía.

Pero, recordemos que no basta que su actividad produzca dinamismo en la economía nacional; según lo dijimos recién, tendremos que exigirle que produzca el máximo de dinamismo posible, para que esa actividad sea digna de protección y estímulo por parte del Estado.

7.—En síntesis: hasta ahora hemos demostrado que: a) no puede estudiarse, por separado, a la actividad exportadora, como independiente del resto del país; b) debemos exigir a ésta, no sólo que sea útil, en términos macroeconómicos, para el país, sino que maxiomice su aporte; que nos proporcione el máximo de beneficios, que racionalmente, podamos esperar de ella, y c) para conseguir lo anterior, debemos exigir que la actividad respectiva se integre a la vida económica del país. ....

8.—¿Qué ha pasado, por ejemplo, durante numerosos años, con la industria del hierro de la gran minería? Hace algunos años, la Bethlehem invirtió aproximadamente US\$ 40.000.000.—, en su mayor parte, por no decir, su totalidad, comprando equipo en el extranjero; y en seguida, explotó El Tofo, con todos los ade-



lentos técnicos, de tal manera que, durante los años 1948 y 1949, pudo extraer, en cada uno de ellos, aproximadamente 2.700.000 toneladas de minerales de hierro bruto; los que, sin ningún proceso dentro del país fueron embarcados en buques metaleros, con destino a USA., por supuesto, en barcos norteamericanos; y todo esto, dando empleo sólo a 450 hombres, y retornando una suma insignificante en divisas, toda vez que entre los años 1945 y 1949, citados, el retorno total promedio fue de sólo 2.200.000.—; incluyéndose dentro de esta cifra, las importaciones con disponibilidades propias, que comprenden compra de repuestos, combustibles, lubricantes, y otros productos que, por supuesto, no introducen dinamismo en otros sectores de la Economía.

Dijimos que, para que una actividad exportadora proporcione al país, el máximo de beneficios, es indispensable que se integre en la vida económica del país.

Por esto, entenderemos que la actividad citada, emplee dentro del país, en lo posible, técnicas que se avengan con las necesidades nacionales; que adquiera dentro de él sus insumos; que reinvierta sus utilidades dentro del país; que devuelva a éste el valor total de los productos que extrae del país; que sus niveles de productividad y técnicas, más altos que los del resto del país, se difundan por las otras industrias; que los dineros que se gastan en preparar personal técnico, o especializado, produzcan beneficios en un área un poco mayor que los linderos de la propia empresa.

Si así se procediera, sería máximo el dinamismo que se obtendría para el resto de la economía.

Pero, desgraciadamente, ¿qué ocurre entre nosotros, y entre todos los países subdesarrollados, que han entregado, en un régimen de libertad absoluta, a inversionistas nacionales o extranjeros, y sobre todo a estos últimos la explotación de sus riquezas naturales, con fines de exportación? Pues, que en todas partes, surge con caracteres más o menos dramáticos, según estemos en presencia de naciones no desarrolladas, como el Congo, o los países exportadores de petróleo de Asia; o en países subdesarrollados, como el nuestro, lo que en teoría se denomina "economía dual"; que se caracteriza por el hecho de que las actividades de exportación, o algunas de ellas las más importantes, trabajen con alta densidad de capitales y elevada productividad, comprando en el

## BASES PARA UNA POLITICA DE EXPORTACION

119

país el menor volumen posible de insumos; fomentando entre sus obreros y empleados, una alta e irracional propensión a importar; limitándose a pagar impuestos, muchas veces bajos; y verdaderamente enquistando su actividad dentro de la del país, de manera que la actividad exportadora, verdaderamente, no ha llegado a formar parte de la economía de los pueblos no o sub-desarrollados. Y, paralelamente, pero en un mundo verdaderamente distinto, se arrastran actividades, tenuemente capitalizadas, con técnicas primitivas o rudimentarias, y una productividad bajísima, que, procuran, malamente en costos y calidades, abastecer el mercado interno.

¿Es esto aconsejable?

Y en un régimen de libertad, este defecto, ¿tiende a agravarse o superarse? La respuesta, es obvia.

En Chile, basta recordar que la productividad de la Gran Minería del cobre es 11,6 veces mayor que la productividad general del país; 7 veces mayor que el promedio de la productividad minera; 13,4 veces mayor que el promedio de la productividad industrial; y 20,4 veces mayor que la productividad agrícola, para comprender que, en este sentido tampoco, la industria de la gran minería del cobre se ha integrado a la economía, y, por lo mismo, no ha rendido tantos beneficios como podría y debería hacerlo.

Y que, además, que la productividad por hombre, en la industria cuprífera chilena, fue mayor en un 30% a la de la industria norteamericana en el curso de los últimos años.

Y, ¿dónde compran sus insumos, por ejemplo, las Grandes Compañías del Cobre?...

Hay consenso unánime para afirmar que las Compañías representan un grupo habitualmente importador, que tiene centralizadas sus oficinas de compra en USA., y que, por la nacionalidad de sus jefes, el desconocimiento del idioma castellano, el empleo de un sistema extraño de medidas, compra o tiende a comprar sus insumos en el extranjero, y particularmente en USA., casi sin buscar mejores ofertas. Y es frecuente que, antes de las medidas del Departamento del Cobre, compraran en USA., azúcar, café, y otros productos que no son originales de USA.

En efecto, en 1957, las Compañías compraron en USA., el 77% de sus importaciones, contra el 48% que compra el resto del país; lo que demuestra una mayor preferencia por un determinado mercado abastecedor. Y si excluimos el petróleo, el 92% viene de USA.

En 1958, la Empresa Nacional de Fundiciones, compró en Chile, el 69% de sus insumos; en tanto, que la Braden, sólo el 37%; Andes Cooper Mines, 29% y Chile Exploration Co., el 28%.

Conviene destacar que, entre 1955 y 1958, el porcentaje de compras en el mercado interno, sobre el total de compras realizado por las Compañías subió de 24,2% a 32,1%; y números absolutos y valores reales se triplicó el valor de las compras en el mercado interno.

Hoy en día, el Departamento del Cobre controla 3.000 de los 80.000 items que adquieren las Compañías y tiene "marcadas" 7.000 otras mercaderías, como dignas de estudio. Las 3.000 mercaderías controladas han sido clasificadas como "de importación calificada", y requieren por lo mismo, autorización expresa del Departamento del Cobre para poder ser importadas, otorgando esta autorización en los mismos casos que los certificados de importación necesarios a que nos referimos.

¿Qué producen? Las estadísticas indican que entre 1956 y 1960, se exporta un promedio de 130.000 toneladas brutas de Cobre electrolítico, 75.000 toneladas de cobre refinado y 220.000 toneladas de cobre refinado a fuego.

Cabe advertir que todo el cobre, no electrolítico, debe ser sometido a un proceso de refinación, y, en seguida, a diversas manipulaciones, para transformarlo en un producto elaborado, o semi elaborado.

Lo anterior, demuestra que todo nuestro cobre exportado, lo es en forma de materia prima, y, diríamos, de materia prima en bruto, inapropiada incluso su inmediato aprovechamiento industrial.

Y sabemos que las materias primas, tienen una tendencia secular hacia el deterioro relativo de sus términos de intercambio, de manera que, cada año, podemos traer una menor cantidad de productos manufacturados, con un mismo volumen de productos primarios exportados; a más de lo cual, las materias primas ex-

## BASES PARA UNA POLITICA DE EXPORTACION

121

perimentan grandes fluctuaciones, en cuanto a volumen y precios.

Por otra parte, es notorio que, en términos relativos, el trabajo, la actividad, peor remunerada es, precisamente, la extractiva. En efecto, si el país se independizara de la exportación de artículos primarios, obtendría enormes beneficios adicionales, con relativamente poca inversión adicional, e incurriría en costos adicionales pequeños. El valor neto agregado de las actividades secundarias elementales, sería muy grande. Francisco Antonio Pinto dice que, si nos limitáramos a trefilar el cobre, para alambre eléctrico, operación simplemente mecánica, que consiste casi exclusivamente en estirar el cobre, sin que se empleen otros elementos especiales, ni otras materias primas, veríamos multiplicado por 1,7 el valor de la tonelada de cobre en barra; y si lo preparamos para uso comercial, el valor de la tonelada de cobre en barra, deberíamos multiplicarla por 2,9; en tanto que si produjéramos planchas de cobre, sin aleación, dicho valor deberíamos multiplicarlo por 3,1.

Esto nos demuestra que el precio de los artículos, no es el reflejo exacto de la cantidad de trabajo empleados en ellos, y la retribución del trabajo, en las distintas etapas del proceso no es tampoco la misma.

Pero, en Chile, nos abstenemos precisamente, de ejecutar las operaciones más reproductivas. Y ni siquiera refinamos el cobre. Mientras, en el mundo, entre 1950 y 1960, la capacidad de refinación aumentó en 10 veces, en Chile, en números absolutos, y no relativos, disminuyó...; en tanto que la Kennecott Copper, que controla la Braden, y ésta es propietaria del Teniente, construyó, hace pocos años, en USA., Baltimore, una refinería, con el propósito casi exclusivo de refinar el cobre de El Teniente...

En otras palabras, muy alto será el beneficio que el país obtiene con la gran minería del cobre; pero, el lucro cesante, lo que dejamos de ganar, por dejar a esta industria exportar lo que quiera, y como quiera, es enorme; el dinamismo que introduce a la economía, es despreciable, frente a sus potencialidades.

Y es ésa nuestra tarea; obligar, si voluntariamente no quieren hacerlo, a esas compañías, a que entreguen al país el máximo de beneficios que puedan proporcionarnos; y no sólo lo que quieran entregarnos.



Mucho se hablará, en contra de esta afirmación, de que los países importadores, pueden dejar de comprar nuestro cobre; que hay sobreproducción; que se impondrán barreras aduaneras, en contra de nuestros productos elaborados.

Todo ello puede ser cierto. Pero, aún cuando nuestra producción cuprífera disminuyera, y las condiciones del mercado no permiten creer que el descenso fuera permanente o muy pronunciado, las disponibilidades de divisas del país no sufrirían, porque el menor volumen exportado, tendría un valor intrínseco, unitario, mucho más alto; y nuestra capacidad de importar, permanecería constante, o incluso aumentaría; en tanto que el conjunto de la economía, obtendría ventajas de toda especie.

Esto nos obliga a pensar. ¿Es lógico que en el decenio 1951-1960, hayamos producido 13,5 millones de toneladas de salitre, y exportado 12,5 millones; vale decir, empleado en el país, apenas el 8% de nuestra producción, en tanto que nuestra agricultura, en parte por falta de abonos, es incapaz de producir, y nos veamos obligados a importar un promedio de US\$ 80.000.000.— en artículos alimenticios?

¿Es lógico que, habiendo producido entre 1956 y 1960, la Minería del Cobre, grande, mediana y pequeña, 2.507.000 toneladas métricas, de fino de cobre, se haya entregado a la industria nacional, sólo 109.000 toneladas en todo el período, valer decir, un 4%?

Parece evidente que, ocurriendo las cosas en la forma descrita, el país no obtiene de la industria exportadora, todo el beneficio que, racionalmente, puede esperar de ella; y que, además, esta industria no se ha integrado en la economía nacional.

**¿Y qué ocurre con el valor de los productos que se exportan?**

Basta recordar que, en 1928, el cobre retornaba, entre retornos en divisas e importaciones con disponibilidades propias el 28%; que ese porcentaje bajó, en 1929, al 12%; y que en el decenio 1930-40, fue de apenas 31%; porcentaje que, entre 1941 y 1948, subió al 52%, para llegar, en seguida, a porcentajes del 84% aproximadamente; situación que volvió a empeorar una vez dictada la ley del Nuevo Trato del Cobre.

El porcentaje de retorno total tiene importancia desde varios ángulos: a) en primer término, disminuye nuestra capacidad de pa-



## BASES PARA UNA POLITICA DE EXPORTACION

123

gos al exterior, porque entran menos divisas que lo normal. Basta recordar que, entre 1911 y 1950, las Cías. de la gran minería, retornaron US\$ 1.052 millones, pero retuvieron US\$ 1.784 millones.

b) Como consecuencia de lo anterior, los recursos disponibles para el ahorro y la inversión, dentro del país, se ven muy disminuídos; y con ello, disminuye también el efecto dinámico que justifica las exportaciones, y que ellas deberían tener:

c) En cambio, ese dinamismo, lo adquieren las economías de los países en que se retienen, y consumen o reinvierten tales ingresos:

d) Esta misma circunstancia, torna en ridícula la ayuda extranjera, otorgada a título de préstamos. En efecto, entre 1931 y 1950, las solas compañías de la gran minería del Cobre, retuvieron US\$ 817.000.000.—; en tanto que todo el país, obtuvo, de toda fuente, sólo US\$ 149.000.000.— en préstamos, que ganan intereses, y que hay que restituir. Macroeconómicamente, nos devolvieron, pero con cargo de restitución, y con pago de intereses, menos del 20% de lo que sólo una actividad, había retenido en el extranjero.

e) Al aumentar la tasa de retornos, conseguidos en realidad, aumentar el precio del producto, mejor dicho, el valor real que, para el país, tiene el producto. En efecto, la Cepal ha calculado que, entre 1928 y 1952 subió de 170,2 a 260,5, si atribuimos al precio del cobre en el periodo base considerado, el año 1937, el valor de 100. Pero, en el mismo periodo, y gracias exclusivamente a medidas que se tradujeron en un mayor retorno, el índice del precio retornado al país, único que verdaderamente nos debería interesar, subió de 158,2 a 647,7 considerando siempre el mismo periodo base. En otras palabras, entre 1937 y 1952, el índice de precios subió sólo 160 puntos, pero el de retorno, 547.

### **¿Y dónde venden su producción las Compañías?**

Vivimos en un mundo extraño, en que los hombres tratan de negar a sí mismos y a sus instituciones, y creencias, el carácter de meramente transitorias; y así vemos como ayer, se consideró imposible la coexistencia pacífica del catolicismo y protestantismo; cuestión ya superada, pero que en su oportunidad, causó dolores

y destrucción sin cuento. Hoy, quienes se dicen líderes del mundo, amenazan a éste con la destrucción completa, con la extinción de la raza humana, con el fin de asegurar la supervivencia, de un régimen que, como todo otro, tiene que evolucionar. Hoy, un buen número de personas de buena fe, sigue creyendo que Formosa debe representar en las Naciones Unidas a todo el pueblo chino; y los 600.000.000 de habitantes del Continente, pueden y deben ser ignorados. Aún hoy, numerosas personas dan el tratamiento de VE., al Gran Duque Romanoff, quien se dice pretendiente al Trono de Todas las Rusias; y a quien se dice pretendiente al Trono de Francia...

No es de extrañar, pues, que numerosas personas, dentro y fuera de Chile, crean que no debemos vender cobre, sino a USA. y sus aliados.

Como planteamiento político, indefendible. Como cuestión económica, un absurdo ilimitado. Pero que, en forma franca o disimulada, limita y ha limitado nuestro comercio. Hablar de comercio con el área soviética, es, para muchos, blasfemar.

Y esto, pese a que ellos mismos nos dicen que no hay compradores para nuestro cobre; que es necesario restringir la producción; que no hay que soñar con incrementar fuertemente nuestras exportaciones; que la elasticidad ingreso del cobre es baja; que cuando las economías han alcanzado un determinado nivel, el consumo de materias primas no crece con la misma rapidez que el ingreso, porque los ingresos adicionales se destinan a comprar servicios, o bienes refinados, en los que las materias primas representan sólo un pequeño porcentaje; que se espera que, mientras el ingreso suba en USA. en 100% el consumo de materias primas subirá sólo en 59%; que el cobre tiene una elasticidad ingreso aún más baja que el común de las materias primas; que USA. tiende a convertirse, de importador, en exportador de cobre. Y pese a todo eso, no se preocupan o atreven a buscar nuevos mercados para nuestro cobre, que contienen muy pocas materias primas; pese a que se nos advierte que USA. tiende a convertirse, de importador, en exportador de cobre, pese a todo ello, no nos preocupamos de buscar nuevos mercados.

Y se nos da como razón que el cobre es un metal estratégico; se nos hace creer que nuestra contribución a la causa de las nacio-

BASES PARA UNA POLITICA DE EXPORTACION

125

nes libres consiste en no negociar con Rusia, en tanto que todos los pueblos, dominantes, incluso los líderes de la oposición, comercian con ella; se piensa que nos convencerá que es inmoral tener relaciones comerciales con los países del área soviética.

Y hay quienes aceptan todas esas explicaciones, y quienes concluyen, por lo mismo, que, para no incurrir en la ira de nuestros actuales clientes, debemos mantener, sumisos, un statu quo, o incluso, ofrecer a los inversionistas extranjeros, lo que siempre los aplaca: un contrato ley, con granjerías infamantes para los países que las otorgan.

Otros, en cambio, nos recuerdan que, cualquiera que sea nuestra opinión política, nada hay de censurable en mantener relaciones comerciales con los soviéticos; que en el llamado mundo libre, hay 7 veces más cobre disponible que en el área soviética que la tasa de crecimiento de China Comunista, de Rusia, y demás naciones del área, es muy superior a la del mundo libre; y que estando en etapas incipientes del desarrollo, muchas regiones, ya que bajo la esfera soviética vive fácilmente 1/3 de la población mundial, los requerimientos de cobre sencillamente han de ser enormes. Y nos recuerdan también que el mismo cobre, que nosotros no podemos vender a Rusia, transformado en mercaderías alemanas, locomotoras francesas, o productos ingleses, llega sin limitaciones a Rusia, ganando otros, y no nosotros, la diferencia propia de elaboración.

Pero, franca o disimuladamente, se nos pide, que no vendamos. Y nosotros, sumisamente; obedecemos. ¿Con qué consecuencias? Esto es fácil de calcular, con los datos dados. ¿Y quién nos indemniza por estos perjuicios?

Hay otro problema que considerar. El de la nacionalidad de los propietarios de la actividad exportadora.

Bien sabemos que, entre nosotros, toda ella está en manos de extranjeros. El cobre de la gran minería, y, parcialmente, el de la mediana; el salitre, que en 1878, pertenecía en un 67% a capitales chilenos, fue pasando rápidamente a manos extranjeras, de manera que, 8 años más tarde representaba ya apenas el 36%; y 16 años más tarde, sólo el 15%.

Esta situación es altamente inconveniente para el país, pues entrega la administración, y por consiguiente, las decisiones, en

una industria vital para el país, en un sector de enorme importancia, a extranjeros, que política, económica y sentimentalmente, no se sienten ligados a Chile, ni a su pueblo.

A más de ello, los extranjeros vienen al país, frecuentemente, a realizar inversiones directas, no con el ánimo de colaborar en nuestro desarrollo económico, sino con el fin de crear fuente de abastecimiento a las industrias de sus países de su origen, generalmente, controladas por ellos mismos.

Como si lo anterior fuera poco, los inversionistas extranjeros solicitan, naturalmente, que se les permita gastar, en su país de origen, las utilidades; e incluso, almacenar ahí las reservas y amortizaciones; todo lo que se traduce en un retorno parcial y en que los efectos dinámicos de la inversión, según lo hemos explicado, queden en el extranjero, y no en el país.

Por ello consideramos digno de aplauso que, en la recientemente propuesta Sociedad Anónima, Gran Minería de Chile S. A., que propicia el Gobierno, se haya tomado la precaución de que el 51% del capital quede en manos de organismos públicos, única forma de asegurar que no se repetirá en este caso, el vergonzoso ejemplo del salitre, ya citado.

Por lo mismo, creemos que, sin exagerado optimismo, y sin creer que esto solucionaría todos los males, presentes y futuros, el país podría exigir a las Cías. extranjeras de la gran minería, que traspasaran, no menos del 50% de su capital, a particulares y el Fisco Chileno; traspaso que se haría o podría hacerse, al igual que en Méjico de nuestros días, en forma gradual, y sin exagerada resistencia de los inversionistas extranjeros.

Si las Cías. no aceptaran este planteamiento, o pusieran condiciones absurdas, y esto bien puede ocurrir a propósito de la estimación del valor capital de su activo, debería el Gobierno estudiar la forma de iniciar las reformas constitucionales que hicieran posible la expropiación de las empresas citadas, sin pago al contado.

Intimamente ligado con lo anterior está la preocupación que el Gobierno debe tener, en grado cada vez mayor, de obtener también se nacionalice el comercio mismo de los bienes de exportación.

Es bien sabido que, hasta 1940, prácticamente toda la exportación era manejada por firmas extranjeras; y que aún hoy día,



## BASES PARA UNA POLITICA DE EXPORTACION

127

la mayor parte de este comercio se realiza por firmas extranjeras radicadas en el país; pese a que hay un buen número de exportadores chilenos independientes, pudiendo citarse esfuerzos hechos por capital privado, especialmente con respaldo bancario, y con apoyo accidental de la Corfo.

Es imperativo que no exageremos la importancia de las exportaciones, hasta convertirlas en la razón de ser de la economía, porque, ello viene a completar la actitud psicológica de desconfianza, que abunda entre nuestros empresarios, hacia el mercado interno; y el desprecio que muchos de ellos sienten hacia la falta de poder de compra de este mercado.

Porque, si nuestros gobernantes tienen fija su atención en el mercado externo; si igual ocurre con nuestros empresarios más poderosos, ¿resultará urgente para ellos, por ejemplo, dar poder de compra a los agricultores, a los obreros, y en general, a los pobres? ¿Mirarán un aumento de los salarios, como una medida que, siquiera en forma indirecta pueda activar o reactivar sus negocios? ¿O considerarán simplemente que un incremento de sus salarios aumenta sus costos, mientras que la demanda es, para ellos, un factor dado, que no depende del país? Como se ve fácilmente, dar demasiada importancia a la exportación, puede crear una actividad psicológica, que haga más difícil aún romper el llamado "círculo vicioso de la pobreza" en que se debate el país.

Y en Chile, en que exportamos no menos de un 23% de nuestra producción; y en que las exportaciones nos proporcionan alrededor del 80% de las divisas de nuestra balanza de pagos; y en que, prácticamente, todo el cobre y el salitre se exportan; en que todos nuestros habitantes tienen una exagerada propensión a importar; y nuestro pueblo un bajísimo poder de compra, no es de extrañar que un grupo numeroso de personas, piense en función de la exportación.

En efecto, vemos como todos aplauden la idea del Mercado Común Latinoamericano, y la Zona de Libre Comercio, como una forma de ampliar el mercado interno que, con razón, se considera muy limitado para una producción eficiente. Pero, ¿cuántas de esas personas han insistido en que, junto con la muy recomendable medida citada, también podríamos ampliar, fácilmente duplicar o triplicar nuestro mercado interno, si nos preocupáramos de dar



poder de compra a nuestros obreros y agricultores? Pero, de esto, pocos se acuerdan.

Todo lo dicho deja de manifiesto que, no creemos que exista, ni haya existido nunca, concordancia entre el interés particular, y el de la colectividad; y menos aún, entre el de los pequeños países exportadores, y el de los grandes centros dominantes.

Pese a la tan elogiada libertad de comercio, y sus pretendidos beneficios, estamos firmemente convencidos de que el comercio internacional, por sí mismo, no conduce a un desarrollo económico, ni eleva los ingresos de los países subdesarrollados; por el contrario tiende a tener efectos retardadores, y a fortalecer las fuerzas que mantienen el estancamiento y la regresión. El desarrollo económico tiene que llevarse a cabo por interferencias de política, ya sea de parte de la comunidad internacional, o de los países subdesarrollados en particular. Si dejamos que actúen las llamadas fuerzas del mercado, permitiremos que se exteriorice la tendencia secular a las desigualdades regionales, entre los distintos países; y esa tendencia es más fuerte y dominante, mientras más pobre sea el país. La libertad económica, al igual que toda libertad, produce saludables y agradables resultados entre iguales. Pero, al igual que en las relaciones laborales, proclamar la igualdad jurídica de económicamente desiguales, y obligarlos a que se muevan sin protección en el mercado, sólo puede contribuir a agravar la desigualdad inicial.

Por ello es que creemos que, para lograr de la actividad exportadora los máximos beneficios, en sentido macroeconómico, no basta la iniciativa privada; y generalmente suele ser contraproducente la libertad económica.

Por lo mismo, debemos reclamar la intervención, coherente y planificada del Estado; de un estado que tenga una visión de conjunto, y aplique medidas compatibles entre sí, que persigan todas ellas una misma meta; de un estado que, como dijimos hace un tiempo, en una conferencia dictada en esta misma Aula, planifique y no se limite a un estéril y perjudicial intervencionismo.

Para conseguir esta intervención racional del Estado, se necesita, por supuesto, educar para el desarrollo; se necesita agilizar la administración pública; organizarnos también en forma adecuada; se necesita dejar a un lado las decisiones políticas; y resolver

---

**BASES PARA UNA POLITICA DE EXPORTACION**

**129**

los problemas con criterio técnico y, a la vez, con energía; para que la intervención del Estado deje de ser una pretensión, o una cortina respetable tras la cual se mantiene intacto el escenario antiguo, como ha ocurrido en el salitre, y ocurrió también con el cobre de la gran minería, durante el breve período, 1952-3, en que el Gobierno tomó a su cargo, por intermedio del Banco Central, la venta del cobre.

Todo lo dicho servirá para que, en futuras charlas, continuemos analizando, en forma más concreta, pero siempre con los instrumentos de análisis que hoy hemos dejado reseñados, nuestra política de exportación, y podamos formarnos de ella, un juicio crítico, con cierto conocimiento de causa.