

## INDUSTRIALIZACION Y CONTEXTO SOCIAL

Ricardo Lagos\*

Luego de la presentación que hizo Oscar Muñoz y de la excelente fotografía que mostrara Raúl Sáez del Chile de 1940, quisiera hacer dos o tres observaciones acerca del contexto social en el cual se dio el proceso de industrialización que se ha analizado en la reunión anterior y en ésta. En ambas exposiciones ha quedado de manifiesto el extraordinario esfuerzo industrializador que realizó la economía chilena durante ese período de 50 años <sup>1/</sup> que tuvo, entre otros, que enfrentar los problemas derivados de la más grande recesión mundial y de las dificultades del comercio exterior generadas de la Segunda Guerra Mundial. En ambas presentaciones se hizo referencia a las magnitudes económicas que dicho proceso involucraba. Quisiera, en estas notas, llamar la atención sobre algunos elementos relativos al marco social y las fuerzas sociales que actúan durante todo ese período.

---

\* Las opiniones expresadas son estrictamente personales y no comprometen - como es obvio - de ningún modo a las instituciones con las cuales el autor está vinculado.

1/ En estas notas me refiero reiteradamente al período de 50 años (1920-1970) que es el propósito del análisis del Seminario. Sin embargo, creo que es más adecuado pensar como límite del "período" 1973. Al menos, gran parte de lo que sostengo a mi juicio cubriría hasta ese año.

1. Ampliación de la participación social

El primer elemento que caracteriza esos 50 años es el extraordinario aumento en la incorporación y participación en el proceso social por parte de los distintos actores. Este fenómeno no es fácil de lograrse en un período con todos los cambios que se generaron. Sin embargo, cualesquiera que sean los indicadores que se utilicen para medir la participación social de las distintas fuerzas sociales que existen en una sociedad, se debe llegar a la conclusión que la participación social aumentó fuertemente en dicho período. Así por ejemplo, si se utilizan los indicadores más habituales para medir el grado de participación política, vemos que no solamente se genera un extraordinario aumento del cuerpo electoral, sino que además existe un elevado porcentaje de participación electoral, llegando a cifras cercanas a una abstención no mayor del 20 por ciento. La relación que existe entre el cuerpo electoral inscrito en los registros electorales y la población apta para votar es casi cercana al 100 por ciento a finales de dicho período. No es el caso reseñar acá las distintas modificaciones al sistema electoral que implican la incorporación de la mujer en 1949 y con posterioridad de los analfabetos así como otras medidas que amplían el cuerpo electoral. Todo esto apunta a que desde el ángulo de la participación política, entendida ésta como un ejercicio formal realizado a través del acto electoral, se llega a una participación muy cercana al 100 por ciento. No es que este tipo de participación o ejercicio electoral sea la mejor forma de medir la participación política; es tan sólo un indicador que apunta en la dirección señalada.

Desde otro ángulo puede verse el proceso paulatino de incorporación de fuerzas sociales, generado en gran medida como resultado del proceso de industrialización, a través del crecimiento extraordinario que experimenta el número de sindicatos y de sindicalizados

en que se llega a cifras también muy elevadas. Así por ejemplo, en 1932 el número de sindicatos industriales que era de 168 y el de sindicatos profesionales de 253, aumenta hacia 1973 respecto de los sindicatos industriales a 1 871 y respecto de los sindicatos profesionales a 3 771. En otras palabras, el número de sindicatos en este período aumenta más de 12 veces. Los afiliados a los sindicatos aumentan de aproximadamente 55 000 afiliados, sea de sindicatos industriales o profesionales en 1932 a más de 700 000 en 1973 <sup>1/</sup>.

Si comparamos estos niveles de aumento de los afiliados a los sindicatos con el crecimiento experimentado por la población trabajadora en el mismo período, constatamos que al menos en términos porcentuales, el aumento de trabajadores que se encuentran sindicalizados al terminar el período es extraordinariamente superior al que existía al iniciarse el período. Es decir, hay un aumento claro en la tasa de sindicación.

Las fuerzas sociales que están tras esta participación creciente, en alguna manera son capaces de afectar los mecanismos distributivos vía la utilización del aparato del Estado. De esta manera y sin ánimo de entrar al debate teórico planteado originalmente por Kuznets respecto de lo que ocurre en materia de distribución del ingreso a medida que se va produciendo el desarrollo económico en un país, existe la creencia generalizada que como resultado de esta participación se generaron en Chile tendencias hacia una distribución menos desigual del ingreso o tal vez para ponerlo en términos más exactos, para favorecer la participación del ingreso de determinados sectores sociales cuya presencia era más influyente en la sociedad chilena. Probablemente los sectores más bajos, el último 20 por ciento o el último quintil en la distribución del ingreso no fue afectado.

---

<sup>1/</sup> DERTO, Universidad de Chile, Estadísticas sindicales 1956-1972, Santiago: 1977, cuadro 1. Citado por Manuel Barrera en un trabajo aún no publicado.

Sin embargo, hubo otros sectores que sí lo fueron, con las implicancias que esto tiene desde el punto de vista del perfil de demanda que genera y las potencialidades y efectos sobre la oferta de bienes y servicios.

Este aumento en la participación de las distintas fuerzas sociales no es homogéneo. Así por ejemplo, sabida es la decisión política adoptada en los inicios de la década del 40 respecto de la sindicalización campesina. Es así como los primeros sindicatos campesinos sólo aparecen en 1949 y el crecimiento importante en términos numéricos comienza sólo en 1966, tanto respecto de sindicatos como de afiliados. (En 1965 el número de afiliados en sindicatos agrícolas era de 2 126; hacia 1973 se acercaba a los 230 000 trabajadores agrícolas sindicalizados).<sup>1/</sup>

Mucho podría decirse respecto de las razones por las cuales la participación a nivel campesino debe esperar a lo menos 20 años para que tenga una presencia real dentro de la estructura social chilena. Lo que quiere tan sólo recalcar es que si bien este aumento en la participación no es homogéneo, este tiene lugar dentro de un proceso de flujos y reflujos que se expresa también a través de las fuerzas políticas muy diversas que existen en este período. Lo importante, sin embargo, es que el sistema económico tiene una fortaleza lo suficientemente fuerte como para poder incorporar a determinados sectores sociales y hacerlos participar en los frutos que genera el proceso de desarrollo, a la vez que establece mecanismos de participación y representación para las distintas fuerzas sociales que el proceso va creando.

---

<sup>1/</sup> DERTO op. cit., cuadro 1.

Mucho se ha escrito sobre lo que significó el sistema político chileno en aquellos años, lo que implican los partidos políticos, la forma en que los distintos grupos de presión se expresan en la sociedad chilena, el rol de intermediación que juega el Congreso Nacional u otras instancias institucionales, a través de las cuales es posible que este desarrollo que va teniendo lugar en lo económico y que genera fuertes cambios a nivel social pueda ser incorporado a la estructura de la sociedad chilena de una manera, por así decirlo, civilizada. De este modo, el desarrollo general del país tiene características de armoniosidad que con posterioridad se pierden de un modo violento. Es esta fortaleza del sistema social chileno la que permite a distintos sectores diferentes grados de representación, no obstante que es evidente que estos grados de representación y participación no son iguales para todos. Existen grandes sectores a los cuales prácticamente les es imposible tener algún tipo de vinculación orgánica con el sistema. Todos aquellos sectores que algunos han denominado como pertenecientes al sector informal urbano, es decir, todos aquéllos que no tienen acceso como trabajadores organizados a través de sindicatos, son sectores que van quedando en general fuera de este proceso. Es el caso de los vendedores ambulantes, de las pequeñas empresas que tienen hasta cuatro personas ocupadas, el sistema doméstico. Es un sector importante respecto del cual se hace muy difícil poder proveer mecanismos de participación, pero éste es un problema que trasciende los límites de la presentación que se desea hacer en estas breves notas.

público de las mismas. Es un debate público de la política económica que a ratos es hirsuto, enconado en que los distintos sectores y actores sociales afectados (o beneficiados) por las políticas económicas que se implementan, recurren a prensa, radio, televisión y parlamento para discutir las bondades y defectos que en las particulares representaciones de esos grupos y sectores sociales tienen las políticas económicas. No todos los sectores, como lo hemos dicho, tienen el mismo grado de participación, pero indudablemente que a medida que esta participación se va expandiendo, las distintas fuerzas sociales pueden expresar sus divergencias y sus concordancias con las políticas públicas que la autoridad desea implantar. Este es un elemento de vital importancia para entender esos 50 años de historia de Chile y este debate público es tal vez uno de los elementos que ayuda a explicar el porqué se producen cambios en las alianzas sociales, los cuales a su vez generan cambios en las políticas económicas que se implementen. Este elemento está presente durante esos 50 años, aun en un período de cierto autoritarismo como es el que tiene lugar a finales de la década del 20.

El tercer elemento que caracteriza dichas políticas económicas y que es un resultado de los anteriores es que la forma en que se aplican estas políticas económicas no son el resultado de una receta "científica" y en consecuencia todos entran al debate con una cierta humildad en materia de las "recetas" que se quieren aplicar. Todos entienden que la política económica es el resultado de fuerzas sociales que quieren modificar las consecuencias que un determinado funcionamiento de una estructura económica genera sobre determinadas variables, sean éstas distribución de ingreso, empleo, inflación o modificación de las propias estructuras. En consecuencia, como nadie tiene la verdad científica revelada, existen distintas alternativas las cuales a su vez reflejan distintos intereses sociales. Este es un

elemento muy importante porque difícilmente se puede tener un debate en materia de políticas económicas, si algunos de los participantes de dicho debate no entran aceptando el que no son poseedores de la verdad y éste indudablemente es también un elemento que no está presente en el debate hoy.

El cuarto elemento que caracteriza estas políticas económicas que está imbricado con la que se señalaba como primera de estas características, se refiere a que las diferentes políticas durante estos 50 años son en cierto modo un reflejo de la situación social en lo que se refiere a los distintos grupos y sectores sociales y la manera en que estos sectores van planteando sus particulares puntos de vista o si se quiere defendiendo sus particulares intereses. Es interesante analizar la forma en que los diferentes grupos de presión (léanse entes sindicales, o empresariales) o distintos sectores (léanse agricultores, o industriales o mineros o exportadores versus importadores) van pudiendo compatibilizar sus diferentes puntos de vista a través de una estructura social que les permite a todos ellos hacerse oír y en alguna mayor o menor medida, dependiendo de las fuerzas sociales, tener mayor o menor peso en la decisión final que se toma a través del aparato del Estado. Muchos han planteado incluso que explicaciones como el fenómeno de la inflación no serían sino el resultado de una suerte de empate social, de un sistema en que precisamente por su amplitud y por permitir a los distintos actores un alto grado de participación, se hace extraordinariamente difícil la toma de decisiones y en consecuencia terminan siendo en general decisiones resultado de fuerzas contrapuestas, lo cual puede ser indudablemente perjudicial en determinadas circunstancias.

Este elemento que caracteriza a esos 50 años en que distintos factores pueden expresarse y expresarse con tal fuerza que hasta pueden llegar a anularse unos a otros, es un elemento que debe tenerse

importaciones, recordemos que cuando esas políticas se aplicaban muchas voces señalaban los excesos que hoy se enfatizan como una nueva verdad. Lo que queremos decir es que ese debate permitió el que las políticas no tuvieran el grado de definición tajante con que hoy se desean presentar determinadas acciones o herramientas gubernamentales que en el pasado eran objeto de debate cotidiano.

Esa es la experiencia que queda de estos 50 años y el gran mérito es que ese tipo de desarrollo se hizo en un contexto que era mucho más difícil para aquéllos que eran los ejecutores o los actores del proceso, en tanto era mucho más complejo poder compatibilizar sectores e intereses sociales contrapuestos, los cuales podían tener expresión y representación en una forma tal que hacían de Chile un país orgulloso por su grado de civilidad.