

Ing. Daniel Armanet

La industria nacional y la protección del Estado

(Comentario contenido en la obra «¿Cómo fomentar la Riqueza Nacional?»,
Editorial Nascimento, 1939)

Sobre este tema han publicado un estudio de gran interés cuatro ingenieros de gran prestigio, dirigentes de las principales empresas de nuestro país y a quienes debe la industria nacional gran parte de sus progresos, los señores Raúl Simon, Rodolfo Jaramillo, Walter Müller y Vicente Izquierdo (1).

Empiezan investigando la importancia de la industria en la economía chilena.

En primer lugar analizan la proporción de la población trabajadora respecto de la población total y, dentro de aquella, la proporción de hombres y mujeres. Hacen a este respecto un cuadro comparativo de catorce países: Estados Unidos, los principales países europeos, Australia, Argentina, Chile y Nueva Zelandia.

Del cuadro deducen las siguientes conclusiones: «hay una proporción casi uniforme de hombres en trabajo en todos los países; los hombres que trabajan son más o menos el 60% de la población masculina.

La proporción de mujeres que trabajan no es tan constante; el porcentaje es bastante menor en los países de población escasa (Australia, Argentina, Chile, Nueva Zelandia).

«La proporción combinada de hombres y mujeres en trabajo oscila alrededor de 45% para los países de trabajo femenino intenso y de 35% para países nuevos de trabajo masculino predominante».

Pasan en seguida a estudiar la distribución de la población trabajadora por actividades.

«La clasificación, dicen, de la población trabajadora por actividades es doblemente interesante, tanto para apreciar el grado de desarrollo de un país, como la estructura económica del mismo».

Para esto hacen otro cuadro comparativo de los mismos catorce países, clasificando su población en cinco ocupaciones (en tantos por ciento de la población trabajadora): Agricultura (incluso pesca, caza y bosques), minería e industrias, comercio, transportes y servicios (inclusos ejército y policía).

«La primera conclusión que se deriva de ese cuadro es que, en términos generales, para satisfacer sus necesidades, la población necesita distribuirse en un tercio

(1) Este trabajo fué presentado al Congreso Sud-Americano de Ingeniería en 1939.

para producir alimentos, un tercio para producir manufacturas y un tercio para servirse mutuamente (transportes, intercambio, policía, defensa, gobierno, servicios domésticos y personales)».

Los casos extremos corresponden a Inglaterra con sólo 5% de su población dedicada a la producción agrícola, y Rusia, con 86%. Inglaterra vive del carbón, las finanzas, el transporte y el comercio internacional; gracias a eso puede subsistir con esa cuota pequeña de población dedicada a la agricultura. En cambio, la escasa población dedicada en Rusia al intercambio de productos y servicios, señala una etapa económica primitiva y característica de la época en que cada granja agrícola atendía aisladamente a las necesidades alimenticias, industriales y culturales de toda la familia residente en ella.

Todas estas observaciones son tan interesantes como indiscutibles. A continuación agregan:

«Aunque no corresponde analizar el caso por el momento, puede observarse empíricamente que el standard de vida de un país aumenta con la mayor proporción de población dedicada a actividades industriales y comerciales. Los máximos corresponden a Inglaterra, Estados Unidos y Alemania, y los mínimos a Rusia y otros países de vida económica primitiva».

Es indudable que Inglaterra, Estados Unidos y Alemania, son los países que han alcanzado el mayor desarrollo industrial y el más alto standard de vida. No hay necesidad de investigaciones estadísticas para afirmarlo, pues son las razas más laboriosas, más hábiles, de mayor capacidad técnica y de organización, que han logrado acumular capitales gigantescos, en una palabra, las más eficientes económicamente.

Es difícil, en los procesos económicos, distinguir los efectos y las causas. Para que un país alcance cierto grado de desarrollo industrial, es preciso que tenga ya satisfechas sus necesidades primordiales, es decir, un standard de cierta holgura; de otro modo, ni la industria manufacturera tiene mercado para poder desarrollarse, ni la preparación técnica encuentra aplicación. Es decir, que a lo menos el desarrollo industrial y la elevación del standard deben marchar paralelamente y no podemos afirmar que éste sea consecuencia de aquél. Quizá esté más cerca de la verdad la proposición inversa.

Por lo demás, la palabra industria es muy amplia; un país en que la agricultura y la minería están atrasadas, puede tal vez tener que perfeccionar e industrializar éstas, antes de llegar a la etapa manufacturera.

El párrafo II está dedicado al estudio del standard de vida.

«Puesto que como ya vimos, dicen, el porcentaje de la población activa respecto de la población total es sensiblemente igual en todos los países, la producción por habitante debería serlo también» Sin embargo, no es así y para comprobarlo comparan el movimiento ferroviario de cinco países: Estados Unidos, Alemania, Francia, Argentina y Chile, señalando en el cuadro el porcentaje de su población activa y el tanto por ciento de esa población dedicado a la minería e industrias.

Del cuadro deducen, en primer lugar que, a pesar de trabajar en cada país aproximadamente la misma proporción de la población (esa proporción varía entre 31% y 49% en los cinco países), la producción resultante varía de 1,88 a 10 toneladas por habitante, de donde llegan a la siguiente conclusión:

«Esto demuestra que el rendimiento de la población depende de factores extraños a la población misma y extraños aún a las actividades de la población, ya que los más altos porcentajes de la población activa dedicada a la minería e industrias no concuerdan con las más altas producciones por habitante. La influencia predominante en la producción por habitante equivale a la mecanización, o sea a la producción agregada por los *motores mecánicos*, o sea a la *producción fabril* que combina la energía mecánica con la energía humana».

Este punto merece aclaración. El rendimiento del factor humano depende, además de su calidad, de la cuantía del capital de que disponga ese factor. La mecanización es una de las manifestaciones de existencia de capital, pero no es la única. Un minero puede ser dueño de una riquísima mina y si, por falta de capital, no ha podido hacer los reconocimientos necesarios para elaborar un plan de explotación racional de ella, podrá sacar de esa mina, dando barretazos aquí y allá, el 1% de lo que debería producirle en mineral y el 1‰ de la renta que podría proporcionarle. Algo análogo puede ocurrir a un agricultor que no tiene capital suficiente para dotar su fundo, aunque la energía mecánica sea lo que le haga menos falta. Trabajar con capital o sin él no significa, pues, sólo, trabajar con equipo mecánico o sin él. En el párrafo citado, la expresión «producción fabril», restringe mucho el alcance que debe tener.

Es preciso, además, no olvidar que el factor humano no es uniforme. Nuestro país no sería la misma entidad económica si en vez de estar poblados por chilenos lo estuviera por los habitantes de los otros países con quienes su rendimiento se pone en parangón, ingleses, alemanes, etc.

Los autores hacen ver a continuación la importancia secundaria de la población como elemento de producción, respecto de la potencia mecánica instalada. Pero es peligroso olvidar que la población no es sólo elemento de producción como la máquina, sino también de consumo de cuanto producen la máquina y el hombre.

El párrafo III del trabajo que estamos analizando se titula «Los Salarios y el Valor de la Moneda», comienza así:

«El análisis del párrafo anterior nos demuestra que lo que diferencia el standard de vida de dos países es su cantidad unitaria de producción. De ello se desprende que ni los salarios, ni el valor de la moneda, considerados integralmente, tienen influencia sobre el standard de vida».

La afirmación relativa a los salarios, según se verá más adelante, concuerda en el fondo con las observaciones hechas al principio de este libro, respecto de ser la renta nacional la que determina el valor de los salarios y que, salvo casos excepcionales, los jornales que se pagan en un país concuerdan con ese valor.

«En Chile, dice, cada habitante tiene en promedio 1,8 toneladas por habitante y no importa cuanto valgan esas toneladas; por consiguiente, el valor de la moneda no tiene ninguna influencia en el standard de vida».

Eso podría ser verdad, y los autores lo reconocen, para un país que no tuviera relaciones económicas con el extranjero. Hablando con más exactitud, debería decirse que el standard de vida de los habitantes de un país, depende de su renta media. Lo que interesa entonces a esos habitantes no es el número de *toneladas producidas*, sino la *renta* que deducen de esa producción.

Es claro que en eso no tiene ninguna influencia el valor absoluto de la moneda, pero las fluctuaciones de ese valor la tienen y enormes.

A este respecto, tiene nuestro país una experiencia muy valiosa. En la última crisis, una alza excesiva del valor de la moneda tuvo en bancarrota a todos los negocios, derribó dos gobiernos y redujo casi a cero la renta del país. Después, un rápido descenso de ese valor disminuyó a la tercera parte el poder adquisitivo de los salarios. En un país de bajo standard de vida, eso equivale casi a condenar a morir de hambre a gran parte de la población.

En el párrafo IV se hace un análisis muy interesante de las fluctuaciones de la producción, precio y costo de la producción de salitre, entre los años 1929 y 1937.

Entre esas dos fechas, el precio de venta del salitre chileno en dólares billetes se ha reducido a la mitad y a la cuarta parte en dólares oro, y el precio de costo ha tenido que ajustarse a ese precio de venta, por medio de una disminución de los jornales, y, en parte, por el aumento del rendimiento por hombre, gracias a las nuevas plantas mecánicas.

«La reducción indicada de los costos, no se ha efectuado por disminución del jornal pagado en moneda corriente. Este jornal es el mismo, o mayor, que en 1929. Ha sido la moneda, en realidad, la que ha buscado por sí misma su nivel hasta alcanzar un valor que permita la exportación».

«No se puede decir que esa tendencia lógica a la depreciación haya sido fomentada por acción gubernativa. Por el contrario, el Gobierno, por intermedio del Control de Cambios, ha tratado por todos los medios de fijar tipos oficiales de cambio. Sin embargo, ha sido preciso reconocer y aceptar un *cambio de exportación*, el cual, como su nombre lo indica, es aquel que reduce el costo de producción en Chile hasta el límite necesario para permitir la exportación. Insistir en lo contrario sólo habría conducido a paralizar la producción y a provocar desocupación obrera. La experiencia de 1931 ha sido bastante provechosa, para creer que se vuelva a repetir el propósito de fijar a la moneda un valor mayor que el determinado por la necesidad de mantener costos de producción que permitan la exportación».

Esta es una gran verdad y ojalá sirva para terminar con la afirmación repetida hasta la majadería de que ha sido la acción deliberada de unas cuantas personas, tan influyentes como endeudadas, lo que ha ido haciendo descender el valor de la moneda permanentemente.

Aunque en la cita anterior se alude sólo a la paridad externa de la moneda, lo mismo vale, y en otras ocasiones lo hemos hecho ver («Política Financiera», pág. 62, «El Crédito Bancario y el Valor de la Moneda», pág. 47) para el valor intrínseco de la moneda, o sea para su poder adquisitivo; ese valor tiene que ser tal que mantenga el equilibrio entre los precios y los costos de producción. La última caída de la moneda fué tan grave, por haberse empeñado los Poderes Públicos, e incluso la opinión, en mantener para la moneda un valor imposible. Si se dictase, por ejemplo, una ley que duplicase los salarios, esa ley contendría tácitamente un inciso que implicaría una considerable devaluación monetaria.

El párrafo V trata de la Producción Agrícola y su limitación por el área cultivable disponible.

En este párrafo entran los autores a demostrar la falta de posibilidad de que

Chile aumente su producción agrícola, porque ya se trabajan terrenos *marginales*, es decir que dejan de cultivarse, apenas el precio de los productos experimenta una relativa baja.

Por comparación con otros países (Hungría y Francia) hacen ver que nuestro país no es capaz de alimentar más de 6 a 7 millones de habitantes. Ese cálculo implica tres supuestos:

1) Que el terreno se encuentre aprovechado al máximo.

2) Que se trate de un país relativamente pobre en recursos minerales u otros artículos exportables.

3) Que no se inviertan nuevos capitales (o no se aprovechen mejor los ya existentes).

Hay también una circunstancia desfavorable a Chile que convendría tomar en cuenta en ese cálculo comparativo: es el clima. En este país las lluvias son muy escasas en una zona, demasiado abundantes en otra y muy mal distribuidas en todas.

Pasan en seguida a estudiar *la producción minera y su limitación por el mercado externo*.

Analizando las fluctuaciones de la industria salitrera, hacen ver que en 1929 y antes de esa fecha, la exportación de salitre tenía un valor F. A. S. de 120 millones de dólares, reducido en 1938 a 32 millones. El valor retornado al país (costo de salarios en las oficinas, consumos, importaciones propias de la industria y participaciones fiscales) era en 1929 de 102 millones de dólares, hoy disminuído a 23 millones.

Cuanto al cobre, los valores que de su venta en el exterior retornan al país, son 20 millones de dólares, más o menos.

El valor de la producción de oro para la economía del país, la estiman en la mitad de la producción del salitre o del cobre. Consideran esta industria sujeta al mantenimiento de un bajo standard de vida en el país.

Eso es verdad, puesto que su origen fué la ocupación de obreros cesantes.

El último inciso del párrafo IV está dedicado al estudio de *la producción industrial y su posibilidad de crecimiento indefinido*.

Para demostrar las posibilidades de crecimiento de la producción manufacturera hacen ver el progreso de ella en Estados Unidos, que en 50 años (entre 1879 y 1929) ha aumentado de 39,9 dólares por habitante a 258. Este es el valor de transformación, deducido el de las materias primas. Comparan esas cifras con el valor de la producción minera y agrícola en ese país, que eran en 1930 de 39 dólares y 98 dólares por habitante, respectivamente.

El valor de la producción manufacturera en la República Argentina llegaba en 1935 sólo a 34 dólares por habitante

En el párrafo V se hace una *estimación del valor de la producción industrial en Chile*. Este es el primer ensayo serio hecho en nuestro país sobre este importante tema. Partiendo de los datos del último censo referentes a la distribución de nuestra población y de algunos censos industriales parciales, llegan a la conclusión de que ciertas relaciones como la producción respecto del capital invertido, y las materias primas respecto del valor de la producción, concuerdan notablemente con las relaciones obtenidas en el Censo Industrial Argentino, y a falta de un censo aná-

logo en Chile, por comparación con la República vecina, llegan a estimar el valor de nuestra producción manufacturera en 3,400 millones, de los cuales corresponde el 55,5% a Sociedades Anónimas o Limitadas y 44,5% a empresas individuales. El valor total de la producción industrial (es decir, agregando a la cifra anterior el valor de las materias primas, que forman el 54% del total) es de 7,000 millones, más o menos.

«El valor de los salarios pagados, dicen, y de las remuneraciones de empresas individuales sería del orden de magnitud de los 700 millones de pesos anuales, superior a los salarios del salitre y del cobre y del carbón, aun considerados en conjunto».

Entre otras *consideraciones sobre una política de fomento industrial nacional*, de que trata el párrafo VI, se dice:

«Evidentemente, si el país dispusiese de industrias extractivas de alto rendimiento (como el salitre hace veinte años) y de un mercado exterior ilimitado, podría ser tal vez más conveniente ocupar a toda la población en la producción de salitre y, con el producto de la exportación, importar manufacturas y alimentos. Desgraciadamente, el salitre es hoy una actividad secundaria, que sólo ocupa 18,000 obreros, que tiene un mercado limitado y sólo produce lo suficiente para costear la importación de sólo 20 millones de dólares».

Es nuestra principal fuente de divisas, en todo caso.

A continuación, agregan:

«De lo anterior se deduce claramente que la protección arancelaria o de licencias de importación debe establecerse a priori y como doctrina económica inamovible cada vez que exista una industria nacional que proteger, ya que cualquiera producción que reemplace una importación es y será siempre un aumento de la riqueza nacional independientemente de su costo aparente en valores monetarios».

Todas las actividades económicas merecen la protección de los Poderes Públicos, pues, como ya lo vimos, son el origen de toda renta, incluso de las remuneraciones que reciben los gobernantes, parlamentarios y funcionarios, pero cada empresa que solicite esa protección debe probar que es de conveniencia nacional el acordársela, es decir que no hay más perjudicados que beneficiados con ella y que no se ocasionan perjuicios mayores a otras empresas. «*La doctrina económica inamovible*» de que esa protección debe acordarse a priori, ilimitada y a ciegas a quien la pida, nos llevaría a los mayores absurdos.

En el párrafo VII, los autores terminan formulando cinco conclusiones, de las que haremos un breve análisis:

«Como resultado, dicen, del estudio que presentamos al Congreso de Ingeniería, sometemos para su aprobación las siguientes conclusiones:

1) El «standard de vida» es igual a la cantidad física de la producción nacional repartida entre la población y es independiente del conjunto de salarios y valor de la moneda».

El standard de vida no es igual precisamente a la cantidad de producción física repartida entre la población, sino a la renta que el país deduce de esa producción. Pero no hay que confundir la renta de los empresarios con la del país. El inconveniente de las medidas de protección consiste en obscurecer este punto.

Puede una empresa ser muy lucrativa para sus dueños, pagar incluso espléndidos salarios, y no significar ninguna ganancia para la economía nacional, si la renta que produce no es otra cosa que un traslado de dinero del bolsillo de los consumidores y de la caja fiscal, es decir de los contribuyentes, al de los empresarios.

En general, la producción y la renta marchan paralelas, porque los capitales y los esfuerzos se orientan hacia las empresas más remuneradoras. Pero las medidas protectoras contrarían justamente esa tendencia. Especialmente peligroso es el caso en que se trata de impulsar la producción nacional.

Por otra parte, hay muchas industrias que son rivales. Actualmente presentamos una polémica entre la industria del calzado y otra similar que piensa instalarse en el país. Si la segunda produce más toneladas, producirá menos la primera. ¿Cómo se concilia el interés de ambas industrias con la protección incondicional y a priori que se propicia en el trabajo que comentamos?

Además, los factores de la producción son limitados entre nosotros, el capital especialmente. Si los capitales se dedican a una industria, harán falta para otra. Nuevamente podemos decir que si aquella produce más toneladas, producirá menos ésta.

Finalmente, el progreso de la industria nacional tiende en general a reemplazar el consumo de artículos extranjeros por otros de producción interna. Pero ya vimos que lo que vendemos al exterior está subordinado a lo que compramos. Llegamos otra vez a la conclusión de que mientras más toneladas produzcamos por un lado menos produciremos por otro.

Lo fundamental, como hemos dicho, es la renta que para el país dimana de su producción. Si aquella aumenta, crecerá el poder adquisitivo de sus habitantes en el interior o en el extranjero. Si disminuye, buena parte de ellos no tendrá medios de adquirir la producción nacional.

Este es el único criterio ecuaníme para enjuiciar el problema de colisión de intereses que hemos analizado.

2) «Encontrándose la producción agrícola de Chile limitada por la superficie arable disponible, y encontrándose la producción minera y salitrera también limitada por los mercados exteriores, sólo resta el desarrollo de la producción manufacturera como medio de elevar la entrada nacional y el standard de vida».

En la agricultura y en la minería queda mucho por hacer. Hay todavía en Chile terrenos inexplorados, aptos a lo menos para la ganadería. La mayoría de los fundos podría producir más, o siquiera una renta mucho mayor, si estuviesen mejor explotados, mejor dotados y mejor organizados industrial y comercialmente; todo lo cual, en la mayoría de los casos, no es otra cosa que falta de capital.

Esto es todavía mayor verdad para la minería. Si es cierto, como afirma el estudio que comentamos, que nuestros principales productos mineros de exportación, luchan en dura competencia en los mercados mundiales, una política interna desacertada podría serles mortal.

Hay riquezas mineras como el azufre, para no citar sino una, que apenas comienzan a explotarse.

Por lo demás, hablar de producción manufacturera es restringir demasiado la cuestión. La agricultura y la minería son también, como dijimos, susceptibles de industrializarse. No hay nada que mejore más efectivamente el standard de vida

de la clase obrera que la industrialización de la agricultura. Basta visitar los grandes viñedos o plantaciones frutales, en donde trabaja toda la familia y, excepto la ropa, tiene cuanto necesita para vivir el año entero. Los buenos salarios de la industria manufacturera son más aparentes que reales.

«3) El concepto anterior, aplicado a los grandes países industriales con exceso de población, conduce al «dumping» contra la industria de los países nuevos, rompiendo las tarifas aduaneras con bajos precios de venta que se compensan al exportador pagando un mejor tipo de cambio interno por las divisas obtenidas».

«4) La producción industrial nacional debe ser protegida por medio de tarifas aduaneras elevadas y un régimen automático de *licencias de importación*, que sólo permita la introducción de manufacturas extranjeras hasta la cantidad que la industria nacional no pueda abastecer».

«5) Establecido un recinto nacional protegido de la importación, la industria nacional debe desarrollarse de acuerdo con el principio de la libre iniciativa y competencia interna, la cual destruirá los monopolios y mantendrá el espíritu de inventiva, superación e iniciativa».

La industria es un proceso permanente de transformación y de progreso; si está protegida de todo peligro de competencia, no sólo por derechos casi prohibitivos, sino por licencias de importación, se estagnará y tendrá costos de producción relativos, cada día más altos.

Hemos visto que precisamente las medidas protectoras engendran monopolios dentro del país y en la página 93 (1) hemos citado siete ejemplos.

El monopolio no es tan funesto para el consumidor como pudiera creerse. A veces puede beneficiarlo; posiblemente en Chile la cerveza no sería tan buena y tan barata, si no fuera producida por una industria tan poderosa, racionalizada y con bajo costo unitario de producción. Más grave sin duda para el consumidor es el régimen de licencias de importación.

Respecto del «dumping» quizá a veces se abusa del término. Siendo nuestro mercado tan pequeño, los costos de la industria son muy altos. Si un fabricante extranjero ofrece sus artículos a un precio inferior al costo en Chile, es natural que ello lo llame «dumping» el productor nacional.

Estamos seguros de hacer una obra útil al dar a conocer el importante trabajo de los distinguidos ingenieros señores Simon, Müller, Jaramillo e Izquierdo, que estaba destinado a un grupo distinguido de profesionales, aun cuando no estamos de acuerdo con algunas de sus conclusiones.

(1) Página 93 de la obra «¿Cómo Fomentar la Riqueza Nacional?»