



DESPUES DEL MONETARISMO

Alejandro Foxley

Working Paper #12 - March 1984

Alejandro Foxley holds the Helen Kellogg Institute Chair of International Development and is a professor of economics. He is also associate editor of the Journal of Development Economics and of El Trimestre Economico, Mexico, and is a member of the Executive Committee, Latin American Council of the Social Sciences (CLACSO). His most recent book, Latin American Experiments in Neoconservative Economics, was published in June 1983 by the University of California Press. He is member of the Executive Committee International Economics Association (IEA) for the 1983-86 period.



ABSTRACT

This paper discusses some aspects of an economic policy which would be an alternative to the monetarist policies employed by the Chilean military regime since 1973. Starting from an analysis of the crisis produced by monetarism, it emphasizes the importance of stable, productive activities as a central element in an alternative economic project. It argues that towards this end, an effective project of economic development must stress industrial reconstruction and, more specifically, reactivate demand, reduce the interest rate, and reorient financial mechanisms towards long term objectives, among other goals. While not advocating a statist approach to development, the author argues that the state must create conditions for and support industrialization.

The second half of the paper underscores the importance of fostering an economic stability which has been absent in recent decades, particularly under monetarist policies. It argues that the country needs to diminish its external vulnerability without returning to traditional import substitution industrialization policies. The author then discusses the importance of macroeconomic stability. He concludes analyzing the critical role a new economic policy must play in any attempt to reconstruct democracy in Chile.

RESUMEN

Este artículo discute algunos aspectos de una política económica alternativa para Chile, distinta a la de corte monetarista aplicada por el régimen militar imperante en ese país desde 1973. A partir de un análisis de la crisis generada por el monetarismo, el autor enfatiza la importancia de las actividades productivas estables como un elemento central de un proyecto económico alternativo. Afirma que para alcanzar este objetivo, un proyecto de desarrollo económico efectivo debe enfatizar la reconstrucción industrial y más específicamente, reactivar la demanda, reducir las tasas de interés y reorientar los mecanismos financieros hacia objetivos de largo plazo. Sin adherir a un enfoque estatista del desarrollo, el trabajo sostiene que el Estado debe crear condiciones favorables a la industrialización y apoyarla en su desarrollo.

La segunda parte del trabajo subraya la importancia de promover la estabilidad económica, ausente durante estos años, particularmente durante el período de aplicación de las políticas monetaristas. El país, dice, necesita disminuir su vulnerabilidad externa sin retornar a las políticas tradicionales de industrialización por sustitución de importaciones. Se analiza en seguida la importancia de la estabilidad macroeconómica. El autor concluye analizando el rol fundamental que una nueva política económica debe jugar en cualquier intento por reconstruir la democracia en Chile.

INTRODUCCION

La crisis del experimento monetarista en Chile deja una pesada herencia a futuro. Una parte importante de la capacidad productiva del país se encuentra destruída y un tercio de su fuerza de trabajo desocupada o sin trabajo estable. La economía chilena ha agravado su dependencia externa en estos años a niveles impensados. El pago de la deuda externa comprometerá durante esta década más de dos tercios del valor de las exportaciones.

La vulnerabilidad de la economía nacional se ha visto aumentada no sólo por el sobre-endeudamiento y por la excesiva apertura al exterior. Ella se ha incrementado también por una concepción pasiva del rol del Estado en la economía y por una creencia ingenua en el libre mercado no regulado, como mecanismo de ajuste económico. El llamado "ajuste automático" ha significado de hecho renunciar al uso activo de instrumentos tradicionales de la política económica, como son la política fiscal y monetaria, la regulación de la tasa de interés y otros. El resultado ha sido la generalización y persistencia del desequilibrio en todos los mercados.

Pero quizás el vacío mayor en el enfoque prevaleciente haya sido la total ausencia de una concepción global del desarrollo del país, de la posibilidad de crecimiento de sus varios sectores y de los medios necesarios para movilizar los recursos en función de esas metas de desarrollo. La discusión estos años ha estado dominada por la macroeconomía. Se ha discutido incansablemente la forma de los procesos de ajuste y el uso de los instrumentos para "ajustarse". No ha habido una estrategia de desarrollo del país que, en nuestra concepción debería haber sido definida por el Estado en concertación con los agentes económicos claves, empresarios y trabajadores.

No es de extrañar entonces que ante la ausencia de un marco orientador, y como respuesta a señales automáticas gravemente distorsionadas que se originan en mercados no regulados, el esfuerzo creativo del país se haya orientado principalmente hacia actividades especulativas en los mercados de capitales, lo que llevó finalmente al eventual colapso del sistema financiero.

La profundidad y generalización de la crisis obligan a pensar enfo-

ques alternativos que incorporen las lecciones de la experiencia reciente, ofreciendo al mismo tiempo posibles caminos de salida a la grave crisis actual.

En las páginas que siguen avanzaremos algunas ideas que a nuestro juicio debieran formar parte de enfoques alternativos, después del monetarismo. Las ideas se ofrecen para abrir una discusión, en ningún caso como una respuesta cerrada y final.

El esfuerzo forma parte de un proyecto de mayor envergadura que involucra a un grupo de economistas de CIEPLAN, cuyos resultados se publicarán como libro próximamente.

En lo que respecta a este documento, sus líneas unificadoras son dos. La primera consiste en enfatizar la generación de trabajo estable y productivo como el elemento central en torno al cual elaborar una estrategia de desarrollo alternativo. Alrededor de este tema gira la discusión en las primeras cinco secciones de este trabajo: la caracterización de la crisis productiva, las bases de una política alternativa, los problemas de la reconstrucción industrial y del aparato productivo, los enfoques para una reindustrialización según las lecciones de experiencias comparativas y de la realidad chilena actual.

La segunda línea unificadora del documento gira en torno al tema de la necesidad de superar la inestabilidad, como una característica prevalente del desarrollo chileno en las últimas décadas, y particularmente del monetarismo. La discusión de este tema se divide en tres aspectos: la dependencia e inestabilidad externa, la inestabilidad en el campo de la macroeconomía y la inestabilidad política en su relación con los esquemas de política económica escogida.

El análisis de la inestabilidad en estas variadas dimensiones y la discusión de enfoques alternativos para superarlos, ocupa las tres últimas secciones de este trabajo.

I. LA CRISIS DEL APARATO PRODUCTIVO

Como se ha argumentado en otros trabajos (Foxley, 1982), el monetarismo neoliberal ha buscado en América Latina transformar radicalmente sus economías en la dirección del libre mercado y del libre comercio. El celo con que se persiguió estos objetivos, particularmente en el caso de Chile, siempre tuvo como justificación el mayor beneficio que el consumidor derivaría de estas políticas. Se argumentaba, en efecto, que la liberalización de la economía haría posible el acceso por parte del consumidor a productos que, a igual calidad, serían más baratos. Aquí radicaría la superioridad del enfoque de libre mercado respecto de otros. El mayor bienestar del consumidor no sería, sino el reflejo de un proceso más eficiente de asignación de los recursos en la economía.

Ya en 1932, Keynes había advertido acerca de la aguda simplificación envuelta en esta forma de argumentar, al afirmar que "los libremercadistas han grandemente sobrevaluado las ventajas sociales de la mera baratura en el mercado y le han atribuido a los métodos del *laissez faire* excelencias que no existen" (Keynes, 1932). Lo que Keynes tenía en mente, por supuesto, es que una especialización excesiva, sometida a los vaivenes de la economía internacional podía representar la desaparición de actividades productivas y empleos que son en sí deseables.

Desarrolla esta idea Keynes planteando que "Aún si fuera verdad que pudiéramos ser un poco más ricos en la medida que todo el país y sus trabajadores se especializaran en la producción de media docena de productos ¿deberíamos todos reclamar la destrucción inmediata de la inmensa variedad de fuentes de trabajo y oficios que impiden el logro de esta especialización, con el argumento de una mayor y gloriosa baratura para el consumidor?" Y concluye señalando que "Un país que no es capaz de sostener actividades como éstas, como su agricultura, incluso como el arte y la cultura es un país donde su gente no puede darse la oportunidad ni el lujo de vivir" (Keynes, 1932).

La razón por la cual esta cita de Keynes adquiere importancia es por su notable vigencia hoy, a pesar de corresponder a los debates económicos de

la Inglaterra de hace cincuenta años. En efecto, el enfoque económico vigente en Chile, aún en 1983, representa la posición clásica de que "no podemos darnos el lujo de actividades (presumiblemente) ineficientes", aunque ello signifique que "no podamos darnos el lujo de vivir y tener un empleo en el propio país".

Es precisamente en pos de objetivos de eficiencia estática y de "barrata" que la autoridad económica se aboca en Chile desde 1974 a reducir drásticamente los aranceles, a eliminar subsidios y a liberar los precios y la tasa de interés. Esta política de liberalización culmina, hacia 1979, en el establecimiento de mecanismos automáticos para el ajuste interno y externo de la economía, objetivo final del enfoque de "laissez faire".

Los desastrosos resultados de esta política son suficientemente conocidos: estancamiento del PGB, crisis financiera y de Balanza de Pagos, paralización agrícola, destrucción industrial y un tercio de la fuerza de trabajo desempleada (Foxley, 1982), (French-Davis, 1983).

Dentro de estos múltiples aspectos, deseamos centrar la atención aquí en el agudo deterioro del aparato productivo y en algunos de los factores que hicieron que la crisis productiva no recibiera la atención que su gravedad requería. Ella adquirió magnitudes impensadas y llevó a la más eficiente asignación de recursos posible, como se ilustra a continuación.

A vía de ilustración, mencionemos las siguientes cifras, algunas de las cuales aparecen en los Cuadros 1 y 2. Los sectores directamente productivos (agricultura, industria, minería y construcción) disminuyen su participación en el PGB del país desde un 48,8% en 1974 a un 42,1% hacia 1982. El empleo en estas actividades también reduce su importancia relativa. Mientras en 1970 un 50,5% de los empleos totales se generaban en actividades directamente productivas, este porcentaje baja a 46,2% en 1974 y a un 41,3% en 1981, último año en que se dispone de información. La producción del sector manufacturero chileno cae a una tasa entre -0,5 y -3,1% anual como promedio en el período 1974-1982 1/. Esta tasa se compara con un crecimiento de 3,8% pa

1/ La primera cifra se origina en la Sociedad de Fomento Fabril, la segunda en el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile.

ra América Latina y de 4,6% para los países en desarrollo en igual período. El empleo industrial se reduce a una tasa de -5,9% anual entre 1974-1982, mientras en América Latina se expande al 3% en igual período. Por otra parte el número de establecimientos industriales disminuye alrededor de un 15%, mientras el número de quiebras registradas en todos los sectores aumenta treinta y cinco veces entre 1973 y 1982. Las quiebras de sociedades anónimas en la industria, sólo entre 1977 y 1982 se cuadruplican (Cortázar, Foxley y Tokman, 1983).

Entre los factores que gestaron esta crisis productiva se encuentra el de un proceso de apertura comercial que fué excesivo y demasiado rápido. Este coincidió con condiciones externas generalmente desfavorables, consistentes en una mayor inestabilidad de los precios internacionales y en tendencias recesivas en la economía internacional. Al mismo tiempo, las actividades productivas se veían enfrentadas a una fuerte caída en la demanda y a presiones de costos, derivadas de aumentos del tipo de cambio real y de la tasa de interés. Durante la fase del ajuste automático, estas condiciones se vieron agravadas por una aguda pérdida de competitividad internacional, como consecuencia del "retraso cambiario" que se sumó a los bajos aranceles, para abaratar absurdamente las importaciones.

Ante tan negativas condiciones, los productores reaccionaron en primera instancia diversificando sus riesgos. Como la política económica permitía la mantención de una tasa de interés "libre", equivalente a tres o cuatro veces la rentabilidad del capital en actividades directamente productivas, al mercado financiero se dirigieron los recursos líquidos que captaban las empresas. Estas, en efecto, buscaron compensar los deterioros en las condiciones de producción, mediante el traslado de sus recursos hacia la especulación financiera.

Para maximizar utilidades en estas operaciones, se hacía imprescindible tener acceso a recursos líquidos. Se invierte entonces la lógica de las decisiones empresariales. No se concibe a los recursos financieros como un insumo necesario para el proceso productivo, en la forma de capital de trabajo. Se utiliza más bien a las empresas productivas como generadoras de liquidez. Se evalúa su utilidad en función de esta capacidad de generar recur

sos líquidos en el corto plazo. Las empresas se convierten, según una apta expresión de quienes han estudiado similares fenómenos en la experiencia reciente de los Estados Unidos, en "vacas lecheras" a las cuales se exprime hasta que entreguen el último peso en recursos líquidos, los que invertidos en el mercado de capitales permiten compensar las pérdidas en la producción e incluso obtener una rentabilidad neta positiva (Bluestone y Harrison, 1982).

Definido así el juego del libre mercado, se desencadenan simultáneamente dos procesos: una carrera por obtener financiamiento externo "barato" que permita adquirir bancos o empresas especialmente valorizadas por ser generadoras de liquidez (generalmente aquellas productoras de bienes imprescindibles de consumo masivo no fácilmente sustituibles por importaciones); y, un proceso de adquisición de otras empresas que pueden ser utilizadas contablemente como una expansión de capital propio, contra el cual obtener créditos externos.

Lo que estamos describiendo es, obviamente, la lógica de constitución y funcionamiento de los grupos económicos que dominaron la escena económica en Chile hasta el momento de la crisis de 1982. Las repercusiones de esta lógica de funcionamiento sobre las empresas productivas industriales, agrícolas o de otro tipo, eran por lo demás predecibles. Predomina el mover los recursos líquidos por sobre el objetivo de mejorar las condiciones de producción, la eficiencia de los procesos productivos o la calidad de los productos.

Como el horizonte que predomina es el corto plazo, no se intenta siquiera invertir en ampliaciones de capacidad. Los ejecutivos de las empresas son evaluados por su habilidad para descubrir nuevas oportunidades de ganancias especulativas en el mercado financiero, no por su conocimiento de las líneas de producción de las empresas que manejan, de las que a menudo no conocen aspectos elementales de las tecnologías en uso, o de su real estructura de costos. Esta última es oscurecida por la completa red de flujos financieros relacionados al interior del grupo económico del cual la empresa forma parte.

El conglomerado económico es manejado por sus directivos como si fuera un Fondo Mutuo. Se asigna capital financiero entre las empresas, cuyas

reales condiciones de producción se desconocen, y se les ponen metas de generación de liquidez en el horizonte de tiempo determinado por el lado corto del mercado de capitales. Entre tanto juego especulativo, las oportunidades de negocios propios se multiplican para los ejecutivos de los grupos, introduciéndose así una distorsión adicional en la lógica de decisiones empresariales dominante.

Que la descripción anterior no refleja comportamientos idiosincráticos de los empresarios nacionales, sino reacciones racionales ante condiciones permisivas propias del libre mercadismo ingenuo, lo refleja el hecho que el mismo fenómeno ha sido observado recientemente en el curso del experimento monetarista norteamericano (Reich, 1983).

La consecuencia inevitable de estos erróneos enfoques es que el juego financiero permite ocultar parcialmente la crisis del sector productivo. Esta se posterga en sus manifestaciones más agudas debido a la fácil disponibilidad de recursos externos baratos que financian las importaciones, con lo que se evita el desabastecimiento de productos básicos.

No menos importante que los factores anteriores, lo fueron las distorsiones ideológicas. Los empresarios, en particular sus dirigentes, abrazaron acríticamente la ideología monetarista-neoliberal de la escuela de Chicago, a pesar del nefasto impacto que tenía en sus empresas. Considérese, por ejemplo, la siguiente declaración del Presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio en 1981, a ocho años de iniciado el experimento monetarista: "Por otra parte, la política económica que se está siguiendo nos calza muy bien. Es la política que propiciamos la vida entera. Ahora dicen que es la escuela de Chicago, pero en realidad es la de nosotros, la que hemos tenido siempre" 1/.

Las consecuencias de la destrucción del aparato productivo no son triviales. Ella significa, en primer lugar, la pérdida de empleos estables y de buena calidad que se caracterizan por permitir, además de un nivel de vida digno, el desarrollar una carrera ocupacional con movilidad ascendente y expectativas de entrenamiento adicional y mejores ingresos a futuro. La pérdida de este tipo de ocupaciones en Chile durante el experimento moneta-

1/ Entrevista en Revista Hoy a Domingo Arteaga, 4 marzo 1981. Citado por G. Arriagada en su Informe de la Coyuntura Política.

rista fué significativa. Entre 1974 y 1982 se perdieron doscientos mil empleos en el sector manufacturero, si se compara el empleo observado con las ocupaciones nuevas que se habrían generado de mantenerse las tendencias históricas. Si se toma el conjunto de las actividades directamente productivas, la pérdida de empleo es de doscientos cuarenta mil en igual período 1/.

Obviamente, los impactos más fuertes de la desindustrialización se hacen sentir sobre los trabajadores desplazados. Aunque no disponemos de es estudios empíricos para Chile, aquellos efectuados en Estados Unidos muestran graves consecuencias del cierre de empresas productivas en ese país. En primer lugar, la pérdida de ingresos para quienes fueron desplazados de su traabajo puede ser significativa y mayor mientras más aguda sea la recesión. Estudios efectuados durante la depresión de los 1930^s en USA en el sector textil, muestran que dos años después del cierre de plantas en esta actividad, un 75% de los trabajadores desplazados se encontraba bajo la línea de pobreza, comparado con un 10% antes del cierre (Bluestone y Harrison, 1982).

Otros estudios muestran que las pérdidas de ingreso no son transitorias. Así, por ejemplo, los trabajadores de la industria automotriz o del acero que han sido desplazados, no logran ni dos años después, de lograr un nuevo trabajo, que sus ingresos llegarán siquiera a la mitad del ingreso original. Cuatro años después todavía sufrían pérdidas de salarios del orden de un 15% respecto del nivel original. Por otra parte el período de desempleo, antes de encontrar una nueva ocupación, suele ser largo. Típicamente, después de dos años todavía un 20% de los trabajadores desplazados no encuentran trabajo (Bluestone y Harrison, 1982).

Por otra parte, los nuevos empleos suelen ser inestables. Como consecuencia de estos desajustes, un alto porcentaje de la fuerza de trabajo afectada por el cierre de empresas sufre alteraciones emocionales o incluso enfermedades físicas (Ferman and Gordus, 1979) (Gordus, Jarley y Ferman, 1981).

1/ Las cifras utilizadas en este cálculo corresponde a la información de empleo a nivel de sectores según ODEPLAN, excepto en 1982 en que se utiliza datos del Departamento de Economía de U. de Chile (Banco Central, 1983), (U. de Chile, 1982).

Mas allá del impacto directo sobre los trabajadores, debe considerarse el negativo efecto sobre regiones o localidades urbanas que tiene el cierre de plantas. Este desata un multiplicador de ingreso negativo sobre la vida de la comunidad, disminuyendo el ingreso y la ocupación en los servicios relacionados a la actividad principal, y en el comercio. Este multiplicador negativo, por otra parte, no es simétrico en todo el país. Su efecto es más devastador en aquellas localidades urbanas que dependen de pocas industrias para su subsistencia 1/. En estos casos, el intento de ampliar el "espacio económico" a través del libre comercio y las ventajas comparativas, termina encogiendo el "espacio para vivir" de zonas, regiones o pueblos, donde no hay fuentes alternativas de empleo e ingresos.

Un argumento similar puede hacerse en el caso de las zonas rurales, donde el uso del suelo no permite desarrollar cultivos planamente competitivos con productos agrícolas importados, al menos cuando se somete a la agricultura a las mismas reglas uniformes del libre mercado, que caracteriza al monetarismo neoliberal. En este caso las altas tasas de interés, los bajos aranceles, un tipo de cambio subvaluado y los altamente fluctuantes precios de los productos agrícolas en los mercados externos, generan precarias condiciones para los productores de cultivos tradicionales. Como a menudo el suelo no tiene un uso alternativo, las tierras quedan sin cultivar, aumentando el subempleo o el desempleo abierto, con idénticas consecuencias a las que se dejaban sentir sobre centros urbanos cuando se desmantelaban las industrias existentes.

II. BASES PARA UNA POLITICA ALTERNATIVA: GENERACION DE EMPLEOS ESTABLES Y PRODUCTIVOS

De lo que se trata en un enfoque alternativo, es de revertir las condiciones que dificultaron tan centralmente el desarrollo de las actividades productivas. Sin un crecimiento estable de éstas, no es posible satisfacer el objetivo central de una política económica alternativa al monetarismo,

1/ Considérese por ejemplo, el caso de la zona de Penco-Tomé donde cierran todas las industrias de alguna significación en la zona, o el caso de Arica donde ocurre algo similar.

cual es el de proveer de trabajos productivos estables a todos aquellos que lo necesiten.

Se trata, por tanto, de otro enfoque y de otras prioridades respecto de la política monetarista. Se busca reorientar el esfuerzo empresarial desde las actividades financieras a las propiamente productivas. Y se persigue maximizar la capacidad de generar ocupaciones estables en estas actividades, a través de un esfuerzo mancomunado del Estado, de los empresarios privados y de los trabajadores.

El nuevo enfoque no debiera discriminar artificialmente entre la industria y los otros sectores productivos, particularmente el agrícola, como a menudo ocurrió durante la vigencia del modelo sustitutivo de importaciones. Debiera más bien incentivar todos aquellos rubros productivos que permitan generar más ocupaciones estables, dentro del marco de un crecimiento acelerado de la economía, no entrabado por restricciones externas, y equitativo en la distribución de los beneficios de ese crecimiento. Por cierto, la tendencia hacia un desarrollo más equitativo se acentúa a medida que se incrementen las oportunidades de empleo estable y bien remunerados.

Ahora bien, un alto porcentaje de empleo con esas características suelen situarse en el sector manufacturero, o ser dependientes del crecimiento de éste. Así, por ejemplo, estudios empíricos efectuados en 6 países latinoamericanos muestran que cuatro de cada diez empleos generados, son empleos industriales o dependen de ellos (García y Marfán, 1983). Por otra parte, el efecto multiplicador de cada nuevo empleo industrial es significativo. En promedio, por cada ocupación en el sector manufacturero, se genera indirectamente otro empleo en la economía. Desde otro ángulo, el crecimiento de cualquier actividad industrial induce también significativos aumentos de producción en otros sectores.

Es debido a estas características, que la industria manufacturera recibe una atención especial dentro de estrategias de desarrollo que procuran privilegiar el trabajo productivo, como el objetivo básico de la política económica. Esto lo confirma, por lo demás, la experiencia comparativa internacional. Un estudio para 52 países de ingreso medio muestra, por ejemplo, que el crecimiento del PGB per cápita está asociado al crecimiento del sector manufacturero, a un aumento de la importancia relativa de este sector

en el total, así como al crecimiento de las exportaciones industriales como proporción de las exportaciones totales (Behrman, 1983). Cifras indicativas para este conjunto de países se entregan en el Cuadro 3.

Otros estudios arrojan luz sobre la secuencia de estos procesos (Bhagwati y Srinivasan, 1979). A niveles bajos de ingreso, la fuente principal de crecimiento es la demanda interna. Esta hace posible un proceso dinámico de sustitución de importaciones, con un desarrollo incipiente de la industria. Esta permite al país iniciar un aprendizaje tecnológico, capacitar a su mano de obra y desarrollar una infraestructura de transporte y comercialización. Son estos procesos de aprendizaje centrados en el sector manufacturero los que hacen posible, en la expresión de Maizels, el "rebalse" de los productos locales hacia el mercado internacional. Es entonces que comienza la expansión de las exportaciones manufactureras (Ballance, Ansari y Singer, 1982).

Este proceso adquiere dinamismo a medida que crece la economía y su sector industrial, siempre que la política sustitutiva de importaciones sufra las correcciones necesarias, que hagan eliminar el sesgo original contra las exportaciones. Esto se logra abriendo más la economía, impidiendo la subvaluación cambiaria, subsidiando las exportaciones, y muy particularmente, a través de una acción promotora directa del Estado (Ballance, Ansari y Singer, 1982). Si esta transición no ocurre oportunamente, la economía pierde dinamismo, al agotarse la sustitución de importaciones como mecanismos de crecimiento dinámico y eficiente (Bhagwati y Srinivasan, 1979).

Estas lecciones de la experiencia de otros países, son claves de incorporar en un enfoque de desarrollo que busque superar las debilidades del esquema monetarista. Ellas apuntan a una revalorización de la industria como fuente, directa e indirecta, de empleos productivos y estables. Y, a la necesidad de una orientación gradual y creciente del desarrollo industrial hacia las exportaciones. Este parece ser el camino para aprovechar plenamente las ventajas comparativas dinámicas propias del sector.

III. LA RECONSTRUCCION INDUSTRIAL

Las cifras que dimos en la primera sección de este trabajo, ilustraban la magnitud de la crisis sufrida por el sector productivo chileno y, en particular, por la industria manufacturera.

A la situación ya descrita, hay que agregar un cuadro generalizado de empresas con faenas semiparalizadas, que trabajan a un mínimo de capacidad, a la espera de un cambio en las condiciones macroeconómicas. La prolongación de esta situación en el tiempo ha ido agravando cada vez más las condiciones financieras de las empresas. Si ya en 1981 alrededor del 50% del ingreso bruto de explotación se destinaba a cubrir costos financieros, esta proporción con seguridad ha aumentado desde entonces (Revista de Economía, U. de Chile, 1982).

El problema de la reconstrucción industrial tiene entonces dos dimensiones. Por un lado, se trata de normalizar las condiciones de demanda y la situación financiera de las empresas todavía en operación. Por otro lado, se trata también de rescatar aquellas empresas salvables, aunque hayan cerrado faenas durante la crisis. Existe experiencia en otros países respecto de esto y es útil traerla a colación.

La normalización de la demanda es una condición esencial de recuperación para las empresas productivas. Considerando el cuantioso endeudamiento, la forma de iniciar este proceso es reactivando el gasto, principalmente a través del sector público. La construcción de viviendas sociales y la mantención y ampliación de la red caminera, de puertos y de servicios de utilidad pública (servicios eléctricos, sanitarios, etc.), así como el aumento de la inversión por parte de las empresas públicas, constituye la forma más eficaz de poner en marcha la reactivación. Hay amplios antecedentes históricos para escoger este camino, así como para entender que las resistencias a emprenderlo encuentran también un muy cercano paralelo histórico en la experiencia de la gran depresión de los años treinta. Nadie ha expresado más elocuentemente que Keynes la argumentación en favor de una fuerte expansión del gasto público, como punto de partida de la reactivación (Keynes, 1932). Keynes también argumenta por la expansión del gasto privado. Moderados y graduales

aumentos de salarios cumplen con este propósito.

Por otra parte, la efectividad de la política monetaria es necesariamente limitada en la primera fase de la reactivación. Aunque, obviamente, una política monetaria expansiva presiona hacia abajo la tasa de interés y en ese sentido estimula indirectamente la reactivación, el impacto de la expansión monetaria sobre el gasto de las personas y empresas es lento, porque se dedica en buena parte a repagar deudas más que a nuevas adquisiciones de bienes. De allí que el énfasis en el gasto público sea inevitable.

La reducción en la tasa de interés real es también condición indispensable de la recuperación productiva. Volviendo a los paralelos históricos, es interesante notar que una política de tasas reales de interés bajas, incluso negativas, ha sido una constante de todos los procesos de recuperación de las recesiones en USA desde 1949 en adelante. En efecto, se observa en ese país tasas reales de interés negativas en el último trimestre de todas las recesiones entre 1949 y 1975 (Thurow, 1983).

La reducción en las tasas de interés facilita, por una parte, el repago de la deuda de las empresas productivas. Pero, más importante aún ella cambia las señales macroeconómicas, haciendo menos rentable el "juego financiero". Como la reactivación de la demanda, en conjunto con el saneamiento de la situación financiera de las empresas productivas, deberían mejorar sustancialmente la rentabilidad de éstas, tendríamos por primera vez desde el inicio del experimento monetarista, señales que empujan consistentemente en la dirección del esfuerzo productivo, que no de la especulación en el mercado de capitales.

Estas señales se reforzarían readecuando los instrumentos financieros. Se incentivarían los depósitos a plazos más largos y se crearían líneas de créditos a tasas de interés bajas aunque positivas, destinadas especialmente a la adquisición de viviendas y a financiar proyectos de recuperación y modernización de empresas "rescatables".

Como ya se ha señalado, la política de salarios debería jugar un papel activo en la recuperación productiva. Dada la delicada situación financiera y de costos de las empresas, los reajustes salariales no pueden apuntar a recuperar pérdidas pasadas en plazos breves. Ello representaría agravar la crítica situación de las empresas que aún están sometidas a un endeudamiento excesivo, a una baja demanda por sus productos y a costos de producción defor

mados por el problema financiero. Esta es la situación en la primera fase de la reactivación. Sin embargo, es obvio que a medida que la demanda se recupera, que se actúa sobre las tasas de interés y que se renegocia la deuda de las empresas, se va creando un espacio mayor para reajustes de salarios que no generen presiones excesivas de costos 1/.

Tal vez el problema más complicado que enfrenta la reactivación, además del de evitar una explosión en los salarios, sea el de la renegociación de la deuda de las empresas. Consideraciones de equidad hacen descartar la idea de una "licuación" generalizada de deuda a través de la inflación y tasas de interés muy fuertemente negativas. Al menos parte de las pérdidas deben hacerlas quienes contrajeron deudas excesivas. El rescate en el caso puede tomar la forma de aportes de capital por parte del Estado que, de hecho, capitalice, al menos transitoriamente, a favor de éste una fracción del endeudamiento. Este mecanismo debe operar principalmente respecto de los dos grupos económico más grandes, que es el caso en que la inequidad de un "perdonazo" se hace más patente.

Para el resto de la deuda se hace inevitable reprogramar pagos y tasas de interés hasta hacerlos compatibles con una puesta en marcha de la producción al más breve plazo posible. Aquí es el Banco Central, regulador efectivo del sistema financiero, el que tiene que actuar como agente al cual se traslada parte del "riesgo de plazos" involucrado por la asimetría, aguda al comienzo, entre plazos de los depósitos captados por el sistema financiero en su conjunto y los plazos, ahora más largos, de las deudas reprogramadas.

Es evidente, por otra parte, que la renegociación de los plazos no puede hacerse sobre la base de la capacidad de pago de las empresas en el corto plazo. Una característica de las recesiones agudas, es que en ellas se produce una fuerte desvalorización en el precio de los activos. Estos, sin embargo, tienden a recuperarse significativamente durante la reactivación. Por otra parte, los costos de producción bajan, al expandirse la demanda. Por lo tanto, ambas fuerzas operan en la dirección de permitir un mejoramiento sustancial en los indicadores de desempeño de la empresa, una vez que la reactivación está en marcha. Es necesario reprogramar la deuda respecto de

1/ Hay que notar que en el ciclo de recuperación los costos unitarios de las empresas se reducen al aprovecharse mejor las economías de escala en la producción.

estas condiciones y no de las muy deprimidas vigentes en el fondo de la recesión. Ello permite ahorrar recursos al Banco Central y, en último término a la comunidad.

Restablecidas condiciones relativamente normales, la gran mayoría de las empresas estarían en condiciones de aumentar la producción, ocupando para ello su capacidad largamente subutilizada.

¿Qué hacer con las empresas paralizadas, ya sea por cesación de fae-
nas o en trámite de quiebra? Es claro que no todas las empresas productivas son rescatables. Algunas no deben rescatarse por ser francamente ineficien-
tes y otras por haberse deteriorado ~~más allá de lo que cualquier evolución~~ de costos y beneficios sociales indicaría como aconsejable. Sin embargo, un cierto número de las industrias paralizadas más que intrínsecamente ineficientes, aparecieron como tales debido a condiciones macroeconómicas fran-
camente adversas.

Los costos del cierre de plantas industriales fueron especialmente sig-
nificativos en regiones o zonas del país que dependían, en su bienestar y en su capacidad de retener mano de obra calificada, de la existencia y buen funcionamiento de unas cuantas industrias claves. ¿Qué hacer en estos ca-
sos? Nuevamente la experiencia de otros países es útil para iluminar accio-
nes posibles. Demos sólo dos ejemplos: los programas de reconstrucción in-
dustrial en la Francia de post-guerra y la recomposición de la estructura pro-
ductiva en algunas ramas industriales en Italia durante los 1940^s y 1950^s.

Francia, durante el período 1945-1958, enfrentada a la tarea de recons-
truir su industria devastada por la guerra, inició un proceso de moderniza-
ción industrial dirigido por el Estado y con participación de empresarios y
trabajadores, destinado a reprogramar la dirección del desarrollo industrial
en su conjunto. Para ello se creó un Fondo de Inversiones para la reconstruc-
ción, se abrieron líneas de crédito a largo plazo con igual objeto y, con es-
pecial prioridad, se apoyó la recuperación y expansión de empresas producti-
vas en las regiones más afectadas. Para ello no se vaciló en establecer
créditos preferenciales y subsidios, especialmente destinados a la moderniza-
ción tecnológica y a la orientación de las industrias hacia la exportación
(De Witt, 1983).

Un segundo tipo de proceso de recuperación industrial, de carácter más espontáneo y menos "dirigista" al menos en sus comienzos, lo da el caso de la insutria textil y metalmeccánica en los 1940^s en Italia. Esta se encontraba en una prolongada crisis económica. En un comienzo el problema se enfrentó despidiendo trabajadores. Al hacerse más severa la crisis, se vendió el equipo antiguo, a menudo al personal más calificado previamente despedido como una etapa inmediatamente anterior a la modernización o al cierre de la planta según el caso. Quienes compraron los equipos usados se organizaron en empresas pequeñas y medianas que se convirtieron en subcontratistas de las primeras. Emergió un vasto sector de "empresarios secundarios". Los gobiernos regionales, donde el problema era más agudo, estimularon el proceso a través de créditos subsidiados, exención de impuestos, subsidios y provisión de infraestructura (parques industriales) y de asistencia técnica (Sabel, 1982). Eventualmente estas nuevas empresas fueron a su vez modernizándose y haciéndose autónomas respecto de la empresa madre. Hoy constituyen un sector altamente competitivo, orientado hacia las exportaciones y fuertemente absorvedor de mano de obra (Sabel, 1982).

Algunas lecciones de esta experiencia son válidas para Chile, especialmente en lo que se refiere a acciones de alcance regional, destinadas a recuperar industrias existentes, proveyendo líneas de crédito para su modernización, e induciendo la organización de pequeñas empresas subcontratistas de éstas, cuyo principal efecto sería reabsorber a la mano de obra previamente despedida. De esta forma se retendría a la mano de obra en oficios para los cuales tiene calificación, y se revitalizaría regiones completas del país hoy paralizadas.

En estas regiones, "los multiplicadores negativos" de ingreso y empleo, han deteriorado las condiciones de vida de toda la población, así como la infraestructura física de edificios y de vivienda, comercial, y de servicios básicos, de atenciones de salud, y de servicios urbanos. Es en estos casos donde la destrucción industrial induce indirectamente la destrucción de comunidades locales, antes dinámicas y pujantes, las que entran en un cálculo vicioso de deterioro de condiciones globales de vida y del medio ambiente. Este proceso debe ser detenido a través de una agresiva política de re-

cuperación de las fuentes de trabajo productivo, teniendo en cuenta esa dimensión geográfica, regional o local, del problema.

En síntesis, la reconstrucción del aparato productivo del país supone una reactivación de la demanda empujada por el gasto público, apoyada en una recuperación gradual de los salarios y en la reducción significativa de la tasa de interés real. En el frente financiero se hace indispensable, además de renegociar la deuda de las empresas, reorientar los instrumentos financieros con un sentido desarrollista de largo plazo. Estas acciones tienen que ser complementadas por una política de revitalización de la industria, especialmente en aquellas regiones donde la paralización productiva ha generado más externalidades negativas en las condiciones de vida de la comunidad en su conjunto.

IV. LA REINDUSTRIALIZACION

La reconstrucción del sector industrial, como una tarea concertada entre el Estado y los agentes económicos, constituye sólo el primer paso de una forma diferente a la del monetarismo, para enfocar el problema de la asignación de recursos en la economía.

Ya observamos en la primera sección de este trabajo que el libre mercado y los mecanismos "automáticos" fracasan rotundamente en Chile. El mayor fracaso consistió precisamente en que estos mecanismos no sólo no colaboraron a fortalecer las actividades productivas, generando nuevos empleos, sino que el efecto fué precisamente el inverso. Se perdieron miles de empleos y cientos de empresas productivas.

Es por ello que, después del fracaso del libre-mercado, se hace necesaria una acción conductora y decidida del Estado en el proceso de asignación de recursos. En lo que se refiere al sector industrial, ella debe tomar la forma de una clara política industrial. La función a cumplir por esta política es triple: como instrumento de movilización del esfuerzo público, privado y de los trabajadores; como un método de clasificación y compatibilización de los objetivos de desarrollo de largo plazo y del papel que en él cabe al sector industrial; y, finalmente, como una forma de articular una cier

ta visión a futuro del perfil industrial del país.

Dentro de los objetivos a lograr, después del monetarismo, ya hemos destacado anteriormente que la meta fundamental es la de dar posibilidades de empleo productivo estable y condiciones de vida digna a la población. La capacidad del sector industrial de responder a este desafío estará condicionada por su inserción armónica dentro de un esfuerzo conjunto, conducido por el Estado, al que nos referiremos en una sección posterior de este trabajo.

Pero también, se hace necesario clarificar la contribución del sector a otros objetivos, como es el de conquistar mercados externos y, por esta vía, ~~mejorar la productividad y generar dinamismo no sólo en la actividad industrial, sino inducirlo en el resto de la economía.~~

Para lograr estos objetivos, hay que identificar las líneas de producción que ofrezcan un mayor potencial de crecimiento dinámico, de modernización tecnológica y de generación de empleos. Se trata de seleccionar actividades en que el país pueda adquirir ventajas comparativas dinámicas. El esfuerzo debe consistir, en suma, en la articulación de una "visión" del desarrollo industrial futuro y, a partir de allí, precisar el tipo de intervención estatal necesaria para que los objetivos se logren, así como el uso que se dará a los instrumentos de la política económica en pos de estos objetivos.

La definición de una política industrial en el sentido que hemos indicado más arriba tiene una larga tradición. Desde luego, es parte de la historia económica del Chile contemporáneo. Está plenamente vigente también como instrumento de movilización y asignación de recursos en la mayor parte de los países industrializados.

La forma específica de esta política está fuertemente influenciada por el tipo de relación que históricamente se ha dado entre el sector público y el privado en cada país. Así, por ejemplo, Estados Unidos no ha ido más allá de orientaciones generales a través de la política macroeconómica (tasas de interés de referencia, exenciones tributarias, mecanismos de depreciación acelerada), reflejando una pre-eminencia del sector privado. En los casos europeos, en cambio, particularmente en los de Italia y Francia, la política industrial ha sido marcadamente dirigista y caracterizada por una parti

cipación significativa de las empresas públicas dentro de los programas industriales en ramas específicas de la producción (Adams, 1983). La experiencia de Chile se acerca más al segundo tipo de relación entre el Estado y los productores privados (Muñoz, 1982).

La experiencia comparativa de los países industriales también es clara en señalar dónde y cuándo el Estado interviene más directamente en el estímulo de la actividad industrial. Ya notamos que la intervención tiende a ser especialmente fuerte en período de crisis económica y de destrucción industrial. Así ocurre uniformemente en la Europa de post-guerra. Pero ya a comienzos de los 1960, la política industrial evoluciona en Europa hacia una intervención más selectiva, con la meta de adaptar la estructura industrial para la competencia externa, forzada por la integración económica europea. Los incentivos se orientan hacia las actividades con mayor potencial de innovación tecnológica y de diseño de productos de alta calidad. Toma la forma de créditos subsidiados, exención de impuestos, aportes de capital y subsidios (Bollino, 1983a).

Italia y Francia siguen esta política en los sesenta, además de la reorientación preferencial de recursos a las áreas menos desarrolladas de cada país (De Witt, 1982), (Bellino, 1983b). En los 1970^s, en cambio, adquiere preeminencia el objetivo de defender las fuentes de empleo. Se utilizan para este objetivo en los países europeos aranceles diferenciados, restricciones cuantitativas a las importaciones, subsidios a la mano de obra y reducciones tributarias.

Hacia fines de los 1970^s, la política industrial evoluciona hacia el problema de la reconversión industrial. Se interviene ahora más globalmente. En Francia, por ejemplo, se ponen en práctica "contratos de desarrollo" con el sector privado, para lograr ciertas metas pre-establecidas de producción en nuevos rubros. Estos son escogidos por el Estado, como líneas en las cuales se pueden desarrollar nuevas ventajas comparativas, que compensen la pérdida de competitividad en rubros más tradicionales, como textiles, vestuarios, manufacturas livianas, electrónica, acero y construcción naval, etc. (De Witt, 1982). La expresión que uniformemente se usa en los países industrializados, es que la política industrial debe escoger los ganadores ("pick up the winners") y reconvertir a los "perdedores" (Klein, 1981).

Detrás de esta evolución, se encuentran rasgos en común. Las políticas exitosas de industrialización se han caracterizado por su extremo pragmatismo. Una vez aclarados los objetivos, el Estado ha usado todos los instrumentos a su disposición para empujar el logro de las metas. No la han de tenido en este empeño ninguna de las consideraciones teórico-ideológicas en pro de los libres mercados y la no intervención, que a menudo esos países dicen defender como principios inamovibles.

Por otra parte, la forma específica y la intensidad de la intervención estatal sólo ha estado condicionada por los arreglos institucionales y las formas de relación entre actividades públicas y privadas en el país en cuestión. Esto constituye en cierto sentido un dato histórico y hasta un rasgo cultural en algunos casos.

Finalmente, debemos destacar una vez más que el factor esencial para un desarrollo industrial exitoso ha sido la articulación de una "visión" a futuro del desarrollo de ramas claves de producción. Es esta "visión" la que permite dar una racionalidad al proceso de escoger las ramas que se estimularán en pos del aprovechamientos de ventajas comparativas dinámicas. Y dan también el marco de referencia para determinar el uso coherente de los instrumentos de la política económica.

Al escoger los "ganadores", obviamente se corre el riesgo de cometer equivocaciones. La experiencia de Japón es ilustrativa. El Ministerio de Industrias (MITI) en ese país es el que articula las "visiones" industriales y escoge las líneas a promover. Usualmente se destacan sus éxitos al empujar la industria del acero y automotriz en los 1960^s, la de astilleros y de sustitutos energéticos a comienzos de los 1970^s, y la industria del "conocimiento" en los ochenta. Pero convenientemente se ignora el poco éxito de sus programas de desarrollo en fertilizantes, en cemento y en la industria del papel (Time, mayo 1983). Sin embargo nadie pondría en duda que, en balance, el intervencionismo estatal en el desarrollo de la industria del Japón ha tenido muchos más aciertos que fracasos.

V. LA REINDUSTRIALIZACION EN CHILE 1/

Un enfoque post-monetarista de la industrialización en Chile con el objeto de maximizar las ocupaciones productivas y estables, debe recoger las ricas experiencias propias y las de otros países.

A partir de ellas, podrían delinearse las líneas gruesas de una estrategia industrial. Pocas dudas deberían existir, después del monetarismo, acerca de la necesidad de una acción estatal clara y decidida para impulsar el desarrollo y modernización de la industria en Chile. De ello depende críticamente la capacidad de reducir el fuerte desempleo estructural heredado del monetarismo.

Siguiendo la línea de reflexión precedente, el Estado debería articular una "visión" de hacia dónde se orientará el desarrollo productivo del país. Esta "visión", resultado de estudios técnicos y de un proceso de discusión y concertación con empresarios y trabajadores, se traduciría en la selección de algunas y pocas líneas de producción, en las cuales el país procuraría hacer un gran esfuerzo de inversión, de producción para los mercados externos, de aprendizaje tecnológico, de calificación de la mano de obra y de aprovechamiento al máximo de las economías de escala y de las economías externas.

Esta visión trasciende, por cierto, las meras actividades industriales. El incluye una concepción de las prioridades de desarrollo en la agricultura, la minería, y de los requerimientos de infraestructura que de allí se derivan.

Una vez escogidas las líneas o actividades prioritarias, se buscaría una articulación de éstas con aquellas líneas de producción complementarias, ya sea en la provisión de insumos, como en la comercialización o mayor elaboración del producto original. La idea de escoger, para su desarrollo algunos núcleos industriales y mineros o agro-industriales, constituiría la base del nuevo enfoque.

Una "idea-fuerza" complementaria consistiría en que tanto la selección de estas líneas, como la implementación de los programas de inversión que de allí se deriven, serían tareas compartidas y concertadas, entre el Estado, el sector privado y los trabajadores de cada rama o sector involucra-

1/ El autor desea agradecer a Augusto Aninat y a Raúl Sáez por un valioso intercambio de ideas en torno a los temas de esta sección.

do. No se trata por lo tanto de revivir ni el estatismo, ni el predominio sin contrapeso del sector privado sobre el Estado, como ocurrió durante el experimento monetarista.

Se trata de seleccionar y desarrollar las actividades que pueden ser "ganadoras" en términos de su capacidad de generar, directa o indirectamente, muchos empleos productivos, de lograr competitividad en los mercados externos y de alimentar procesos de aprendizaje y difusión tecnológicas hacia el resto de la economía.

Los esfuerzos para identificar estas líneas de especialización datan ya de algún tiempo en Chile (Corfo, 1970). Parece haber acuerdo que, en un nivel mínimo, ellas debieran escogerse a partir de los sectores donde el país tiene una clara ventaja absoluta en la producción. Ello incluye la minería, la pesca, la fruta, la madera, celulosa y papel. Se procuraría desarrollar complejos productivos en estas ramas de producción, buscando el máximo de integración para aprovechar economías externas, y concentrando en ellos los reursos disponibles, privados o del Estado, hasta generar una dinámica de aprendizaje y de creación de nuevos productos y tecnologías que permitan poner al sector en condiciones equivalentes a los más eficientes productores de otros países.

El Estado usaría todos los instrumentos necesarios para apoyar estas actividades. La acción sería discriminada y selectiva. Podría incluir líneas de crédito especiales, subsidios, aranceles y tratamientos tributarios especiales.

Pero no es sólo a través de estas actividades que pueden generarse las ocupaciones requeridas. La industria tradicional juega un papel clave en la creación de empleos productivos, al generar alrededor de la mitad del empleo industrial (Meller y Marfán, 1981) (García y Marfán, 1983), así como lo juega la llamada agricultura tradicional. Por otra parte, los productos allí generados constituyen los bienes de consumo básico de la población. La mayor parte de estas actividades son intensivas en el uso de mano de obra. Generan también efectos indirectos importantes sobre el empleo en otras actividades, en la agricultura por ejemplo.

El grado de intervención estatal en estas actividades sería menor,

sin embargo, que en el primer nivel mencionado más arriba. El consistiría en dar señales que estimularan preferentemente las actividades más generadoras de empleo. Para ello pueden utilizarse los aranceles o subsidios a la contratación de mano de obra, como se discutirá en la sección siguiente de este trabajo.

Todo lo anterior es relativamente obvio. La mayor dificultad se encuentra precisamente en la definición de una política industrial que abarque al resto de las actividades industriales. Si se recuerda, por ejemplo, las experiencias exitosas de desarrollo contemporáneo, ellas se vinculan a un crecimiento acelerado de las exportaciones de manufacturas, las que llegan a constituirse en el principal rubro exportador. Este se compone, por cierto, de miles de productos diversos en los cuales el país logra un nivel de eficiencia tal, que le permite competir exitosamente en los mercados externos.

Cuando esto ocurre, el desarrollo productivo del país ha llegado a su madurez. Se ha realizado exitosamente la transición del modelo primario-exportador, hacia uno que combina un desarrollo eficiente de la producción orientada al mercado interno, con el de las exportaciones en una gran variedad de rubros de producción manufacturera.

Dentro de esta última categoría, se encontrarían los productos metálicos, la siderurgia, los artefactos para el hogar, los bienes durables, y la electrónica. No es fácil, tal vez tampoco es conveniente, discriminar entre estas actividades excepto en cuanto a los criterios generales repetidamente mencionados más arriba (empleo, generación de divisas).

El papel de la política económica aquí es el de evitar los errores del pasado. Entre ellos pueden mencionarse varios. Una estructura de aranceles que discriminaba según el grado de elaboración del producto, estimulando artificialmente la producción de una enorme variedad de bienes finales, en los que era extremadamente difícil alcanzar escalas de producción eficientes. El uso de tecnologías atrasadas. La apropiación diferenciada de rentas monopolísticas. La inestabilidad de las señales claves en la economía: tipo de cambio, tasa de interés, tarifas de servicios públicos, salarios. Los controles extendidos y permanentes de precios. A algunos de estos problemas y la forma de abordarlos, nos referiremos en secciones siguientes de este

trabajo.

Hasta ahora hemos dejado fuera del análisis las formas de organización industrial que sustentarían el esfuerzo de creación de empleos productivos estables en actividades competitivas internacionalmente. Una primera disyuntiva se presenta respecto de la escala de producción. La evidencia empírica es clara en señalar que la industria mediana y pequeña absorbe más mano de obra por unidad de producto que la gran industria (Meller y Marfán, 1981).

Sin embargo, hay dos factores que hacen menos obvio la ventaja de la empresa de menor escala. La primera es que frecuentemente junto con utilizar más mano de obra por unidad de producto, también usa más capital por unidad de producción. Es decir, constituye un caso de "ineficiencia". En segundo lugar, las diferencias en la intensidad de uso del factor trabajo tienden a aminorarse fuertemente al hacerse la estructura industrial de un país más compleja (García y Marfán, 1983). La razón obviamente es que a mayor complejidad en la estructura, más importantes son los eslabonamientos entre distintas actividades productivas, diluyéndose en parte su impacto diferenciado sobre el uso de factores, al considerar todos los efectos directos de expandir la producción de un bien frente a otro.

La pregunta sin embargo es válida. ¿Se justifica en un país de desarrollo intermedio como Chile una política diferenciada de estímulo a la pequeña industria? En una situación como la heredada del experimento monetarista, la respuesta es probablemente positiva. El beneficio social derivado de la creación de nuevos empleos productivos es muy alto, cuando se enfrenta un desempleo masivo con un fuerte componente estructural. Parece claro sin embargo que esta política no puede ser indiscriminada. Buscará favorecer, como en otros casos, las actividades más intensivas en trabajo. Y, considerando la relativa ineficiencia en varias ramas de producción de la pequeña fuente a la gran empresa, la política industrial debe buscar adicionalmente generar condiciones que induzcan a una mayor productividad en la pequeña o mediana empresa.

Ello nos lleva a una segunda disyuntiva. Esta se refiere al tipo de proceso productivo que es más adecuado para crearse un espacio en la nueva división internacional del trabajo en los años ochenta. Este es un tema amplia

mente debatido en los países industrializados (Reich, 1983), (Sabel, 1982) pero ha recibido menos atención en nuestros países.

El problema puede apretadamente sintetizarse de la siguiente manera. Durante la fase de expansión del comercio mundial en las décadas recientes, los cambios en la división internacional del trabajo estuvieron marcados por un desplazamiento de las ventajas comparativas en la producción de una gran cantidad de productos de uso masivo, desde los países industriales a algunos países de desarrollo intermedio.

Se ha sostenido por algunos que estos cambios siguieron el llamado "ciclo del producto" en que la masificación de la producción repetitiva, en serie, puso al alcance de países de desarrollo intermedio esas tecnologías relativamente simples, que requieren una mano de obra sin especial calificación y donde el costo de ésta se convierte en un factor clave de adquisición o mantención de ventajas comparativas. Precisamente debido a que ésta es más barata en los países en desarrollo, se creó el "espacio" para el desplazamiento de ventajas comparativas antes aludido. El "Fordismo" se convirtió en el sistema de producción predominante tanto en los países industriales como en los de industrialización reciente (Sabel, 1982).

Sin embargo, los cambios en la economía internacional (costo de la energía, inestabilidad en precios de insumos de uso difundido, inestabilidad y diversificación de la demanda), así como la irrupción de nuevas y revolucionarias tecnologías en áreas claves de la producción industrial, unidas a una intensificación de los conflictos de trabajo por una crisis de los sistemas de relaciones industriales (consecuencia en parte de esos mismos cambios), parecen estar induciendo cambios revolucionarios en los esquemas de organización industrial.

La industria "artesanal" de alta tecnología y tamaño mediano, parece estar mejor preparada para satisfacer los nuevos y exigentes requerimientos que plantean los cambios antes reseñados. Este tipo de industria requiere primordialmente de dos factores para su desarrollo. Un "clima" favorable, en términos de reglas estables, capacidad de acumulación y reinversión. A partir de ello puede atraer una fuerza de trabajo calificada y, sobre todo, innovadora en términos de diseño de procesos y productos. Esta industria re

quiere también de máxima flexibilidad en sus esquemas de organización industrial, distribución de roles internos en la empresa, etc., porque ella no produce en serie sino adaptándose continuamente a una demanda cambiante y diversificada.

Ejemplos típicos lo constituyen las empresas de ingeniería, algunas de piezas y partes en el sector mecánico, la textil y de cerámica, la de vestuario y otras que incorporan intensivamente el factor calidad e innovación de diseños en el proceso productivo. Italia exhibe éxitos notables en este tipo de industrias, las que han revitalizado regiones enteras de ese país (Sabel, 1982).

¿Hasta dónde este es un modelo de organización industrial apropiado para países como Chile? Sin duda que las peculiaridades de la crisis monetarista generan un espacio para este tipo de empresas. Ello porque su desarrollo puede adecuarse, por naturaleza, a las necesidades de asentar nuevas actividades industriales en regiones donde han desaparecido industrias de gran escala, difíciles de recuperar 1/. De este modo se puede aprovechar la mano de obra calificada para reabsorverla en este nuevo tipo de industria.

La gran razón es que, después de diez años de deterioro del sector productivo y de la alta mortalidad empresarial que lo ha acompañado, existe la oportunidad de reenfocar el desarrollo industrial en muchos rubros. Existe, por tanto, la posibilidad al menos teórica, de promover este nuevo tipo de empresa productiva, de tamaño mediano, flexible, versátil, intensiva en inteligencia y calidad de diseño. Como ya se ha señalado, ella se adapta particularmente bien a las necesidades del desarrollo regional y local. Pero es importante también su conexión a los mercados internacionales, tal vez a los subregionales como el Grupo Andino.

Si de algo vale la experiencia de otros países, el desarrollo de estas empresas no depende de un dirigismo estatal centralizado. Al revés, éste rigidiza y entraba las iniciativas. Las empresas se desarrollan si tienen un clima económico general favorable, si cuentan con el apoyo de infraestructura y de incentivo de gobiernos locales y, particularmente, si son capaces de cooperar entre sí, poniendo en común algunos servicios, tales como la co

1/ Es el caso de la zona textil alrededor de Concepción.

mo la comercialización, e intercambiando información sobre tecnología, métodos de trabajo, etc.

Estas empresas pueden gestarse, por otra parte, como unidades de producción secundarias en un complejo productivo grande, de donde reclutan los elementos básicos de su fuerza de trabajo. O pueden surgir como consecuencia de programas imaginativos de desarrollo regional y local. La organización cooperativa o de "empresas de trabajadores" aparecen especialmente aptos para estos desarrollos. Rubros como los servicios de ingeniería, la metal-mecánica, la industria textil y de vestuario intensiva en diseño, la cerámica, la agro-industria son campos naturales de desarrollo para este tipo de empresas.

Por otra parte hay que considerar que, dentro de un proceso político democratizador que procura crear espacios para el desarrollo dinámico y creativo de iniciativas en el campo de la producción y que busca descentralizar realmente las decisiones desahogando al Estado y fortaleciendo las comunidades locales, esta forma de desarrollo productivo puede jugar un papel importante. Pero supone re-plantear centralmente la forma de relación entre gobierno e iniciativa empresarial. En ninguna área como esta, se hace más clara la necesidad de una real y leal concertación de voluntades entre ambos.

VI. TRES FUENTES DE INESTABILIDAD EN EL MONETARISMO

En las secciones anteriores hemos discutido algunas posibles líneas de acción, destinadas a recuperar la capacidad de generar empleos estables y productivos para la fuerza de trabajo tan significativamente subutilizada durante el experimento monetarista vigente.

La reorientación del esfuerzo desde las actividades especulativas y de servicios hacia el sector productivo, para ser sostenida, debe descansar en una superación de otras debilidades fundamentales del enfoque monetarista ortodoxo. Ellas pueden sintetizarse de la siguiente forma. Primero, apertura externa excesiva e indiscriminada que genera enormes déficits en la Balanza Comercial, el que se cubre con un sobre-endeudamiento de los agentes económicos. Esto termina comprometiendo la capacidad de pago del país por mu-

chos años. El nivel de reservas es tan bajo que cualquier fluctuación en precios externos o en la tasa de interés internacional puede alterar profundamente a la economía nacional. En una palabra, ésta se hace fuertemente vulnerable a los shocks externos, los que tienden a repercutir, amplificados, en la economía nacional.

Segundo, inestabilidad en la política macroeconómica, debido a un enfoque de mercados libres no interferidos ni guiados, dentro de un cuadro estructural de desequilibrio permanentes en esos mercados. Es así como variables claves tales como la tasa de interés, el tipo de cambio, las tarifas públicas y los salarios reales, sufren fluctuaciones violentas y a menudo inesperadas. Estas variables rara vez se acercan a valores "normales" o cercanos al equilibrio. Como consecuencia, los agentes económicos toman decisiones bajo alta incertidumbre y acortan su horizonte al mínimo plazo posible, acentuando de este modo la fragilidad del esquema, en cuanto a política de desarrollo estable para la economía del país.

Tercero, el esquema funciona en un marco institucional cerrado, autoritario, vertical y no participativo. Suprime las expresiones y reacciones normales de los agentes económicos, así como la de los actores en el plano social y político, perdiendo los mecanismos de "feed back" real por parte de los afectados por la política económica. La autoridad opera en el vacío. Su único apoyo es la creencia dogmática en la verdad de sus soluciones. La disciplina del mercado y aquella impuesta por la autoridad política, son sus armas para inducir la particular "racionalidad" esperada de los agentes económicos.

Este enfoque hace altamente propensa a la autoridad económica a cometer errores, así como a los agentes económicos a caer en crisis de confianza en el esquema. Las "expectativas" se hacen especialmente volátiles y refuerzan las otras inestabilidades. La inseguridad, que inicialmente afecta sólo a los trabajadores tiende a hacerse más general cuando las fuentes de inestabilidad anteriores coinciden en el tiempo y se refuerzan.

A pesar de que, en teoría, nunca se ha asegurado una mayor autonomía del ámbito de la economía respecto del de la política, de hecho la interrelación es más estrecha que nunca. En las primeras fases del experimento es-

to ocurre porque el modelo político autoritario permite, a pesar de su alta propensión al error, llevar adelante sin trasacciones el proceso revolucionario de transformación económica. Luego, porque las enormes inestabilidades generadas a partir de la nueva estructura económica cobran su revancha sobre el sistema político, aumentando fuertemente su inestabilidad.

En lo que resta de este trabajo sugeriremos algunos enfoques alternativos para enfrentar estas tres fuentes de inestabilidad propias del enfoque monetarista aplicado en Chile.

VII. LA INESTABILIDAD EXTERNA 1/

El monetarismo en su versión chilena inició un drástico proceso de apertura de la economía al exterior. Este proceso abarcó los flujos comerciales y financieros. En un plazo no superior a tres años se habían reducido los aranceles a un nivel parejo de 10% y el movimiento de capitales desde y hacia el exterior había sido liberalizado casi sin restricciones.

Este proceso ocurrió en la segunda mitad de los años setenta, período en el cual había aumentado significativamente la inestabilidad en la economía internacional. Los precios y volúmenes de las exportaciones chilenas sufrían fluctuaciones superiores a la de las dos décadas anteriores. Lo mismo ocurría con el precio de los productos importados (Ffrench-Davis, 1981).

Por otra parte, la liberalización financiera significó un fuerte incremento en los créditos externos disponibles durante algunos años, para disminuir fuertemente a partir de 1982 (Arellano, 1983). Las tasas de interés internacionales fluctuaban también dentro de un amplio rango, sustancialmente mayor que el experimentado anteriormente. Estas cifras pueden verse en el Cuadro 4.

Las tendencias anteriores se vieron reforzadas en el caso chileno por las características propias de la política económica vigente. Como se han se

1/ El contenido de esta sección ha sido influenciada por las significativas contribuciones de mi colega R. Ffrench-Davis en este tema, según se reconoce en el texto.

ñalado en otros documentos (Foxley, 1982), la apertura comercial se efectuó demasiado bruscamente y llegó demasiado lejos en la reducción de aranceles. Las entradas de capital fueron tan masivas que distorsionaron aspectos claves de la política económica, sustituyendo ahorro interno, induciendo un exceso de consumo suntuario, deprimiendo el valor del tipo de cambio y llevando a los agentes económicos a un endeudamiento excesivo que desembocaría inevitablemente en una crisis financiera de proporciones. La fijación del tipo de cambio tuvo el efecto de acentuar la desprotección del aparato productivo nacional, generando caídas de producción, quiebras de empresas y desempleo masivo.

Como consecuencia de estas políticas, los shocks externos fueron amplificados en su efecto sobre la economía, generando ciclos recesivos marcadamente más profundos que en el resto de América Latina, como puede observarse en el cuadro 5. Por otra parte, el sobreendeudamiento externo comprometió severamente la capacidad de pago del país por muchos años. Según estimaciones, el servicios de la deuda reprogramada representaría más de dos tercios del valor de las exportaciones. La dependencia de la economía respecto del exterior, en particular de los grandes bancos internacionales, se hizo dramática, aún después de haberse renegociado una parte significativa de la deuda externa.

Los nuevos enfoques de política económica que sigan después del monetarismo, deberán rectificar profundamente la forma de inserción en la economía internacional. Estas rectificaciones involucran revisar los niveles de protección, aumentar y diversificar las exportaciones y disminuir la vulnerabilidad de la economía frente a los ciclos externos. Se trata de recuperar la autonomía de la política económica en aspectos claves, tales como la política cambiaria, la política fiscal y monetaria. Se trata también de regular los flujos financieros externos y la tasa de interés doméstica, así como los precios de algunos productos importados, evitando sus excesivas y desestabilizadoras fluctuaciones de corto plazo. Ello es particularmente pertinente en el caso de algunos productos alimenticios 1/.

1/ Estos temas son tratados por Ffrench-Davis (1981).

Los cambios anteriores no involucran volver al modelo de sustitución de importaciones tal como se le conoció en América Latina y en Chile durante los 1950^s y 1960^s. Lo que se busca es un enfoque más equilibrado entre la sustitución de importaciones y el desarrollo exportador, evitando las ineficiencias de una profundización forzada de la industrialización, así como el sobreestímulo de las exportaciones sin consideración al uso alternativo de los escasos recursos utilizados para expandirlas (Bhagwati y Srinivasan, 1979).

Es oportuno recordar en este contexto las lecciones que extrajimos en las secciones anteriores respecto de las experiencias exitosas de desarrollo en países de nivel intermedio. La clave del éxito se encontraba precisamente en la capacidad del país para transitar gradualmente desde la estrategia sustituidora a la de mayor apertura. Esta transición pasaba por un desarrollo dinámico del sector manufacturero y por una capacidad de éste de enfrentar exitosamente la competencia externa. Esta exigencia era mayor para las economías pequeñas.

El hecho nuevo que hay que incorporar al discutir las políticas hacia el sector externo es precisamente el de la mayor inestabilidad externa y las mayores restricciones a los flujos comerciales y financieros impuestos desde el exterior. En lo que sigue analizaremos algunas áreas de política considerando esta nueva realidad, así como las lecciones del fracasado intento liberalizador ortodoxo.

1. El tema de los aranceles

El fracaso de la política de apertura externa del monetarismo, genera una fuerte presión, particularmente entre empresarios sobreendeudados y trabajadores cesantes, por un aumento significativo en la protección de las fuentes de trabajo. Esta presión toma la forma de una demanda por aranceles altos y diferenciados para la industria y la agricultura. Se sugiere mantener bajos los aranceles que afectan a materias primas y bienes de capital importados, elevando los que afectan a bienes con mayor elaboración nacional.

Estas demandas no son muy diferente a las que dieron origen al modelo proteccionista con sustitución de importaciones, característico del período de postguerra en América Latina.

Las críticas a este enfoque son bastante conocidas. Ellas pueden sintetizarse de la siguiente forma. Una estructura de aranceles en la que éstos aumentan con el grado de elaboración de los bienes que se comercian, crea un sesgo a favor de una estructura productiva altamente diversificada en bienes de consumo final y en contra de la producción nacional de materias primas y productos alimenticios.

Al mismo tiempo, al representar esta estructura un nivel promedio de arancel nominal bastante alto, la economía se cierra lo que se manifiesta en tipos de cambio de equilibrio bajos. Se consagra de esta manera un perfil de desarrollo que favorece la sustitución no siempre eficiente de importaciones y castiga el desarrollo de las exportaciones. Como, a su vez, la primera es intensiva en insumos importados, el proceso se autoderrota. Cuando la demanda se expande, el sector sustituidor de importaciones aumenta su producción, pero induce al mismo tiempo una demanda derivada por más importaciones de materias primas o de bienes de capital. Se enfrenta rápidamente una crisis de balanza de pagos. Esta obliga a subir más los aranceles o a imponer restricciones cuantitativas a las importaciones. La economía entra en ciclos de "stop-go", de los cuales difícilmente puede escapar, a menos que se revise drásticamente la política arancelaria.

Otra línea de argumentación crítica frente a la política arancelaria tradicional, enfatiza los aspectos de discrecionalidad que se introducen cuando es posible "dar" aranceles para nuevos productos de acuerdo a evoluciones relativamente caprichosas de la autoridad económica de turno. De hecho, una evaluación a posteriori de los resultados de esta manera de proceder en la etapa sustitutiva de importaciones, muestra rangos de protección efectiva para distintas ramas industriales sumamente amplias, que pueden ir desde más de mil por ciento en algunas actividades, hasta protección efectiva negativa en otras.

Naturalmente, el patrón de asignación de recursos resultante de esta estructura, difícilmente refleja una evaluación racional de costos y beneficios sociales de ahorrar divisas en una actividad frente a la posibilidad alternativa, y eventualmente a menor costo, de ahorrarla en otra actividad sustituidora o de generar divisas adicionales a través de mayores exportaciones.

Abierta la Caja de Pandora de los aranceles a la medida, éstos se ajustan o modifican según los cambios en la coyuntura internacional o según las presiones internas. Se generan, de este modo, rentas monopólicas en algunos sectores a expensas de otros, sin seguir tampoco un patrón distributivo discernible a priori.

Finalmente, como en este esquema la economía se encuentra con una crónica escasez de divisas, no es posible ocupar la capacidad productiva existente a su plena capacidad. La subutilización y el racionamiento de divisas introducen agudas ineficiencias en el funcionamiento normal de la economía (Shydlofsky, 1982).

Es bueno recordar estos argumentos porque ellos influyeron fuertemente la decisión de adoptar el libre comercio como estrategia más apropiada. Pero también es bueno recordar estas válidas críticas por los peligros que encierra el que una reacción primaria frente a las obvias deficiencias del libre-mercadismo, lleve a reemprender el mismo camino que lo antecedió.

La argumentación aperturista se apoyó, en efecto, fuertemente en la crítica al régimen de comercio exterior precedente. En particular, argumentó que, bajando los aranceles, se corregía automáticamente el sesgo antiexportador del período proteccionista, porque los aranceles bajos empujarían al tipo de cambio de equilibrio hacia arriba. Con ello, la economía ganaría en eficiencia, ya que la abundancia de divisas permitiría terminar con las restricciones cuantitativas a las importaciones. Se evitarían también los ciclos stop-go, al superarse el cuello de botella representado por una demanda potencial de insumos importados superior a las divisas disponibles.

El sesgo anti-exportador no se corrigió en la forma automática y simplista que presuponía la argumentación ortodoxa. Parte del problema surgió porque el escaso éxito del monetarismo en el frente de la estabilización de precios, obligó a usar el tipo de cambio no en función del nivel de aranceles, sino como un factor en la reducción de las presiones de costos. En ese momento, se inició el llamado "atraso cambiario". Este se vió reforzado por el excedente en la cuenta de capitales, como consecuencia de la fuerte entrada de créditos externos.

La paradoja consistió, entonces en que los más bajos aranceles no es

timularon al sector exportador, aunque sí afectaron negativamente a los productores nacionales que habían sustituido importaciones. El atraso cambiario, por otra parte, terminó también desestimulando al sector exportador, en lugar de ayudar a su expansión.

La destrucción de empleos productivos que resultó de esta política, fue masiva, como se ilustró en la primera sección de este trabajo. No cabe duda, por lo tanto, de la necesidad de rectificarla. Se requiere, sin duda, de un mayor nivel de protección. Este puede lograrse, sin embargo, con distintas combinaciones de aranceles y tipo de cambio. En teoría, un sinnúmero de combinaciones son posibles. Aranceles bajos con tipo de cambio alto o, al ternativamente, aranceles más altos con un valor real más bajo para el tipo de cambio. Si Chile siguió el primer camino durante la última década, Brasil en cambio escogió el segundo.

En el caso de Brasil, la opción por aranceles altos y tipo de cambio bajo, no perjudicó el crecimiento de las exportaciones. Estas crecieron rápidamente gracias a un extendido subsidio directo a las exportaciones (Ballance, Ansari y Singer, 1982). Un camino intermedio parece haber sido seguido por Colombia, país que, además, logró independizar su política cambiaria de los movimientos de corto plazo en los precios externos y en el nivel de reservas. El tipo de cambio siguió una trayectoria acorde con las tendencias (mas estables) de los precios externos, y de la balanza comercial, en el mediano y largo plazo (Perry, 1982).

Existe, pues, un amplio rango de alternativas posibles, una vez que se ha decidido aumentar el nivel de protección en la economía. Hay quienes argumentan que, ya reducidos los aranceles, y habiendo vencido las múltiples resistencias institucionales e intereses particulares, al hacerlo, la mejor opción consistiría en utilizar devaluaciones reales de tipo de cambio para aumentar en forma sostenida la protección, fomentando al mismo tiempo las exportaciones. Ello haría innecesario dar subsidios directos a las exportaciones, aliviando las presiones sobre el presupuesto fiscal y liberando recursos para otros usos, como por ejemplo, programas de inversión generadores de empleo.

La contra argumentación se formula en los siguiente términos. Los grados de libertad existentes para devaluar el tipo de cambio son menores a los teóricamente posibles. Como éste tiene una incidencia directa sobre los cos-

tos, mantener tipos de cambio altos se hace más difícil que mantener elevados aranceles. Los vaivenes del ciclo político, de las coyunturas de precios internacionales y las presiones de grupos interesados, como las de los productos que usan insumos importados, generan fuerzas recurrentes para mantener el tipo de cambio bajo. Lo mismo ocurre, involuntariamente, cuando la inflación ex-post supera la inflación esperada ex-ante. La consecuencia es un nivel de protección inferior al deseado.

Una segunda línea de argumentación enfatiza la percepción de estabilidad en las reglas que los productores exigen como condición para realizar inversiones, luego de la profunda crisis de confianza que permea la última etapa del experimento monetarista. Restituir esa confianza puede requerir la elevación de los aranceles, a los que se atribuye mayor permanencia que a la mantención de un tipo de cambio alto ^{1/}. Naturalmente que si se sigue la opción de aranceles altos, se hace necesario actuar para corregir el sesgo antiexportador. El tipo de cambio efectivo para las exportaciones puede elevarse sin recurrirse a la devaluación, otorgando subsidios, devolución de impuestos u otros tipos de incentivos fiscales.

2. Aranceles diferenciados

Lo dicho anteriormente se refiere al grado de apertura de la economía. Hemos sostenido que la excesiva apertura debe corregirse, ya sea elevando los aranceles en su conjunto o devaluando el tipo de cambio real. Nada se ha dicho, sin embargo, respecto de la otra cuestión que frecuentemente se debate y que dice relación con el tema de los aranceles parejos o diferenciados.

Puesto de otra forma, la pregunta sería si acaso, después del monetarismo, además de aumentar la protección, debe usarse a los aranceles como un instrumento para orientar la asignación de recursos entre sectores o ramas de la producción.

^{1/} Esta argumentación es típica del sector empresarial chileno a partir de la crisis de 1982.

Ya hemos reseñado, a propósito de la crítica a la estructura arancelaria vigente en la fase de la sustitución de importaciones, algunos de los efectos potencialmente negativos de los aranceles diferenciados. Algunos son específicos a la modalidad particular que prevaleció anteriormente (sesgo contra la agricultura y los productos primarios, excesiva diversificación productiva sin aprovechamiento de economías de escala, aranceles redundantes y apropiación de rentas por productores ineficientes). Otros son de validez más general: propensión a modificar aranceles arbitrariamente y en forma discrecional como respuesta a presiones políticas, o, alternativamente, dificultad de aplicar principios, racionales y consistentes, de diferenciación de aranceles que no caigan en la casuística particular (Behrman, 1983).

Tal vez la argumentación más sólida a favor de la diferenciación de aranceles, así como los criterios más claros para su diferenciación han sido propuestos por French-Davis (1979). Aceptando el hecho de las fuertes imperfecciones y segmentación en los mercados de países como Chile, este autor propone usar activamente los aranceles para orientar la asignación de recursos hacia las actividades que cumplan una o varias de las siguientes características: generan más empleos por unidad de producción; usan tecnologías difundibles a otros sectores; pueden desarrollar ventajas comparativas dinámicas a través de un proceso de aprendizaje, el que sólo es posible si la protección inicial es alta.

La pregunta obvia, frente a esta proposición, es si acaso no existen instrumentos más eficientes para lograr estos objetivos, interfiriendo sólo en el cómo producir, cualquiera sea la actividad de que se trate. En este enfoque más tradicional, la propuesta para inducir más empleo en la economía. sería la de subsidiar el uso de la mano de obra independientemente del sector de qué se trate. El subsidio sería proporcional al uso del recurso redundante (la mano de obra) y no se interferiría en la asignación de recursos entre sectores o actividades, sean ellas sustituidoras de importaciones o exportadoras.

En este punto del argumento, la discusión se hace crecientemente compleja. Se contraargumenta, por ejemplo, que los aranceles generan recursos al fisco, mientras los subsidios los consumen. Siendo éstos escasos para fines tan socialmente deseables como el aumento de la inversión, los progra-

mas redistributivos o la mejoría relativa de los salarios, sería aconsejable no desperdiciar el uso de un instrumento asignador (los aranceles), que además ayuda a resolver el problema fiscal (French-Davis, 1979).

A nuestro juicio, la discusión no puede ser exclusivamente zanjada a nivel teórico. Hay supuestos diferentes involucrados en ambos análisis, lo que hace la discusión teórica no concluyente. En un caso se argumenta desde los supuestos de mercados relativamente competitivos y se persigue la "mejor alternativa" de uso de los instrumentos. En el otro, se da gran fuerza al supuesto de imperfección de mercados y ello justifica, en una línea de "segunda mejor alternativa", una interferencia directa en la asignación de recursos vía diferenciación de aranceles, con el objeto de maximizar empleo, difusión tecnológica y desarrollo de ventajas comparativas dinámicas.

En un terreno menos teórico, los argumentos en favor de esta última opción adquieren mas fuerza. En efecto, el carácter profundo y extendido de la crisis productiva y el desempleo masivo después del monetarismo, crean presiones simultáneas por proteger más a los sectores productivos y por usar todo el instrumental disponible para eliminar el desempleo estructural, aumentando las oportunidades de empleos estables y productivos. Dentro de nuestro enfoque, este último debería ser el foco principalísimo de una estrategia alternativa. Como la crisis fiscal también es aguda, aumentar los ingresos tributarios a través de los aranceles no es una opción descartable a priori. Por último, al subir los aranceles en las actividades que usan más mano de obra, se está indicando inequívocamente un objetivo de largo plazo y permanente de la política económica, cual es la maximización del empleo en actividades directamente productivas.

A partir de estas consideraciones, una proposición concreta de política podría ser la siguiente:

- 1) Subir los aranceles nominales promedios respecto de su nivel original de 10% a un nuevo nivel moderado, tal vez alrededor de un 30% promedio.
- 2) Discriminar en la protección efectiva dentro de un rango considerablemente más estrecho que aquel vigente durante la fase de sustitución de importaciones, talvez no superando niveles de protección efectiva de un 50 o 60%.
- 3) Usar como criterio de discriminación el impacto sobre el empleo.

4) Asegurar la neutralidad de la estructura de aranceles respecto de la asignación de recursos entre actividades exportadoras o sustituidoras si son igualmente intensivas en mano de obra, subsidiando a las exportaciones con esas características, simétricamente al subsidio implícito por la más alta tarifa vigente para el producto sustituido. Este último criterio ha sido propuesto por Ffrench-Davis, en la obra ya citada.

3. Exportaciones y vulnerabilidad externa

La pesada herencia del endeudamiento externo y la inestabilidad en los precios de las exportaciones, plantea con mayor urgencia que en décadas pasadas la necesidad de incrementar decisivamente y de diversificar las exportaciones, incluyendo en este esfuerzo al sector industrial.

El éxito de esta política descansa en una política cambiaria estable que reduzca el tradicional sesgo contra las exportaciones (Bhagwati y Srinivasan, 1979). El mejoramiento del tipo de cambio efectivo puede reforzarse mediante exenciones tributarias y subsidios a las exportaciones (Shydrowski, 1982). El criterio para las primeras es el de igualar las condiciones de competencia del productor nacional respecto del extranjero, devolviendo el monto de los impuestos indirectos. Los subsidios, por otra parte, debieran, en un esquema de aranceles diferenciados, reforzar la orientación productiva, en este caso de las exportaciones, hacia las actividades generadoras de mayor empleo.

Pero el desarrollo de las exportaciones es además el resultado natural y deliberado de una acción directa por parte del Estado para empujar rubros de producción donde sea posible adquirir ventajas comparativas a través del tiempo. A estas acciones nos hemos referido con más detalle en las primeras secciones de este trabajo. Ellas incluyen, además de la política cambiaria, de subsidios o tributaria, las de apoyo en la adquisición de tecnologías, conquista de mercados y acuerdos de intercambio recíproco en mercados cautivos. Estas características de una política exitosa de promoción de exportaciones son observadas en los casos asiáticos que se suponen más libre-mercadistas (Fajnzylber, 1981), (Ferrer, 1982).

Aunque aumentando y diversificando los ingresos por exportaciones se

aminoran los efectos de las fluctuaciones de precios externos, se hace necesario además estabilizar los precios de algunos productos importados, especialmente alimenticios y disociar las políticas monetaria y fiscal de los vaivenes de las reservas internacionales.

La regulación del endeudamiento externo por el Estado y una política de reservas destinada a compensar los ciclos en los precios de los productos básicos, permiten regular y estabilizar la oferta de recursos externos. En estas condiciones, la política monetaria puede orientarse a satisfacer la demanda de dinero derivada del crecimiento deseado o posible de la economía, y del nivel programado de inflación:

La política fiscal, por otra parte, no puede ser un resultado de ciertas metas respecto del déficit impuestas por acreedores externos o por agencias internacionales. Hay que recuperar los instrumentos tributarios y el del gasto público para convertirlos en factores activos de compensación de los ciclos recesivos externos. El cambio en la composición del gasto público hacia productos de origen nacional, se constituye en un instrumento alternativo a la política contractiva global que el enfoque ortodoxo sistemáticamente prefiere.

VIII. SUPERANDO LA INESTABILIDAD ECONOMICA INTERNA

La inflación es un fenómeno endémico en Chile. A menudo él fué alimentando por políticas fiscales y monetarias excesivamente expansivas que generaron una demanda por bienes y servicios que excedía la posibilidad de satisfacerla. Frecuentemente también, la inflación fué una manifestación de los intentos simultáneos pero contradictorios por parte de los varios agentes económicos, por asegurar una mayor porporción para sí del ingreso nacional.

La naturaleza e intensidad de estas presiones no era independiente del ciclo político y, en particular, de los grupos que accedían al gobierno y desde allí intentaban redistribuir el ingreso en su favor. Naturalmente estos cambios redistributivos a menudo se presentaban sólo como un intento de corregir desequilibrios previos, en los cuales algunos precios claves ha-

bían quedado rezagados respecto del resto.

Así, por ejemplo, gobiernos populista o de centro izquierda procuraban corregir los atrasos salariales a expensas de las utilidades de las empresas. Gobiernos de derecha, por otra parte, intentaban "disciplinar" los salarios aplicando estrictas políticas de reajustes, mientras al mismo tiempo liberaban los precios de los bienes.

Este tipo de ajustes, involucrando a precios y salarios, refleja sólo un ángulo de la pugna distributiva. Porque los exportadores, a su vez, presionan por devaluaciones del tipo de cambio, y el gobierno, por un alza en las tarifas públicas o en la tributación.

Esta pugna distributiva se presenta además mezclada con consideraciones de eficiencia en la asignación de recursos. Tipos de cambio rezagados generan déficit en Balanza de Pagos, precios controlados inducen escasez de bienes, y tarifas públicas que no se reajustan con la inflación, hacen aumentar el déficit fiscal. Por ello la corrección de estos desajustes en precios relativos, tiene también como objetivo mejorar la asignación de recursos en la economía.

El problema enfrentado por todos los gobiernos en Chile, en lo que se refiere a su manejo macroeconómico, consiste precisamente en la necesidad de reducir la inflación, mientras se reajustan al mismo tiempo precios atrasados, o se corrigen distorsiones en precios relativos. La superposición de estos dos problemas complica el avance hacia la estabilización.

El programa monetarista, por ejemplo, modificó los precios relativos en la dirección de aumentar el precio de los bienes, y el tipo de cambio real, mientras se procuraba reducir los salarios reales. Esto último se buscó controlando rígidamente los salarios nominales y liberando el precio de los bienes. Otro precio que se liberó fué la tasa de interés, con el declarado fin de mejorar la asignación de los recursos de capital en la economía y eventualmente aumentar el ahorro y la inversión.

Más allá de estos ajustes en precios relativos, la política económica procuró reducir la inflación contrayendo gastos públicos y la cantidad de dinero. Se esperaba que eliminado el exceso de demanda en la economía y corregidas las distorsiones en precios relativos, sería el libre juego del mercado

el que llevaría a la economía de vuelta al equilibrio, reduciéndose sustancialmente la tasa de inflación.

La experiencia mostró, sin embargo, que el enfoque adolecía de defectos en su concepción teórica y en su implementación de tal naturaleza que, en lugar de caracterizarse el período post-1973 por una tendencia al equilibrio en los mercados, el resultado concreto fué precisamente el opuesto (Foxley, 1982). Tanto los mercados de bienes, el trabajo, como el mercado financiero y el sector externo se mantienen en persistente y agudo desequilibrio durante el período.

La tasa de inflación se reduce, pero precisamente al costo de acentuar algunos de esos desequilibrios: ella se apoya en "atrasos" deliberados en el precio de la mano de obra y en el de la divisa extranjera. Otros precios libres, como la tasa de interés, superan en varias veces su valor de equilibrio. Los efectos finales de estos movimientos en los precios relativos son los de bajar la inflación, pero a costa de generar una fuerte recesión y de hacer perder competitividad internacional a la producción interna. Recesión y crisis de Balanza de Pagos caracterizan el desenlace 1/.

Un enfoque alternativo, después del monetarismo, debe considerar la doble dimensión del problema de la estabilización macroeconómica. Debe en primer lugar indentificar adecuadamente los desajustes en precios relativos que es preciso corregir, sin acelerar la tasa de inflación. Requiere al mismo tiempo plantear los mecanismos a utilizar para reducir la inflación a un nivel aceptable. A estos dos temas nos referiremos en las páginas que siguen.

Después del monetarismo, los desajustes en precios relativos se caracterizan por un agudo rezago en los salarios reales y por un atraso en el tipo de cambio real, particularmente si se considera los requerimientos de importaciones propios de una situación más cercana al pleno empleo, y los requerimientos de pago de la cuantiosa deuda externa. ¿Es posible hacer estas correcciones sin desencadenar un fuerte proceso inflacionario? ¿Cómo hacer coherentes estos ajustes con una tendencia gradual de desaceleración en la

1/ La descripción que aquí hacemos es parcial. Para un recuento completo ver Foxley (1982).

tasa de inflación?

A diferencia de experiencias anteriores, el atraso salarial y cambiario en el monetarismo es acompañado por el "adelanto" de la tasa de interés real. Es decir, ésta se encuentra por encima de un valor razonable que refleje condiciones de equilibrio o que se acerque siquiera a la tasa de retorno del capital en la economía.

Un esquema posible para hacer coherentes los ajustes de precios relativos con una tendencia desinflacionaria, podría consistir en utilizar la reducción controlada de la tasa de interés. De esta manera se podría crear "espacio" a los inevitables reajustes en los salarios reales y en el tipo de cambio. En otro trabajo hemos hecho algunas estimaciones de los órdenes de magnitud involucrados por ajustes simultáneos, aunque en dirección contraria, de salarios y tipo de cambio por un lado, y la tasa de interés por otro (Cortázar, Foxley y Tokman, 1983) 1/.

Los resultados muestran que, en efecto, es posible lograr ganancias en los salarios reales y en el tipo de cambio real, a expensas de la tasa de interés real, la que se reduce manteniéndose cercana a cero, sin que ello repercuta en una aceleración inflacionaria.

Pero la conclusión debe ser cuidadosamente calificada. En primer lugar, si se mantienen intactos los mecanismos de indexación de salarios y tipo de cambio, sobre la base de la inflación del año anterior, la coherencia del programa es susceptible de ser mantenida sólo por dos o tres años, según la magnitud de los reajustes iniciales en salarios y tipo de cambio. Al cabo de ese período, la inflación recrudece y la tasa de interés real tiende a hacerse negativa, aunque obviamente se mantienen, pero sólo parcialmente, las ganancias en salarios y tipo de cambio.

1/ En nuestro ejercicio supusimos una tasa de inflación inicial de 10% por trimestre. Se estimó el impacto precio de una devaluación del 50% y un aumento en los salarios de 30%, ambos en términos nominales. Se supuso una reducción en la tasa de interés nominal trimestral de 20 a 10%. Al cabo de dos años se obtiene un aumento de salarios reales de 10% del tipo de cambio real de 30%. La tasa de interés real es cero y la inflación se encuentra a un nivel igual al inicial.

En segundo lugar, los resultados son altamente sensibles a los mecanismos de indexación utilizados y, particularmente a los períodos que ésta cubre. Si, por ejemplo, los reajustes de remuneraciones y tipo de cambio se reparten a lo largo del año en lugar de concentrarlos en el primer trimestre, la repercusión de éstos sobre la tasa de inflación se suaviza y se hace posible llegar al fin de un segundo año sin recrudecimiento inflacionario, con tasa de interés real algo positiva y con ganancias significativas en salarios y tipo de cambio.

Una ventaja indirecta del esquema, es que permite aliviar el pago de la deuda a las empresas sobreendeudadas, apovando así el proceso de recuperación en la producción. Naturalmente, mientras más se reduzca la tasa de interés real, haciéndose por ejemplo negativa, más espacio se crea para el reajuste de salarios y tipo de cambio, y más liviano se hace el pago de la deuda. Pero estas "ventajas", deben sopesarse contra las distorsiones que para la asignación de recursos implica una tasa de interés real negativa.

Por otra parte, si no fuera necesario devaluar el tipo de cambio, las presiones de costos serían menores y sería posible sostener los reajustes de salarios sin aumentos en la tasa de inflación por un tiempo más largo.

¿Qué ocurre si el margen de ajuste en la tasa de interés real no existe, por haberse reducido ésta previamente? En este caso se hace necesario recurrir a mecanismos de ajuste más tradicionales. Uno de ellos consiste en comprimir las utilidades que aunque al comienzo son muy bajas o negativas, deberían recuperarse rápidamente junto con la economía. Otro es el de postergar los reajustes de salarios. Ambas acciones implican un grado no despreciable de conflicto con los sectores empresariales o con los trabajadores.

En todo caso, cualquiera de estos mecanismos sólo permite ganar tiempo para hacer las modificaciones institucionales que permitan una acción más permanente, cuyo resultado final sea la reducción de la inflación a niveles razonables. Argumentaremos aquí que un papel clave en el logro de este objetivo, después del monetarismo, debe jugarlo la llamada "política de ingresos".

Esta consiste en la instucionalización de mecanismos que permitan concertar decisiones entre empresarios, trabajadores y el Estado, en lo que con cierno a la trayectoria en el tiempo de variables macroeconómicas claves:

precios, salarios y otros factores que afecten la tasa de inflación y que repercutan también en las condiciones de vida de los trabajadores.

La política de ingresos se ha utilizado, con variado éxito, en casi todos los países europeos (Geiger, 1979) (Challenge, 1980) (Robinson, 1973). Ella constituye el mecanismo alternativo más claro frente a la receta ortodoxa que prefiere reducir la inflación a través de la dura disciplina impuesta por políticas de contracción de demanda. En efecto, el enfoque monetarista procura que los precios bajen, sólo como respuesta a un desempleo creciente y a las caídas de producción que acompañan a las políticas recesivas.

A través de la política de ingreso se busca, en cambio, un acuerdo entre los agentes económicos respecto a una trayectoria más equitativa y eficiente (con menos pérdida de producción y empleo) para los distintos factores que alimentan la inflación (salarios, costos financieros, utilidades, costo de insumos importados).

Por cierto que, si la experiencia de otros países es válida, hay dos factores de gran importancia que hacen factible o más difícilmente viable una política de ingresos. El primero es que no exista un exceso de demanda en la economía, porque en ese caso el disciplinamiento de precios por la vía de los acuerdos consensuales se hace en la práctica imposible, excepto por períodos cortos de tiempo.

El segundo factor es que la política de ingresos se facilita grandemente si en la fase de ajuste de precios relativos a que nos hemos referido anteriormente, no se produce una aceleración inflacionaria. De ocurrir aquella, el proceso inflacionario adquiere una inercia propia, reforzada por los mecanismos de indexación heredados. Por lo tanto, el éxito en el ajuste de precios relativos facilita grandemente la implantación de mecanismos de concertación más permanentes, sin los cuales ninguna política de ingresos puede funcionar.

Aunque el ámbito propio de la política de ingresos es el de la discusión de salarios y precios, se hace difícil aislar ésta de otros aspectos de la política económica que afectan críticamente a las partes que negocian. Si la situación desempleo es aguda, la tendencia será a discutir mecanismos que permitan crear ocupaciones sin perder lo que se pueda ganar en mayor es

tabilización de precios. Pero las acciones frente al empleo no son independientes de aquéllas que intentan aumentar los salarios reales. A través de la discusión simultánea de ambas, es posible intentar compatibilizar estas demandas. Otra ventaja es que, logrado un acuerdo, se cuenta de hecho con un respaldo de los agentes económicos para implementar la política, cualquiera sea el curso escogido.

La demanda empresarial, en el marco de una política de ingresos, consistirá en buscar una política de salarios y de costo de otros insumos, compatibles con una tasa de utilidades aceptable. Pero, la experiencia de otros países muestra que no es ésta la principal ventaja para el sector empresarial de respaldar una política de ingresos y participar en los procesos de negociación que ella involucra.

La principal ventaja es la de que, a través de este mecanismo, el productor puede influir la trayectoria en el tiempo de las principales variables que afectan sus costos de producción. De esta forma reduce su incertidumbre, particularmente si las reglas básicas de determinación de salarios, tasa de interés, tipo de cambio se hacen explícitas y se garantiza su permanencia más allá de su discusión anual con los trabajadores y el Estado.

Por otra parte, si el tema del empleo se incorpora a la discusión de la política de ingresos, se logra además vincular las decisiones de más corto plazo, como la política de reajuste, a los programas de expansión de capacidad productiva, fuente de los nuevos empleos estables demandados por los trabajadores.

Cuando la política de ingresos se proyecta en esta dimensión, ella se convierte en una instancia de discusión de programas de inversión en los distintos sectores productivos o ramas de actividad. Política de ingresos y programación sectorial se incorporan entonces al campo de las decisiones concertadas entre el Estado y los agentes económicos. Sus ventajas son evidentes, en cuanto coordinación de esfuerzos en una dirección coherente, respecto de cualquier otro mecanismo (libre mercado sin regulación, o decisión unilateral del Estado).

Es en este punto donde nuestra discusión se conecta con los enfoques propuestos en las primeras secciones de este trabajo. En efecto, sostenía-

mos allí que la clave de la estrategia de desarrollo post-monetarista se encontraba en la articulación de una "visión" de áreas productivas prioritarias, y en la movilización concertada del esfuerzo del Estado, empresarios y trabajadores con el objeto de aprovechar al máximo el potencial de creación de empleos estables y productivos, en esas actividades.

La concertación en torno a programas sectoriales de desarrollo, pone en un marco más amplio y de más largo plazo los conflictos redistributivos tradicionalmente centrados exclusivamente en la cuestión de las políticas de precios y salarios.

La probabilidad de tener éxito en una política de ingresos que abarque ambos aspectos, es probablemente mayor después de la experiencia monetarista. Durante ésta los agentes económicos aprenden la lección que la estabilización de la economía sin concertación entre los agentes, puede fácilmente llevar a la destrucción de empresas y a la pérdida de empleos. En efecto, lo que se trata de conseguir mediante la concertación, no es sólo evitar inequidades en los costos del ajuste para cada una de las partes, lo que en el fondo se busca es reducir la inseguridad económica para el trabajador, lo que es función del salario y de la estabilidad de su empleo; y disminuir la incertidumbre para el productor. Esto último es requisito esencial no sólo para estabilizar los precios, sino para lograrlo en una economía en expansión que supera por esta vía el agudo conflicto redistributivo propio de las economías estancadas.

IX. LA POLITICA ECONOMICA Y LA ESTABILIDAD DEMOCRATICA

La política económica después del monetarismo es también la política económica para superar el autoritarismo político, reconstruyendo una democracia estable. Las dificultades que este proceso plantea, en lo político, las hemos discutido en otro trabajo (Foxley, 1983).

Interesa en esta sección conectar esa problemática con los enfoques económicos, alternativos al monetarismo, que hemos estado sugiriendo en las secciones anteriores de este trabajo.

Una forma de entrar en el tema puede consistir en reconocer explícitamente, desde ya, la especificidad de la coyuntura histórica de una sociedad que se vé enfrentada a la tarea de reconstruir desde sus cimientos su sistema político. Ello significa reformular sus reglas de convivencia y sus acuerdos básicos respecto del rol que actores políticos, agentes económicos y grupos sociales jugarán dentro de ese sistema, así como de las características de sus instituciones y de su sistema económico en particular.

Es debido a esta especificidad histórica y al amplio rango de problemas institucionales por resolver, en el sentido del párrafo precedente, que la política económica no puede enfocarse exclusivamente desde el restringido ángulo de la problemática tradicional del qué y cómo producir, segmentando a sí los problemas de la sociedad entre los económicos, abordables "técnicamente" desde la llamada ciencia económica, y el resto de los problemas sociales e institucionales que a ésta no competirían.

Detrás de este enfoque mecanicista, propio del monetarismo, se oculta la idea de una subordinación de lo político a lo económico. Sería en este último plano, el económico, donde se encontraría una "racionalidad superior" para resolver los problemas de la sociedad. El sistema político sería sólo un instrumento para conseguir este objetivo. Es esta relativización e instrumentalización de lo político que conduce, en el monetarismo finalmente a la aceptación de un sistema político autoritario como el método "más eficiente" para imponer esa "racionalidad superior" sobre la sociedad.

Queremos entonces de un esquema económico que supere la dicotomía entre lo económico y lo político. Se trata de una nueva forma de pensar la política económica, en la que la reconstrucción de un consenso democrático no es un objetivo ajeno a la política económica escogida.

Así como hemos analizado en secciones anteriores las condiciones para una reorientación del esfuerzo económico en la dirección de la creación de fuentes de trabajo productivo para toda la población, discutiremos ahora el papel de la política económica en el afianzamiento y profundización de la democracia, como sistema político estable, al que se aspira después del autoritarismo.

Una política económica que refuerce los consensos democráticos, debe

cumplir con ciertos requisitos. Ella debe garantizar el logro de ciertos parámetros de eficiencia mínima en la asignación de recursos, en la dinamización de los procesos productivos y en el proceso de redistribución de ingresos y oportunidades. La lección de la década del setenta es que la elasticidad de la economía es limitada. Hay ciertas leyes económicas que no es posible ignorar, sin pagar un alto precio en disrupción de los mecanismos básicos de producción y de distribución, los que finalmente cobran su revancha a través de su impacto desestabilizador del sistema político.

Una segunda consideración es que una determinada política económica es eficaz en fortalecer un proceso democrático, en la medida que sea capaz de satisfacer las demandas mínimas de los grupos sociales y fuerzas políticas que le dan sustento real al sistema democrático.

Estas demandas son diferentes para los varios sectores. Además ellas están condicionadas por la historia pasada, por la experiencia reciente, así como por las ideologías y por el papel mediador de las corrientes políticas en la cristalización o expresión pública de esas demandas.

La historia pasada es una de confrontación creciente, donde las amenazas recíprocas de grupos sociales y de corrientes político-ideológicas fueron no sólo paralizándolo a la economía, pero gradualmente destruyeron todo el sistema político-institucional. Este es un problema del cual debe dar cuenta, en una forma constructiva, un enfoque económico post-monetarista. Se trata de hacer posibles los espacios necesarios para el desarrollo dinámico, no aniquilador, de un sector empresarial privado, de los trabajadores y de sus organizaciones, y de los movimientos sociales o asociaciones civiles que persigan fines específicos dentro de un sistema democrático abierto. La definición clara de un régimen plural de propiedad, de los derechos que serán plenamente garantizados para los trabajadores, y de las estructuras a través de las cuales se descentralizará el poder haciendo posible el desarrollo autónomo y libre de las organizaciones sociales de base, son aspectos integrales de un esquema económico alternativo. Algunas definiciones en estos tres planos fueron adelantadas en un trabajo anterior (Foxley, 1983).

Pero las demandas sociales están también condicionadas por la experiencia económica más reciente. Ella está marcada por la inestabilidad de

los empleos, por una altísima cesantía y por la inseguridad económica generalizada, que termina abarcando a asalariados, empresarios, empleados públicos y trabajadores independientes por igual. Se trata, entonces, de superar la inseguridad económica y el desempleo, proveyendo de las condiciones mínimas para una vida digna. Al centro de ésta, se encuentra el trabajo como fuente principal de la dignidad 1/.

Las demandas sociales consisten también para algunos grupos, en la superación del status-quo, en la posibilidad real de avanzar en la transformación del sistema vigente. Estos grupos aspiran a profundizar la democracia a través de una ampliación de las oportunidades, mediante un mayor acceso de los grupos excluidos a los recursos escasos y a la propiedad, y a través del perfeccionamiento de la participación y del control democrático sobre decisiones claves que afectan las condiciones de vida de los grupos menos favorecidos de la población.

A este respecto es fundamental entender cabalmente el nudo del problema que está por detrás de la posibilidad de un acuerdo democrático de fondo entre grupos cuyos intereses en la superficie por lo menos son contrapuestos. Se trata de que "la combinación de democracia y capitalismo es en sí un compromiso: los que no poseen medios de producción consienten en la existencia de la propiedad privada del capital. Los que poseen ésta, consienten en la existencia de instituciones políticas que permiten a otros grupos ejercer efectivamente sus demandas respecto a la asignación de recursos y a la distribución del ingreso" (Przeworski y Wallerstein, 1982).

Para que este acuerdo no represente, en la expresión de Marx "sólo un estado de cosas espasmódico y excepcional, imposible como forma normal de la sociedad", se hace esencial entender que la naturaleza del acuerdo no es uno que afirme la dominación permanente de una clase en la sociedad, sino de que la estructura social puede evolucionar de acuerdo a principios y reglas democráticas, en el sentido de una mayor igualdad, y de un control más democrático de los factores que determinan las condiciones de vida, presente y futura, de todos los grupos en la sociedad.

1/ Juan Pablo II ha expresado elocuentemente esta idea en la Encíclica Laborem Excelsam.

1. Los derechos de los grupos más vulnerables y la desigualdad

En un nivel primario, una sociedad democrática debe hacerse cargo de apoyar a los sectores más desvalidos o más desfavorecidos en su acceso a las desiguales oportunidades existentes en cualquier sistema económico. Una sociedad democrática es, ante todo, una sociedad solidaria.

En términos de nuestra discusión previa, esto quiere decir que no es posible la estabilidad democrática, la que como hemos visto depende de su capacidad de responder a demandas mínimas, si acaso la política económica no tiene un marcado carácter redistributivo. Este se mide por la capacidad del Estado de afrontar positivamente la situación de los grupos más vulnerables en la sociedad (Foxley y Raczynski, 1983). En un sentido general, éstos son los grupos más pobres. Más específicamente, se trata de sectores heterogéneos que, por distintas razones, se encuentran en un estado de precariedad de vida o de inseguridad económica aguda. Son grupos marginales y marginados que se convierten en una denuncia muda de la inequidad institucional que lo permite.

La heterogeneidad de esta condición de vulnerabilidad, hace conveniente formular las alternativas de acción pública para remediar estas situaciones, en función de las necesidades más agudas de cada uno de los grupos específicos (Molina, 1982). Así, la precariedad de vida es mayor en los niños recién nacidos y en las madres que pertenecen a los grupos más pobres. También es alto en los niños desnutridos. Una sociedad democrática no puede ignorar este hecho y debe decidir, democráticamente, concentrar recursos en este sector altamente vulnerable de la población. Es el papel de la política económica orientar esos recursos al logro de esos fines.

La desigualdad de oportunidades se hace más presente en los niños y jóvenes al ingresar, y progresar por el sistema educacional. Es aquí donde se perciben las desventajas iniciales que provienen de un medio ambiente inadecuado, que no provee de estímulos para el desarrollo personal, ni a menudo, de las condiciones de nutrición, higiene y vivienda compatibles con un esfuerzo educacional sostenido. Estos factores condicionan no sólo la capacidad de ingreso al sistema educacional en sus varios niveles, sino también la posibilidad de mantenerse en él.

Es por ello que una política económica que procura perfeccionar la de

mocracia como sistema de vida, tiene que darle un contenido profundamente igualador de oportunidades al sistema educacional, como lo fué en el pasado en Chile. Pero tiene también que reforzar esta orientación con acciones que mejoren las condiciones ambientales en que viven las familias más pobres. Vivienda, entorno físico, saneamiento ambiental, acciones preventivas de salud y estimulación del niño y joven marginal a través de actividades comunitarias, son ejemplos de acciones redistributivas de profundo contenido democrático.

La inseguridad y precariedad económica de los más pobres está fuertemente asociada a las oportunidades de ocupación estable. Los pobres no son sólo los marginales. Son también los jóvenes que oscilan y transitan entre empleos inestables y de baja productividad. Son las mujeres jefes de hogar, que no disponen de las condiciones mínimas para atender las necesidades de su familia, mientras procuran entrenarse o rentrenarse para optar a empleos más estables y de mejor calidad. La organización de un sistema económico democrático tiene que hacer posible mejores condiciones para una subsistencia digna de estos grupos de la población.

No hay duda que una parte del camino se recorre reorientando el funcionamiento global de la economía hacia la multiplicación de las oportunidades de buenos empleos, como se ha reiterado antes en este trabajo. Pero algunas acciones específicas hacia la igualación de oportunidades para postular a esos buenos empleos son también indispensables, particularmente si se piensa en los jóvenes menos calificados y en las mujeres.

Por último, quienes por impedimentos físicos o de edad no pueden autosostenerse, son sujetos prioritarios de una acción estatal de contenido democrático. La satisfacción de las necesidades, en un nivel de vida digno para estos grupos, debe influir decisivamente las características del sistema de seguridad social que, reformulando el actual, se hará vigente después del régimen autoritario y de la política económica monetarista.

2. La rectificación de las condiciones iniciales de concentración del poder

Pero la acción redistributiva del Estado, después del monetarismo, no puede tampoco ignorar la desmedida concentración del poder a que llevó ese esquema económico. Los poderosos conglomerados que dominaron el mercado finan

ciero, el acceso al crédito externo y eventualmente controlar la propiedad de ramas enteras de la producción, también influyeron y todavía, por su sóla gravitación, las decisiones de política económica, si bien no sea en un sentido negativo: la magnitud de su deuda impide sanear el sistema de acuerdo al más fundamental de los principios del modelo. Esto es, haciendo que las pérdidas privadas sean de responsabilidad de quienes incurrieron en ellas, y no de toda la colectividad.

Lo anterior constituye sólo una de las ilustraciones de un problema más general. Este consiste en que no es posible concebir un sistema democrático que esté, de hecho, condicionado en esferas de decisiones que debieran reflejar el interés social, por el poder gravitante de uno o dos conglomerados financieros.

La crisis económica actual ha oscurecido el problema, al encontrarse intervenidos por el Estado la mayor parte de los bancos y financieras. Como de ellos depende un gran número de empresas, puede al menos transitoriamente considerarse a todas estas empresas como pertenecientes a un "area de propiedad social" de significación probablemente no inferior a la del pasado Gobierno de la Unidad Popular.

Más allá de la ironía que esta situación encierra, considerando los postulados ideológicos del monetarismo a la Chicago, ella plantea definiciones centrales dentro de una estrategia económica post-monetarista. Sin intentar zanjar aquí este complicado asunto, es posible sí señalar algunos cri- terios para comenzar a resolverlo.

El primero de ellos es que la existencia de poder económico tan concentrado como del que dispusieron los dos mayores grupos económicos en Chile, no parece compatible con un proceso de consolidación y profundización democrática. La concentración en ese grado hace, inevitablemente, que en condi- ciones claves prevalezca el interés particular en esos grupos, por sobre los intereses y objetivos de la colectividad.

Un segundo criterio es que se hace indispensable eliminar las condiciones que hicieron posible ese proceso de concentración. Esto supone se- parar tajantemente la gestión del sistema financiero de la del sistema pro- ductivo. Supone también que el primero se encuentre fuertemente regulado en

sus operaciones, con una gravitación significativa del Estado dentro del sis tema.

Los criterios anteriores son indispensables de aplicar con el objeto no sólo de recuperar la capacidad de orientar la acción pública en función del interés colectivo. También para reducir las excesivas desigualdades en estilos de vida, hábitos de consumo e influencia sobre todos los ámbitos de la sociedad que han prevalecido durante el experimento monetarista.

3. Las demandas de profundización de la democracia y el tema de la propiedad

Como ya se ha señalado, un acuerdo democrático, de fondo y leal, supone aceptar que el sistema político y económico deben evolucionar gradualmente, de modo que éste vaya acogiendo las demandas mínimas de las distintas partes que configuran ese acuerdo.

En el caso de Chile, ello significa enfrentar en toda su complejidad las demandas simultáneas de un sector privado que exige garantías a la propiedad y reducción de las amenazas, y una masa de trabajadores que plantea la profundización de la democracia como su aspiración fundamental.

La potencial contradicción entre estas demandas se hizo efectiva y se exacerbó en el pasado, entre otros factores, por el papel que jugaron las fuerzas políticas, de derecha, centro e izquierda, como mediadoras de estos conflictos. Debido a que cada una de estas fuerzas procesaba estas demandas a través de sus propios filtros ideológicos y éstos se habían configurado co mo proyectos totalizantes y excluyentes, la instancia política, en lugar de cumplir una función de negociación entre las partes, amplificaba los elemen tos de confrontación entre ellas.

Examinemos ahora en más detalle la cuestión de la demanda de uno de estos sectores, los trabajadores, por una profundización de la democracia. ¿Cuál es el contenido más preciso de esta demanda? Hay tres fuentes posibles para clarificar esta pregunta. Una es el examen de las demandas que históricamente plantearon los trabajadores al sistema democrático en Chile. Otra es el análisis de las formas que tomó esta demanda después que pasó los filtros políticos a que aludimos anteriormente. Una tercera dice relación con las experiencias vividas por los trabajadores durante el régimen autoritario.

Las demandas que históricamente y hasta 1970 hicieron los trabajadores, según lo muestran varios estudios, pueden resumirse en la siguiente frase: democratización sin demandas radicales (Pizarro, 1978), (Campero y Valenzuela, 1981). Un análisis del contenido de éstas demandas para el período 1890-1970, muestra que consistieron en demandas por mejores remuneraciones, por reglamentación de las condiciones generales del trabajo, por el derecho a sindicalización y huelga, por el status jurídico de la organización sindical y por mejores servicios de bienestar para los trabajadores (Pizarro, 1978).

En la medida que los trabajadores fueron tomando conciencia de su poder político, reforzado ello por su creciente inter-relación con las fuerzas políticas, esta demanda fue haciéndose más global. Se expresó primero como una aspiración por "reordenar las prioridades de acción del Estado", y, por lo tanto, por participar en decisiones que los afectaran a nivel nacional y sectorial (Campero, y Valenzuela, 1981). Hasta 1970, sin embargo, estas demandas no se expresaban como un intento de cambio radical del sistema político y económico.

Cuando afirmamos lo anterior, nos referimos obviamente a las aspiraciones que el movimiento sindical expresaba en sus instancias normales de negociación colectiva o con la autoridad del gobierno. Con ello no desconocemos la existencia de proyectos radicales de transformación que habían sido, por décadas, impulsados por dirigentes sindicales marxistas en el seno de las organizaciones de trabajadores.

Estos dirigentes, y como producto de las violentas luchas reivindicacionistas de los años 1920^s, habían ya adquirido lo que Pizarro llama "una conciencia política precoz". Constituían entonces una punta de lanza de los partidos marxistas en el movimiento obrero y aunque aceptaban plantearse como dirigentes en el plano meramente reivindicativo y democratizador del sistema, al mismo tiempo, al madurar las condiciones políticas, comenzaron a hacer sus demandas más y más radicales. Tal vez la campaña de Allende en 1970 marca el punto de inflexión, en que sectores importantes de los trabajadores adhieren al proyecto político de la Unidad Popular, radicalizando al hacerlo, sus demandas. Estas adquieren un contenido revolucionario, básicamente centradas en exigencias de transformación radical de la estructura de propiedad.

El "propietarismo", es decir el énfasis desmedido en la estructura de propiedad como condición de existencia y perfeccionamiento de la democracia, fue una característica predominante de todos los proyectos políticos vigentes en Chile hacia los 1970^s. Naturalmente esto no ocurrió por casualidad. Al radicalizarse la izquierda y plantear como el punto central de su proyecto político el que la propiedad privada de los medios de producción constituía la contradicción básica del sistema y lo que impedía tanto el crecimiento económico como la democratización, cambió repentinamente la arena de la confrontación desde divergencias en cuanto a velocidad y contenido de las reformas al sistema vigente, hacia una confrontación global en la que todo estaba en juego: la alternativa se planteaba entre capitalismo o socialismo. Entre propiedad privada y propiedad social. Entre democracia liberal o dictadura del proletariado. La Democracia Cristiana fue llevada también a este tipo de definiciones. Su versión del "propietarismo" como proyecto político, se expresó en la fórmula de la propiedad comunitaria.

Desde el punto de vista que aquí nos interesa, vale decir de la demanda de los trabajadores, ésta se fracciona en este período de acuerdo a su participación en los varios proyectos políticos. Aquella fracción que adhiere al proyecto de la Unidad Popular expresa ahora su demanda como una aspiración por propiedad social y por socialismo. El proyecto político se convierte en un proyecto de clase. Se trata del proyecto de los trabajadores que busca conformar toda la sociedad de acuerdo a sus intereses de clase.

La crisis de esta forma de hacer política y de expresar las demandas, es demasiado evidente y sus consecuencias demasiado dramáticas como para detenerse aquí en un examen crítico de ellas. Este exámen autocrítico está, por demás, teniendo lugar, con distintos grados de intensidad, por parte de varios grupos de izquierda y centro, y en algún grado y con las dificultades propias del clima represivo vigente, por las organizaciones de trabajadores 1/.

1/ Una excepción es el Partido Comunista que sigue férreamente adherido a las tesis leninista.

Pero es conveniente no saltar a la conclusión simplista que, porque esta revisión autocrítica esté en algún grado ocurriendo, ello vaya a significar el abandono repentino de las visiones propias, de la socialización forjada en las propias circunstancias de vida y en las luchas reivindicativas del pasado por parte de los trabajadores. En otras palabras, no es posible ni conveniente negar que las demandas por una mayor democratización económica y política forman parte de la tradición histórica de estos grupos sociales. Un enfoque económico alternativo no puede ignorar esta realidad.

¿Hasta dónde estas legítimas demandas están condicionadas por el régimen de propiedad? Nuevamente la respuesta hay que extraerla de la experiencia histórica más que de las elaboraciones puramente teóricas. Cualquier lectura desapasionada de la historia del Chile contemporáneo señala que, durante las últimas décadas, el sistema político y el económico fueron capaces de ir satisfaciendo gradualmente las demandas de los trabajadores (Moulian, 1983). Esto ocurrió a pesar de que no se introdujeron cambios radicales en el régimen de propiedad. Por cierto, estos resultados sólo fueron posibles por una decidida acción del Estado, que se proyectaba tanto al nivel de las políticas económicas como de la esfera productiva, con un sentido redistributivo y democratizador.

Por otro lado, la experiencia del Area de Propiedad Social como instrumento para la satisfacción de las demandas de los trabajadores, no puede desde este punto de vista, considerarse positiva. Es cierto que el experimento no tuvo el tiempo necesario para constituir un test definitivo. Cierto es también que las condiciones políticas eran de tal manera disruptivas, que las posibilidades de programación más racional del funcionamiento de las empresas estatales en el período de la UP, se encontraban severamente limitadas.

Pero la enorme magnitud de los desequilibrios económicos que se generaron a partir del APS no pueden ignorarse, porque ellos indirectamente repercutieron en que las demandas de los trabajadores por mejores condiciones de vida y salarios se vieran seriamente comprometidas ya a partir de 1972. No debe olvidarse que el déficit de operación del APS llegó a ser del orden de un 10% del PGB, el que fue financiado mediante emisión. La inflación resultante afectó el poder de compra de los trabajadores y generó las inequitati-

vas situaciones que acompañan al surgimiento de un mercado negro de abastecimiento en los alimentos básicos.

Por último cabe preguntarse, si a pesar de no ser especialmente representativa de las demandas históricas de los trabajadores y pese al pobre desempeño del APS, acaso las transformaciones radicales de la propiedad constituirían una respuesta a las aspiraciones de los trabajadores hoy día. Esta hipótesis podría adquirir verosimilitud en un escenario de agravamiento y profundización de la crisis económica y de la crisis política que hoy la acompañan.

De hecho, como se ha destacado anteriormente, el desenlace del experimento monetarista ha significado la intervención por el Estado del sistema financiero y de un buen número de empresas productivas. Desde este punto de vista, una demanda de estatización de estos activos no se encuentra fuera de las posibilidades 1/. Ella se haría verosímil porque es fácil argumentar que no habrá razón valedera para devolver activos que empresarios privados perdieron por malos negocios. ¿Porqué habría de cubrir las pérdidas toda la comunidad nacional, para luego devolver las empresas saneadas a sus antiguos dueños?

Como lo señalamos en la sección anterior hay fuertes argumentos para desconcentrar la propiedad de los dos más poderosos conglomerados o grupos económicos en Chile. Esos niveles de concentración son claramente incompatibles con un ejercicio pleno de la capacidad de decisión del Estado y con una expresión verdaderamente democrática de voluntades.

Pero más allá de la corrección de las formas agudas de concentración de activos y de poder económico ¿existe hoy en Chile una demanda radicalizada por expropiaciones de empresas? ¿es en torno a la propiedad de las empresas que se define la demanda de los trabajadores hoy día? La respuesta es probablemente un no condicionado. Después de diez años de ver sus derechos

1/ El antecedente histórico de este tipo de procesos no se encuentra tan lejano. El origen del poderoso sector de empresas estatales en Italia y Austria se originó precisamente como respuesta a una presión popular, al momento del desplome de Mussolini y de Hitler, para expropiar o mantener en el área pública empresas controladas por los colaboradores más cercanos del régimen.

más elementales atropellados, los trabajadores aspiran, y así lo manifiestan en los foros de que disponen, a recuperar esos derechos a retomar la trayectoria histórica de reivindicación de sus condiciones de vida y trabajo. Muy particularmente, luego de haber sufrido tasas de desocupación que más que triplican las históricas, aspiran a un trabajo estable, que haga posible mantener una vida digna. Y reivindican también crecientemente la democracia como sistema de convivencia 1/.

Pero la ausencia de las expropiaciones de empresas como parte de la demanda de los trabajadores después del autoritarismo, es un no que está condicionado a la evolución del proceso de transición desde el régimen autoritario. A mayor rigidez de éste y lentitud en la evolución, mayor radicalización de las fuerzas políticas tradicionalmente aliadas a sectores importantes del sindicalismo. Mayor peso adquirirían dentro de ellos las corrientes marxistas más ortodoxas, hoy representadas por el PC. No es implausible que, como producto de un cuadro político fuertemente radicalizado, la demanda por una extendida versión del APS surgiera nuevamente. Ello representaría la vuelta a la política confrontacional, de clases y, por tanto, excluyente. No es éste, a nuestro juicio un escenario en el que es posible consolidar una democracia estable.

Pero el punto más general que surge de la discusión anterior es que las demandas de los trabajadores, como las de cualquier grupo social, están influidas tanto por una trayectoria histórica, como por las condiciones económicas y políticas imperantes en una coyuntura dada. Estas últimas apuntan hoy hacia una valorización de todos los factores que hacen posible, para los trabajadores, una vida digna. Este objetivo está más cercano del logro de un empleo estable, de un mejoramiento de las oportunidades de educación y del entorno físico y cultural, del logro de garantías de defensa frente a la arbitrariedad y al poder abusivo, cualquiera sea su origen, y de la participación más democrática posible en las decisiones que afectan las condiciones de vida de los trabajadores.

1/ Un ejemplo reciente es el del petitorio de los trabajadores del cobre con motivo de la Segunda Protesta Nacional (junio 1983).

Como no es obvio que estos legítimos objetivos se lograrán mediante la extensión, a más y más esferas, de la propiedad estatal (cuáles son, entonces, los mecanismos a través de los cuales los trabajadores pueden obtener una garantía de que el sistema económico hará posible, no sólo hoy, sino a futuro, el mejoramiento de sus condiciones de vida? Porque si se tiene una satisfactoria respuesta a esta interrogante la existencia de formas plurales de propiedad incluyendo un amplio y garantizado espacio para la propiedad privada no se hace incompatible con el objetivo de una democracia profundizada, en la que vaya mejorando sistemáticamente la posición de los trabajadores y de los grupos sociales inicialmente más favorecidos.

La respuesta a esta crucial pregunta tiene varias dimensiones. Algunas de ellas pertenecen al plano estrictamente político y dicen relación con el perfeccionamiento de las instituciones democráticas de tal modo que reflejen mejor, y no sólo al nivel del gobierno central, la voluntad de las mayorías nacionales. Ello supone la participación en las decisiones por parte de los trabajadores y de los grupos sociales que tradicionalmente han detentado una menor cuota de poder en el sistema.

En el plano económico, la respuesta también tiene varias dimensiones. La existencia de un Proyecto Nacional de Desarrollo que sea compartido por una mayoría estable y que se oriente en torno al tipo de objetivos que han constituido el tema central de este trabajo, representaría una primera y fundamental garantía de un mejoramiento sustancial, presente y futuro, de las condiciones de vida de los trabajadores.

Una segunda dimensión, vinculada indirectamente al tema de la propiedad, dice relación con el desarrollo de mecanismos que permitan un control más democrático, con participación de los trabajadores, del uso de los recursos de inversión en la economía. Se trataría de garantizar, hasta donde esos mecanismos de control democrático fueran eficaces, el uso de la inversión en los fines socialmente deseados por la colectividad. Dentro de estos fines, el de generar mayores niveles de producción y consecuentemente de ingreso, y más y mejores empleos para los sectores que no son los propietarios del capital, adquirirían particular relevancia. De esta forma, los beneficios de participación dentro del sistema democrático, con un régimen mixto de propiedad, no serían altamente inciertos, sino que estarían crecientemente garantizados a futuro para los sectores no propietarios del capital.

Cuadro 1. COMPOSICION SECTORIAL DE LA PRODUCCION Y EL EMPLEO
(porcentajes)

	1970		1974		1978		1981		1982	
	Producción	Empleo								
Agricultura	8,5	22,0	8,3	17,5	8,4	17,1	7,7	15,8	8,5	8,5
Industria	25,6	17,8	25,5	18,5	22,5	17,8	21,2	17,5	18,9	18,9
Total sectores productivos a/	48,9	50,5	48,8	46,2	43,3	42,9	43,2	41,3	42,1	42,1

a/ Se refiere a agricultura, pesca, minería, industria manufacturera y construcción.

Fuente: Producción: Nueva versión de Cuentas Nacionales, en pesos de 1977, Banco Central de Chile, (1983), Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982 y Boletín Mensual 663, mayo 1983.
Empleo: ODEPLAN Banco Central (1983), ibid.

Cuadro 2. INDICES DE EMPLEO Y PRODUCCION INDUSTRIAL

	Empleo	Producción	
		a/	b/
1970	100,0	100,0	100,0
1974	110,4	107,3	108,6
1975	100,0	82,1	78,1
1976	92,6	92,2	81,9
1977	92,1	100,7	90,2
1978	92,0	110,9	96,9
1979	91,0	120,0	104,4
1980	87,2	124,8	110,6
1981	86,3*	124,9	110,9
1982	68,1*	103,0	84,2
Tasa promedio anual 1974-82	- 5,9%	- 0,5%	- 3,1%

* Cifras provisionarias estimadas en base a encuesta nacional de la Universidad de Chile. Ocupación en industria manufacturera

Fuentes: Empleo: Sofofa
Producción: a/ Sofofa, b/ INE

Cuadro 3. INDICADORES DE ESTRATEGIA DE DESARROLLO

	PGB Tasa Crecim. per cápita. 1960 - 1978	PGB Manufacturero		Export Manuf.		Exportación	
		% PGB Total	1978	% E Total	1977	% PGB	1978
52 países (*)	3,7	22	25	14	37	15	21
Tunez	4,8	8	12	10	34	20	31
Corea	6,9	12	24	14	85	3	34
Taiwán	6,6	22	38	nd	49	11	59
Brazil	4,9	26	28	3	26	5	7
Portugal	5,9	29	36	55	70	17	20
Yugoslavia	5,4	36	nd	37	69	14	17
Grecia	6,0	16	19	10	60	9	17
Singapur	7,4	12	26	26	44	163	164
España	5,0	27	30	22	71	10	16
Israel	4,2	23	26	61	80	14	44
Países Industriales	3,7	30	27	66	76	12	18

(*) Países de ingreso medio

Fuente: J. Behrman (1983)

Cuadro 4. INGRESOS BRUTOS DE CREDITOS Y TASAS
DE INTERES INTERNACIONALES

	Ingresos brutos de créditos (millones de US\$ de 1977)	Tasas de interés internacional	
		Libor	Prime
1970	941,0		
1974	1.063,9		10,81
1975	1.109,1	7,72	7,86
1976	1.086,4	6,12	6,84
1977	1.390,3	6,41	6,83
1978	2.559,1	9,25	9,06
1979	2.691,2	12,14	12,67
1980	3.270,1	13,95	15,21
1981	4.639,8	16,78	18,25
1982	2.238,2	13,56	14,75

Fuente: R. Ffrench-Davis

Cuadro 5. AMERICA LATINA: CRECIMIENTO DEL PGB PER CAPITA

	1965-70	1970-74	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
América Latina	3,1	4,5	1,1	2,8	2,2	2,4	3,9	3,3	-1,0	-3,3
Argentina	2,9	3,8	-2,2	-1,5	4,7	-5,1	5,8	0,2	-7,2	-6,1
Bolivia	3,6	3,3	2,4	4,2	0,8	0,5	-0,8	-2,0	-3,2	-9,8
Brasil	4,7	8,6	3,1	6,3	2,1	3,5	3,9	5,5	-4,2	-1,8
Colombia	2,9	4,4	1,6	2,4	2,6	6,6	2,9	1,8	0,3	-0,8
Ecuador	2,4	5,0	3,7	6,0	4,3	8,2	1,9	1,6	1,1	-1,1
México	3,4	2,8	2,4	1,1	0,4	5,0	6,0	5,2	5,0	-2,9
Perú	0,9	3,8	1,8	-0,7	-2,7	-3,1	1,3	1,0	1,1	-2,0
Uruguay	1,3	0,6	4,5	3,8	1,3	5,6	8,9	3,0	-1,3	-10,0
Venezuela	1,2	1,7	2,2	4,6	3,1	-0,4	-2,5	-4,5	-2,7	-3,3
Chile	1,9	0,8	-14,4	1,8	8,0	6,4	6,5	6,0	3,9	-15,5

Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina, varios años y Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana en 1982, Notas sobre la Economía y el Desarrollo de América Latina N° 373, enero de 1983; Chile, Banco Central, Cuentas Nacionales de Chile 1960-80 y Boletín Mensual, marzo de 1983.

Cuadro 6. CHILE. SALARIOS, TIPO DE CAMBIO Y TASA DE INTERESES

	Sueldos y salarios reales (1)	Tipo de cambio real (2)	Tasa de interés real de coloca- ción (3)
1970	100,0	30,82	
1974	65,1	40,17	
1975	62,9	55,16	121,0
1976	64,8	44,46	51,2
1977	71,5	36,98	39,4
1978	76,0	40,88	35,1
1979	82,3	39,77	16,9
1980	89,5	34,49	12,2
1981	97,7	29,06	38,8
1982	97,2	33,75	35,2
Abril 1983	86,8		

Fuentes: (1) ISS e IPC, INE e IPC corregido

(2) $TCR = TCN \times \frac{IPE}{IPC}$

(3) J.P. Arellano (1983) "De la liberalización a la intervención: el mercado de capitales en Chile 1974-83", CIEPLAN, mimeo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ADAMS, F. G. (1983), "Criteria for U.S. Industrial Policy Strategies", en F. Adams y L. Klein, (eds), Industrial Policies for Growth and Competitiveness, Lexington Books, Lexington, Mass.
- ARELLANO, J.P. (1983), "De la liberalización a la intervención: el mercado de capitales en Chile 1974-1983", mimeo CIEPLAN.
- BALLANCE, R., ANSARI J. y H. SINGER (1982) The International Economy and Industrial Development, Allanheld, Ossmun Publishers, New Jersey.
- BANCO CENTRAL (1983), Indicadores Económicos y Sociales, 1960-1982.
- BEHRMAN, J. (1983), "Developing-Country Perspective on Industrial Policy" en F. Adams y L. Klein, eds. ibid.
- BHAGWATI, J. y T.N. SRINIVASAN (1979), "Trade Policy and Development" en Dornbusch, R. y Frenkel, J. (eds.), International Economic Policy, Johns Hopkins Press, Baltimore.
- BLUESTONE, B. y B. HARRISON (1982), The Deindustrialization of America, Basic Books, New York.
- BOLLINO, C.A. (1983a), "Industrial Policy: a Review of European Approaches", en F. Adams y L. Klein (eds.), ibid.
- (1983b), "Industrial Policy in Italy: A Survey", en F. Adams y L. Klein, ibid.
- CAMPERO, G. y J.A. VALENZUELA (1981), "El movimiento sindical chileno en el capitalismo autoritario", ILET, Santiago
- CORFO (1970), Estrategia de desarrollo industrial, Santiago.
- CORTAZAR, R, A. FOXLEY y V. TOKMAN (1983), Argentina y Chile, herencias del monetarismo, Buenos Aires, por aparecer.
- CHALLENGE (1980), "The Crisis of the Swedish Welfare State", Nueva York, julio.
- DE WITT, F. (1983), "French Industrial Policy from 1945-1981", en F. Adams y L. Klein (eds.), ibid.
- FAJNZYLBER, F. (1981), "Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático", en Revista de la Cepal N°15, Santiago
- FFRENCH-DAVIS, R. (1979), Economía Internacional, Fondo de Cultura Económica, México.

- (1981), "Nuevas formas de inestabilidad externa en América Latina", en Colección Estudios CIEPLAN N° 6, Santiago.
- (1983), "El experimento monetarista en Chile: una síntesis crítica", Colección Estudios CIEPLAN N°9, Santiago.
- FERMAN, L. y GORDUS, J. (1979), Mental Health and the Economy, Upjohn Institute for Employment Research, Michigan.
- FERRER, A. (1982), La Postguerra, El Cid Editor, Buenos Aires.
- FOXLEY, A. (1982a), "Experimentos neoliberales en América Latina", Colección Estudios CIEPLAN N° 7, Santiago.
- (1982b), "Algunas condiciones para una democratización estable: el caso de Chile", Colección Estudios CIEPLAN N°9, Santiago.
- y D. RAZCZYNSKI (1983), "Grupos vulnerables en situaciones recesivas: el caso de los niños y jóvenes en Chile", Mimeo, Unicef, Nueva York.
- GARCIA, N. y M. MARFAN (1983), "Estructura industrial y eslabonamientos de empleo", mimeo Prealc, Santiago.
- GEIGER, T. (1979), Welfare and efficiency, their interactions in Western Europe and implications for international economic relations, Macmillan Press, Londres.
- GORDUS, J. JARLEY, P. y L. FERMAN, Plant closings and economic dislocation, Upjohn Institute of Employment Research, Michigan
- KEYNES, J.M., The collected writings of John Maynard Keynes, Vol XXI, Cambridge University Press, Cambridge.
- KLEIN, L. (1981), "Supply side economics", Ciclo de Conferencias, Universidad de California, Berkeley.
- MELLER, P. y M. MARFAN (1981), "Pequeña y gran industria: generación de empleo y sectores claves", Estudios CIEPLAN N°20, Santiago.
- MOLINA, S. (1982), "La pobreza, descripción y análisis de políticas para superarlas", en Revista CEPAL N°18, Santiago.
- MOULIAN, T. (1983), Democracia y socialismo en Chile, Ediciones FLACSO, Santiago.
- MUÑOZ, O. (1982), "Economía política de la industrialización chilena", Apuntes CIEPLAN N°37, Santiago.

- PERRY, G. (1982), "Política económica colombiana durante la última década", Mimeo, Bogotá.
- PIZARRO, C. (1978), "Rol de los sindicatos en Chile", Estudios CIEPLAN N°22, Santiago.
- PRZEWORSKI, A. y WALLERSTEIN, M. (1982), "Capitalismo y democracia: una reflexión desde la macroeconomía", en Crítica y Utopía N°8, Buenos Aires.
- REICH, R. (1983), The next american frontier, Times Books, Nueva York.
- REVISTA DE ECONOMIA, UNIVERSIDAD DE CHILE (1982).
- ROBINSON, D. (1973), Incomes policy and capital sharing in Europe, Croon Helm, Londres.
- SABEL, Ch. (1982), Work and politics, the division of labor in industry, Cambridge, University Press, Cambridge.
- SHYDLOWSKY, D. (1982), "Alternative Approaches to short term economic management in less developed countries", en T. Killicke (ed.), Adjustment and financing in the developing world, IMF, Washington.
- THUROW, L. (1983), Dangerous currents, the state of economics, Random House, Nueva York.
- TIME (1983), mayo.
- UNIVERSIDAD DE CHILE, DEPARTAMENTO DE ECONOMIA (1982), Ocupación y desocupación, Encuesta Nacional.