1

COLECCION

estudios CIEPLAN

inflación : Brasil y Chile

ALEJANDRO FOXLEY

pequeña industria

PATRICIO MELLER / OSCAR MUÑOZ

financiamiento externo

JUAN EDUARDO HERRERA / JUAN MORALES

aranceles, empleo e integración

RICARDO FFRENCH-DAVIS

PRESENTACION

Con esta Colección de Estudios CIEPLAN *se inaugura una nueva forma de publicación de trabajos de la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica. A partir de este volumen se agruparán varios Estudios* CIEPLAN *en colecciones que aparecerán periódicamente, con un mínimo de dos volúmenes al año. Los Estudios, incorporados ahora en esta Colección, mantendrán su número correlativo a partir de los treinta y dos Estudios ya publicados. Esta Colección también podrá incluir contribuciones de las Series Notas Técnicas y Apuntes* CIEPLAN.

En esta forma CIEPLAN *espera hacer más accesibles sus publicaciones al público interesado en ellas.*

ESTUDIOS
CIEPLAN
33

INFLACION CON RECESION: LAS EXPERIENCIAS DE BRASIL Y CHILE *

ALEJANDRO FOXLEY

La persistencia de la inflación acompañada de alto desempleo es un fenómeno que atrae crecientemente la atención de economistas y científicos sociales. En América Latina el fenómeno que algunos llaman "estanflación", se ha dado no pocas veces en coexistencia con la aplicación de programas de estabilización económica. Interesa en este trabajo examinar dos casos de aplicación de programas de estabilización, en los cuales se manifestó durante un período prolongado una persistente estanflación. Indagaremos en las próximas páginas acerca de la relación entre ambos procesos, vale decir, entre las políticas de estabilización aplicadas y el fenómeno de la inflación con recesión.

Nos referiremos en concreto a los programas de estabilización puestos en práctica en Brasil durante el período 1964-1968 y la reciente expe-

---

* Trabajo presentado a la Conferencia sobre "Políticas de Estabilización en América Latina", organizada por el Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC, junio 20-22, 1979. La investigación que dio origen a este estudio se inscribe dentro del Programa de Investigaciones sobre Distribución del Ingreso y Empleo de la OIT y fue iniciada mientras el autor se encontraba invitado por el Departamento de Economía del MIT. Constituye una etapa preliminar de un proyecto comparativo más amplio que se desarrolla conjuntamente con CEBRAP en Brasil y CEDES en Argentina. El autor desea agradecer especialmente la valiosa colaboración de Jorge Marshall en este trabajo. Así también los comentarios de los colegas de CIEPLAN y PREALC. Además los de J. Foxley, E. García, C. Marinho, J. Ramos, V. Tokman y R. Zahler quienes tuvieron la paciencia de leer detalladamente el manuscrito y ofrecer valiosas sugerencias. La responsabilidad por el contenido es, por supuesto, enteramente del autor.

riencia de Chile entre 1973 y 1977. Los programas de estabilización en estos dos países durante los períodos señalados corresponden en línea gruesa a una vuelta a la ortodoxia económica después de intentos inmediatamente anteriores de alterar el modo de funcionamiento de estas economías con un claro contenido redistributivo.

En lo político, los períodos a analizar corresponden a la fase de establecimiento y consolidación de regímenes militares, como respuesta al alto "grado de amenaza" que representaban los regímenes populistas o de transición al socialismo que los antecedieron [1], y a los fuertes desajustes económicos generados durante la vigencia de esas experiencias.

Al centrar nuestro estudio en los dos casos históricos señalados, restringimos el análisis de la estanflación a una forma muy particular de este fenómeno. Se trata de procesos en los que lo que ocurre en la esfera de las políticas de estabilización, está estructuralmente ligado al marco político dentro del cual estas políticas se aplican.

La relación entre ambas esferas es múltiple. Pero vale la pena enfatizar al menos dos. La primera, bastante obvia, es que es precisamente la presencia de regímenes autoritarios la que hace posible, en los dos casos nacionales y períodos a estudiar, la aplicación de políticas de marcado corte ortodoxo, que implican fuertes caídas en los salarios reales y tendencias recesivas por un prolongado período.

La segunda, es que las políticas de estabilización se encuadran dentro de un conjunto más amplio de medidas destinadas a alterar las formas de funcionamiento de la sociedad y de la economía en particular. Se trata de dar un papel protagónico a los grupos capitalistas privados, los que habían sido parcialmente desplazados de los centros de decisión política y económica, debido a la presencia creciente del Estado y de los trabajadores en las experiencias políticas anteriores. De allí que pueda decirse que las políticas de estabilización forman parte de un conjunto más amplio de políticas que los regímenes en cuestión han frecuentemente llamado de "recuperación" o de "normalización".

En el ámbito más delimitado de la economía, puede sostenerse que las políticas económicas aplicadas en Brasil a partir de 1964 y en Chile desde 1973, comparten algunas características fundamentales: primero, buscan eliminar los desajustes en las esferas de los precios, monetaria, fiscal y del sector externo. Segundo, procuran reducir drásticamente la influencia sobre el nuevo sistema económico y político que pudieran ejercer los grupos, supuestamente antagónicos, de los trabajadores. Para lograr este objetivo, se modifica o suprime la legislación laboral y se inicia la aplicación de una política de represión de los salarios reales. Tercero, se trata de generar un nuevo modelo de desarrollo en el largo plazo, con mayor apertura externa y en el que se busca modificar los patrones de acumulación. Y cuarto, se persigue reorientar el excedente económico ha-

1 La expresión se usa en el sentido del análisis de O'Donnell. Ver G. O'Donell, *Modernización y Autoritarismo*. Ed. Paidós, B. Aires, 1972.

cia el sector capitalista privado, nacional o extranjero, con la meta de que sea éste el que tomando el control de las posiciones dominantes en la economía, la haga operar sobre las bases del libre mercado.

Una hipótesis central de este trabajo es que sin una perspectiva que tome en cuenta estos cuatro grandes objetivos simultáneos de las políticas económicas aplicadas en Brasil 1964-1968 y Chile 1973-1977, no es posible entender sus resultados.

Una segunda hipótesis sería que la lentitud del proceso estabilizador y la profundidad de la recesión que lo acompaña, tiene que ver con los intentos de lograr estos objetivos usando el instrumental restringido de la ortodoxia estabilizadora. Pero antes de entrar en estos temas es conveniente hacer una breve observación metodológica.

Dada la variedad de objetivos de la política económica en estos períodos de implantación de regímenes autoritarios, puede ser conveniente distinguir varios planos diferentes en la evaluación sistemática de las políticas de estabilización y de su impacto sobre la inflación y el desempleo. Aunque las posibilidades metodológicas son múltiples, en este trabajo nos proponemos explorar los siguientes cuatro planos de análisis: en primer lugar, intentaremos evaluar las políticas ortodoxas de acuerdo a su propia lógica interna, es decir analizar la eficacia relativa de los instrumentos estabilizadores propiamente ortodoxos, especialmente el control monetario.

Segundo, haremos una evaluación de las políticas de acuerdo a la coherencia entre los instrumentos aplicados y la situación económica a la cual se aplican. Se trata en este caso de apreciar la "consistencia técnica" de las políticas, más allá del credo ortodoxo. Será necesario examinar aquí las condiciones iniciales y la capacidad de adaptación en la aplicación de las políticas cuando las condiciones estructurales son diferentes a los supuestos de funcionamiento de la ortodoxia.

En un tercer plano, se explorará la relación de las políticas de estabilización con el nuevo modelo de crecimiento que se trata de implementar, tanto en lo que se refiere a los sectores dinámicos, como a los procesos de acumulación. La coincidencia en el tiempo de las políticas de estabilización con medidas de cambio estructural puede implicar conflictos entre ambas, que resulten en prolongación del período inflacionario y eventualmente en mayor desempleo.

En cuarto lugar, consideraremos la relación entre los instrumentos utilizados en el esfuerzo estabilizador y la "necesidad política" de producir una reorientación rápida del excedente hacia los nuevos actores del proceso económico. Esta "necesidad" puede proveer una nueva racionalidad que explique el porqué los instrumentos escogidos dan lugar a una cierta sustitución entre los objetivos de estabilización y los de redistribución del excedente.

Naturalmente que la amplitud de un estudio que quisiera incluir exhaustivamente los cuatro planos señalados es tal que se hace impracticable intentarlo en este trabajo. El objetivo es más modesto. Nos interesa solamente desarrollar algunas hipótesis tentativas en torno a la pregunta

central que nos preocupa: por qué las políticas de estabilización generan un prolongado período de recesión con desempleo.

El estudio es exploratorio. Como tal, planteará interrogantes y temas de discusión que no pretende resolver exhaustivamente. Ellos serán motivo de investigaciones futuras. La herramienta metodológica que utilizaremos es la del análisis comparativo de casos, con todas sus limitaciones. Entre éstas se encuentran las de las diferencias específicas en los casos nacionales a comparar. En concreto, las principales diferencias entre los casos de Brasil y Chile surgen del diferente tamaño de sus economías y de la magnitud relativa de los desequilibrios iniciales que debían subsanarse a través de las políticas de estabilización. En cuanto al primer factor, el mayor tamaño de Brasil había hecho posible un más significativo avance en el proceso de industrialización, al momento de aplicación de las políticas ortodoxas, que en el caso de Chile. Respecto del segundo factor, como se verá en la sección siguiente, los desequilibrios iniciales eran más acentuados en la economía chilena durante 1973 que en la de Brasil en 1963 y 1964. Ambos factores influyen en los resultados de las experiencias. Sin embargo, en la medida en que se hacen explícitos en la comparación, no deberían invalidar las conclusiones. Particularmente si el foco del análisis estará centrado en la comparación de las políticas de estabilización, donde el marco de aplicación de la ortodoxia constituye un terreno ampliamente común en ambas experiencias.

El trabajo se organiza en seis secciones aparte de esta introducción. En la primera se tipifican las políticas ortodoxas y se describen sus resultados en los casos de Brasil y Chile. En la segunda se examina la coherencia interna de las políticas ortodoxas y algunos de los problemas encontrados en su aplicación. En la tercera sección se analiza su coherencia más allá de la ortodoxia, según las condiciones iniciales y comparando algunos supuestos de la ortodoxia con el modo de funcionamiento de estas economías. En la sección cuatro se discute la interrelación entre las políticas de estabilización y el modelo de largo plazo. La quinta sección se dedica a explorar la conexión de las políticas de corto plazo con los procesos de reasignación del excedente en la economía. En la sección seis se hacen algunas consideraciones finales acerca de los casos estudiados.

I. LAS POLITICAS ORTODOXAS Y SUS RESULTADOS

Los programas ortodoxos de estabilización tienen su origen intelectual en la versión monetaria de la teoría económica neoclásica. Según esta corriente de pensamiento "la inflación es siempre y en cualquier lugar un fenómeno monetario" [2]. Como puede suponerse, afirmación tan tajante

2 La expresión es de Milton Friedman. Ver M. Friedman, *Dollars and Deficits*, Prentice Hall, 1968.

ha suscitado un prolongado y no siempre tranquilo debate en la literatura económica de la última década. No nos interesa en esta sección ni en este trabajo hacer referencia a esa discusión, la que se describe en varias revisiones sistemáticas de la literatura sobre el tema[3]. Nuestro objetivo más limitado es describir someramente las características principales de las políticas de estabilización a que da lugar el enfoque ortodoxo.

Este descansa en la visión que la inflación está causada "siempre y en cualquier lugar" por un exceso de dinero en la economía. Esto generaría una propensión a gastar, particularmente por parte del gobierno, por sobre los recursos reales disponibles. Si a esto se agregan, según este enfoque, ineficiencias en el sistema de precios provocadas casi siempre por la intervención del Estado en las decisiones económicas, el fenómeno inflacionario se vería reforzado debido a la mala asignación de recursos resultante del intervencionismo estatal.

A partir de un diagnóstico de este tipo, se deriva un conjunto de recomendaciones de política que pueden sintetizarse de la siguiente manera: a) La contención de la inflación debe descansar en el control de la cantidad de dinero como variable fundamental; b) Este mecanismo se refuerza con la aplicación de una estricta política fiscal hasta reducir drásticamente el déficit de este sector; c) Deben controlarse los salarios, por ser un factor alimentador de las presiones inflacionarias generadas por el exceso de demanda, y d) Se liberan los precios, con el fin de hacer operar el mercado como asignador de recursos, lo que garantizaría una mayor eficiencia en el aparato productivo. El mayor crecimiento económico resultante ayudaría en el proceso estabilizador.

Detrás de este conjunto de medidas hay elementos valóricos funcionales a una reducción en la importancia del Estado en la economía y al control del sector asalariado. Ello se desprende del énfasis en la inevitable ineficiencia del sector público y en la paradoja de que se proponga simultáneamente liberar precios y controlar salarios, rompiéndose de este modo la supuesta neutralidad en el manejo de las políticas hacia los diversos sectores.

No cabe duda que en términos gruesos los programas de estabilización en Brasil 1964-1968 y Chile 1973-1977 se atienen a las pautas que antes describíamos como características de los enfoques ortodoxos[4]. En am-

3 Ver, por ejemplo, J. Tobin, "Inflation and Unemployment", *American Economic Review*, marzo 1972; R. J. Gordon, "Recent Developments in the Theory of Inflation and Unemployment" en E. Lundberg (ed.), *Inflation Theory and Antiinflation, Policy*, Westview Press, 1977; D. Laidler y J. Parkin, Inflation: A Survey, en *The Economic Journal*, Dic. 1975, W. D. Nordhaus, "Inflation Theory and Policy", *American Economic, Review*, mayo 1976; R. J. Barro y S. Fisher, Recent Developments in Monetary Theory, *Journal of Monetary Economics*, Nº 2, 1976.

4 Supondremos, en lo que sigue, una familiarización con la literatura existente para ambos países y nos evitaremos, por lo tanto, una descripción detallada de las políticas propuestas en cada uno de los programas y la forma concreta en que fueron aplicándose. Lo que haremos será concentrarnos selectivamente en algunos aspectos de dichas políticas que nos parecen especialmente interesantes de examinar desde un punto de vista comparativo.

bos se trata de aplicar políticas de estabilización de corte monetarista, con las características ya señaladas con anterioridad. Adquiere una alta prioridad la reducción en la expansión del dinero y del déficit fiscal. Simultáneamente con una drástica política de represión de salarios, se liberan la mayoría de los precios en la economía. El diagnóstico implícito de inflación detrás de dichas medidas de política corresponde al de una situación de exceso de demanda.

En ambos programas también se da prioridad a las metas de más largo plazo consistentes en crear las condiciones para hacer posible el funcionamiento de una economía de mercado, abierta a la economía mundial. Con el objeto de lograr estas metas de más largo plazo, se inicia una serie de cambios estructurales tales como la creación de un mercado de capitales, nuevas políticas de comercio exterior que implican una revisión de la estructura de tarifas y de la política cambiaria, y una apertura sin reticencias hacia el capital extranjero [5].

La aplicación de estas políticas no fue uniforme en ambos países. Así por ejemplo, aunque en ambos casos se escogió inicialmente un enfoque gradual de contención de la inflación por la vía monetaria y fiscal, este enfoque fue sustituido en el caso de Chile por uno de "tratamiento de shock" al cabo de dieciocho meses de aplicación de la política gradual [6]. Las razones para este cambio se encuentran en dos tipos de factores, internos y externos. Entre los primeros, la prolongación del período de alta inflación más allá de las predicciones oficiales [7], acompañada de reducciones en el crecimiento de la producción industrial y aumento de la desocupación que ya se comienzan a manifestar a fines de 1973. Entre los factores externos, el deterioro de los términos de intercambio sufrido principalmente por la caída en el precio del cobre a fines de 1974 y comienzos de 1975. Nos referiremos a este último factor más adelante [8].

---

5 Para un recuento de estas políticas ver en el caso de Brasil: M. H. Simonsen, *Brazilian Inflation, Postwar Experience and Outcome of the 1964 Reforms*, en Committee for Economic Development *Economic Development Issues:* Latin America - Praeger, 1967. En el caso de Chile ver Ministro de Hacienda, *Exposición del Estado de la Hacienda Pública*, Oct. 1974, Oct. 1975, Nov. 1976 y enero 1978. Ver también D. Hachette, "Aspectos macroeconómicos de la economía chilena 1973-1976", *Documento de Trabajo* Nº 55, Instituto de Economía, U. Católica, Santiago, 1977.

6 Paradójicamente fue un mismo Ministro de Hacienda quien defendió ardientemente la política gradualista, para aplicar algunos meses después la estrategia de contención brusca. La siguiente cita es ilustrativa: "La primera decisión de política antiinflacionaria consistió en adoptar un enfoque gradual en vez de la contención violenta... El costo social, en términos de pérdidas de producción, empleo e ingresos de una política económica como la mencionada (de detención brusca de la inflación), sería altísimo y estamos seguros que la mayoría de los chilenos no estaría dispuesta a aceptarlo", ver Jorge Cauas, Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, Oct. 1974, pág. 22. Para un análisis de este período ver varios autores, "Políticas de estabilización: sus efectos", *Política y Espíritu* Nº 357, agosto 1975, L. Whitehead, "Inflation and Stabilization in Chile 1970-1977", mimeo, Nuffield College, Oxford, 1978. Ver cifras en cuadro 5 de este trabajo.

7 En octubre de 1973, Pablo Baraona que se desempeñaría como Presidente del Banco Central y Ministro de Economía, declaraba: "Antes de un año tendremos una inflación de cero por ciento". Ver *"El Mercurio"*, 17 de octubre, 1973.

8 Las cifras para este período pueden verse en el cuadro 5, más adelante.

En Brasil las políticas de estabilización arrojaban, hacia fines de 1966, lo que el actual Ministro de Planificación Simonsen llamó "resultados descorazonadores" [9]. La inflación llegaba a 40% en lugar de la meta implícita de 10% en el Plan de Estabilización Monetaria [10], la tasa de crecimiento no sólo no se recuperaba sino que en el segundo semestre se acentuaban las tendencias recesivas. Esto lleva al abandono de las políticas ortodoxas con motivo del cambio de gobierno en 1967. A partir de ese momento se comienza la aplicación de una política más heterodoxa [11].

Descritos los objetivos y el escenario general de las políticas pasaremos a analizar en términos más precisos algunos de sus resultados, los que se señalan en los cuadros 1 y 2. Respecto del ritmo de crecimiento, en el caso de Brasil la tasa histórica de crecimiento que era equivalente a un 6.5% anual para el período 1947-1964, baja a un 3.8% para el período 1964-1967 [12]. En la economía chilena, que había estado creciendo a tasas del orden del 4% anual entre 1940 y 1970, el fenómeno recesivo implica no sólo disminución en el ritmo de crecimiento como en el caso de Brasil, sino, además, pérdidas de producto en términos absolutos, de tal forma que los niveles de producto per cápita de 1970 sólo se recuperan en 1978 [13].

Por otra parte, la aplicación de la política estabilizadora marca un alejamiento drástico de estas economías con respecto a sus trayectorias de crecimiento de largo plazo. En los cuadros 1 y 2 hemos indicado la magnitud de la brecha entre esa trayectoria histórica proyectada a futuro que hemos designado como producto potencial, y la trayectoria efectiva que indica el producto efectivamente alcanzado cada año [14]. Se observa que durante la fase de estabilización se materializan pérdidas de producto anual superiores al 10%, respecto del producto potencial. Estas pérdidas de producción son más acentuadas en el caso chileno, manteniéndose sobre el 20% del PGB en dos de los tres años de programa de estabilización.

9 Ver, M. H. Simonsen, *op. cit.*, pág. 332.

10 El Plan de Estabilización Monetaria formaba parte del "Programa de Acción Económica 1964-1966", del gobierno de Castello Branco.

11 Cambia el diagnóstico de inflación, hacia uno de presiones de costos y de expectativas y se recurre a un sistema de control de precios y a expandir fuertemente la demanda a través de aumentos en el gasto público y en el crédito privado. El cambio de política marca un descenso significativo en la tasa de inflación y el comienzo de las muy elevadas tasas de crecimiento que experimentó la economía de Brasil entre 1967-1972. A. Fishlow, "Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy", en A. Stepan (ed.) *"Authoritarian Brazil"*, Yale University Press, 1973; E. Bacha, "Issues and Evidence" on Recent Brazilian Economic Growth", *World Development*, vol. 5, Nº 1-2, enero 1977.

12 Ver E. Bacha, *op. cit.*

13 Nos referimos al Gasto del Producto Geográfico Bruto por persona.

14 En el caso de Brasil el producto potencial está construido sobre la base de una tasa de crecimiento del PGB de 7.1% anual que es la tasa efectiva para el período 1947-1975. Ver P. Malán y R. Bonelli, "The Brazilian Economy in the Seventies: Old and New Development", *World Development*, vol. 5, Nº 1-2, Oxford 1977; y E. Bacha, op. cit. En el caso de Chile, la serie de PGB potencial se construye tomando una tasa de crecimiento anual de 4%.

Cuadro 1 — Indicadores estanflación, Brasil

	(1) *Tasa Crec. PGB*	*(2)* *Brecha Producto Potencial*	*(3)* *Tasa Desempleo*	*(4)* *Tasa inflación anual*	
1961	10.3	0.0		47.7	33.3
1962	5.2	1.7		51.3	54.8
1963	1.5	6.8		81.3	78.0
1964	2.9	10.4		91.9	87.8
1965	2.7	14.1		34.5	55.4
1966	3.8	15.7		38.8	38.8
1967	4.8	17.5		24.3	27.1
1968	11.2	15.8	3.5	25.4	27.8

(1) Las tasas de crecimiento del PGB corresponden a las Cuentas Nacionales, antes de su corrección en 1977. La versión corregida parte en 1965, como año base. Las tasas de crecimiento del PGB corregidas serán de 5.1%, 4.8% y 9.3%, respectivamente, para los años 1966, 1967 y 1968.

(2) Está tomada de E. Bacha, *op. cit.*

(3) La tasa de desempleo de 3.5% corresponde a los sectores no agrícolas. Ver S. A. Morley *op. cit.*

(4) La primera columna corresponde al Indice General de Precios, Dic a Dic. La segunda al Deflactor implícito del Producto, por lo tanto representa promedios año. Ver A. C. Lemgruber, "Inflation in Brazil" en L. B. Krause y W. S. Salant, *Worldwide, Inflation*, The Brookins Institution, 1977.

Lo anterior indica que el fenómeno de la estanflación se da más intensamente en el caso chileno que en el de Brasil [15].

Vale la pena anotar que, alejada la economía de su trayectoria potencial, toma un largo período volver a él. En el caso de Brasil sólo en 1974 se produce la recuperación de dicha trayectoria, a pesar de las espectaculares tasas de crecimiento en la fase del "milagro", vale decir, entre 1967 y 1974, en que la economía creció a 10.1% anual. El problema es más agudo en el caso de Chile debido a la fuerte caída en la tasa de inversión sufrida en el período de estabilización. En 1978 la tasa de inversión se encuentra aún alrededor de un 11% del PGB. Las proyecciones oficiales más optimistas suponen una recuperación de la tasa histórica de inversión recién ocho años después de iniciado el Programa de Estabilización. No puede entonces minimizarse la repercusión que sobre el bienestar colectivo, presente y futuro, tiene la forma que toman las políticas que intentan llevar a la economía de vuelta a una posición de equilibrio.

Las caídas del PGB van acompañadas de muy elevadas tasas de desempleo en el caso chileno. En el cuadro 2 se indican las tasas prome-

15 Para la forma de cálculo en el caso chileno ver cuadro 2, nota 3. En rigor para el caso chileno estamos calculando una brecha respecto de año "normal" más que de producto potencial, para evitar consideraciones respecto de la posible "anormalidad" de años como 1971, en el sentido de un sobre-uso transitorio de capacidad instalada. Por otra parte, corregimos por la menor tasa de inversión en 1971-1973, para aislar el efecto atribuido al período que interesa: 1973-1977.

dio de desempleo en el Gran Santiago, para los años que se indican. Si a ellas se suman los desocupados absorbidos en el llamado Programa de Empleo Mínimo, las tasas de 1975 a 1977 subirían a 18.1%, 19.5% y 16.5%, respectivamente.

Por otra parte las cifras disponibles sobre desocupación en otras ciudades muestran valores más altos que los de Santiago. Vale decir que el desempleo urbano en Chile sube a tasas cercanas al 20% de la fuerza de trabajo en tres de los cuatro años de aplicación de la política de estabilización [16].

La no disponibilidad de cifras equivalentes para Brasil durante el período de estabilización hace imposible la comparación. Sólo se dispone, al momento de escribir estas líneas, de una estimación de la tasa de desocupación urbana para 1968, la que habría sido de un 3.5% [17].

Cuadro 2 — Indicadores estanflación, Chile

	(1) *PGB* *Tasa Crec. anual*	*(2)* *Brecha Producto Potencial* *(a)*	*(b)*	*(3)* *Tasa de Desempleo*	*(4)* *Tasa de inflación* *IPC*	*(5)* *IGP*
1970	3,5	1,4	1,4	7,1	34,9	34,6
1971	5,2	(2,1)	(2,1)	5,4	34,5	30,2
1972	— 0,6	2,0	1,7	3,8	216,7	196,9
1973	— 1,1	9,2	8,1	4,6	605,9	723,9
1974	4,2	7,7	5,9	9,6	375,9	431,9
1975	—16,6	21,3	19,8	16,3	340,7	378,6
1976	5,0	21,3	19,7	16,7	174,3	165,8
1977	8,6	19,8	16,2	13,2	63,5	62,6

(1) ODEPLAN. La cifra de 1977 es una estimación provisoria de ODEPLAN para el Gasto del PGB.

(2) Porcentaje bajo el producto potencial. Este se construye haciendo pasar una curva exponencial por dos puntos: uno que representa el nivel medio del Gasto del Producto Geográfico en el trienio 1964-1965-1966 y el otro el nivel medio del trienio 1969-1970-1971. En el caso de la columna (b) se desplaza adicionalmente esta curva hacia abajo en proporción a la menor tasa de inversión del período 1971-1973 con respecto a la tasa "histórica" (aquella observada en el decenio 1960-1970).

(3) Gran Santiago, Depto. de Economía, Universidad de Chile.

(4) Se utilizó para el período 1970-73 el IPC corregido por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile (*Comentarios sobre la situación económica*, Segundo semestre, 1978), y en el período 1974-77, el IPC oficial del INE.

(5) Indice General de Precios construido en base al IPC (nota anterior) con ponderación 0.55 y el IPM (productos nacionales) con ponderación 0.45. Las ponderaciones corresponden a la demanda final menos inversión sobre el valor bruto de la producción y a las compras intermedias más inversión sobre el valor bruto de la producción, respectivamente.

16 Ver P. Meller, "La persistente desocupación", *Mensaje*, Nov. 1978, A. Sanfuentes, "Características del empleo y desempleo", En U. de Chile, Dpto. de Economía, *Comentarios sobre la situación económica*, primer semestre, 1978.

17 Ver S. A. Morley, "Mudancas no emprego e na distribucao da renda durante o milagre brasilero" en *Pesquisa e Planejamento Economico*, IPEA, agosto 1978. Esta tasa de des-

Con respecto a las tasas de inflación, se puede observar que después de llegar a un 81% en Brasil antes del golpe militar, ésta sube en el primer año de aplicación de la política de estabilización a un 90% aproximadamente, como consecuencia de la liberación de precios, para mantenerse entre 35 y 40% en los dos años siguientes, estabilizándose alrededor de un 25% a partir de 1967, que corresponde ya al programa menos ortodoxo de Delfim Netto. En Chile la tasa de inflación al momento del pronunciamiento militar era del orden de 360% y se va reduciendo gradualmente, hasta alcanzar un 63% en 1977 y la mitad de esa cifra en 1978 [18].

En síntesis, el fenómeno inflacionario si bien va reduciéndose en intensidad se mantiene a niveles significativos por varios años. Este es acompañado por tendencias recesivas en la producción. Nos encontramos, pues, en presencia de estanflación.

Lo interesante es que estos resultados estanflacionarios fueron acompañados por un aparente éxito en el control de algunos de los instrumentos claves desde el punto de vista de la prescripción ortodoxa. Como se observa en los cuadros 3 y 4, se tuvo éxito en reducir drásticamente el déficit fiscal, y en comprimir los salarios. Se intentó, con menos éxito, restringir la cantidad de dinero y el crédito disponible para el sector privado.

Cuadro 3 — Instrumentos de las políticas ortodoxas, resultados para Brasil

	Tasa inflación	*Cant. dinero*	*Crédito privado*	*Def. fiscal*	*Salarios* [1]	
	IGP	*Tasa crec.*	*Tasa crec.*	*% PGB*	*Mínimos Río 1960=100*	*Medios 1960=100*
1963	81,3	64,6	55,1	4,2	89	107
1964	91,9	81,6	80,3	3,2	89	103
1965	34,4	79,5	57,5	1,6	82	98
1966	38,8	13,8	33,6	1,1	76	92
1967	24,3	45,7	55,9	1,7	73	89
1968	25,4	39,0	64,8	1,2	74	92

(1) Las cifras de salarios han sido obtenidas de E. Bacha y L. Taylor "Brazilian Income Distribution in the 1960s: Facts, Model Results and the Controversy" *Journal of Development Studies*, abril 1978.

empleo abierto es muy baja. Sin embargo, algunos autores la justifican por la inexistencia de seguros de cesantía en Brasil, con lo que los desocupados son empujados a realizar cualquier actividad remunerada a tiempo parcial. Con el objeto de llegar a un concepto de desempleo más significativo, O'Brien y Salam han definido el "subempleo abierto" que incluye a las personas que trabajando una jornada parcial preferirían trabajar jornada completa. Ver R. J. O'Brien y C. L. Salm, "Desemprego e Subemprego no Brasil", en *Revista Brasileira de Economía*, Oct. 1970. Incluyendo el desempleo y el subempleo abiertos, la tasa de desocupación urbana para Brasil era de 10.4% en 1968. En el sector agrícola esta tasa sería de 7%.

18 La tasa de 360% corresponde a la inflación para 12 meses a Sept. 1973 según el IPC corregido por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

Lo que en resumen se aprecia de los resultados económicos en el período de estabilización es que, a pesar del relativo éxito que se observa en el manejo de instrumentos tan claves desde el punto de vista de la ortodoxia, tales como el déficit fiscal y los salarios, las economías sufrieron un impacto recesivo, que coexistió durante varios años con tasas significativas de inflación. El impacto recesivo fue mucho mayor en el caso chileno, lo que está relacionado en algún grado con diferencias en la situación inicial (una tasa de inflación mayor a la de Brasil), con diferencias en los factores externos y con las características de las políticas específicas aplicadas en ambos países.

La influencia de la magnitud del desequilibrio inicial es obvia. Analizaremos brevemente en el resto de esta sección la influencia de los factores externos, para en las secciones siguientes concentrarnos en los instrumentos de política utilizados y sus probables efectos sobre la estanflación.

Cuadro 4 — Instrumentos de las políticas ortodoxas, resultados para Chile

	(1) *Tasa de inflación IPC*	*(2)* *Dinero total Tasa crec.*	*(3)* *Crédito privado Tasa crec.*	*(4)* *Déficit fiscal % PGB*	*(5)* *Indice de sueldos y salarios reales (1970 = 100)*
1973	605,9	345,0	426,2	8,8 (22,7)	84,0
1974	375,9	311,2	330,8	8,9	67,6
1975	340,7	265,9	428,3	2,9	65,7
1976	174,3	216,7	322,2	2,0	70,3
1977	63,5	124,9	290,3	1,5	88,3

(1) Ver nota 4 del cuadro 2.
(2) Banco Central. Síntesis Monetaria, variaciones de dic. a dic.
(3) Banco Central. Boletines Mensuales, variaciones de dic. a dic.
(4) Ver nota 2 del cuadro 9.
(5) Indice de Sueldos y Salarios (INE) deflactado por Depto. de Economía, U. de Chile. La *cifra de 1973 corresponde al promedio enero-agosto.*

La principal diferencia en los factores externos enfrentados por Brasil 1964-1968 y Chile 1973-1977 se refiere a la evolución de los términos de intercambio [19]. En el caso de Brasil, no hubo fluctuaciones marcadas en los términos de intercambio en el período [20]. Chile, en cambio, debió enfrentar un deterioro significativo, particularmente durante 1975, debido a

19 *A fines de los años sesenta se produce la fuerte expansión en el comercio mundial y en la* liquidez internacional. Estos fueron factores favorables al crecimiento espectacular de Brasil a partir de 1968, pero su efecto no se sentía aún en el período 1964-1967 que es el de estabilización propiamente tal, como lo han mostrado P. Malán y R. Bonelli, *op. cit.*

20 Ver E. Bacha, *op. cit.* En realidad los términos de intercambio en Brasil sufrieron un deterioro de 9% entre 1964 y 1968, pero este porcentaje es pequeño comparado con las fluctuaciones en los precios internacionales enfrentados por Chile una década más tarde.

la crisis del petróleo. El impacto directo del alza en el precio de éste fue absorbido principalmente en 1974. La crisis tuvo, sin embargo, un efecto indirecto en el precio del cobre, el que comenzó a bajar en el segundo semestre de 1974, como puede apreciarse en el cuadro 5. El precio promedio del cobre en 1975 estuvo un 45% por debajo del promedio alcanzado el año anterior y alrededor de un 35% por debajo de lo que podría considerarse un precio "normal" [21]. Junto con el precio de este mineral fluctuaron otros precios de bienes transables. El efecto neto sobre la economía fue el del deterioro en sus términos de intercambio con el exterior, que significó una pérdida de ingreso equivalente a un 5,6% del Producto Geográfico Bruto.

Este efecto representó un empobrecimiento real del país por ese monto. Lo que interesa aclarar aquí, sin embargo, es hasta qué punto ese factor ayuda a explicar la profunda recesión de 1975. El PGB cayó en un 16,6% ese año. ¿En qué proporción fue esta caída una consecuencia del deterioro de los términos de intercambio?

Preciso es recordar que si la economía funcionara de acuerdo a los supuestos de la ortodoxia, vale decir homogeneidad en la estructura productiva y flexibilidad en los precios, el efecto total sobre el PGB de la caída en los términos de intercambio debería haber sido exactamente de un 5,6%. Si se suponen, contrariamente a la ortodoxia, rigideces en los precios y heterogeneidad en los mercados, es posible que exista un costo de ajuste en términos de caída del producto mayor al señalado. En estas circunstancias el costo del ajuste será mayor cuanto menos se intervenga a través de la política económica para compensarlo [22].

Los instrumentos disponibles para minimizar el impacto externo eran: devaluación del tipo de cambio, endeudamiento externo, reducción de importaciones, y manipulación de la estructura de oferta y demanda internas de forma tal que un nivel no sustancialmente distinto de actividad y empleo sea sostenido con un menor volumen de importaciones.

Los dos primeros instrumentos fueron activamente utilizados. Hubo una devaluación real del peso de un 35% entre el primer trimestre de 1974 y el primer trimestre de 1975, como puede verse en el cuadro 5. Por otra parte el endeudamiento externo neto para 1975 fue de 490 millones de dólares, cifra equivalente a la pérdida de ingresos en divisas por menor precio del cobre, respecto de su precio normal.

La reducción en las importaciones se buscó principalmente a través de contraer la demanda agregada. El gasto fiscal se hizo caer un 40% en términos reales durante 1975 y la contracción del dinero privado se acercó

21 Hemos estimado el precio normal con referencia al prevaleciente en el mercado de Londres y bajo dos supuestos alternativos: como un promedio simple del precio prevaleciente en el período 1967-1978; y alternativamente ajustando una recta a la tendencia para el período 1952-1978. En ambos casos llegamos a un precio "normal" de alrededor de 97 centavos de dólar la libra, en dólares de 1977.

22 En el caso extremo, en que no se hace nada, la demanda interna caerá debido a la acción reforzada de varios factores: contracción de la oferta monetaria, disminución del ingreso del sector exportador, cuellos de botella en la producción por no disponibilidad de insumos importados no sustituibles y reducciones en el consumo de origen importado.

Cuadro 5 — Coyuntura económica 1974-1975, Chile

Año	*Trimestre*	*(1)* IGP	*(2) Variac. del tipo de cambio real*	*(3) Variac. del dinero priv. real*	*(4) Precio real del cobre*	*(5) Indice. prod. industrial 69 = 100*	*(6) Indice gasto fiscal I/ 74 = 100*	*(7) Desempleo*
1973	IV	37,7	140,0	—47,4	130,4	127,2	91,3	7.0
1974	I	18,6	— 7,7	4,2	143,6	102,5	100,0	9.2
	II	16,5	5,4	—15,3	154,3	116,0	63,9	10.3
	III	12,6	— 1,6	—14,9	92,8	112,0	71,7	9.4
	IV	12,2	10,5	—12,2	69,7	113,9	92,6	9.7
1975	I	16,9	17,8	— 2,6	61,7	86,9	62,7	13.3
	II	20,2	2,6	—28,9	61,4	90,5	49,1	16.1
	III	11,0	— 6,8	0,9	62,8	74,1	47,5	16.6
	IV	8,1	— 2,7	5,0	60,1	88,5	57,0	18.7

(1) Variación mensual promedio del IGP (ver nota 5, cuadro 2).
(2) Las variaciones reales se obtuvieron utilizando el IGP e Indice de Precios Externos de Chile (IPE).
(3) Variaciones nominales deflactadas por IGP.
(4) Precio nominal en centavos de dólar por libra expresados en dólares de 1977 a través del IPE.
(5) Indice de la Sociedad de Fomento Fabril.
(6) Corresponde al gasto en moneda nacional declactado por IPG.
(7) Encuesta de Ocupación y Desocupación, Depto. de Economía, Universidad de Chile.

al 30% real en el segundo trimestre de 1975, período en que se inaugura la política de shock. Este camino indirecto para reducir las importaciones tuvo un alto costo en términos de acentuar la recesión. En este período de ajuste al shock externo, no se intentó cambiar la composición de la oferta y demanda internas para minimizar su contenido importado, ni tampoco controlar directamente las importaciones prescindibles [23].

Más aún, a pesar de la difícil situación de Balanza de Pagos, el programa de reducción de aranceles siguió adelante. Entre junio de 1974 y febrero de 1976 los aranceles medios bajaron de 67% a 38%. En síntesis, en lo que se refiere a las importaciones, la política económica no se adaptó flexiblemente a las nuevas circunstancias, ateniéndose al limitado instrumental ortodoxo.

En realidad si se examina cuidadosamente la política económica de 1975 en Chile, ella no se diferencia de la de 1974 sino en la drasticidad en su aplicación. Las consideraciones que le daban fundamento no se encontraban principalmente en la después llamada "crisis externa", sino en la preocupación por el escaso éxito en la política de contención de la inflación y reducción de la cantidad de dinero a lo largo de 1974 y especialmente a comienzos de 1975, como puede verse en el cuadro 5. La siguiente cita de Milton Friedman, en una conferencia que diera en Santiago en los días que se anunciaba la política de shock es suficientemente clara: "la causa inmediata de la inflación es siempre una consecuencia del mayor incremento de la cantidad de dinero que de la producción y éste es claramente el caso chileno. La primera necesidad en consecuencia es terminar la inflación y la única manera de que Chile pueda terminar la inflación es poniendo fin en forma drástica al déficit fiscal, preferentemente reduciendo el gasto público... En Chile, enfrentado con una inflación superior al 10% mensual, el gradualismo me parece imposible" [24]. Harberguer, por su parte, declaraba en abril de 1975: "Al volver al país en diciembre pasado, encontré que las soluciones se habían hecho más difíciles por el empeoramiento del mercado internacional del cobre y la crisis internacional. Pero a pesar de los golpes externos que esta economía había sufrido yo insistí en la importancia de una solución definitiva y rápida para el problema fiscal-monetario... Más que nada lo que determina que estemos ahora en un pantano es el tamaño de los déficit financiados por expansión monetaria... Pero el país no llega más allá si simplemente sus dificultades las atribuye a eventos fuera de su control. Por ejemplo, el caos económico heredado del Gobierno anterior, o el alza del petróleo o la baja del precio del cobre" [25].

23 El sector de la construcción, de bajo componente importado, exhibía abundante capacidad ociosa. A pesar de ello, no sólo no se reactivó sino que el gasto fiscal en vivienda cayó en un 65 por ciento y el de obras públicas en un 54 por ciento en términos reales entre 1974 y 1975. Ver Depto. Economía Universidad de Chile, *op. cit.*, 2º semestre, 1975.

24 Citado en Banco Central, *Extracto de la información económica nacional*, vol. 4, Nº 8, abril 1975.

25 Ver Banco Central, *op. cit.*

Por otra parte, si se observan las cifras de producción industrial en el cuadro 5, puede observarse que la recesión se había iniciado ya a comienzos de 1974 y con anterioridad a la llamada crisis externa. Ella se generó por la sobreexpansión en los precios a fines de 1973 y la consiguiente brusca caída en la demanda interna [26].

Recapitulando, podríamos resumir los argumentos anteriores de la siguiente forma: el factor externo, que no tuvo una incidencia negativa durante el período de estabilización en Brasil, sí lo tuvo en Chile. El deterioro en los términos de intercambio significó un impacto directo de caída en el PGB de 5,6%. Sin embargo, la disminución total del PGB en 1975 fue de 16,6%. Ello fue principalmente el resultado de una política centrada en reducir drásticamente la demanda, la que se reforzó por el impacto inflacionario de las bruscas devaluaciones del tipo de cambio en ese período.

La política de contracción de la demanda representó claramente un caso de "overkill". El ajuste de balanza de pagos pudo tener un menor costo en términos de producción y empleo si se hubieran restringido temporalmente importaciones suntuarias o las de empresas públicas, o si se hubiera reorientado el gasto hacia sectores no intensivos en uso de importaciones y utilizadores de mano de obra, los que disponían de abundante capacidad ociosa.

Lo anterior no quiere decir que el ajuste podía lograrse sin costo alguno, dadas las rigideces existentes en la estructura de la economía. Pero una intervención activa en las áreas indicadas pudo mantener la caída en el PGB mucho más cerca del 5,6% que del 16,6% que efectivamente se observó.

Es necesario, por lo tanto, adentrarse más en el análisis de las política seguidas si se ha de tener una explicación más completa del ciclo de estanflación que caracteriza a todo el período 1974-1977 en Chile. Igual cosa debemos hacer en el caso de Brasil, en el que el sector externo no constituyó factor alimentador de estanflación.

II. COHERENCIA INTERNA DE LAS POLITICAS ORTODOXAS: PROBLEMAS EN EL CONTROL MONETARIO

La discusión de las cifras en la sección anterior, además de dimensionar el problema que nos preocupa, es útil como un punto de partida para analizar la interrelación entre las políticas económicas y el fenómeno de la estanflación. Habiendo ya discutido la influencia de factores exter-

26 Este punto está desarrollado en el excelente trabajo de J. Ramos, "Inflación persistente, inflación reprimida e hiperestanflación: Lecciones de inflación y estabilización en Chile", *Cuadernos de Economía*, Nº 43, Dic. 1977. Entre Dic. 1969 y Dic. 1973, los precios (IGP) crecieron 42,6 veces, mientras el dinero lo hizo en 37 veces y el tipo de cambio sólo 34,6 veces.

nos como los precios internacionales, nos concentraremos en ésta y las próximas secciones en los factores internos, principalmente en la naturaleza de las políticas y su influencia en la intensidad de la estanflación.

De acuerdo a la sugerencia metodológica de la introducción, conviene distinguir cuatro planos en el análisis de este problema. En esta sección nos mantendremos en el primer plano de análisis. Esto es, aceptando por un momento la lógica interna del enfoque ortodoxo, ¿qué factores, al interior de ese enfoque, podrían contribuir a explicar la persistencia de la estanflación?

El principal de ellos parece haber sido la relativa ineficacia del control monetario que, de acuerdo a la lógica ortodoxa, constituye la piedra angular de la estabilización. Esta ineficacia se hace patente al observar el comportamiento de la cantidad de dinero en su definición tradicional y del dinero total incluyendo sustitutos creados por el mercado de capitales.

1. INESTABILIDAD EN LA EXPANSION MONETARIA

Parece paradójico que siendo el control de la cantidad de dinero probablemente el instrumento clave en un programa de estabilización ortodoxo, y así fue reiteradamente planteado por Bulhoes y Campos en Brasil o Cauas y De Castro en Chile, haya sido el manejo de este instrumento uno de los que causó mayores dificultades para cumplir con las metas de los programas de estabilización. Ilustremos lo anterior con dos ejemplos.

Tomemos primero el caso de Brasil. Las tasas de crecimiento del dinero en Brasil, entre 1964 y 1968, muestran un comportamiento errático. El Programa de Acción del nuevo gobierno de Castello Branco consultaba expansiones del dinero de un 70% en 1964, 30% en 1965 y 15% en 1966 [27].

Sin embargo, a partir de 1965, la cantidad de dinero sufre marcadas fluctuaciones, con respecto a lo programado. Así por ejemplo, habiéndose decidido una política de fuerte contracción monetaria para 1965, se terminó el año con una expansión de casi 80% en lugar del 30% planeado. Los principales factores detrás de esta expansión no programada fueron: una excepcional cosecha de café, que el gobierno debía financiar con el consiguiente efecto expansivo, un alto volumen de operaciones por sobre el nivel previsto en el "Programa Garantizado" (para el arroz) y, a un superávit en Balanza de Pagos. Este se generó por la caída de demanda interna, consecuencia a su vez de la política restrictiva de gastos públicos

27 Ver H. S. Ellis, "Corrective Inflation in Brazil, 1964-1966" en R. S. Ellis (ed.), *The Economy of Brazil*, U. of California Press, 1969. Ver también D. E. Syvrud, *Foundations of Brazilian Economic Growth*, Hoover Institution Press, 1974, Cap. IV.

y salarios, combinada con una devaluación del 50% entre septiembre y diciembre de 1964. Estas medidas repercutieron rápidamente en una menor demanda por importaciones [27a]. La acumulación de reservas resultante se convirtió en elemento expansivo de la emisión más allá de lo programado, como puede verse en el cuadro 6. Ninguna de estas variables fue oportunamente neutralizada y la cantidad de dinero terminó respondiendo pasivamente a las presiones expansivas.

Cuadro 6 — Causas de la expansión monetaria, Brasil (porcentajes)

	1964		1965		1966
	Progr.	*Efectivo*	*Progr.*	*Efectivo*	*Efectivo*
Crédito Sector Público	*25.3*	*20.3*	*15.1*	*11.9*	*– 75.2*
Préstamos Tesorería	38.5	34.8	49.2	7.6	– 17.6
Operaciones del café	–18.0	– 6.0	–11.8	3.6	– 31.7
Otros	4.9	– 8.4	–22.3	0.7	– 25.9
Créditos Sector Privado	*86.0*	*73.0*	*69.6*	*56.3*	*171.5*
Operaciones de cambio y otros	*–11.3*	*6.0*	*15.3*	*31.7*	*3.7* *(25.7)* *
	100.0	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*
(Tasa de expansión cantidad de dinero)		81.6		79.5	13.0
(Tasa de expansión emisión)		77		67	22

* Incluye sólo operaciones de cambio.

Durante 1966 ocurre el fenómeno inverso: vistos los resultados de 1965, la autoridad monetaria sobrerreacciona, llegando a una contracción monetaria mayor que la planeada. En efecto, los créditos al sector público disminuyen en un 75%, lo que repercute en que el dinero nominal crece sólo un 13%, a pesar de una situación de excedente en Balanza de Pagos. Esta fuerte contracción en términos reales (los precios crecieron 38% en el año) se genera a partir de un excedente en el presupuesto público, y por un menor volumen de subsidios dentro del esquema de precios garantizados, consecuencia de una mala cosecha agrícola.

La experiencia chilena en el período de estabilización no es del todo diferente a la de Brasil. El manejo de la emisión presenta problemas des-

27a Ver P. E. Syvrud, *op. cit.*, y A. Fishlow, *Foreign Trade Regimens and Economic Development: Brazil*, mimeo, NBER.

de el comienzo del programa. En 1974, el dinero total se expande en 311% debido a la imposibilidad de reducciones más drásticas en el déficit fiscal y en el de las empresas públicas, como puede apreciarse en el cuadro 7.

Durante 1975, año de la política de shock, la cantidad de dinero termina creciendo un 265%. Si se observa el cuadro 7 se verá que en este año la principal fuente de variación en la emisión son las operaciones de cambio. La explicación está en la sobrerreacción de la autoridad económica ante la mantención de altos niveles de inflación durante 1974 y la caída del precio del cobre.

Cuadro 7. Origen de las variaciones de la emisión ajustada (porcentajes)

	Operaciones de cambio	*Operaciones con tesorería*	*Crédito interno*	*Operaciones con valores*	*Total*	*Tasa expansión dinero total*	*Tasa expansión de la emisión*
1974	– 6,0	107,9	– 1,9	–	100	311,2	252,0
1975	76,1	– 7,2	31,1	–	100	265,9	278,0
1976	86,5	– 16,3	29,8	–	100	216,7	266,3
1977	52,1	– 4,7	47,4	5,2	100	124,9	94,9

Esta sobrerreacción se manifiesta en fuertes devaluaciones del peso y en una acentuación de las restricciones en el gasto público. Las devaluaciones refuerzan las expectativas inflacionarias, que se traducen en aceleración de la inflación; y la reducción de gasto deprime la demanda interna. Este último efecto se acentúa por la contracción de los saldos monetarios reales, causada por el inesperado aumento en los precios. En realidad, se contrae tan fuertemente la demanda, que ya a mediados de 1975 se han reducido las importaciones (y aumentado las exportaciones) a un punto en que las operaciones netas de cambio están teniendo un impacto expansivo en el sector monetario. Ello explica en gran parte la alta expansión monetaria en el año del shock.

Los párrafos anteriores no pretenden sino ilustrar superficialmente un fenómeno que también observábamos en el caso brasileño: el control de la cantidad de dinero en estas economías no es un problema trivial. Las causas de las dificultades se encuentran principalmente en la inestabilidad de la emisión. Esta resulta de la presencia de factores estructurales, que la autoridad monetaria no puede prever oportunamente: desequilibrio en el sector externo, cambios en los precios de productos básicos de exportación (cobre, café), fluctuaciones en las cosechas agrícolas, pro-

pensión al desajuste del sector fiscal, etc. [28]. Estos factores están presentes con distinta intensidad en diferentes momentos del tiempo, generando presiones sobre la emisión que en la práctica son muy inadecuadamente controladas [29]. De hecho, la autoridad monetaria tiende a sobrerreaccionar frente a estos cambios "exógenos", generando desequilibrios adicionales.

Los ejemplos anteriores refuerzan la hipótesis de que el uso de un instrumento como el control monetario, que puede ser eficiente y flexible cuando se aplica a una economía homogénea y en equilibrio, pierde efectividad en economías con fuertes desequilibrios estructurales e inestabilidad, como las que hemos estado analizando. En estos casos, el uso de un mayor número de instrumentos de política económica puede aumentar la eficiencia del proceso estabilizador si se le compara con el enfoque monetarista, que centra el esfuerzo en el control de un sólo instrumento.

2. INESTABILIDAD MONETARIA POR CREACION DE SUSTITUTOS DEL DINERO

Hasta ahora sólo hemos hecho referencia al problema de la expansión monetaria, definida en un sentido tradicional [31]. Sin embargo, en las economías que nos preocupan habían factores presentes que aumentaban la liquidez, al margen del control de las autoridades monetarias. No debe olvidarse que una de las medidas importantes de los programas económicos en Brasil y Chile consistía en el desarrollo de un mercado de capitales privado, que supuestamente cumpliría la doble función de mejorar la eficiencia en la asignación de los escasos recursos de capital y de aumentar la tasa de ahorro interno.

Ahora bien, en la medida que el mercado de capitales crea activos de corto plazo, éstos pueden constituirse en sustitutos cercanos del dinero. Evidencia empírica reciente muestra que efectivamente el efecto sustitución ha sido importante tanto en Brasil como en Chile [31].

Debido a la mayor velocidad con que se desarrolla el mercado de capitales en Chile, el efecto de sustitución se hace sentir casi desde el comienzo del Programa de Estabilización, en concreto a partir de 1974. Los resultados para Chile encuentran una alta sustitución entre el dinero de-

28 Para una discusión de la incidencia de algunos de estos factores estructurales sobre la cantidad de dinero en una perspectiva de largo plazo ver R. Zahler, "La inflación chilena", en ICHEH, *Chile* 1940-1975: *Treinta y cinco años de discontinuidad económica*, Santiago, 1978.

29 El cuadro 7 ilustra claramente cómo distintos factores exógenos afectaron la emisión en Chile entre 1974 y 1977. La inestabilidad en la emisión se aprecia en toda su magnitud examinando cifras mensuales. Ver al respecto: Depto. de Economía, Universidad de Chile, *op. cit.*, varios números entre 1974 y 1978.

30 Como la suma de billetes, monedas y depósitos a la vista del sistema bancario.

31 C. Contador, "Financial Deve'opment and Monetary Policy", en *Brazilian Economic Studies*, Nº 2, IPEA, Río 1976; M. Figuerola y A. Vial "Los efectos del desarrollo del mercado financiero sobre la política monetaria: el caso chileno", en *Estudios de Economía*, Nº 9, 1er. semestre 1977, Santiago.

finido tradicionalmente (billetes y depósitos a la vista) y los depósitos a plazo del sistema bancario y los del sistema financiero [32]. La sustitución es más baja con otros instrumentos financieros [33].

Los resultados para Brasil son prácticamente equivalentes, cuando se considera en la medición de dinero los depósitos a plazo y las libretas de ahorro [34]. El efecto, sin embargo, se hace significativo en Brasil sólo a partir de 1968, o sea, en el quinto año de aplicación de la política de estabilización, y propiamente ya en la fase de plena expansión.

La implicancia de los resultados citados es clara. Parte no despreciable de la ineficacia de la política de control monetario puede explicarse por el hecho que el control se aplicó solamente a una fracción de los activos líquidos que constituyen la oferta de dinero propiamente tal.

El efecto fue especialmente distorsionador en Chile, dado el desarrollo de los nuevos instrumentos financieros en el período de máxima inflación. Durante este período la expansión monetaria con la definición corregida de dinero para incluir el efecto del mercado de capitales, fue del orden de 20 puntos superior a la que dan las cifras tradicionales. En cambio, el desarrollo más gradual de estos instrumentos en Brasil, permitió que su impacto se presentara después de la fase más crítica del programa de estabilización.

A estos factores, por el lado de la oferta, podría agregarse la inestabilidad monetaria derivada de las fluctuaciones en la demanda real de dinero. Como se sabe, ésta depende del nivel de ingreso, la tasa de interés, las expectativas inflacionarias y de la importancia relativa de los sustitutos cercanos del dinero. Todos estos factores están variando fuertemente como consecuencia del desequilibrio generalizado y hacen que la velocidad de circulación del dinero fluctúe marcadamente. En Chile, por ejemplo, muestra aumento de hasta un 50% entre 1974-1976. En Brasil, para el período 1964-1968, las fluctuaciones son menores [35].

---

32 M. Figuerola y A. Vial, *op. cit.*

33 Los resultados implican que tres pesos en depósito a plazo son equivalentes a cada peso en depósitos a la vista o billetes, desde el punto de vista de lo que representan en términos de liquidez para el público.

34 Las funciones "correctas" de dinero serían, para Chile $M = M_1 + 0{,}359D_2 + 0{,}338F + 0{,}142DC$ en que M_1 = depósitos a la vista y billetes, D_2 = depósitos a plazo, F = depósitos en financieras y DC = depósitos en SINAP. Para Brasil: $M = M_1 + 0{,}3\ (D_2 + S) + 0{,}07LI$ en que S = libretas de ahorro y LI = letras inmobiliarias.

35 Notemos que en el caso de Chile los cambios en la velocidad de circulación son mucho mayores si se comparan con 1970-1973. En 1976 lo duplican. Sin embargo, esta cifra debe ser interpretada cuidadosamente. El alto valor de v desde 1974 no está reflejando solamente cambios en la demanda de dinero. También es el resultado de cambios por el lado de la oferta: la fuerte y drástica contracción monetaria crea un desequilibrio en el sector monetario, con insuficiente oferta. Al suponer el cálculo de v que el mercado monetario se encuentra en equilibrio, identifica la cantidad de dinero disponible con la demanda. De esta forma, sobreestima el verdadero valor de la velocidad de circulación. Por otra parte, hay alguna evidencia que en el período 1970-1973 se produce una acumulación desmedida de saldos monetarios líquidos por parte de las empresas, con lo que la velocidad de circulación del dinero observada en ese período es anormalmente baja. Se pasa entonces de una situación de desequilibrio a otra, con lo que los cambios en v se acentúan.

III. COHERENCIA ENTRE INSTRUMENTOS APLICADOS Y SITUACION A LA CUAL SE APLICAN

Un segundo grupo de factores que pueden ayudar a explicar el marcado carácter recesivo de las experiencias de estabilización ortodoxas, se encuentra en la inadecuación entre los instrumentos de política utilizados y la situación concreta a la cual se aplican.

Estas incoherencias pueden surgir de dos fuentes principales: a) se "lee" mal la situación inicial, es decir, se hace un diagnóstico equivocado de la naturaleza del fenómeno inflacionario que se enfrenta; b) el modo real de funcionamiento de la economía no se ajusta a los supuestos detrás de la teoría ortodoxa.

En esta sección examinaremos sucintamente ambos aspectos.

1. CARACTERIZACION DE LA SITUACION INICIAL Y POLITICAS APLICADAS

Un examen de documentos oficiales que fundamentan las políticas de estabilización aplicadas en Brasil a partir de 1964 y en Chile desde fines de 1973, revela que el diagnóstico subyacente respecto a la causa de la alta inflación es extremadamente simple: se trata de una inflación por exceso de demanda, causada por una expansión excesiva de los medios de pago, del crédito privado, del gasto público y de los salarios [36]. Consecuentemente las políticas de estabilización se diseñaron en ambos casos con el principal propósito de contraer drásticamente el nivel de demanda. Por ello el énfasis en la reducción de la cantidad de dinero y del déficit fiscal como los ejes de la política.

Una política aplicada sobre premisas erróneas puede conducir a un ineficiente camino para resolver los desajustes que enfrenta la economía. Nuestra hipótesis es que ésta fue la situación tanto en el caso de Brasil 1964, como en Chile, 1973. Al corresponder la política a un diagnóstico inadecuado, se alejó a estas economías más allá del mínimo necesario, respecto de su trayectoria histórica de crecimiento, acentuando de paso los desajustes en el sistema productivo, en el mercado de trabajo y en el sector financiero.

---

36 En el caso de Brasil, ver Ministerio de Planejamento e Coordenaçao Economica, *Programa de Acao Economica do Governo* 1964-1966, Río, 1964, y para una discusión de este programa ver T. E. Skidmore *The Years Between the Harversts: The Economics of the Castello Branco Presidency,* 1964-1967, The Wilson Center, Working Paper. Para el caso de Chile ver Ministro de Hacienda, *Exposición sobre el estado de la hacienda pública,* Nov. 1974. Este punto de vista fue también reiteradamente expresado por los asesores del equipo económico chileno Friedman y Harberguer. Este último, por ejemplo, sostenía en 1975: "Esto me lleva al momento actual y a un juicio que expreso por tercera vez sobre la situación económica chilena: el diagnóstico fundamental sigue exactamente igual. Problema, inflación; modo de producirse, expansión monetaria; causa fundamental, déficit fiscal enorme", ver *Extracto de la información económica nacional,* Banco Central, vol. 4, Nº 8, abril 1975.

a) *El caso de Brasil: la situación inicial*

La economía de Brasil se encontraba en el período inmediatamente anterior al golpe militar, vale decir, durante 1963, en una fase recesiva con alta inflación. La producción industrial cayó en 0,3%, después de tasas de expansión de 11% en 1961 y 8% en 1962. La tasa de inflación se venía acelerando hasta llegar a un 80% en 1963. Al mismo tiempo continuaba deteriorándose la situación del sector externo. Esta última había comenzado a hacer crisis en el gobierno de Kubitchek, alentanda por la elevación de la tasa de inversión en ese período, que se tradujo en una fuerte expansión en las importaciones de bienes de capital [37]. Por otra parte, ya desde fines de la década del 50, se generalizaban presiones de demanda en la economía, debido a la simultánea expansión de los gastos públicos, la inversión y los salarios. Al final del período de Kubitchek (1960) se intenta reprimir las presiones inflacionarias congelando algunos precios (los del sector público), manipulando el tipo de cambio y postergando aumentos del salario mínimo. Este fallido intento estabilizador es seguido por otro poco exitoso en el gobierno de Quadros (1961).

Hacia 1962 la economía brasileña se encontraba nuevamente con un recrudecimiento de la inflación, la que sube por sobre el 50%. El dinero, los gastos públicos y la inversión crecían aceleradamente, aunque los salarios reales comenzaban a perder terreno respecto del muy alto nivel alcanzado en 1961 [38]. Desde un punto de vista macroeconómico, la situación podía caracterizarse como de desequilibrios generados por un exceso de demanda.

Si la política de Campos hubiera sido aplicada en 1962 y no en 1964, habría tenido, entonces, mejores resultados. Porque en el intertanto, durante 1963, el Gobierno de Goulart aplica a través de su "Plano Trienal 1963-65" una política de estabilización no exenta de ortodoxia, que genera rápidamente una marcada recisión en los primeros meses de 1963. La política consistía en restringir la emisión, reducir fuertemente los gastos públicos, incluyendo la inversión pública (que cae 8 y 17% para el gobierno central y las empresas públicas, respectivamente), y disminuir el crédito al sector privado. Al mismo tiempo se eliminan los subsidios al tipo de cambio, tarifas públicas y algunos productos básicos como trigo y petróleo. Se inicia un programa de congelación de precios concertado con sectores de la industria manufacturera, aunque se incrementan los salarios mínimos para seguir luego, en el curso del año, con un aumento en las remu-

37 Una descripción detallada del período puede encontrarse en J. R. Wells, *Growth and Fluctuations in the Brazilian Manufacturing Sector During the* 1960s *and early* 1970s, Ph. D. Disertation, Cambridge University, Cambridge, 1977.

38 E. Bacha y L. Taylor, "Brazilian Income Distribution in the 1960s: Facts, Model Results and the Controversy", *Journal of Development Studies*, abril 1978.

neraciones de los empleados públicos [39], siendo éste el aspecto menos ortodoxo del programa.

El resultado de esta política fue el de hacer caer rápidamente la demanda. Desde el punto de vista productivo, la fuerte contracción crediticia redujo la producción simultáneamente en casi todas las ramas industriales [40]. Aunque hacia fines de 1963 se afloja algo el crédito y aumentan los salarios medios, produciéndose una cierta recuperación en los niveles de ingreso y producción, no podría caracterizarse la situación imperante como la de inflación por exceso de demanda.

La inflación llegaba a 80% a fines de 1963. Detrás del fenómeno había, fundamentalmente, presiones de costos y alguna tendencia autónoma en los precios causada por expectativas crecientes de inflación [41]. Esta situación no fue obvia para el nuevo gobierno que asume en 1964, el que apelando al diagnóstico e instrumental ortodoxos, aplica una política de contracción de la demanda, como principal factor en la estabilización del nivel de precios.

b) *El caso de Chile*

La situación de la economía chilena se caracterizaba en 1973 por una rápida aceleración del fenómeno inflacionario, a niveles bastante superiores a los de Brasil, acompañada de bajas en los niveles de actividad económica. La inflación llegó al 14,6% promedio mensual entre enero y septiembre de 1973, mientras el índice de producción industrial no había mostrado crecimiento alguno durante ese mismo período [42]. Estos resultados eran la consecuencia de los múltiples desequilibrios en la economía, especialmente en el sector externo, en el sector fiscal y monetario, y de ineficiencias y desorganización en el proceso productivo, resultado de la convulsión política que vivía el país. Al mismo tiempo los salarios, que habían crecido aceleradamente en la primera fase del gobierno de la Unidad Popular, quedaban rezagados ante la aceleración inflacionaria.

No cabe duda que la economía chilena había pasado por un largo período, desde 1971, en que la demanda crecía a tasas muy superiores a

39 J. R. Wells, *op. cit.* y J. Serra y M. C. Tavares, "Más allá del estancamiento", en A. Bianchi (ed.) *América Latina: ensayos de interpretación económica*, Editorial Universitaria, Santiago, 1969.

40 Ver J. R. Wells, *op cit.* Esta interpretación de la recesión de ese período no coincide con la de otros autores. Algunos la identifican con la fase de agotamiento en la sustitución de importaciones (Serra y Tavares, *op. cit.*), otros con un fenómeno cíclico. Ver W. Suzigan, "Industrialization and Economic Policy Historical Perspective", *Brazilian Economic Studies*, Nº 2, 1976.

41 Wells apoya la tesis de la inflación de costos, debida a presiones generadas por la baja utilización de capacidad por la "inflación correctiva" (eliminación de subsidios), el alza de salarios y la tasa de interés. Fishlow enfatiza el factor de autonomía por comportamiento no competitivo y expectativas. Ver J. R. Wells, *op cit.*, y A. Fishlow, *op. cit.*, en A. Stepan (ed.), *op. cit.*

42 Según cifras del Depto. de Economía de la Universidad de Chile y de la Sociedad de Fomento Fabril, respectivamente.

las de la producción [43]. Este proceso, sin embargo, estaba perdiendo importancia hacia 1973 a medida que los movimientos de los precios adquirían una cierta autonomía, producto de las fuertes expectativas inflacionarias desatadas a partir de 1972.

En todo caso cualquiera hubiera sido el nivel de exceso de demanda existente en septiembre de 1973, él desapareció rápidamente como consecuencia de la liberación de precios decretada por el nuevo gobierno. Estos habían estado reprimidos por un largo período durante el gobierno de la Unidad Popular [44]. La existencia de esta inflación reprimida, producto de desequilibrios excesivos en los mercados, generó una gran incertidumbre respecto al nivel que deberían tomar los precios una vez que estos fueron liberados. Esta incertidumbre, unida a la asimetría inevitable en las expectativas de distintos empresarios, respecto al curso futuro de la inflación, llevó a una sobreexpansión inicial en los precios de tal magnitud, que actuó automáticamente como un mecanismo neutralizador del exceso de demanda que existía al momento del cambio de gobierno [45].

La política aplicada en Chile durante todo el período después de 1973 insiste en el diagnóstico inicial de exceso de demanda. Por ello concentra el esfuerzo estabilizador en la restricción monetaria. Sin embargo la evidencia parece indicar que ya a partir de octubre y noviembre de 1973 se trataba de un fenómeno inflacionario alimentado principalmente por las expectativas de los productores y por las presiones de costos que confirman dichas expectativas más que por un exceso de demanda generalizado (ver cuadro 5). Estas presiones de costos y expectativas se manifiestan en reajustes en el tipo de cambio, en las tasas de interés, y en los incrementos de las tarifas públicas [46].

En síntesis, uno de los factores que explican la persistencia y la intensidad de un fenómeno de estanflación en los casos de Brasil y Chile, durante el período que estamos analizando, reside en la aplicación de políticas que corresponden a un diagnóstico inadecuado de las causas de la inflación que las afectaba.

Esta incoherencia entre diagnóstico y política se mantuvo en Chile, aun frente a los resultados obviamente negativos como se ha ilustrado en la sección 2 de este trabajo. Cuando éstos fueron evidentes y la situación se complicó por el deterioro de los términos de intercambio en 1975, se aplicó la llamada política de shock, consistente en reforzar la misma política ortodoxa. Ello resultó en caídas de la producción industrial de hasta un 33,8% y elevación del desempleo hasta 19,8% en ese año [47]. En Brasil, por

43 Ver Universidad de Chile, Depto. de Economía, *op. cit.*, varios números de 1973 y 1974.

44 Entre octubre y diciembre de 1973, los precios subieron en 160 por ciento (ver nota 5 del cuadro 2).

45 Sobre este tema ver J. Ramos, *op. cit.*

46 Ramos ha desarrollado este argumento en detalle. Ver J. Ramos, *op. cit.* Whitehead, en cambio, enfatiza más los factores puros de costos en la inflación de este período. Ver L. Whitehead, *op. cit.*

47 La cifra de producción industrial corresponde al Indice de Sociedad de Fomento Fabril, 3er. trimestre 1975, variación respecto al mismo trimestre del año anterior. La cifra de desempleo es del Departamento de Economía, Universidad de Chile, marzo 1976.

otra parte, ante un deterioro del programa estabilizador hacia fines de 1966 [48], y gracias al cambio de gobierno de 1967, se produce un vuelco completo en la política de estabilización. Este es facilitado porque, al revés de lo que ocurría en Chile a comienzos de 1975, no había problemas de balanza de pagos ya que ésta había mostrado un leve superávit en cuenta corriente el año 1966 [49]. Se expande el dinero en 45% y la inversión pública a una tasa del orden del 20% anual. El crédito privado también crece sustancialmente, incentivándose un aumento en el consumo, especialmente de bienes durables. El esquema expansivo se aplica en conjunto con un sistema de control de precios. La economía brasileña crece en 1968 al 11% y la inflación no supera el 25%. Esta tendencia expansiva y de inflación moderada se mantendría hasta 1974, dando origen a la llamada fase del "milagro" [50].

¿Por qué es posible este sorprendente resultado en la coyuntura brasileña de 1967? En primer lugar, debido a la existencia de recursos ociosos en la economía. La utilización de capacidad industrial en 1966 se encontraba alrededor de un 80%, nivel equivalente al que mostraba en 1963 y 1964 [51].

En segundo lugar, por el papel reactivador que se asignó a la inversión pública. Así por ejemplo, a partir de 1967, la inversión de las empresas públicas empieza a crecer, como parte de la nueva política, a tasas cercanas al 25% anual [52].

En tercer lugar, por el positivo papel jugado por la política de regulación de precios a partir de 1967, la que actuando sobre los costos reduce las expectativas de inflación futura y reduce los márgenes de comercialización de los sectores monopólicos y oligopólicos [53].

Ninguno de estos instrumentos son utilizados activamente en Chile durante el período 1973 a 1977. Cualquiera sean las razones, la política mantuvo una continuidad en la ortodoxia que no se observa en Brasil. El hecho de que la economía chilena haya mantenido capacidad no utilizada en el período, y que el proceso inflacionario haya tenido causas similares a las de Brasil, sugiere que tal como en Brasil, podrían haberse esperado resultados más positivos de un cambio hacia una política más heterodoxa [54].

48 La tasa de inflación sube a casi 40 por ciento, a pesar de que la cantidad de dinero no aumenta más de un 13 por ciento.

49 Ver C. Von Doellinger, "Foreign Trade Policy and its Effects", en *Brazilian Economic Studies*, Nº 1, Río, 1975.

50 Ver A. Fishlow, *op. cit.* y E. Bacha, *op. cit.*

51 R. B. Neves, "A utilizaçao da capacidade productiva na industria brasileira 1955-75", *Pesquisa e Planejamento Economico*, IPEA, agosto 1978.

52 Ver J. R. Wells, *op. cit.*

53 Fishlow y Morley dan evidencia que apoya esta afirmación. Ver A. Fishlow, *op. cit.*, y S. Morley, "Inflation and Stagnation in Brazil", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 19, 1970-71.

54 Ramos estima en 38 por ciento la capacidad ociosa en el sector industrial chileno en octubre 1978, o sea exactamente cinco años después del comienzo de aplicación de la política ortodoxa. Ver J. Ramos, "¿Tienen sentido políticas de estímulo a la demanda aún hoy día en Chile?", mimeo, noviembre 1978.

2. INSTRUMENTOS HETERODOXOS DENTRO DE LA ORTODOXIA

En realidad, el uso de algunos instrumentos heterodoxos en la política de estabilización de Brasil había ocurrido en un cierto grado ya antes de 1967. Nos referimos a dos instrumentos en particular: el gasto público y el control de precios. Es interesante contrastar el uso que de ellos se hace en las dos experiencias que analizamos, puesto que nos dará algunas indicaciones adicionales acerca del porqué de la mayor intensidad de la estanflación en el caso chileno que en el brasileño. El período de referencia ahora es el original, vale decir 1964-1968 para Brasil y 1973-1977 para Chile.

a) *Manejo del gasto público y el déficit fiscal*

Aunque tanto en Brasil como en Chile se da una alta prioridad a la reducción del déficit fiscal como fuente de emisión, la forma como se aplica la política difiere sustancialmente en ambos casos.

En Brasil se procede a reducir fuertemente los gastos corrientes del Fisco y a aumentar la recaudación de un 8,3% del Producto Nacional en 1964 a un 10,4% en 1968 [55]. El objetivo del esfuerzo en estos dos frentes era mantener y eventualmente aumentar los niveles de inversión pública. Esta fue una meta explícita del programa económico y a través de ella se buscaba evitar el desempleo masivo y las distorsiones inevitables que acarrearía un cambio brusco en la composición de la demanda [56].

El comportamiento de la inversión pública puede apreciarse en el cuadro 8. Allí se muestra en forma separada la inversión del Gobierno (incluyendo niveles Federal, Estatal y Municipal) y la de las empresas públicas. La importancia relativa de ambas categorías en cuanto a montos es relativamente equivalente [57]. Se puede observar que la inversión pública jugó un importante papel en la atenuación del ciclo recesivo. Así, por ejemplo, durante 1965, en que la producción industrial caía en 4,7%, la inversión del Gobierno subía en 8% y la de las empresas públicas en 70% [58], compensando lo que podrían haber sido caídas aún mayores en la producción. Lo mismo ocurre en 1967, inicio de la fase expansiva. Durante este año se utiliza la inversión pública, no ya para atenuar el ciclo recesivo,

55 Ver J. P. Wogart, "Mobilizin Resources for Economic Growth", en H. J. Rosenbaum y W. Tyler, *Comtemporary Brazil*, Praeger, 1972. Los cambios tributarios incluyen el establecimiento del impuesto al valor agregado, la introducción de corrección monetaria en los pagos tributarios, la eliminación de exenciones en el impuesto a la renta y un préstamo obligatorio de las empresas al Fisco equivalente al 3 por ciento del monto de salarios pagados.

56 Ver M. H. Simonsen, *op. cit.*, y H. Ellis, *op. cit.*

57 Ver J. R. Wells, *op. cit.*

58 Incluye expansiones en la siderurgia.

sino para empujar dinámicamente la expansión. La inversión pública total creció alrededor de un 20% ese año [59].

Sin embargo, el esfuerzo por mantener altos los niveles de inversión no se limitó a la inversión pública. En efecto, el Estado expandió o creó numerosos programas de financiamiento de la inversión privada. Nos referimos a los programas de vivienda social, de desarrollo del Nordeste, del Banco Nacional de Desarrollo, de crédito agrícola a través del Banco de Brasil y otros. Estos esfuerzos, que representaban el financiamiento de sólo un 3% de la inversión total en Brasil en 1964, se habían expandido en 1968 hasta cubrir un 30% del total de la inversión [60]. Y a ellos se atribuye una importante contribución a la elevación de la tasa de inversión de un 18% en 1965 a 22% durante 1968 en Brasil [61]. Ya desde el comienzo del programa de estabilización se insinuaba, pues, el papel preponderante que la inversión del sector público tendría como principal motor del crecimiento en la fase del "milagro" que comienza en 1968 [62].

La política fiscal seguida por Chile fue notablemente diversa a la de Brasil, correspondiendo mucho más cercanamente a los moldes ortodoxos. Como uno de los objetivos prioritarios del Gobierno era la privatización de la economía, reduciendo drásticamente el tamaño del sector público, se procedió a recortar los gastos fiscales, reduciéndose en mayor proporción los gastos de capital. Se disminuyeron también fuertemente los sub-

Cuadro 8. Déficit fiscal e inversión pública, Brasil

Año	*Déficit Gobierno Federal, % PGB*	*Inversión, tasa de crecimiento anual*	
		Federal, Estados Municip.	*Empresas Publicas*
1963	4,2	− 7,9	−17,3
1964	3,2	5,2	11,7
1965	1,6	7,9	70,5
1966	1,1	− 4,6	4,9
1967	1,7	17,3	22,6
1968	1,2	0,6	−11,7
1969	0,6	16,1	24,9
1970	0,4	11,7	25,0

Fuentes: Déficit Gobierno Federal: Cuadro 3.
Inversión Pública: Estimaciones de J. R. Wells. Esta estimación incluye Gobierno Federal, Autarquías, Gobiernos Estatales y Municipalidades y Empresas Públicas.

59 Además, por primera vez desde 1964, los gastos corrientes del gobierno crecieron más que la inversión pública. El déficit público, incluyendo todos los niveles de gobierno, subió de 1,1 por ciento a 3,9 por ciento del PGB, como parte de una política deliberada de reactivar la economía a través del sector público. Ver J. R. Wells, *op. cit.*

60 Ver D. E. Syvrud, *op. cit.*

61 Cuentas Nacionales, Coyuntura Económica, 1977.

62 W. Baer, "A Recente Experience Brasileira de Desenvolvimento: Una Interpretaçao", *Pesquisa e Planejamento Economico*, Vol. 3, Nº 2, junio 1973.

sidios y transferencias a empresas y servicios públicos, planteándose su autofinanciamiento, lo que significó que no pudieron emprender programas de inversión. Simultáneamente se procedió a limitar o eliminar gradualmente los programas de fomento de la inversión que se llevaban a cabo a través de numerosas instituciones públicas [63]. Es decir, se recorrió exactamente el camino inverso al que había seguido Brasil una década antes.

Los resultados no tardaron en verse. Si bien el déficit fiscal se redujo muy rápidamente, la inversión pública cayó también dramáticamente. Estimaciones preliminares, que pueden encontrarse en el cuadro 9, muestran que ésta se redujo desde casi un 12% del PGB en 1974, hasta un 6% del PGB en 1977.

La tendencia de la inversión pública con respecto del ciclo recesivo fue la de reforzar la estanflación, no atenuarla como en el caso de Brasil. En 1975, por ejemplo, la inversión pública se redujo un 48% en términos reales [64]. Es importante destacar que una parte significativa de la inversión pública en Chile era altamente intensiva en mano de obra, particularmente la inversión en obras públicas y vivienda. Esta cayó en un 50% entre 1974 y 1975 en términos reales [65].

Cuadro 9 — Sector fiscal, Chile (porcentajes sobre el PGB)

	Gasto Fiscal Total	*Déficit Fiscal*	*Ingresos Tributarios*	*Inversión Pública* [1]
1970	25,1	2,9	15,5	10,2
1971	29,1	9,3	17,2	11,5
1972	28,1 (29,8) [2]	10,5 (12,2) [2]	15,1	10,6
1973	27,7 (41,6) [2]	8,8 (22,7) [2]	15,1	12,5
1974	29,1	8,9	16,2	11,8
1975	24,2	2,9	18,3	6,9
1976	22,6	2,0	17,0	6,0
1977	22,0	1,5	18,3	6,3

Fuente: *Sector Fiscal:* 1970-77 Ministerio de Hacienda, *Exposición de la Hacienda Pública,* enero 1979.
Inversión Pública: 70-75 Balance Consolidado Sector Público.
1976-1977, según informes de ODEPLAN y Contraloría General de la República.

(1) Incluye Formación de Capital e Inversión Financiera.

(2) La cifra entre paréntesis incluye aporte al Área de Propiedad Social del sistema monetario que equivale a 1,7 por ciento en 1972 y 13,9 por ciento en 1973.

63 Tales como CORFO, SERCOTEC, ENAMI, CORA, INDAP, Banco del Estado y otras.

64 Cifras del Balance Consolidado del Sector Público, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

65 La inversión total (pública y privada) en construcción, cayó un 35 por ciento en 1975 y un 21 por ciento en 1976. Ver ODEPLAN, *Cuentas Nacionales.*

El costo de este enfoque rígidamente ortodoxo del programa de estabilización no fue despreciable. La caída en la inversión pública, acompañada por fuerte reducción en la inversión privada, contribuyó a una rápida aceleración del desempleo, que llegó al 20% de la fuerza de trabajo a comienzos de 1976 y puso en duda el potencial de crecimiento de la economía en el largo plazo.

b) *La política de precios*

Otra área en la cual es interesante explorar las formas de aplicación del programa de estabilización se refiere a la política de precios.

Como se ha señalado anteriormente, una de las primeras medidas, tanto en Brasil en 1963 como en Chile en 1973, fue la de liberar la mayoría de los precios que habían estado sometidos a controles en el período anterior al cambio de Gobierno [66]. La política, de "inflación correctiva", tuvo el efecto, sin duda positivo, de ajustar los precios relativos, distorsionados por controles ineficientes de un gran número de precios en los períodos precedentes [67].

Cuando después de un año de "inflación correctiva" en Brasil se observó que los precios no sólo seguían subiendo, sino que la tasa de inflación parecía acelerarse, el gobierno decidió establecer un sistema de control de precios. Este consistía en dos esquemas paralelos. Uno de control directo obligatorio de precios a través de la Superintendencia Nacional de Abastecimiento. Este control incluía los productos agrícolas alimenticios, otros productos como los farmacéuticos, el tabaco, los servicios públicos, etc. Se fijaban precios al productor y márgenes de distribución. El otro esquema era de control voluntario a través del Comité Nacional de Estabilidad de Precios, y se aplicaba a todos los productos de origen industrial. Las empresas que lo desearan podían asociarse a él, comprometiéndose a no alzar sus precios en más de 7% durante 1965. En compensación tenían acceso a líneas de crédito en el Banco de Brasil, y derecho a reducciones en el impuesto a la renta, y a una ampliación en la cuota de importación de materias primas.

El sistema funcionó durante 1965 con un efecto positivo sobre las expectativas inflacionarias, lo que se comprobó cuando a fines de ese año la inflación había bajado de un 90% a tasas entre 35 y 55%, a pesar de una expansión en el dinero de casi 80% [68].

66 Algunos precios se mantuvieron controlados, incluyendo el tipo de cambio, los salarios, productos alimenticios básicos, tarifas de servicios públicos y algunos precios de productos monopólicos.

67 La tasa de inflación promedio mensual en el período octubre-diciembre 1973 fue de 27,6 por ciento en Chile, frente a una tasa promedio mensual de 14,6 por ciento en el período enero-septiembre 1973, según estimaciones del INE corregidas por el Depto. de Economía de la Universidad de Chile.

68 Ver H. Ellis, *op. cit.* y W. Baer, I. Kerstenesky y A. Villela "The Changing Role of the State in the Brazilian Economy", *World Development*, noviembre 1973, Oxford. Los otros factores, además del control de precios, que influyeron en la menor inflación ese año fueron la caída de salarios y la recesión en el 2º trimestre de 1965.

Aunque el esquema de control de precios fue abandonado en 1966, en que se vuelve a una política ortodoxa y de drástico control monetario, durante 1968, y ya en la nueva fase expansiva de los gastos y el dinero que corresponde a la gestión de Delfim Netto, se restablece un mecanismo obligatorio de regulación de precios. Se establece el Consejo Interministerial de Precios, que tiene como función autorizar alzas. Si una empresa subía sus precios sin justificarlo ante el CIP, o si la justificación era rechazada por éste, la empresa se arriesgaba a perder sus líneas de crédito con los bancos gubernamentales, así como a no tener acceso al redescuento de instrumentos de crédito con el Banco Central. Este mecanismo fue efectivo como apoyo a la desaceleración de la inflación y, aparentemente, no produjo distorsiones significativas en los precios relativos en la economía [69].

La experiencia chilena es discordante con este enfoque. Cuando se liberan los precios en 1973 se mantienen controlados algunos precios claves, particularmente los salarios, el tipo de cambio, la tasa de interés, las tarifas de servicios públicos y los precios del trigo y otros productos agrícolas [70]. A los tres meses de aplicación de la política, el nivel general de precios había subido en 160%, generándose fuertes expectativas de una alta inflación. Al mismo tiempo había caído bruscamente la demanda. Se hizo necesario reajustar los precios regulados en porcentajes similares a los de la explosión del nivel general de precios, reforzándose así expectativas de permanencia de la alta tasa de inflación inicial [71]. Esta situación se prolongó durante todo el año 1974. A comienzos de 1975 el mecanismo costos-expectativas parecía estar aumentando en vigor, notándose una aceleración en las tasas mensuales de incremento en los precios [72]. En lugar de atacar el problema de las expectativas, a través de algún sistema de regulación de precios, se decidió alterar las expectativas por el camino más largo y costoso, vale decir, a través de caídas masivas en la producción y el empleo.

El camino escogido significó de hecho alargar el período de estabilización y acentuar la ya aguda depresión en la producción nacional. Sólo tardíamente, a mediados de 1976, el gobierno decide actuar sobre las expectativas, manipulando un precio clave, el tipo de cambio: se produce la primera de las revaluaciones del peso, cuyos efectos, desde el punto de vista que nos preocupa, serían positivos aunque tardíos.

---

69 Ver W. Baer *et. al., op. cit.*

70 El 15 de octubre de 1973, se decretó la libertad para la mayoría de los precios que habían permanecido fijados en los años anteriores. Bajo control quedaron unos 30 productos que representan un 26 por ciento del IPC. Estos productos se han ido incorporando con posterioridad al régimen general. La lista de precios controlados al finalizar 1978 era de sólo 8 productos, cuya ponderación en el IPC alcanza un 11 por ciento.

71 J. Ramos, *op. cit.*, y del mismo autor "El Costo Social: Hechos e Interpretaciones", *Estudios de Economía*, Nº 6, 1975.

72 La tasa mensual de inflación que en noviembre y diciembre de 1974 se encontraba alrededor de 10 por ciento, sube a 13,9 por ciento en enero de 1975, a 16,6 por ciento en febrero y sobre 20 por ciento en marzo y abril.

Antes de terminar esta sección, quisiéramos enfatizar uno de los puntos básicos que emergen de la evidencia examinada hasta ahora: parece existir una inadecuación entre el instrumental ortodoxo y la situación a la cual éste se aplica. Esta inadecuación surge por dos factores principales. El primero es que en ambos casos se interpretan simplistamente las características de la situación económica inicial.

El segundo factor es más estructural y se refiere a la forma de funcionamiento de las economías de Brasil y Chile en esos períodos. Pareciera que éstas no se conformaban a las características de homogeneidad en la estructura productiva y competitividad en los mercados, requisitos esenciales para el buen funcionamiento de las políticas ortodoxas.

Hemos encontrado varias indicaciones que apuntan en esa dirección. Veíamos, por ejemplo, que la política monetaria resultaba poco efectiva, y que ello era, en parte al menos, debido a que se constataba la presencia de importantes desequilibrios estructurales que hacían que la cantidad de dinero fluctuara en forma no predecible.

Por otra parte, el alto desempleo resultante de la contracción monetaria era indicativo de la existencia de rigidez de los precios a la baja. En efecto, si ante caídas en la demanda el ajuste se produce principalmente a través de bajas en la producción y el empleo, y sólo muy lentamente a través de los precios, quiere decir que la economía se comporta en la forma precisamente opuesta a la que prevé el modelo competitivo. Si la economía fuera homogénea y la estructura de los mercados competitiva, los precios deberían ser perfectamente flexibles a la baja. Su rigidez sugiere predominio de formas monopólicas u oligopólicas en el funcionamiento de los mercados, o alternativamente la existencia de desequilibrios en los mercados de tal magnitud que hacen que aún las empresas competitivas se comporten como si estuvieran en competencia monopólica [73].

Esta hipótesis se refuerza al comprobar el muy lento efecto que la restricción monetaria parece tener sobre las expectativas de inflación, y al mismo tiempo el efecto positivo y rápido sobre ellas del control de precios. Este resultado es posible si las empresas usan extensivamente el mark-up sobre costos como método de determinación de precios, el que es poco sensible a reducciones en la demanda si las empresas que lo utilizan tienen algún poder, aunque sea sólo debido al desequilibrio, sobre el mercado. La regulación de precios limita ese poder, reduciendo los márgenes de comercialización. Influye de ese modo directamente la formación de expectativas.

En síntesis, aunque el caso obviamente no está "probado", la evidencia examinada hasta ahora sugiere fuertemente la hipótesis que en la inadecuación entre el instrumental ortodoxo y el modo real de funciona-

73 Este punto, sugerido inicialmente por K. Arrow, ha sido desarrollado por A. Leijonhufvud. Ver de este autor, *On Keynesian Economics and the Economics of Keynes*, Cap. II, Oxford, 1968. Ver también E. Phelps (ed.), *Micro-economic Foundations of Employment and Inflation Theory*, Norton, 1970.

miento de estas economías parecería encontrarse un importante factor explicativo de la estanflación.

IV. LA ESTANFLACION Y EL MODELO DE LARGO PLAZO

El objetivo más explícito de las políticas de normalización es estabilizar la economía. Otro parece ser el de sentar las bases para una nueva forma de funcionamiento de la economía. Es en este contexto que interesa explorar ahora las relaciones entre la política de estabilización y el modelo de largo plazo. La conexión es importante de estudiar por dos razones. La primera es que si la estrategia de largo plazo es eficiente en acelerar el crecimiento y generar nuevas ocupaciones, su aplicación ayudaría a neutralizar las tendencias inflacionarias y recesivas. Un segundo ángulo del problema consiste en que durante el período de estabilización se presentan opciones concretas entre metas de corto y largo plazos. Si éstas metas son complementarias, no habrá contradicción entre estabilización y crecimiento y empleo. Si éste no fuera el caso, es probable que los logros de estabilización se vean seriamente resentidos al escogerse la opción del largo plazo y viceversa [74].

El primer aspecto, o sea la influencia del modelo de desarrollo sobre el crecimiento y el empleo en el corto y mediano plazos, puede clarificarse si se identifican los nuevos sectores líderes y los procesos de acumulación que el modelo genera. Puede así evaluarse el potencial de crecimiento de los sectores dinámicos, su importancia relativa en el Producto y su capacidad de generar empleo.

Respecto a los procesos de acumulación, se hace imprescindible analizar quiénes son los agentes económicos que invierten dentro del nuevo modelo y hasta qué punto son éstos capaces de mantener o elevar las tasas de inversión y empleo durante el proceso estabilizador.

El otro ángulo del problema se refiere a la complementariedad o contradicción entre las políticas de largo plazo y las de estabilización. Aquí es necesario estudiar la secuencia de las políticas y su efecto sobre el ciclo recesivo originado en la estabilización. Las políticas de largo plazo y los cambios estructurales, ¿refuerzan o atenúan el ciclo recesivo? Para aclararlos es conveniente fijar la atención en los casos nacionales que nos preocupan, en el cuándo y el cómo de la apertura al exterior que se propone e imple-

74 El mismo Harberguer reconoce este problema en el caso de Chile. Lo ilustra de la siguiente manera: "La economía social de mercado, al igual que un jeep, ganaría cualquier prueba, cualquier carrera a que se le someta. Ganaría en la autopista, en la montaña, en pleno campo, en la playa, en el desierto y en todos estos lugares gana lejos. Tiene amplia oportunidad de mostrar sus múltiples ventajas. Pero hacer la prueba de la economía social de mercado en un ambiente de inflación a la tasa de 400 por ciento anual era como hacer la carrera entre el burro y el jeep en un pantano". Ver Extracto Banco Central, *op. cit.*, Vol. 4, Nº 8, abril 1975. Más allá del pintoresco lenguaje y la clara posición ideológica que revela, el argumento de Harberguer apunta a enfatizar el conflicto entre metas de corto plazo y modelo de largo plazo.

menta; en las características y el momento en que se crea el mercado de capitales, y en el papel asignado al Estado dentro del modelo de desarrollo y su influencia sobre el proceso de ajuste de corto plazo.

Cada uno de estos temas es de una gran amplitud. En lo que sigue sólo dejaremos sugeridas algunas de las interrelaciones. Su análisis más detallado requeriría de un trabajo específico de mucho mayor longitud.

1. SECTORES LIDERES Y PROCESOS DE ACUMULACION EN BRASIL

El modelo de desarrollo que se aplicó en Brasil por parte del nuevo gobierno militar a partir de 1964, descansaba en el impulso a tres líneas fundamentales. En orden de importancia, la infraestructura e industria de bienes intermedios; la expansión en la producción de bienes durables; y, sólo en tercer lugar, el crecimiento de las exportaciones. En suma, se trataba de un modelo de profundización de la industrialización, en el que el mercado interno jugaba un papel fundamental [75]. Como se verá más adelante, este modelo de desarrollo no implicaba un quiebre significativo respecto del patrón de crecimiento, emprendido por Brasil desde los años 50.

Puede observarse en el cuadro 10 que la dinámica del crecimiento sectorial se ajusta a este patrón de industrialización. Obsérvese por ejemplo el fuerte crecimiento del sector de la industria intermedia, que incluso en la peor fase del ciclo recesivo 1965-1967 creció a tasas cercanas al 11% anual. Este crecimiento fue el resultado del fuerte impulso que se dio a proyectos de inversión en energía, combustible, productos petroquímicos y a la siderurgia, así como a la actividad de la construcción, que generaron demanda por esos bienes intermedios. El impulso a estos sectores fue dado fundamentalmente por el Estado. La acción estatal se vio reforzada hacia 1968 y 1969 por aumentos importantes en la participación de empresas transnacionales en la actividad de estos sectores, especialmente en energía y petroquímica [76].

De hecho, una buena proporción de la acción estatal en estos sectores tenía como objeto atraer inversiones complementarias de las multinacionales [77]. Esto ha dado pie al planteamiento de que el modelo de crecimiento de Brasil post-1964 descansa en un pilar fundamental: la alianza del Estado brasileño y las grandes empresas extranjeras [78].

75 Ver M. C. Tavares y L. Belluzzo, "Notas sobre a proceso de industrializaçao recente no Brasil", Trabajo presentado a reunión de CEPAL sobre Industrialización en América Latina, octubre 1978; y W. Baer, *op. cit.*

76 La inversión extranjera aumentó desde niveles alrededor de 100 millones de dólares anuales entre 1964 y 1968, a niveles sobre 200 millones a partir de 1969. Estas cifras no incluyen la entrada de capitales financieros. Ver W. Baer, *op. cit.*

77 Tavares y Belluzzo, *op. cit.*; E. Bacha, *op. cit.*

78 Ver G. O'Donnell, "Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario", Dcto. CEDES Nº 1, 1975; ver también M. C. Tavares y L. Facanha, "A presença de grandes empresas na estructura industrial brasilera", Trabajo presentado a V Encuentro Nacional de Economistas, Río, 1977.

Cuadro 10 — Crecimiento industrial y exportaciones, Brasil (tasas de crecimiento anual)

	1965-1967	*1967-1970*
Bienes de consumo durable	13,4	21,9
Bienes de consumo no durable	3,6	9,7
Bienes de capital	4,5	13,7
Bienes intermedios	10,8	13,7
Exportaciones	5,9	10,7

Fuentes: M. C. Tavares y L. Belluzzo, "Notas sobre o proceso de industrializaçao recente no Brasil", Trabajo presentado a reunión de CEPAL sobre Industrialización en América Latina, oct. 1978; y CEPAL, "Políticas de Promoción de Exportaciones", vol. V, Santiago.

Un segundo sector líder lo constituyó la industria de bienes durables. La política económica se orientó a asegurar un mercado para estos bienes, aumentando el poder de compra de los grupos de ingresos altos a través de una creciente dispersión en la escala de salarios [79].

Paralelamente se incentivó la redistribución de activos industriales hacia los grupos de ingreso medio-alto. Este objetivo se consiguió fomentando la adquisición de acciones por parte de estos grupos a través de fuertes exenciones tributarias [80]. Este se constituyó en un poderoso factor redistributivo en favor de estos grupos, el que se reforzó por una reorientación del crédito hacia estos sectores. Sus ingresos en rápida expansión les permitieron acceder crecientemente al mercado de durables. Es así cómo la industria de durables creció a un 13,4% promedio entre 1965 y 1967. A partir de 1968, el rápido crecimiento del ingreso nacional hace posible que esta tasa suba sobre el 20% anual.

Un tercer sector dinámico en el crecimiento de Brasil lo constituyen las exportaciones. Su fomento se basa en la concesión de fuertes subsidios, que aumentan desde un 10% a un 40% del valor de las exportaciones entre 1965 y 1969. El tipo de cambio, si bien se reajusta periódica aunque discontinuamente, entre 1964 y 1968, no es un instrumento esencial de esta política. Su valor en términos reales se encuentra en 1968 un 25% por debajo de su nivel en 1964 [81]. Por otra parte, la política se implementa en el contexto de una reducción de aranceles modesta. Las tarifas arancelarias promedio bajan de 60 a 40% entre 1966 y 1967, para elevarse nue-

79 E. Bacha y L. Taylor, *op. cit.;* y C. Furtado, *Análisis del Modelo Brasilero,* Centro Editor de América Latina, 1972.

80 Hasta un 50 por ciento del ingreso personal era deducible de la base del impuesto a la renta si se destinaba a la compra de acciones. Hasta un 12 por ciento del monto del impuesto a pagar podía además destinarse a comprar acciones, con lo que se deducía como pago al Fisco. Ver C. Furtado, *op. cit.*

81 Ver A. Fishlow, "Foreign Trade Regimes and Economic Development: Brazil", mimeo, NBER.

vamente en 1968 a un nivel promedio de 53%, con aranceles sobre 100% para los bienes durables [82]. Los resultados de la política de fomento de las exportaciones son positivos, aunque no espectaculares, al menos en el período que analizamos, según puede verse en el cuadro 10.

En síntesis, la estrategia de desarrollo de Brasil se apoya en el crecimiento de los sectores productores de bienes intermedios, en los bienes durables y en la infraestructura. Sólo los dos primeros representan más del 53% de la producción manufacturera en 1969, como puede verse en el cuadro 11. En éste puede observarse también que el patrón de crecimiento industrial no se altera sustancialmente con motivo de la aplicación de las políticas de estabilización. Sólo se aprecia una leve mayor participación de las industrias dinámicas en el producto. El empleo en éstas crece, a tasas por sobre el 4% anual en el período 1966-1969, como se aprecia en el cuadro 12 [83]. El factor fundamental que sustenta este patrón de desarrollo es el tamaño del mercado interno potencial de Brasil.

Cuadro 11 — Estructura de la producción, Brasil (% sobre el VBP, en precios de 1949).

	1962	*1966*	*1969*
Ind. Tradic.	47,4	46,2	46,8
Ind. Dinámicas A	34,2	34,0	32,0
Ind. Dinámicas B	18,4	19,5	21,1

Fuente: M. de Matta y E. Bacha, "Emprego e salarios na industria de transformacao, 1949-1969", en *Pesquisa e Planejamento Economico*, vol. 3, Nº 2, junio de 1973.

Nota: *Industria tradicional:* madera, muebles, textil, vestuario, cuero, alimentos, bebidas, tabacos, imprenta y editoriales.
Industrias dinámicas A: minerales no metálicos, metalúrgica, papel, celulosa, química.
Industrias dinámicas B: mecánica, material eléctrico y material de transporte.

El efecto combinado de un crecimiento relativamente rápido de los sectores líderes, unido a su participación significativa en el producto industrial y a la expansión no despreciable de las ocupaciones en estos sectores, constituye un factor atenuador de la tendencia recesiva de la economía en el período de estabilización. Esta hipótesis se reforzará al contrastar con la experiencia chilena.

Por otra parte, el proceso de acumulación en Brasil se caracterizó por la mantención de altas tasas de inversión, aún en el período de estabilización, como puede verse en el cuadro 13. La tasa de inversión sobre el PGB fue subiendo desde un 18,5% en 1965 a un 22% en 1968. En períodos

82 A. Fishlow, *op. cit.*

83 El empleo industrial en Chile entre 1974 y 1978 cayó en 16,7 por ciento, según el Indice de Empleo Industrial de la Sociedad de Fomento Fabril.

equivalentes la tasa de inversión en Chile fluctuaba entre 12,9% para 1974 y 10,6% en 1977.

Un agente económico fundamental en el proceso de acumulación fue el Estado. La inversión pública directa constituía cerca de un 40 por ciento de la inversión total, siendo equivalente a un 8 ó 9 por ciento de PGB [84]. Si a esto se agrega la inversión pública indirecta, se llegaría a una tasa de inversión pública directa e indirecta del orden de un 14 a 15 por ciento del PGB hacia 1968 [85].

Cuadro 12 — Crecimiento del empleo, Brasil (tasas anuales de crecimiento)

	1966 - 1969	*1958 - 1969*
Industrias Tradicionales	1,3	0,9
Industrias Dinámicas A	4,0	4,5
Industrias Dinámicas B	6,2	8,2
Industrias Manufactureras	3,0	3,0

Fuente: da Mata y Bacha, *op. cit.*

Cuadro 13 — Tasa de inversión sobre PGB

Año	*Brasil*	*Año*	*Chile*
1959	18,5	1970	15,0
1965	18,5	1974	12,9
1966	20,6	1975	10,7
1967	20,1	1976	9,8
1968	21,9	1977	10,6

Cabe hacer notar que la que hemos llamado inversión indirecta consistía de un conjunto de programas estatales de fomento de actividades privadas de inversión. Estas fueron creciendo a partir de 1965 pero adquirieron especial envergadura después de 1967. Se trata de programas de financiamiento público de vivienda; de créditos de largo plazo del Banco Nacional de Desarrollo; de fondos públicos para inversión en el nordeste; de créditos subsidiados en el sector agrícola; de nuevas instituciones públicas para financiar compra de maquinarias y apoyo a la pequeña industria,

84 Wells, *op. cit.*

85 Estimaciones del autor basadas en J. R. Wells, *op. cit.*; y D. Syvrud, *op. cit.*

etc. Estos fondos constituían en 1978 un 30 por ciento del total de la inversión [86].

Los otros agentes de la inversión, vale decir, el sector privado y el capital extranjero, se constituyeron en elementos dinámicos sólo a partir de 1968, en la fase expansiva. Durante el período de estabilización, la inversión privada parece haberse reducido [87]. La inversión extranjera no subió de los 100 millones de dólares al año.

En síntesis, el proceso de acumulación en Brasil es conducido en una primera fase por el Estado, luego por la inversión y consumo capitalista, a través de la expansión de la demanda por bienes durables, acompañada siempre por una fuerte expansión de las empresas públicas. La alta tasa de inversión ayuda a absorber mano de obra desocupada, con efectos beneficiosos contra la estanflación.

2. SECTORES DINAMICOS Y PROCESOS DE ACUMULACION EN CHILE

El modelo de desarrollo, aplicado a partir de 1973 en Chile, difiere sustancialmente del brasileño. Una parte de esta diferencia está condicionada estructuralmente por el tamaño relativo de los países. Lo que interesa en este trabajo, sin embargo, no es sólo marcar las diferencias, sino intentar ver sus posibles efectos sobre la producción y el empleo en el corto plazo. Si estos efectos son positivos, ayudan a suavizar el impacto recesivo de la estabilización. En caso contrario, el efecto sería el inverso.

El modelo chileno es uno de apertura drástica a la economía internacional. El nivel máximo de arancel externo programado es de un 10 por ciento para 1979, como puede verse en el cuadro 14. Es evidente que una apertura de esta intensidad implica una reversión brusca de las tendencias de las últimas décadas, caracterizada por un proceso creciente de sustitución de importaciones. No se trata, como en el caso de Brasil, de profundizar la industrialización ni de escoger y desarrollar ciertas actividades líderes en el sector industrial. Lo que se busca es una reasignación de los recursos productivos hacia aquellos rubros en que la economía muestre ventajas comparativas respecto de otros países. Esta reasignación se produciría a través del libre juego del mercado en una economía abierta, con un fuerte sector privado y un rol en disminución para el Estado y las empresas públicas.

Desde este punto de vista, el modelo descansa en el desarrollo de las exportaciones como el elemento dinamizador del crecimiento. Este

86 La acción del Estado se manifestó crecientemente también a través de los bancos y empresas públicas. Esta tendencia ha ido acentuándose con el tiempo. Ya en 1972 el 60 por ciento de las colocaciones bancarias correspondía a bancos estatales. En 1974, cuarenta y cinco de las mayores cien empresas, eran estatales y generaban el 65 por ciento de las utilidades. Ver E. Bacha, *op. cit.*

87 J. R. Wells, *op. cit.*; y W. Baer, *op. cit.*

sería el sector líder en el desarrollo futuro de la economía chilena. Su expansión se incentiva a través de una mejora real en el tipo de cambio y a través de la reducción arancelaria [88].

Los resultados de esta estrategia hasta 1977 parecen indicar una reasignación de recursos hacia los sectores primarios, como se observa en el cuadro 15. Estas son las actividades intensas en recursos naturales y su mayor desarrollo correspondería a la predicción del modelo puro de apertura.

Cuadro 14 — Chile, tasas arancelarias, promedio y máxima 1973 - 1977

Año	*Semestre*	*Tasa Promedio* %	*Tasa Máxima* [1] %
1973	I	94,0	más de 500
	II		
1974	I	80,0	160
	II	67,0	140
1975	I	52,0	120
	II	44,0	90
1976	I	38,0	70
	II	33,0	60
1977	I	24,0	55
	II	15,7	27
1978 [2]	I	14,8	20
	II	11,9	15
1979 [2]	I	10,1	10
	II		

1 Excepto sector automotriz.
2 Programado.
Fuente: Banco Central de Chile, *Boletín Mensual* Nº 603, mayo de 1978.

Cuadro 15 — Composición de la producción por sectores, Chile

	1970	*1974*	*1977*
Sector primario (agricultura y minería)	18,9	19,0	21,0
Sector secundario (industria y construcción)	28,6	28,2	23,2
Sector terciario (servicios)	52,5	52,8	54,9

Fuente: ODEPLAN.

Esta misma tendencia se observa al examinar el crecimiento de las exportaciones en el cuadro 16. Las exportaciones tradicionales (cobre principalmente) aumentan en quantum, aunque su valor se ve afectado por bajas en el precio. De las otras exportaciones, las que crecen más rá-

88 Ver R. Ffrench-Davis, "Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile, 1973-1978", mimeo, CIEPLAN, 1978.

Cuadro 16 — Exportaciones, Chile (tasa crecimiento anual)

	1974	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*
Tradicionales	20,5	—51,7	40,9	—13,2	—16,1
Semitradicionales	53,2	—25,3	63,5	0,4	3,0
No tradicionales	27,9	36,6	28,3	11,3	14,9
Fruta	— 6,3	92,9	34,6	9,6	58,8
Pino insigne	56,0	86,3	0,0	150,5	31,9
Oxido de molibdeno	40,7	26,1	—25,2	31,1	98,6
Otros	23,9	41,0	29,6	4,8	0,1
Total	23,9	—39,1	36,1	— 5,9	— 5,6

Fuente: R. Ffrench-Davis. Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile, 1973-78, mimeo, CIEPLAN 1978.

pidamente son las de harina de pescado, celulosa, madera, molibdeno y cobre semielaborado. Todos estos productos representan un bajo grado de elaboración con respecto al recurso natural básico [89].

Si se observa con mayor detención los cambios en la estructura productiva, se comprobará que difícilmente se puede hablar de sectores líderes internos. El crecimiento industrial entre 1974 y 1978 es de 0,8 por ciento anual. Las cifras de tasas de crecimiento anual por ramas que se indican en el cuadro 17 corroboran que al menos durante el período de estabilización no hay sectores propiamente dinámicos [90], y que algunas agrupaciones industriales muestran tasas negativas de crecimiento en el período. Esto no quiere decir que en un plazo más largo no vayan a surgir actividades industriales que exhiban un comportamiento más dinámico, como consecuencia de la reasignación de recursos.

Estas mismas cifras muestran, en contraste con el caso de Brasil, que la producción de bienes durables cae fuertemente: más de un 25 por ciento en el período de estabilización. Esto ocurre a pesar de un marcado proceso de concentración de ingresos como se mostrará más adelante, lo que en Brasil se aprovechó como mecanismo incentivador de la expansión productiva del sector de durables. En Chile este crecimiento de la demanda originado en el tramo de ingresos altos se satisface con productos importados. El consumo durable de origen importado crece un 80 por ciento entre 1970 y 1977. En otras palabras, el efecto dinamizador de la demanda se traslada al exterior, con lo que no hay efecto de arrastre sobre la industria nacional. De este modo, se pierde una fuente de mantención o elevación de los niveles de empleo.

89 R. Ffrench-Davis, *op. cit.*

90 El alto crecimiento del rubro "Productos intermedios para la industria" se debe a una fuerte alza en el precio del cobre semielaborado.

Cuadro 17 — Producción industrial, Chile (tasas de crecimiento anual)

	1974 - 78
Consumo habitual	1,9
Consumo durable	—7,5
Material de transporte	6,0
Productos intermedios ind.	2,0
Materiales de construcción	0,2
Manufacturas diversas	—3,3
Total industria	0,8

Fuente: Sociedad de Fomento Fabril.

En síntesis, la dinamización del desarrollo en el modelo chileno descansa en el crecimiento acelerado de las exportaciones, más que en los sectores orientados al mercado interno. Inicialmente en el período de estabilización crecieron rápidamente las exportaciones no tradicionales, especialmente las de origen manufacturero. Es probable que ellas tuvieran un efecto beneficioso sobre el empleo, que ayudó a compensar en parte las caídas de producción y empleo en la industria sustitutiva de importaciones. Luego, a partir de 1977, estas últimas reducen claramente su tasa de expansión (ver rubro "Otros" en cuadro 16), manteniéndose el crecimiento de las exportaciones intensivas en recursos naturales, cuyo efecto sobre el empleo es probablemente menos significativo[91].

Respecto del proceso de acumulación, el modelo chileno de desarrollo con apertura suponía una elevación de los niveles tradicionales, debido a las nuevas oportunidades de inversión que ofrecía una economía integrada a los mercados mundiales. La estrategia de desarrollo apuntaba al sector privado nacional y al capital extranjero como los dos agentes que conducirían el proceso de formación de capital, a expensas del Estado que había cumplido ese papel en las fases anteriores del desarrollo chileno.

Los resultados muestran que las predicciones del modelo en este aspecto no se cumplían hacia fines de 1977, tampoco en 1978. La tasa histórica de inversión de 16 por ciento del PGB había caído a 10,6 por ciento en 1977 y 11,1 por ciento en 1978, esto es, a un nivel que apenas cubría la inversión de reposición (ver cuadro 13). Ni el sector privado ni el capital extranjero desarrollaban nuevos proyectos de inversión, y la inversión pública bajaba de un 11,8 por ciento del PGB en 1974 a un 6,3 por ciento en 1977, como se vio en el cuadro 9.

Lo que se desprende del análisis anterior es que el modelo de desarrollo de largo plazo no exhibía, en el caso de Chile, las características

91 Esto se fundamenta en su baja importancia relativa en el Producto y por ser actividades (particularmente las mineras) que usan poca mano de obra por unidad de capital. Ver E. Tironi, "Recursos naturales y desarrollo: generación de empleo y rentas en el cobre", *Estudios* CIEPLAN Nº 28, octubre 1978.

dinamizadoras del crecimiento económico que observábamos en el caso de Brasil, en períodos equivalentes de aplicación de los programas de estabilización. En esa misma medida, la aplicación de las políticas de largo plazo no constituyó, excepto a través del crecimiento de las exportaciones no tradicionales, un factor compensador de los efectos negativos sobre el empleo, generados por las políticas ortodoxas de estabilización.

3. GRADO DE CONFLICTO ENTRE POLITICA DE ESTABILIZACION Y MODELO DE LARGO PLAZO

Las políticas de largo plazo en las dos experiencias que analizamos involucraban cambios estructurales que se referían a tres aspectos: apertura de la economía al exterior, creación de un mercado privado de capitales y revisión de las esferas de acción del Estado y del sector privado. Nos concentraremos en los dos primeros en esta sección.

Las experiencias de Brasil y Chile difieren significativamente en cuanto al momento en que se abordaron estas tareas, a la intensidad del cambio estructural implementado y en algunos casos en la dirección misma del cambio. Nos interesa explorar aquí los posibles conflictos entre los cambios estructurales y las políticas de corto plazo.

Tomemos en primer lugar el tema de la apertura externa, en cuanto a su intensidad y a su secuencia en el tiempo.

En el caso de Brasil la apertura al exterior vía reducción de aranceles se efectúa sólo en el cuarto año de la política de estabilización. Durante 1967 se hace la reforma arancelaria que en todo caso es bastante moderada, como puede verse en el cuadro 18, llegándose a un arancel promedio de 41 por ciento, que sólo dos años después vuelve a elevarse a 53 por ciento. Por otra parte, la reducción de aranceles se hace en forma discriminada. La producción interna de bienes de consumo durable y no durable mantienen altas tasas de protección después de la reforma, llegando a 116 por ciento y 56 por ciento respectivamente en su punto más bajo en el tiempo (1967).

Cuadro 18 — Aranceles, Brasil *

	1966	*1967*	*1969*
Bienes consumo no durable	152	56	82
Bienes consumo durable	260	116	178
Bienes intermedios	76	36	45
Bienes capital	60	40	40
Sector manufacturero	114	49	67
Agricultura	83	32	32
Promedio economía	98	41	53

* Se trata de tasas nominales más los recargos financieros tales como: depósitos previos a las importaciones y sobre-tasas tributarias para algunos productos importados.

Tanto el rezago de cuatro años en introducir la reducción de aranceles como su moderada intensidad permitieron a la industria brasileña un proceso gradual de adaptación a las nuevas condiciones, sin repercusiones demasiado negativas sobre el empleo industrial[92].

En el caso chileno, como hemos visto anteriormente en el cuadro 14, la reducción arancelaria fue mucho más rápida e intensa. Ya en el segundo año del programa de estabilización (1975), la tasa arancelaria nominal promedio se encontraba al nivel de Brasil después del cuarto año de política estabilizadora.

A fines de 1977 el nivel promedio de aranceles en Chile era de 15,7 por ciento, con una tasa máxima de 27 por ciento. En Brasil, la tasa promedio era de 41 por ciento y la máxima de 116 por ciento para un año equivalente del programa de estabilización (1967), elevándose significativamente con posterioridad a este año (ver cuadro 18).

En el cuadro 19 puede observarse que los sectores más afectados en sus niveles de producción en el período 1974-1978 en Chile fueron el de la industria vinculada a la construcción (minerales no metálicos); y ramas industriales como la metalmecánica y la textil que se caracterizaban por altos niveles de protección iniciales. El caso de esta última es ilustrativo. Estimaciones de la protección efectiva en la industria textil muestran que ella se reduce desde niveles superiores al 200 por ciento en 1974 a alrededor de un 50 por ciento en 1977. En igual período las importaciones de textiles aumentan un 70 por ciento, mostrando las importaciones de bienes finales en este sector un crecimiento de 230 por ciento[93]. Simultáneamente con este aumento masivo en las importaciones, cae la producción en un 8 por ciento y el empleo a una tasa superior al 20 por ciento.

Las cifras anteriores sugieren fuertemente que, particularmente para algunas ramas industriales, la reducción de aranceles tuvo un fuerte impacto negativo sobre sus niveles de producción y empleo. Estos no se recuperaron ni siquiera en el bienio 1977-1978 en que la producción industrial en su conjunto creció a tasas de 12,2 y 7,8 por ciento, respectivamente.

Otro cambio estructural de importancia en ambas experiencias lo constituyó la creación del mercado de capitales. Ya vimos en la sección sobre control monetario que éste tuvo un impacto sobre el nivel de precios, puesto que se crearon sustitutos cercanos del dinero que aumentaron la liquidez en momentos que la autoridad monetaria intentaba reducir la cantidad de dinero en circulación. Este fenómeno adquiere importancia en Chile desde el primer año del programa de estabilización. En Brasil la

92 La reforma arancelaria de 1967 fue precedida por eliminación parcial de restricciones no arancelarias, tales como depósitos previos, etc. Por ello puede hablarse en propiedad de una reducción gradual en la protección.

93 Instituto Textil de Chile "Estudio de la evolución económica del sector textil 1974-1977", Santiago, 1978.

puesta en marcha del mercado de capitales se hace más lentamente. Sólo a partir de 1968, terminada ya la fase propiamente estabilizadora, éste adquiere importancia y comienza a tener un impacto monetario apreciable.

Cuadro 19 — Chile, sector industrial. Tasas de variación acumuladas, período 1974 - 1978

	Producción	*Empleo*
TOTAL INDUSTRIA	3,3	—16,7
Madera y papel	13,0	— 4,3
Minerales no metálicos	—18,2	—26,8
Textil	— 8,3	—20,3
Metalmecánica	—10,0	—28,5

Fuente: Sociedad de Fomento Fabril, Chile.

Antes de concluir este capítulo sobre interrelaciones entre la política de estabilización y el modelo de largo plazo es conveniente enfatizar algunos puntos que surgieron en la discusión. Esta no pretendía evaluar los méritos o desventajas del modelo puro de apertura en sí frente al modelo más orientado a la profundización de la industrialización, ensayado por Brasil. La elección entre uno y otro está condicionada por factores tales como el tamaño de los países involucrados, y en todo caso la forma específica que cada uno tome admite múltiples variaciones y matices, con resultados también diferentes.

En el tema específico a este trabajo, de la interrelación con las políticas de estabilización, surgieron algunos puntos interesantes. Uno es que el modelo brasileño no representó una discontinuidad muy grande con el tipo de crecimiento que el país venía siguiendo desde los años 50, excepción hecha de un relativo mayor énfasis en la apertura externa y el desarrollo de las exportaciones. El modelo, por otra parte, representó un desarrollo relativamente balanceado entre sectores de infraestructura, bienes intermedios, durables y exportaciones [94]. Al mismo tiempo, el modelo fue uno de alta tasa de acumulación. Estos tres tipos de factores probablemente ayudaron a minimizar el grado de conflicto entre el modelo de desarrollo y las políticas de corto plazo.

El modelo chileno, por su parte, marca una discontinuidad aguda con el patrón de desarrollo anterior. Por la rapidez e intensidad de la

94 El sector rezagado es el de la industria tradicional, cuyo crecimiento se vio restringido por la fuerte concentración de ingresos que implicó el modelo brasileño. Ver capítulo siguiente.

apertura al exterior, aunque dinamiza las exportaciones, parece afectar negativamente a un segmento no despreciable del sector manufacturero. La tasa de inversión dentro del nuevo modelo se mantiene a niveles notablemente bajos.

La mayor discontinuidad en el caso chileno, reforzada por la intensidad y rapidez de proceso de apertura, más las bajas tasas de inversión observadas, tendieron a agudizar esferas de contradicción entre el programa de estabilización y el modelo de largo plazo. No ayudó a resolverlas el que se procediera simultáneamente y con igual intensidad en ambos frentes. La "alegoría" del profesor Harberguer acerca de los problemas del burro y del jeep en el pantano, parece tener al fin de cuentas alguna validez [95].

V. LA ESTANFLACION Y LA REASIGNACION DEL EXCEDENTE

Hasta ahora hemos examinado la relación entre las políticas ortodoxas y la estanflación desde dos ángulos: uno, el examen del instrumental aplicado para estabilizar, y su relativa eficacia o ineficiencia en conseguir el objetivo de la estabilización; y, dos, los posibles conflictos entre estabilización y modelo de largo plazo, una de cuyas manifestaciones sería la estanflación.

Hemos dejado de lado otra dimensión que se relaciona con la cuestión distributiva y la estructura de poder. Como señalamos al comienzo de este trabajo, estamos analizando dos casos de políticas de estabilización que se dan en el contexto de un cambio político fundamental: se trata de la instauración de regímenes autoritarios que intentan "normalizar" y reordenar no sólo la esfera de la economía sino también el funcionamiento de toda la sociedad. Para ello no sólo buscan cambiar los agentes conductores del proceso económico. También se trata de reorientar el excedente de forma tal que los nuevos agentes dinámicos dispongan de un flujo creciente de recursos. Son estos recursos los que proveen en definitiva la base material para la transformación en el modo de funcionamiento de la economía y consolidan el poder de los nuevos agentes sociales.

Que esta reasignación del excedente efectivamente se produjo en los casos que nos preocupan, lo muestran las cifras de distribución del ingreso antes y después de las políticas de estabilización. Las cifras para Brasil se reproducen en el cuadro 20. Ellas señalan una fuerte concentración del ingreso en el 5% más rico de la población [96]. Una tendencia similar se observa en Chile, aunque basada en evidencia más indirecta, por

95 Ver A. Harberguer, en *Estracto Informativo Banco Central, op. cit.*

96 Ver A. Fishlow, *op. cit.*; E. Bacha y L. Taylor, *op. cit.*; y P. Malán, "Distribuiçao de rendu e desenvolmimento", mimeo, Escola Superior de Guerra, 1978.

no disponerse de información relativa a la distribución personal del ingreso. Pero en el cuadro 21 se observa que la participación del ingreso asalariado en el Ingreso Geográfico baja de un 52,3% en 1970 a un 41,1% en 1976 [97].

Cuadro 20 — Distribución Personal del ingreso en Brasil

Población econ. activa	*Participación en el ingreso*		
	1960	*1970*	*1976*
50% más pobres	17.7	14.9	11.8
30% siguientes	27.9	22.8	21.2
15% siguientes	26.6	27.4	28.0
5% más ricos	27.7	34.9	39.0

Fuente: P. Malán, *op. cit.*

Cuadro 21 — Distribución funcional del ingreso, Chile (% del Ingreso Geográfico)

Año	*Sueldos y salarios*	*Remuneración al trabajo*
1970	44,3	52,3
1974	34,6	42,2
1975	34,7	41,9
1976	34,7	41,1

Fuente: ODEPLAN, Cuentas Nacionales.

En el cuadro 22 encontramos la distribución del consumo por quintiles de hogares en el Gran Santiago entre 1969 y 1978. Se observa que mientras el consumo para el 20% de hogares de consumo más alto aumentaba de un 43,2% a un 51% del total, el mismo disminuía de 7,7 a 5,2% del total en el quintil inferior.

97 Las cifras son de Cuentas Nacionales de ODEPLAN. Otra evidencia complementaria puede encontrarse en P. Meller y S. Piñera, "Pobreza, distribución del ingreso y rol del Estado", *Mensaje*, septiembre 1977.

Cuadro 22 — Distribución del consumo por quintiles de hogares, gran Santiago (Chile)

Quintiles de hogares	*Porcentaje del consumo total*	
	1969	*1978*
I	7,6	5,2
II	11,8	9,3
III	15,6	13,6
IV	20,5	20,9
V	44,5	51,0
	100,0	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Chile.
(1969) Encuesta de Presupuestos Familiares.
(1978) Encuesta de Presupuestos Familiares, según publicación en *El Mercurio*, 25 Feb. 1979.

Por otra parte, al comparar el consumo medio por hogar en 1978 con lo que habría sido ese consumo en 1978 si se hubiera mantenido el patrón distributivo prevaleciente en 1969, se observa que el consumo medio por hogar para el 20% de familias de menor consumo es sólo un 68% de lo que habría sido de mantenerse la distribución relativa por tramos existente en 1969. Esta tasa de variación se deduce de las cifras en el cuadro 23.

Cuadro 23 — Consumo medio por hogar en 1978, por quintiles de hogares, Gran Santiago (Chile) en pesos de marzo 1979

Quintiles de hogares	*Consumo medio en 1978*	*Consumo medio en 1978 si hubiera prevalecido patrón distributivo de 1969*
I	3.057	4.481
II	5.479	6.957
III	8.015	9.198
IV	12.356	12.087
V	30.059	26.237
Promedio	11.792	11.792

Fuente: Idem cuadro 22.

Los mecanismos para producir esta redistribución se pusieron en marcha desde el comienzo del programa de estabilización. El primero, anunciado en Brasil pero nunca implementado, aunque central en la política de "normalización" en Chile, fue el de la redistribución de activos desde el sector público al privado. Como podemos ver en el cuadro 24 de un total de 464 que se encontraban en manos del Estado de Chile a fines

de 1973, a mediados de 1977 se habían devuelto o vendido al sector privado 394. A fines de 1978, sólo 31 empresas permanecían en poder del Estado [98].

Cuadro 24 — CORFO: Normalización y traspaso de empresas 1973 - junio 1977, Chile

	11-IX-73 *Nº*	*Normalizadas* *Nº*	*miles US$*	*Por normalizar, vender o liquidar*
1. Empresas requisadas o intervenidas sin participación accionaria de CORFO	259	255		4
2. Empresas con participación estatal (CORFO) en su composición accionaria	205	139	434.311	66
— Empresas	151	108	238.473	43
— Bancos	19	15	177.220	4
— Filiales CAP	18	16	18.618	2
— Empresas en liquidación	17	—		17
3. TOTAL	464	394	434.311	70

Fuente: CORFO, Objetivos, Funciones y Estructura, Santiago 1977.

Existe información del valor de transferencia de 112 empresas que el Estado vendió al sector privado entre 1974 y 1978. El monto total de la venta fue por 290 millones de dólares para las 112 empresas [99]. Un análisis de los balances de sólo 21 de estas empresas en 1977 mostraban que el valor del patrimonio transferido (ya sea por venta del total de la empresa o de parte de sus acciones) era en 1977 de 301 millones de dólares, como puede apreciarse en el cuadro 25. Las cifras anteriores sugieren que los activos vendidos por el Estado al sector privado estaban fuertemente subvaluados, produciéndose en un muy corto plazo una enorme ganancia de capital para sus nuevos propietarios.

Fuertes redistribuciones de propiedad ocurren también en el sector agrícola, donde se procedió a devolver a sus antiguos propietarios el 30% de la tierra previamente expropiada por la Reforma Agraria, y donde un

98 Ver *Revista Ercilla* Nº 2270, entrevista al Vicepresidente de CORFO.

99 Ver *El Mercurio*, 17 Dic. 1978. Hasta fines de 1978 el total de ventas de CORFO ascendía a US$ 558,1 millones, los cuales se descomponen en Empresas (US$ 289,9 millones), Bancos (US$ 192,4 millones) y Activos agroindustriales y otros (US$ 75,8 millones).

Cuadro 25 — Algunas empresas públicas vendidas al sector privado (Chile), valor del patrimonio transferido (millones de dólares 1977)

Empresa	*Patrimonio*	*% Venta*	*Patrimonio venta*
Madeco	18,70	(21,6)	4,04
Panal	60,51		60,51
Pesquera Guanaye	14,78	(81,8)	12,09
Celulosa Arauco	37,81		37,81
Forestal Arauco	67,78		67,78
Automotriz Arica	8,32	(20,0)	1,66
Dinac	6,19		6,19
Gasco	6,24	(54,6)	3,41
Pesquera Indo	21,07	(50,2)	10,58
Embotelladora Andina	5,55		5,55
Inforsa	44,62	(56,6)	25,25
Papeles y cartones	122,69	(9,1)	11,16
CCU	34,70	(34,1)	11,83
Sud Americana Vapores	69,38	(4,2)	2,91
Compañía Industrial	30,16	(30,7)	9,23
Cemento Polpaico	8,44	(75,1)	6,34
Pesquera Coloso	12,91		12,91
Cristalerías Chile	10,11	(46,0)	4,65
Carozzi	5,24	(19,0)	1,00
Armco Chile	10,60	(35,7)	3,78
Crav	17,07	(11,3)	1,93
	612,87		300,64

Fuente: CORFO, Gerencia de Normalización y Revista Economía y Sociedad Nº 5, 1978.

porcentaje significativo de las parcelas asignadas a los campesinos habían sido vendidas o arrendadas por éstos [100].

El segundo mecanismo de transferencia fue el tratamiento diferenciado al factor capital y al trabajo dentro de la nueva política de ingresos que formaba parte del programa estabilizador. Como se ha documentado anteriormente, tanto en el caso de Brasil como en el de Chile, se procedió a liberar los precios y a reducir fuertemente los salarios en términos reales. Estos no recuperaron sus niveles históricos durante todo el período de estabilización, mientras hay evidencia de una sobre-expansión en los precios por un período prolongado [101]. Este constituyó un eficiente mecanismo para redistribuir el excedente hacia el sector capitalista, aunque desde el punto de vista de la estabilización probablemente implicó una más alta inflación y un aumento en el desempleo, al inducir vía reducción de salarios la caída en la demanda interna.

100 Las cifras sobre devolución de predios provienen de la Corporación de Reforma Agraria y reflejan la situación existente en mayo de 1978. Las de ventas de parcelas provienen de ICIRA, "Análisis de la situación de los asignatarios de tierras a Dic. 1976", mimeo, noviembre 1977.

101 Ver cuadros 3 y 4 y J. Ramos, *op. cit.*

Un tercer mecanismo redistributivo operó a través del mercado de capitales.

El desarrollo de este mercado adquiere importancia esencial dentro del programa económico ortodoxo. Es así como en Chile, por ejemplo, ya en 1977 los depósitos en sociedades financieras y los de corto plazo en el sistema bancario eran equivalentes al total del dinero privado, habiendo sido un porcentaje despreciable en 1974 [102]. En Brasil ocurre un fenómeno similar, aunque comienza lentamente y se acelera a partir de 1968. Entre 1964 y 1970 los activos no monetarios crecen a un 37,5% anual, mientras el dinero lo hace sólo a un 5,7% por año. Las compañías financieras suben su participación en el crédito privado en Brasil de un 6% en 1964 a un 18% en 1970 [103].

Estos mercados de capitales se convierten, pues, en importante fuente de creación de liquidez en la economía. Son mercados que funcionan imperfectamente, como lo reflejan las altas tasas de interés real cobradas y el alto spread entre tasas cobradas y pagadas. Las tasas reales se mantuvieron en Chile, entre 1975 y 1977, por sobre un 40% real anual, llegando en algunos trimestres a superar el 100% anual en términos reales, como puede verse en el cuadro 26. En Brasil, a fines de 1964 algunas financieras estaban cobrando, mediante variados mecanismos que evitaban el límite oficial a la tasa de interés, tasas nominales entre 80 y 100% anual, a seis o doce meses plazo, en circunstancias que el Indice General de Precios crece sólo un 35% [104] durante 1965.

Las altas tasas de interés cobradas así como la excesiva diferencia entre éstas y las tasas pagadas, hicieron del negocio financiero uno de alta rentabilidad, como puede observarse en el cuadro 27, que muestra que el sector financiero en Chile aumentó sus utilidades de un 9,7% a un 23% del total de las actividades productivas y de servicios entre 1974 y 1975. Información para Brasil es concordante con lo observado en el caso chileno. Así por ejemplo, de una muestra de las 615 mayores empresas brasileñas en 1970, los bancos de inversión y otras entidades financieras mostraron tasas de rentabilidad entre 30 y 50%, mientras la rentabilidad media de las empresas en la muestra era de 11,5% [105]. Diferenciales de rentabilidad de esta magnitud no pueden sino distorsionar la asignación de recursos en la economía, esterilizando en operaciones especulativas ahorro que podría haberse destinado a inversión real.

Además, el desarrollo acelerado del sector financiero en Chile se apoya en la fuerte discriminación a su favor respecto de los bancos y el sistema de ahorro y préstamos particularmente en 1974. Así, por ejemplo, durante ese año las financieras eran las únicas que podían captar fondos a

102 Cifras del Banco Central de Chile.

103 Ver M. C. Tavares, "Naturaleza e contradiçoes de desenvolvimento financeiro recente", en *Da sustituicao de importacoes ao capitalismo financeiro*, Zahar Editores, Río, 1972.

104 Ver M. H. Simonsen, "Inflation and the Money and Capital Markets of Brazil", en H. Ellis, *op. cit.*

105 Estudio citado en M. C. Tavares, *op. cit.*

Cuadro 26 — Tasas de interés del sistema bancario, Chile (promedios mensuales por trimestre)

	Tasas interés nominal		*IGP*	*Tasas interés*	*Equivalente*
	Pagadas	*Cobradas*		*real cobradas*	*anual real*
1975					
I	—	9,6	16,9	−6,2	− 53,9
II*	14,3	16,5	20,2	−3,1	− 31,3
III	12,6	19,7	11,0	7,8	147,3
IV	8,7	12,8	8,1	4,3	66,6
1976					
I	10,1	14.6	11,4	2,9	40,5
II	11,4	14,7	11,8	3,0	42,0
III	8,0	11,8	7,7	3,8	56,6
IV	8,6	12,5	3,3	8,9	178,4
1977					
I	7,0	11,3	6,5	4,5	69,7
II	5,2	7,8	4,0	3,7	53,8
III	4,6	6,3	3,4	2,8	39,4
IV	5,9	7,3	2,6	4,6	71,2

* En el segundo trimestre de 1975 se libera la tasa de interés del sistema bancario, que ya se encontraba liberada para las sociedades financieras.

plazos de hasta cuatro días y tasas de interés libre. Los bancos, en cambio, que todavía estaban en manos del Estado, no podían captar depósitos a plazo a menos de 30 días, a tasas de interés fijadas por el Estado, y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo sólo podía captar recursos a más de 60 días, en condiciones crecientemente adversas para el depositante, hasta el punto que el sistema de ahorro y préstamo pierde competitividad y entra en crisis a partir de 1975 [106].

Las cifras del cuadro 27 y las citadas para Brasil anteriormente ilustran el fuerte proceso de concentración del excedente en el sector financiero. Esto sirve a los propósitos de la formación y consolidación de grupos económicos que establecen un control creciente de las operaciones financieras. Se asegura así un mecanismo dinámico de acumulación en favor de estos grupos.

Con todo, este mecanismo parece haber operado en Brasil con una cierta autonomía respecto del proceso de concentración en el sector directamente productivo[107]. En el caso de Chile, la imbricación entre el sector financiero y el productivo es mucho más estrecha. Ella es facilitada por el

106 El proceso está descrito en detalle en J. Foxley, "Sinap: Características financieras e impacto monetario 1961-1976", Memoria de Grado, Depto. Economía, Universidad de Chile, 1977.

107 Esta argumentación es desarrollada por M. C. Tavares, *op. cit.* El proceso de concentración también se dio en el aparato productivo pero incentivado por la presencia creciente de las grandes empresas transnacionales y por la acción de apoyo del Estado a la expansión de las mismas. Ver F. Fajnzylber, "Sistema industrial y exportación de manufacturas", CEPAL, 1970.

Cuadro 27 — Generación de utilidades en sociedades anónimas según sectores de actividad, Chile (porcentajes)

	1974	*1975*
Industria	58,9	45,6
Comercio	20,5	20,6
Sector Financiero	9,7	23,0
Otros	10,9	10,8
	100,0	100,0

Fuente: Servicio de Impuestos Internos, *Boletín de Estadística Tributaria* 1975 y 1976.

hecho que el sector financiero se encuentra ya relativamente desarrrollado en plena fase recesiva facilitando las transferencias de activos subvaluados por la recesión, mientras en Brasil adquiere fuerte significación sólo a partir de 1968, vale decir, cuando la economía se encuentra en expansión.

¿Cuál es la posible relación entre los procesos de concentración en los sectores productivo y financiero, y cuál su relación con las políticas de estabilización?

Podríamos describir, a vía de hipótesis, el siguiente escenario. La política ortodoxa implica una difícil situación financiera para las empresas productivas. Al mismo tiempo que se restringe la demanda interna, se reduce la expansión del crédito bancario [108]. Las empresas enfrentan una caída en las ventas, la que intentan compensar aumentando el margen de comercialización [109]. Dado el poder desigual de las empresas en el mercado, es probable que sólo las más grandes pudieran hacer efectivos los mayores precios resultantes de márgenes de comercialización crecientes en la recesión [110]. Esto genera en las empresas grandes un excedente que, invertido en el sector financiero a las altas tasas de interés imperantes, constituye un mecanismo rápido y eficaz para aumentar ingresos y eventualmente concentrar patrimonio en estos estratos.

En efecto, las empresas que no tienen poder sobre el mercado no pueden validar vía precios sus presiones de costos. Las alternativas son el endeudamiento creciente a las altas tasas de interés del mercado de capitales interno o la venta de los activos, subvaluados por la crisis financiera

108 En el caso chileno esta situación se complicaba por incrementos autónomos en los precios de insumos importados y por la rebaja de aranceles.

109 Hay alguna evidencia de este comportamiento tanto en el caso de Brasil como en el de Chile. Ver A. Fishlow, *op. cit.*, S. Morley, "Inflation and Stagnation in Brazil", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 19, 1970-71 y J. Ramos, *op. cit.*

110 El proceso se refuerza si son las mismas grandes empresas las que tienen acceso a créditos externos, concedidos a tasas de interés notablemente más bajas que las prevalecientes en el mercado interno. En el caso de Chile, sólo 70 grandes empresas recibieron como mínimo el 49% del total del crédito externo disponible entre julio de 1976 y diciembre de 1978. Ver J. E. Herrera y J. Morales, "La inversión financiera externa: el caso de Chile 1974-1978", en este volumen.

generada por la recesión. Los compradores más probables son las empresas con excedente disponible, o sea las empresas grandes. De esta forma se consolida un proceso de concentración patrimonial, cuya intensidad está directamente relacionada con la intensidad y prolongación del ciclo recesivo y con la persistencia de los desequilibrios en el sector financiero, reflejados en las altísimas tasas de interés real a que hemos hecho referencia anteriormente.

Este proceso de contracción del patrimonio había llevado, en el caso de Chile, que a fines de 1978 dos grupos económicos nacionales controlaran el 50,5% del patrimonio total de las 200 sociedades anónimas registradas en las Bolsas de Comercio de Santiago y Valparaíso. Asimismo, el 78,6% del patrimonio total estaba en manos de los seis mayores grupos (incluyendo el grupo de empresas extranjeras) [111].

Recapitulando, podríamos concluir esta sección destacando el rasgo común más significativo en la aplicación de las políticas ortodoxas de estabilización en Brasil y Chile. A pesar del supuesto de "neutralidad" que se asigna usualmente a estas políticas en términos de su efecto sobre los varios agentes económicos o grupos sociales, ellos resultan en una sistemática concentración del ingreso y el consumo en los grupos altos. Los mecanismos a través de los cuales ocurre este proceso son variados, pero entre ellos parecen jugar un papel clave las transferencias de activos, la represión de salarios con liberación de precios y el sector financiero. Por otra parte, los desequilibrios que persisten en la economía durante la fase estabilizadora parecen haber sido funcionales a ese proceso de concentración, como se ha ilustrado más arriba. Este es un aspecto fundamental en el análisis de las políticas ortodoxas que merece ser investigado en detalle.

VI. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Antes de concluir este estudio, es conveniente recapitular algunos puntos centrales que fueron surgiendo del análisis de los casos de Brasil y Chile. Hemos cubierto mucho terreno, lo que abre un sinnúmero de interrogantes y temas de investigación que se sugieren casi por sí solos. No los tocaremos aquí.

Indicaremos más bien cinco puntos centrales que surgieron en el desarrollo del trabajo:

1) Validez de la comparación. Sin ignorar las importantes diferencias estructurales entre Brasil y Chile y la diferente intensidad de los desequilibrios iniciales, el estudio de las políticas de estabilización en ambos países mostró la aplicación sistemática de un conjunto de instrumentos, cuya uniformidad justifica el estudio comparativo de políticas de estabili-

111 Ver J. E. Herrera y J. Morales, *op. cit.*

zación que denominamos ortodoxos y cuyas características comunes eran: estabilización centrada en el control monetario y la reducción del déficit fiscal; tratamiento desigual al factor capital y al factor trabajo; liberación inicial de precios y represión de salarios; cambios estructurales que propenden a una mayor apertura de la economía al exterior y al desarrollo de un mercado privado de capitales; ideología de libre mercado (aplicada con diferente rigurosidad en ambos casos); apertura al capital extranjero como fuente de recursos crediticos y de inversión; rígida disciplina social, dentro del marco de un gobierno autoritario, excluyente de algunos sectores (trabajadores) y en alianza con otros (burguesía industrial, capital extranjero).

2) Efectos macroeconómicos de las políticas ortodoxas. Las políticas ortodoxas generan un ciclo de estanflación, de intensidad variable en ambos casos estudiados. Parte del efecto estanflacionario surge de la lógica misma del enfoque ortodoxo. Este es siempre un enfoque de "equilibrio parcial". Enfrenta cada problema económico separadamente, usando preferentemente uno o dos instrumentos. De allí, por ejemplo, el énfasis en el control monetario como el elemento central de la política estabilizadora.

Al usar este enfoque parcial, no reconoce suficientemente las interdependencias existentes entre diferentes mecanismos generadores de inflación. Es claro por ejemplo que, aun si las limitaciones del control monetario ampliamente ilustradas en el texto hubieran podido superarse en los casos de Brasil y Chile, subsistía el problema del efecto autónomo sobre la tasa de inflación originado por las fuertes expectativas inflacionarias. Estas eran consecuencia inevitable de una liberación drástica de precios, a partir de una situación de inflación reprimida y agudos desequilibrios macroeconómicos.

El enfoque ortodoxo tampoco reconocía suficientemente la tendencia a la rigidez en la determinación de precios por parte de las empresas, cuando los varios mercados (de bienes, de mano de obra, financiero) se encuentran en fuerte desequilibrio. Este punto, unánimemente recogido en los enfoques poskeynesianos, es esencial para entender la necesidad de actuar sobre los mecanismos de fijación de precios ya sea directamente, a través de controles, o indirectamente a través de la política tributaria y crediticia.

La rigidez en los precios, producto del desequilibrio, no podía sino acentuarse en la medida que se dejaba operar libremente las expectativas inflacionarias. Se reforzaba, a su vez, si la estructura predominante en el sector industrial era oligopólica más que competitiva.

3) Flexibilidad en la aplicación de la ortodoxia. El análisis comparativo de Brasil y Chile sugiere que enfoques que utilizan un más amplio rango de instrumentos estabilizadores producen mejores resultados, cuando hay ya sea problemas de rigidez de precios, de heterogeneidad de mercados o de capacidad ociosa.

Instrumentos heterodoxos como la inversión pública cumpliendo un papel contracíclico, el control de precios, etc. parecen haber sido relativamente exitosos en Brasil. Igualmente el activo papel del Estado en la economía brasileña fue fundamental en la mantención de altas tasas de inversión durante la fase de estabilización, así como en la posterior dinamización del crecimiento.

4) ¿Hay alternativas en las políticas de estabilización? Nuestro estudio comparativo muestra que, aun dentro del marco general de las políticas ortodoxas y más allá de las diferencias específicas entre los países, hay alternativas en el ajuste de la economía a partir de una situación de alta inflación.

Así, por ejemplo, se ilustró la diferente forma de reducir el déficit fiscal en Brasil que en Chile: en el primero se hizo aumentando fuertemente los impuestos, reduciendo los gastos corrientes y manteniendo (aún elevando) los gastos de capital; en Chile se redujo no sólo los gastos corrientes sino principalmente la inversión pública, con efectos negativos sobre el empleo y el nivel de actividad.

La secuencia de las políticas ofrece también variadas posibilidades, con efectos diferentes sobre el ciclo recesivo. Tanto la reducción arancelaria, como la creación del mercado de capitales no parecen haber tenido un efecto negativo sobre el programa de estabilización en Brasil. No podríamos concluir lo mismo en el caso de Chile.

Finalmente, la intensidad con que se aplica un determinado instrumento influye en la magnitud del desequilibrio durante la fase de estabilización. La alternativa entre gradualismo y shock existe no sólo en la contracción de la demanda, como lo muestran los casos estudiados, sino también en el uso de un amplio rango de instrumentos, particularmente en el sector externo.

5) ¿Para quién funciona el modelo? Las políticas de estabilización ortodoxas en los casos estudiados generan uniformemente un proceso de concentración del patrimonio y del ingreso.

Ello resulta en primer lugar de las características del modelo político, el que excluye a algunos sectores sociales, como los trabajadores, y da participación a otros (los grupos empresarios), lo que se traduce en políticas diferenciadas hacia cada uno de ellos.

La tendencia a la concentración resulta también de la prolongación del proceso estabilizador, caracterizado por la permanencia de fuertes desequilibrios en los mercados. Estos desequilibrios hacen más agudos los problemas de acceso desigual a la información y a otros recursos escasos, como el crédito, el capital extranjero, etc.

Ello refuerza el poder sobre el mercado de los productores más grandes y acentúa las ventajas de los grupos que poseen una situación inicial de liquidez, riqueza o ingreso favorable. Allí debe buscarse el origen de la concentración económica que la aplicación de estas políticas genera.

De este modo, las políticas de estabilización y la prolongada estanflación que las acompaña, terminan siendo funcionales a la reasignación del excedente requerida por el proyecto de reestructuración de la sociedad, que constituye parte integral de los procesos de "normalización" autoritaria.

1

COLECCION

estudios CIEPLAN

inflación : Brasil y Chile

ALEJANDRO FOXLEY

pequeña industria

PATRICIO MELLER / OSCAR MUÑOZ

financiamiento externo

JUAN EDUARDO HERRERA / JUAN MORALES

aranceles, empleo e integración

RICARDO FFRENCH-DAVIS

ESTUDIOS
CIEPLAN
35

LA INVERSION FINANCIERA EXTERNA: EL CASO DE CHILE, 1974-1978 *

JUAN EDO. HERRERA
JUAN MORALES

INTRODUCCION

Durante los últimos años vienen desarrollándose en América Latina algunas experiencias económicas que significan un cambio radical con respecto a las políticas desarrollistas tradicionales que se intentaron en las décadas de los 50 y los 60. En esos años el énfasis estaba en el desarrollo interno del sector industrial, un rol preponderante y dinámico para el Estado, un relativo control sobre el sector externo de la economía (importaciones, inversión extranjera, ingresos de capitales extranjeros), y una preocupación activa (al menos, en la teoría) por la problemática de la distribución del ingreso. Las experiencias recientes de las políticas económicas de Argentina, Brasil y Chile, en cambio, indican una perspectiva muy distinta, tanto en el diagnóstico como en su aplicación concreta. El libre juego del mercado pasa a ocupar el rol central del escenario, el Estado disminuye drásticamente sus actividades y su responsabilidad. La apertura de estas economías al exterior, tanto en lo que se refiere al comer-

* Este trabajo cuenta con el patrocinio del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET) y ha sido posible gracias al apoyo financiero de la Fundación Internacional para Alternativas de Desarrollo (IFDA).
Agradecemos los comentarios recibidos en el Seminario de CIEPLAN. Las opiniones expresadas en el artículo son, sin embargo, de la exclusiva responsabilidad de los autores.

cio exterior como a los flujos de capitales, se convierte en el nuevo pivote del desarrollo nacional.

Este trabajo se concentra en el tema de la apertura financiera externa, y examina la experiencia de Chile a este respecto en los últimos 5 años.

En la segunda sección se describen el marco internacional y las tendencias recientes en materia de flujos internacionales de capital. En la tercera sección se entra al examen de la experiencia chilena y se describen las principales políticas aplicadas al capital extranjero en el último quinquenio. La evidencia disponible en materia de movimiento de capitales internacionales en la economía chilena se presenta en la cuarta sección con especial énfasis a lo ocurrido en los últimos años. En la quinta sección se realiza un examen de tres categorías de créditos que representan más del 50% del total de créditos recibidos por la economía chilena en el período 1974-78. El trabajo concluye con una síntesis de los principales efectos de la apertura externa sobre la economía interna.

I. EL MARCO INTERNACIONAL Y LA EVOLUCION HISTORICA

El tema del creciente endeudamiento externo de los países en desarrollo durante los últimos años, viene siendo objeto de atención especial, tanto en los círculos financieros internacionales como en los medios académicos e intelectuales de los países de Tercer Mundo. La evidencia al respecto es impresionante. Según cifras del Banco Mundial, entre 1970 y 1975 la deuda externa pública utilizada por el conjunto de países no-desarrollados habría pasado de 51.400 millones de dólares a 116.300 millones, valores expresados en dólares de 1975 [1]. Según otros autores que han realizado estimaciones que incluyen la deuda externa del sector privado en dichos países, el crecimiento habría sido aún más dramático en términos del volumen del endeudamiento. En efecto, de acuerdo a esas estimaciones la deuda externa total de los países de menor desarrollo habría crecido de poco más de 67.000 millones de dólares en 1967 a cerca de 200.000 millones a fines de 1976 (medida en dólares de 1976) [2].

Además del fenómeno del incremento sustancial del nivel del endeudamiento externo, interesa destacar que especialmente en los últimos 5 ó 6 años se produce un cambio significativo en las fuentes de financiamiento internacional. Se trata del rol creciente que juega la banca internacional privada en la provisión de créditos a los países del Tercer Mundo. Entre 1971 y 1975 cerca del 50% de los flujos financieros netos transferidos a los

1 Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo mundial, 1978.*

2 M. Long y F. Veneroso, *Financiamiento de la banca comercial a los países menos desarrollados*, en Estudios Monetarios VI, Banco Central de Chile, 1978, y M. Wionczek, *La deuda externa de los países de menor desarrollo*, en Comercio Exterior, México, noviembre 1977.

países en desarrollo, un volumen de más de 62.000 millones de dólares, correspondería a préstamos de bancos privados [3], en proporción importante recursos financieros que se originan en los mercados de eurodólares.

En el examen y análisis de esta situación se ha prestado atención preferente a su relación con el desarrollo explosivo de la banca multinacional, asociado con el alza de los precios del petróleo y sus repercusiones sobre las balanzas de pagos de las distintas regiones [4]. Además de lo anterior, y con justicia, se ha expresado preocupación por lo que este creciente endeudamiento externo significa para los países de la periferia en términos de su equilibrio financiero externo y la pesada carga que el servicio de esta deuda impone a sus actuales y futuras disponibilidades de divisas.

Sin restar importancia a los temas mencionados anteriormente, nos interesa presentar otra perspectiva de análisis para el enfoque del creciente endeudamiento de los países de la periferia con el centro industrial desarrollado.

Si se examina la evolución histórica de las balanzas de pagos de los países del Tercer Mundo, se observa que su relación de dependencia financiera frente a los países industrializados no es ni un problema reciente asociado a la crisis del petróleo de los años 73-74 ni tampoco es un fenómeno temporal que se derive de fluctuaciones transitorias en los precios o el volumen del comercio internacional.

Como una aproximación al problema global, se ha realizado un intento por sintetizar la evolución de las variables principales que dicen relación con el sector externo, para el conjunto de la economía latinoamericana y para el caso chileno. Para el análisis de más largo plazo se han elegido dos indicadores significativos: el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y la evolución de la deuda externa. La información se presenta en los cuadros 1 y 2.

Más allá de las limitaciones asociadas a la evolución de variables tan gruesas en un conjunto heterogéneo de países, nos parece que la tendencia que muestran las cifras es meridianamente clara. A pesar de que en el período considerado se han aplicado en Chile y en el resto de los países latinoamericanos políticas económicas con muy diversos contenidos y objetivos, y a pesar de que durante este cuarto de siglo se han dado distintas coyunturas de comercio internacional, la evolución de los indicadores mantiene una tendencia consistente. Examinando estas cifras no cabe

3 C. Massad y R. Zahler, *Financiamiento y endeudamiento externo de América Latina*, CEPAL, 1977.

4 Como antecedente sobre la expansión transnacional de la banca privada de los centros industrializados, téngase presente que durante 1976, las utilidades que los 10 mayores bancos norteamericanos obtuvieron de sus operaciones internacionales alcanzaron a 820 millones de dólares, mientras que sus operaciones domésticas les reportaban 810 millones de dólares. Ver "The Banker", mayo 1977, citado en X. Gorostiaga: *Los centros financieros internacionales en los países subdesarrollados*. Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, México, 1978.

Cuadro 1 – América Latina (excluido Venezuela): relación económica con el exterior, 1950-1978 (en millones de dólares de 1970).

1a. DEFICIT EN CUENTA CORRIENTE Y PRODUCTO GEOGRAFICO

	A *Déficit en cuenta corriente (cifras acumuladas)*	B *Producto geográfico (cifras acumuladas)*	*A/B*
1950 - 59	8.494	708.284	1.2%
1960 - 69	16.154	1.170.177	1.4%
1974 - 78	40.240	1.148.431	3.5%

1b. DEUDA EXTERNA Y PRODUCTO GEOGRAFICO

	A *Deuda externa*	B *Producto geográfico*	*A/B*
1950	2.213	56.926	3.9%
1960	6.372	91.879	6.9%
1970	13.106	159.225	8.2%
1076	29.896	228.270	13.1%

Fuentes: PGD, "Series históricas de crecimiento de América Latina", CEPAL, 1978.
Déficit C. C., "Indicadores del desarrollo económico y social de América Latina", CEPAL, 1976.
"Estudio económico de América Latina, 1977", CEPAL.
Deuda externa, 1950-68, "External financing in Latin America", U.N., 1965.
"Estudio económico de América Latina", 1970, CEPAL.
1970-73, "Indicadores del desarrollo económico y social de América Latina", CEPAL, 1976.
1974-76, C. Massad y R. Zahler, *op. cit.*
Nota: Para conversión de dólares corrientes a dólares de 1970 se usó el índice de precios al por mayor, USA.

más que concluir que el desarrollo económico de América Latina en general y de Chile en particular en los últimos decenios, muestra un creciente desequilibrio en sus relaciones económicas externas. En esencia, se trata de la diferencia que existe entre el valor total de bienes y servicios que estos países venden al resto del mundo y el valor de los bienes y servicios que estos países deben comprar al resto del mundo. La evidencia indica no sólo que esta diferencia es consistentemente negativa, sino que además (esta diferencia) es creciente en el tiempo, y el ritmo de su crecimiento supera con creces la velocidad de expansión del resto de la economía.

La consecuencia natural de este desequilibrio económico con el resto del mundo es lógicamente la necesidad creciente de recurrir al financiamiento internacional para saldar dichas diferencias. Mientras el Producto Geográfico Bruto para el conjunto de América Latina (excluido Venezuela) ha crecido 4 veces entre 1950 y 1976, su deuda externa en 1976 es más de 13 veces superior a la deuda en 1950. Las cifras para Chile mues-

Cuadro 2 — Chile: relación económica con el exterior, 1950-1979 (en millones de dólares de 1970)

2a. DEFICIT EN CUENTA CORRIENTE Y PRODUCTO GEOGRAFICO

	A *Déficit en cuenta corriente (cifras acumuladas)*	*B* *Producto geográfico (cifras acumuladas)*	*A/B*
1950 - 1959	435	41.500	1.0%
1960 - 1969	1.553	64.527	2.1%
1974 - 1979	1.511	50.089	3.0%

2b. DEUDA EXTERNA Y PRODUCTO GEOGRAFICO

	A *Deuda externa general*	*B* *Producto geográfico*	*A/B*
1953	287	4.078	7.0%
1960	868	5.147	16.9%
1969	2.788	7.684	36.2%
1978	3.646	8.785	41.5%

Fuentes: Déficit en cuenta corriente: *Balanzas de Pagos*, Banco Central, *Estudio Económico de América Latina*, 1977, CEPAL.
PGB: *Series históricas de crecimiento de América Latina*, CEPAL, 1978.
Deuda externa: *La deuda externa de Chile*, A. Sanfuentes en *Estudios Monetarios VI*, Banco Central de Chile, 1978.
Deuda externa de Chile al 31/12/78, Banco Central de Chile, 1978.
Para los datos de 1979, se han utilizado estimaciones aproximadas para el PGB (5 por ciento de crecimiento sobre 1978) y las estimaciones del Banco Central para la Balanza de Pagos.

tran resultados similares: el PGB entre 1953 y 1978 ha crecido en 2,2 veces, mientras su deuda externa se ha incrementado en más de 12 veces.

Naturalmente, de mantenerse estas tendencias hacia el futuro el estrangulamiento externo de las economías de América Latina se haría difícil de tolerar. Recuérdese que en parte esta situación se transforma dinámicamente en un círculo vicioso, ya que a mayor deuda (o mayor inversión extranjera directa), corresponden montos mayores de pagos por intereses (o por utilidades y dividendos de inversiones extranjeras), que a su vez tienden a un mayor déficit en cuenta corriente y por consiguiente a un mayor financiamiento externo necesario.

Según algunas estimaciones realizadas recientemente, de mantenerse las tendencias del crecimiento económico de América Latina durante 1966-1974, se llegaría en 1986 a una situación donde el servicio de la deuda e inversión extranjeras (intereses, utilidades y amortizaciones), copparía el 78 por ciento de las exportaciones de la región, y la deuda externa

total llegaría a representar el 61 por ciento del producto anual de América Latina [5].

No es propósito de este trabajo intentar una explicación y buscar la causa de los fenómenos descritos. Lo que sí nos parece importante es destacar la gravedad de la situación, especialmente en lo que dice relación con la viabilidad de una perspectiva de desarrollo para América Latina en condiciones mínimas de soberanía e independencia.

Lo que estas cifras nos indican es que América Latina ha dependido y sigue dependiendo del capital extranjero para mantener sus relaciones económicas con el resto del mundo. Lo que es grave es que la evidencia de los últimos decenios pareciera indicar que esta relación dependiente no ha presentado el carácter de una etapa de transición quizás necesaria para iniciar un proceso de desarrollo moderno. Por el contrario, los antecedentes disponibles apuntan hacia un proceso de agudización de la dependencia financiera de América Latina y por cierto de Chile.

Las consideraciones anteriores plantean la necesidad de revisar y analizar desde esta perspectiva crítica, la forma y las condiciones en que esta región se inserta en el contexto económico global e intentar establecer los factores causales de su secular desbalance externo.

La simple explicación que atribuye la dependencia del capital extranjero al nivel insuficiente del ahorro interno en estas economías, más allá de su validez tautológica, no parece aportar mucho en términos de la dinámica del proceso anotado.

En los últimos años en varios países latinoamericanos se han iniciado experiencias que, en materia de política económica, representan una alteración importante con respecto a lo que había sido la norma de los últimos decenios. Paradójicamente, uno de los ingredientes principales de esta nueva estrategia económica es justamente la liberalización de las relaciones económicas con el resto del mundo, que se traduce en un amplio grado de apertura de la economía interna hacia el exterior. Al respecto se pueden citar los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, en todos los cuales, y por supuesto con distintos grados de profundidad y rigurosidad, se ha comenzado a experimentar una modalidad de desarrollo aperturista en el último decenio. En términos un tanto simplificados podría decirse que en estos casos se revierte la concepción otrora predominante de la necesidad y conveniencia de orientar el proceso de desarrollo hacia adentro en favor de una estrategia que privilegia el desarrollo hacia afuera.

En las páginas que siguen se examinan algunos rasgos de este proceso para el caso chileno, que constituye quizás la experiencia donde el viraje de la política económica se ha dado en forma más drástica y en donde las concepciones teóricas se han convertido en políticas concretas con mayor fidelidad.

5 Fishlow, A., Debt, Growth and Hemisferic Relations: Latin American Prospects in the 1980s, University of California, Berkeley (mimeo), 1978.

II. POLITICAS HACIA EL CAPITAL EXTRANJERO

1. LA PERSPECTIVA GENERAL

Las políticas adoptadas por las autoridades económicas en los últimos 5 años, en relación al sector externo de la economía, se derivan directamente de su estrategia general de desarrollo y de su filosofía económica global. De acuerdo a esa visión, los problemas centrales de la economía chilena en los últimos 40 años tienen su origen en la progresiva socialización que venía ocurriendo en la estructura y formas de operación de la sociedad económica nacional. La acción directa e indirecta del Estado en lo económico y las conductas de los diferentes grupos sociales, sujetos y objetos de este proceso de socialización, en forma creciente habrían ido frenando, distorsionando e impidiendo el libre juego de las fuerzas del mercado, produciendo, en consecuencia, el correspondiente deterioro tanto en el ritmo como el carácter del desarrollo económico nacional.

Como lógico corolario del diagnóstico anterior, la política económica del gobierno se ha orientado hacia la eliminación de las diversas trabas y restricciones que pretendían alterar el funcionamiento del mercado[6] y hacia la reducción drástica de las actividades económicas del Estado que suplantaban y ahogaban el desarrollo de la iniciativa privada, supuesta fuente motora del progreso económico.

En el campo de las relaciones de la economía chilena con el resto del mundo, el enfoque ha sido consistente con la ideología general. En síntesis, los objetivos fijados en este campo consisten en la apertura de la economía chilena hacia el exterior y la rápida liberalización del intercambio de bienes, servicios y capitales con el resto del mundo.

En la perspectiva de este modelo económico se trata de insertar a la economía chilena dentro de la economía mundial con el mínimo de restricciones e interferencias, de modo tal que nuestra economía se integre rápidamente a un hipotético mercado mundial de productos y factores. La integración de nuestro país a ese contexto global y la libre operación de las fuerzas del mercado internacional en la realidad económica nacional optimizarían la asignación de los recursos productivos internos, otorgando así el máximo dinamismo al proceso de crecimiento.

La reasignación de los recursos productivos nacionales, una vez eliminadas las barreras artificiales que separan el mercado interno del mercado internacional, se produce como consecuencia del principio de las ventajas comparativas. Según este principio se exportará aquello que el país produce más barato que otros países, y se importará aquellos

6 Habría que destacar que el mercado del trabajo no ha estado afecto a las tendencias de liberalización que se observa en el resto de la economía, por el contrario, ha habido un fuerte control de los salarios e impedido todo tipo de negociación salarial. Los trabajadores se han visto imposibilitados de presentar demandas salariales o de participar en la negociación de nuevos salarios.

productos cuyo precio internacional resulte inferior al costo interno de producción. Como un estímulo adicional a las ventajas comparativas se debe considerar a aquellas medidas de política tendientes a abaratar los costos de los factores productivos internos, de manera de mejorar la competitividad de la economía chilena respecto del resto del mundo [7].

Para otorgarle el necesario dinamismo al proceso, se destaca como central el rol que cabe al capital internacional que, dado el nivel insuficiente del ahorro e inversión internos, sería el elemento encargado de materializar y dinamizar el aprovechamiento y desarrollo de los recursos productivos nacionales.

Como se puede apreciar de esta esquemática presentación, el sector externo juega un rol mucho más dinámico e importante en este modelo de desarrollo de lo que había sido ya tradicional en la historia económica chilena de los últimos 50 años. El mercado internacional pasa a ser un mercado natural de aprovisionamiento de bienes y servicios para los agentes económicos nacionales y a su vez hacia él fluirá una proporción creciente de la producción interna de bienes y servicios. Por otra parte, y más importante aún, serán los grupos financieros e industriales internacionales los que a través de la inversión extranjera complementarán el débil ahorro interno, aportando su tecnología y sus mercados de exportación, además de los recursos financieros mismos.

2. LAS POLITICAS PRINCIPALES

En concordancia con los conceptos teóricos y estratégicos delineados más arriba, en los últimos 5 años se han producido alteraciones sustanciales en las políticas y el tratamiento del sector externo en la economía nacional. En lo fundamental, la tendencia central de las modificaciones e innovaciones de carácter legal, institucional y reglamentario ha tendido hacia la "liberalización", entendiéndose por tal la eliminación de interferencias y barreras a las relaciones de la economía chilena con el exterior.

Para nuestros propósitos interesa destacar lo realizado en tres áreas principales: el comercio exterior, el trato al capital extranjero y el mercado de capitales.

En materia de comercio exterior, el objetivo de apertura de la economía nacional se ha cumplido esencialmente a través de la reducción drástica de las barreras arancelarias a las importaciones y de una devaluación significativa de la moneda nacional.

En lo que dice relación con la política arancelaria, las medidas aplicadas han sido trascendentales y se han puesto en práctica sin mayor

7 En esta materia cabe destacar los resultados obtenidos por las nuevas políticas económicas en el abaratamiento de la mano de obra nacional, y la reducción en la carga tributaria directa a los ingresos del capital.

gradualidad. La tasa nominal promedio del arancel aduanero que llegaba a 94 por ciento a fines de 1973 ha sido reducido a 10 por ciento en junio de 1979. La tasa nominal máxima del arancel que era más de 400 por ciento en 1973 se redujo a un 20 por ciento a mediados de 1978 [8]. El objetivo anunciado previamente que se alcanzó sin contemplaciones fue la sustitución del complejo esquema de protección arancelaria existente a fines de 1973, por un arancel parejo, medio y máximo de 10 por ciento aplicable a todas las importaciones. La única excepción de importancia la constituye la internación de automóviles de cilindrada mayor que 850 c.c., para los cuales rigen aranceles superiores (90%) pero decrecientes en el tiempo hasta llegar al 10 por ciento en un plazo de 5 años.

La política arancelaria se complementó con un manejo del tipo de cambio que inicialmente significó una devaluación significativa de la moneda nacional, del orden del 40 a 50 por ciento, valor real que luego se trata de mantener (dentro de un rango de alrededor de un 10%) mediante ajustes periódicos de acuerdo a la variación de precios internos [9]. No es difícil entender la lógica detrás de esa significativa devaluación "por una vez" de los años 73 y 74. En parte se trataba de compensar en algún grado el efecto negativo de la brusca desgravación arancelaria sobre la industria nacional y sobre el nivel de reservas internacionales.

El manejo del tipo de cambio cumplía además con otra función que era la de servir de estímulo inicial a un proceso de expansión de las exportaciones, elemento clave dentro de la estrategia global de apertura al exterior.

Antes de terminar este punto parece pertinente hacer una breve digresión en relación al efecto distributivo de las medidas comentadas sobre aranceles y tipo de cambio.

El reemplazo de un determinado sistema de protección, basado en un cierto tipo de cambio más una estructura arancelaria diferenciada, por otro esquema de protección que está fundamentado en un tipo de cambio más alto y en una menor aunque pareja barrera arancelaria, tiene efecto sobre el nivel de protección efectiva media de la economía nacional y sobre el sistema de precios internos. Este último impacto puede llegar a tener un efecto redistributivo de consideración.

Desafortunadamente no se dispone de antecedentes suficientes sobre la estructura arancelaria efectiva vigente en Chile hasta 1973 y, por lo tanto, no es posible dimensionar con precisión el efecto aludido. Sin embargo, teniendo presente que por una parte prácticamente todos aquellos productos considerados como prescindibles o de lujo estaban gravados con altas tasas de internación (de 100% o más), mientras que una gran cantidad de bienes considerados de consumo esencial estaban liberados o sus derechos aduaneros eran muy bajos, sería razonable concluir que el efecto distributivo de esta alteración al régimen de protección ha sido negativo para los sectores de menores ingresos y positivo para los

8 Boletín de Comercio Exterior, Banco Central, febrero 1979.

9 Ver R. Corvalán, Economager, Serie "Tipo de cambio real, 1940-1978".

grupos de más altas rentas. En la sección V se volverá sobre este tema, examinando alguna evidencia empírica al respecto.

El efecto de estas medidas sobre el flujo de importaciones y exportaciones ha sido importante. Tomando como base el año 1970, las importaciones en 1978 han crecido en un 57 por ciento, medidas en dólares de 1978, en circunstancias que el Producto Geográfico Bruto sólo lo ha hecho en un 10 por ciento en el mismo período. Las exportaciones no minerales, por su parte, en 1978 mostraban un aumento de 224 por ciento con respecto a 1970 [10].

En lo que se refiere al tratamiento del capital extranjero, las modificaciones introducidas durante el último quinquenio son igualmente significativas. La orientación básica del nuevo enfoque ha consistido en establecer condiciones más favorables para su tratamiento, además de liberalizar todo el proceso de entrada y salida de capitales externos a la economía nacional.

Las nuevas disposiciones que reglamentan el ingreso de capitales asociados a la inversión directa en actividades económicas [11], establecen en lo fundamental la libertad total para remesar al exterior las utilidades provenientes de la inversión sin ningún tipo de límites y, asimismo, otorgan al inversionista la posibilidad de remesar al exterior los capitales invertidos originalmente, después de 3 años de internados, sin ningún límite legal de plazo o montos. Además, el inversionista extranjero tiene el derecho a elegir entre acogerse al régimen tributario aplicable a las empresas nacionales u optar por el establecimiento de un sistema tributario invariable por 10 años, que fija un impuesto a las utilidades con una tasa total de 49 por ciento. Desde un punto de vista más general, esta reglamentación establece como principio jurídico la no-discriminación entre la inversión extranjera y la inversión nacional y concede al inversionista foráneo el derecho a apelar en los tribunales chilenos contra cualquier medida gubernamental que considere discriminatoria en contra de sus intereses.

Este conjunto de normas aplicables a la inversión extranjera contrasta fuertemente con la reglamentación vigente a fines de 1973. En su época el trato aplicable al capital extranjero en Chile se enmarcaba en las disposiciones de la llamada Decisión 25 del Pacto Andino, que establecía un régimen obligatorio y común para la inversión extranjera en los países firmantes del acuerdo [12].

10 La tendencia de las exportaciones no minerales está en más estrecha relación con la evolución de la economía interna y del tipo de cambio; el valor de las exportaciones minerales, en cambio, depende en alto grado del precio del cobre en el mercado internacional.

11 Decreto Ley Nº 600, de 11.3.77. El primer D.L. Nº 600 fue dictado en 1974.

12 El Pacto Andino es una asociación económica regional que a esa fecha contaba entre sus miembros a Chile, Perú, Ecuador, Bolivia, Colombia y Venezuela. Un documentado análisis sobre la regulación de la inversión extranjera en el Pacto Andino se encuentra en Tironi, E., Políticas Frente al Capital Extranjero en la Integración Andina. Estudios CIEPLAN Nº 11, junio, 1977.

Entre las disposiciones más importantes de la Decisión 24 se destaca aquella que establece que tanto las empresas extranjeras nuevas como las ya existentes deberán convertirse o transformarse gradualmente en compañías mixtas o nacionales en un período máximo de 15 años. Los bienes producidos por compañías foráneas que no deseen convertirse gradualmente en mixtas o nacionales no tendrán acceso al mercado de los demás países andinos con aranceles preferenciales. La participación local se fija como mínimo en un 51 por ciento para los capitales privados y en un 30 por ciento para el Estado. Están exentas del requisito de convertirse en empresas mixtas las compañías foráneas que exportan 80 por ciento o más de su producción y aquellas empresas dedicadas a la explotación minera y forestal. Otra disposición establece que las remesas anuales al exterior por concepto de utilidades de los inversionistas extranjeros no podrían exceder del 14 por ciento de la inversión realizada [13].

Es importante destacar que la decisión del gobierno de aplicar la política arancelaria a las importaciones, descrita anteriormente, y de establecer un tratamiento tan favorable al capital extranjero provocó finalmente el retiro de Chile del Pacto Andino en 1976.

Dentro de las acciones realizadas en el área de la inversión extranjera y que demuestran la importancia asignada a lograr el concurso del capital foráneo merecen especial mención las negociaciones realizadas con las empresas extranjeras que habían sido nacionalizadas entre 1970 y 1973. Cabe mencionar que dichas nacionalizaciones habían sido efectuadas de acuerdo a las leyes vigentes y habían contado con la aprobación de prácticamente todos los sectores representados en el Congreso Nacional de la época. Las empresas afectadas fueron las compañías norteamericanas ex propietarias de la gran minería del cobre (Anaconda, Kennecott, Cerro Corporation) y la ITT, ex propietaria de la Compañía de Teléfonos de Chile. Durante 1974 se renegoció con dichas empresas el monto de las compensaciones por expropiación y se estableció una obligación de pago por parte del gobierno chileno a esas compañías por un monto total de 502 millones de dólares [14], suma que deberá pagarse en plazos variables según el caso y cuyo promedio es algo menor a los 10 años.

En lo referente a los créditos financieros propiamente tales, es decir, aquellos capitales que ingresan como préstamos externos a empresas públicas o privadas, las disposiciones vigentes se orientan a otorgar amplia libertad para su contratación y a establecer fuertes garantías a las remesas de divisas para el pago de los intereses y amortizaciones correspondientes. La norma fundamental a este respecto está contenida en el artículo 14 de la Ley de Cambios Internacionales (Decreto N° 471, 1977, del Ministerio de Economía), que en esencia establece la facultad a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, para ingresar capitales en divisas extranjeras y vender dichas divisas al Banco Central. Tales

13 En 1976 se modificó dicho valor al 20 por ciento. Decisión 103 del 30.10.1976.

14 Deuda externa de Chile, 1976, Banco Central.

personas podrán reexportar libremente en forma total o parcial los capitales y sus intereses, sujetos a las limitaciones generales establecidas por el Banco Central y vigentes *a la fecha de internación de esos capitales* [15]. En la práctica, el Banco Central otorga un certificado de inscripción al vendedor de las divisas en la fecha de internación, certificado que indica el monto y las condiciones del crédito, y se obliga a vender a las mismas personas las divisas necesarias para el pago de amortización e intereses en las fechas y condiciones establecidas inicialmente. El Banco Central para otorgar el certificado de inscripción exige algunas condiciones mínimas de plazo y tasa de interés. En lo que respecta a la tasa de interés la política concreta del Banco ha sido bastante amplia y se aceptan operaciones de crédito con sobretasas variables sobre el Prime o LIBO, respectivamente, sin normas cuantitativas precisas [16]. Para la aceptación de las condiciones de plazos, sin embargo, ha operado una política más clara, ya que el Banco ha estipulado con anticipación los plazos mínimos a que deberán ajustarse los créditos externos que ingresen amparados en el mencionado artículo [17].

Cabe precisar al finalizar esta breve descripción del mecanismo de ingreso de este tipo de créditos externos, que el sistema de inscripción y registro de los préstamos no tiene por objeto ni conlleva un análisis sobre la conveniencia nacional del crédito en trámite o su objetivo económico específico. Más allá de la verificación de las condiciones mínimas de plazo e interés, dicha inscripción es sólo un trámite casi formal cuyo sentido principal es permitir al receptor del crédito la compra de las divisas correspondientes en su oportunidad.

Para terminar con este examen de las principales políticas aplicadas al sector "externo" de la economía, es conveniente referirse al mercado nacional de capitales, dada su importancia como aparato de vinculación y transmisión de recursos financieros desde el resto del mundo a la economía nacional.

---

15 El origen del artículo 14 de la actual Ley de Cambios Internacionales, D.S. Nº 471, de noviembre de 1977, se remonta a los decretos Nº 6973 de 1956, Nº 1272 de 1961 y Nº 326 de 1974. La dictación del decreto Nº 326 introdujo una modificación sustancial al asegurarle al aportante de capital que las condiciones bajo las cuales ingresaron las divisas extranjeras no le serán modificadas a posteriori. Tal disposición garantiza el acceso al mercado de capitales para recomprar las divisas vendidas al Banco Central. Con anterioridad no había garantía de acceso al mercado de divisas para reexportar el capital del crédito ni para sus intereses. El ingreso de tales divisas se halla reglamentado en el Capítulo XIV del Compendio de Cambios Internacionales.

16 La tasa *Prima* rige para los clientes de primera clase en el mercado de capitales de Nueva York, la tasa *Libo* se aplica a los clientes de primera clase del mercado de eurodólares de Londres.

17 Los plazos mínimos han variado desde la primera regulación en 1969 hasta la última en 1976, que todavía rige. En enero de 1969 el Banco Central (Circular Nº 1105) estableció un plazo mínimo de 12 meses; este plazo siguió vigente hasta comienzos de 1974. Luego de la dictación del decreto Nº 326 en febrero de 1974 se amplió el plazo mínimo de permanencia a 18 meses (Circular Nº 2062). En mayo de 1975 (Circular Nº 2337) se fijó un período mínimo de 6 meses; en agosto del mismo año (Circular Nº 2388) se amplió el plazo mínimo a 18 meses y finalmente en julio de 1976 (Circular Nº 2545) se fijó un plazo mínimo de 24 meses.

Sin entrar en demasiado detalle en relación a lo ocurrido en esta área, cabe destacar que la tendencia central de las políticas aplicadas ha sido la liberalización y ampliación de las operaciones financieras permitidas a las entidades financieras privadas.

Por su importancia debemos destacar como ejemplo la decisión de dejar enteramente libre la tasa de interés. A partir de abril de 1975 los bancos pueden pactar libremente las tasas de interés por todas sus operaciones a plazos inferiores a un año. La aplicación de una política monetaria fuertemente contractiva combinada con la absoluta libertad en materia de tasas de interés, ha tenido como consecuencia la vigencia de altísimas tasas de interés reales en el sistema financiero y la concentración de las operaciones financieras en operaciones de corto plazo, esto es, captaciones y préstamos de hasta 90 días. Durante los años 1976, 1977 y 1978, el interés real cobrado por las instituciones financieras ha fluctuado entre tasas anuales del 30 al 100 por ciento. Por otra parte, del total de fondos en moneda nacional captados por el sistema financiero (excluyendo los depósitos en cuenta corriente), vale decir, bancos comerciales, bancos de fomento y sociedades financieras, a diciembre de 1978, los recursos a menos de un año plazo representaban más del 60 por ciento.

Desde el punto de vista más específicamente relacionado con el sector externo de la economía, las modificaciones introducidas al aparato financiero en el último quinquenio también apuntan en la dirección de abrir el mercado nacional de capitales hacia los mercados internacionales. En efecto, además de las amplias facilidades establecidas por el artículo 14 de la ley de cambios para el ingreso y salida de capitales financieros, las autoridades monetarias han ido progresivamente otorgando mayores facilidades al sistema financiero nacional para endeudarse en el extranjero. En la actualidad los bancos comerciales y de fomento están autorizados para contratar créditos externos hasta por un monto máximo equivalente a 20 veces su capital y reservas.

Como último punto en este tema debe mencionarse la reentrada de los bancos extranjeros al sistema financiero. A pesar de que la legislación chilena no establecía prohibiciones específicas a la existencia de bancos extranjeros la aplicación de tasas de encaje marginal a los nuevos bancos y la disposición legal que prohibía a una persona natural o jurídica de poseer más del 3 por ciento de las acciones de un banco, operaban como barreras a la entrada. Esta última disposición fue suprimida a principios de 1978 [18]; a fines de 1978 ya operaban en Chile 7 bancos extranjeros, 3 de Brasil, 2 de Estados Unidos y 2 de España.

18 Decreto Ley Nº 2.099, 13.1.1978.

III. MOVIMIENTO DE CAPITALES DE LA BALANZA DE PAGOS

1. RELACION ENTRE FLUJOS DE MERCADERIAS Y FLUJOS DE CAPITALES

A partir de 1974 se ha asignado una fuerte prioridad al diseño de políticas económicas tendientes a lograr, en el corto plazo, una mayor apertura externa de la economía chilena [19].

La apertura externa, medida en dólares de 1978, significó un aumento en el valor de las exportaciones de mercancías de US$ 2.035 millones en 1973 a US$ 2.416 millones en 1978 [20]. Por otra parte, las importaciones aumentaron de US$ 2.250 millones a US$ 2.958 millones y los ingresos de capitales autónomos de US$ 970 millones a US$ 2.369 millones. Comparando 1973 con 1978 se obtiene que las exportaciones, importaciones e ingresos de capitales llevados a cabo en 1978 fueron superiores, en términos reales, a las de 1973 en 19, 31 y 144 por ciento, respectivamente [21].

El objeto de la sección siguiente es destacar los principales componentes del movimiento de capitales computados en la balanza de pagos a contar de 1974 [22]. Los capitales autónomos se desagregan en inversión directa e inversión financiera. La sección concluye con un detalle de la variación de reservas internacionales.

2. MOVIMIENTO DE CAPITALES AUTONOMOS

a) *Inversión extranjera directa*

Los ingresos de capitales autónomos no experimentaron variaciones importantes entre 1974 y 1976. Los dos años siguientes se destacan por un fuerte aumento en los ingresos cuya tasa de incremento nominal anual fue de 28 por ciento en 1977 y de 99 por ciento en 1978.

La inversión extranjera directa fue de monto muy reducido entre 1974 y 1976. Gran parte de la inversión del período fue llevada a cabo en 1978. En general, la inversión extranjera directa del período tuvo un efecto muy pequeño sobre la actividad económica local, debido tanto al volu-

19 Un detallado análisis del sector exportador se encuentra en Ffrench-Davis, Ricardo, *Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo, Chile 1973-78*.

20 Los detalles de la balanza de pagos de 1978 se especifican en cuadro 3.

21 Se ha utilizado al IPM de Estados Unidos como deflactor de las partidas de la balanza de pagos. El IPM de Estados Unidos ha sido criticado por no ser un deflactor adecuado del comercio exterior chileno. Utilizando el Indice de Precios Externos de R. Ffrench-Davis se obtiene que para las mismas cifras nominales se alcanza las siguientes tasas de crecimiento: −9% en exportaciones, 1% en importaciones y 88% en ingresos de capitales externos.

22 Un análisis detallado de la balanza de pagos de Chile en las últimas dos décadas se encuentra en Morales, J., *La Balanza de Pagos de Chile*: 1960-1978, mimeo CIEPLAN, junio 1979.

Cuadro 3 – Balanza de pagos (en millones de dólares de 1978) [1]

Balanza Comercial [2, 3]	– 542
Exportaciones FOB	2.416
Importaciones CIF	2.958
Servicios no financieros (neto)	102
Intereses y utilidades (neto)	– 460
Transferencias (neto)	57
Balance en cuenta corriente	– 843
Capitales autónomos (neto)	1.440
Inversión extranjera directa y liquidación de particulares	226
Ingresos	239
Egresos	– 13
Inversión financiera externa	1.214
Sector público	480
Créditos recibidos	1.229
Amortizaciones	– 749
Sector privado	734
Crédito recibido	901
Amortizaciones	– 167
Errores y omisiones	17
Saldo Balanza de Pagos	614

Notas: (1) Estimaciones del Banco Central.
(2) Las tres partidas principales de la balanza comercial de 1978 fueron:

exportaciones de cobre	US$	1.236 millones
exportaciones de molibdeno	US$	170 millones
importaciones de petróleo	US$	417 millones

(3) Los parámetros para las tres partidas principales de la balanza comercial son:

	1978
Precio cobre CIF (UScent./lb)	61.9
Precio cobre FOB (UScent./lb)	55.0
Precio molibdeno FOB (US$/lb)	6.3
Precio petróleo (US$/barril)	14.4

men reducido como a la naturaleza de tales inversiones. Entre 1974 y 1978 el Banco Central autorizó inversiones extranjeras por hasta US$ 2.500 millones; de ese total sólo un 8 por ciento se había concretado a diciembre de 1978 [23]. En 1978 la inversión directa ascendió a la suma de US$ 171 millones [24] (que representa 8 por ciento del total de capitales autónomos), de los cuales US$ 112 millones correspondieron a la compra por EXXON de la Minera Disputada que pertenecía a la Empresa Nacional de Minería y US$ 10 millones correspondieron a la compra por Goodyear de la Indus-

23 Un 88 por ciento del total de inversiones autorizadas son para proyectos mineros. El Estatuto de la Inversión Extranjera (D.L. Nº 600 de 1977) establece un plazo de hasta 12 años para que las inversiones autorizadas en el sector minero se lleven a cabo; para otro tipo de inversiones el plazo es de 3 años.

24 El Estatuto de la Inversión Extranjera establece que los capitales extranjeros podrán internarse en las siguientes formas: moneda extranjera de libre convertibilidad internada mediante su venta al Banco Central, créditos que vengan asociados a una inversión extranjera, bienes físicos, tecnología en su diversas formas, capitalización de créditos y deudas externas y capitalización de utilidades con derecho a ser transferidas al exterior.

Cuadro 4 — Movimiento de capitales autónomos (en millones de dólares de cada año)

	Inversión Directa			*Inversión Financiera*			*Total Capitales Autónomos*		
	Ingresos [1]	*Amortizaciones*	*Saldos*	*Ingresos*	*Amortizaciones*	*Saldos*	*Ingresos*	*Amortizaciones*	*Saldos*
1974	—	16,7	— 16,7	953,7	709,0	244,7	953,7	725,7	228,0
1975	2,8	7,0	— 4,2	1.047,4	744,5	302,9	1.050,2	751,5	298,7
1976	4,3	8,5	— 4,2	927,4	665,5	257,9	927,7	674,0	253,7
1977	17,3	8,5	8,8	1.172,5	847,2	325,3	1.189,8	855,7	334,1
1978 [2]	170,8	6,6	164,2	2.109,2	910,8	1.198,4	2.280,0	924,0	1.356,0
Acumulado	195,2	47,3	147,9	6.206,2	3.883,6	2.322,6	6.401,4	3.930,9	2.470,5
Promedio	39,0	9,4	29,5	1.241,2	776,7	464,5	1.280,2	786,2	494,1

Fuente: Banco Central.

(1) Excluye créditos asociados a inversión directa ingresados a través del artículo 14 y 15, los que se incluyen como inversión financiera. Incluye solamente moneda extranjera internada mediante venta directa al Banco Central.

(2) La última estimación del Banco Central indica un ingreso total de capitales autónomos de US$ 2.369 millones; sin embargo, sólo disponemos del desglose para una estimación previa de US$ 2.280 millones, y es esta última cifra la que se utiliza en el resto del trabajo.

tria Nacional de Neumáticos (existen otros casos similares aunque por montos inferiores). Es decir, las dos principales operaciones de inversión directa extranjeras llevadas a cabo en 1978 sólo constituyeron un traspaso de títulos de propiedad de empresas estatales chilenas a empresas extranjeras.

b) *Inversión financiera*

La situación de la inversión financiera del período fue diferente a la de la inversión directa en lo concerniente al volumen de las operaciones, pero similar en cuanto a que parte de los créditos obtenidos por grupos locales facilitó el traspaso de títulos de propiedad de activos ya existentes. Se estima que sólo una fracción pequeña de los créditos recibidos se ha utilizado en nuevas inversiones reales, siendo la gran mayoría para capital de trabajo. Los créditos concedidos a Chile en los últimos cinco años totalizaron US$ 6.206 millones y las amortizaciones de créditos (AC) ascendieron a US$ 3.884 millones. Ello significa que del total de la inversión financiera externa bruta (IFEB) alrededor de 2/3 debieron de utilizarse en amortización de la deuda externa del país (ADE). Sin embargo, no todo el remanente queda en libre disponibilidad para el país receptor del crédito, debido a que otra parte debe destinarse al pago de los intereses de la deuda externa (IDE).

Un buen indicador de la contribución neta de los capitales externos a solucionar problemas coyunturales de balanza comercial y de financiamiento del desarrollo económico es lo que hemos llamado "tasa de ayuda externa neta" (TAEN), que es definida como el cuociente entre el 'ingreso financiero externo neto" (IFEN) y el "ingreso financiero externo bruto" (IFEB). El IFEB se define a su vez como el total de créditos externos recibidos y el IFEN como el IFEB menos los pagos de amortizaciones de la deuda externa (ADE) y menos los pagos de intereses de la deuda externa (IDE). Calculando la tasa de ayuda externa neta[25] para Chile durante el período 1974-78 obtenemos que tal contribución fue solamente un 11 por ciento del total de créditos recibidos.

El coeficiente es suficientemente claro en sugerir que la contribución financiera externa neta de recursos para el desarrollo económico durante el período en referencia no fue muy significativa.

Desde el punto de vista de la rentabilidad social de los recursos externos netos disponibles no es claro que ellos hayan sido utilizados en los mejores usos alternativos. En particular podemos señalar el elevado nivel alcanzado por las reservas internacionales y el aumento en la importación de bienes de consumo no esenciales.

25 $\text{TAEN } 1974\text{-}78 = \frac{\text{IFEN}}{\text{IFEB}} = \frac{\text{IFEB} - \text{ADE} - \text{IDE}}{\text{IFEB}} = \frac{6.206 - 3.884 - 1.619}{6.206} = 0.11$

Las reservas internacionales brutas [26] de la economía chilena (US$ 2.000 millones, saldo a junio de 1979) se componen básicamente de activos monetarios y activos financieros cuasi-líquidos y, por tanto, de muy baja rentabilidad (inferior al costo del crédito externo chileno). Claramente el aumento en reservas internacionales no es el mejor uso alternativo que podrían encontrar los recursos generados por el endeudamiento externo.

Una de las consecuencias de la mayor apertura de la economía chilena al mercado internacional ha sido el aumento en la deuda externa de US$ 4.048 millones en 1973 a US$ 6.911 millones (ambas cifras en dólares de cada año) [27]. La tendencia a la privatización observada en cada uno de los ámbitos de la actividad económica interna se da también en el endeudamiento externo. En 1973 un 85 por ciento (US$ 3.440 millones) de la deuda externa era de responsabilidad del gobierno y sus instituciones, y el 15 por ciento restante (US$ 608 millones) de responsabilidad directa del sector privado. A fines de 1978 el gobierno había reducido su participación a un 64 por ciento (US$ 4.430 millones) y el sector privado la había aumentado a 36 por ciento (US$ 2.481 millones). Esto significa que de los US$ 2.863 millones (71%) en que aumentó la deuda externa general de Chile en el quinquenio 1974-78, el sector público lo hizo en US$ 990 millones (29%) y el sector privado en US$ 1.873 millones (308%).

El detalle de los ingresos y amortizaciones de la cuenta de capitales autónomos de la balanza de pagos da una idea aproximada de la variación en el endeudamiento externo del país. La variación en la deuda externa es la resultante de la variación del endeudamiento a más de un año plazo del sector privado y sector público, tal como se registra en la cuenta capitales autónomos (excluida la inversión extranjera directa, el blanqueo de capitales y la venta de divisas de particulares al mercado cambiario), más el endeudamiento del Banco Central con el FMI; y la variación de pasivos a menos de un año plazo del sistema bancario [28] (estas dos partidas últimas, incluidas en la cuenta de capitales compensadores).

La economía chilena recibió en el quinquenio 74-78 más de US$ 7.500 millones en créditos externos (en dólares de cada año), de los cuales US$ 6.206 millones fueron créditos autónomos a más de 1 año plazo al sector público y privado, US$ 450 millones del FMI y el resto en créditos a menos de 1 año plazo.

En el cuadro 5 se detalla el movimiento de los créditos autónomos durante el quinquenio pasado. El sector público recibió el 56 por ciento

26 La sección siguiente de este capítulo se destina a comentar el movimiento en las reservas internacionales.

27 Actualizando la deuda externa por el IPM de EE.UU. de 1978 se obtiene que la deuda medida en términos reales aumentó de US$ 6.285 millones a US$ 6.911 millones (10%). El crecimiento de la deuda medido en base a los años extremos del período es poco representativo de lo acontecido en el período debido a la existencia de tendencias antagónicas. Entre 1974 y 1977 la deuda externa real disminuyó sucesivamente, alcanzando US$ 5.856 millones en 1977. El año 1978 representa un cambio en la tendencia, la deuda real aumentó en 18 por ciento. Mayor información sobre variaciones en la deuda externa se encuentra en Morales, Juan, *Las Balanzas de Pagos de Chile* 1960-1978. mimeo, CIEPLAN, junio, 1979.

28 Banco Central, Banco del Estado y Bancos Comerciales.

de los fondos y sus amortizaciones representaron el 74 por ciento del total amortizado. En 1974 el sector oficial recibió el 70 por ciento de los créditos autónomos, porcentaje que se redujo a 53 por ciento en los 2 años siguientes, estabilizándose en alrededor de 58 por ciento en los años 1977-78. Durante el período en referencia el sector público destinó a amortización de la deuda externa alrededor de un 83 por ciento de su ingresos por créditos externos, el sector privado en tanto sólo destinó un 37 por ciento para tales fines [29]. Las amortizaciones del sector público que en 1974 representaban un 58 por ciento del total de amortizaciones, alcanzaron su máximo en 1976 con un 84 por ciento, manteniéndose aún en 1978 en 78 por ciento. Lo opuesto sucedió con el sector privado.

Cuadro 5 — Créditos autónomos recibidos durante el período 1974-78 (en porcentajes)

	Ingresos	*Amortizaciones*	*Saldos*
Créditos oficiales	56	74	29
Créditos privados	44	26	71
Total Créditos Autónomos	100	100	100
(en millones de dólares de cada año)	6.206	3.884	2.322

Fuente: Banco Central.

Los cambios tanto en el volumen de créditos contratados así como en la proporción de recursos destinados a amortización, indican claramente las grandes diferencias en las políticas respecto al endeudamiento externo público y privado.

En el cuadro 6 se desglosan las cuentas principales de los créditos oficiales y privados. Los receptores de crédito en el sector público son la Tesorería General de la República, la Corporación de Fomento (CORFO) y su filiales, el sector público y organismos oficiales, la Corporación del Cobre (CODELCO) y el Banco Central. Entre los capitales oficiales se incluye una cuenta de créditos al sector privado, obtenidos con garantía oficial. La renegociación de la deuda externa, que es en gran parte de responsabilidad de la Tesorería y en menor grado del Banco Central, se ha desglosado como partida independiente para una mejor visualización de las distintas partidas. El movimiento de la cuenta capitales autónomos oficiales de la balanza de pagos tiene como contrapartida en la deuda externa general la deuda externa tradicional. Los créditos autónomos privados y los pasivos bancarios (incluido el FMI) de los capitales compensadores cubren el resto de la deuda externa general.

29 Nótese que el efecto está exagerado ya que los US$ 2.612 millones en créditos recibidos por el sector privado incluyen US$ 440 millones por blanqueo de capitales y liquidación de dólares por particulares, partida que no es objeto de amortizaciones.

Cuadro 6 — Usuarios créditos autónomos, 1974-78 (en millones de dólares de cada año).

		Ingresos	*Amortizaciones*	*Saldos*
I.	CREDITOS OFICIALES	3.594	2.911	683
	Tesorería	414	163	251
	CORFO y filiales	957	621	336
	Servicios públicos y org. oficiales	323	456	— 133
	CODELCO	241	378	— 137
	Banco Central	1.001	461	540
	Renegociación deuda externa	585 [2]	749	— 164
	Sector privado c/garantía	73	83	— 10
II.	CREDITOS PRIVADOS	2.612	973	1.639
	Créditos varios	2.173 [3]	973	1.200
	Blanqueo capitales y liquidación divisas particulares	439	—	439
III.	TOTAL CREDITOS AUTONOMOS [1]	6.206	3.884	2.322

Fuente: Banco Central.
(1) Corresponde al total acumulado de inversión financiera del cuadro 4.
(2) En 1974 hubo un alivio de renegociación de US$ 331 millones y de US$ 254 millones de 1975.
(3) Alrededor de US$ 1.350 millones corresponden a créditos, Art. 14, US$ 175 millones solicitados por el sector privado vía Art. 15 y el resto es créditos de proveedores.

Durante los años 1974 y 1975 los créditos oficiales no fueron significativos y el gobierno se vio forzado a renegociar los vencimientos de la deuda externa (US$ 585 millones). Esos dos años constituyeron un período de normalización de los compromisos del Estado con el exterior; durante este período es que se pactan las indemnizaciones a las compañías cupreras nacionalizadas. Los pagos por amortización de deuda en ese bienio alcanzaron los US$ 995 millones. Las amortizaciones de deuda de la mayoría de los organismos oficiales excedieron el valor de los nuevos créditos contratados (Tesorería, CORFO, Filiales, Servicios Públicos, CODELCO).

En los años 1976-77 no hubo renegociación de deuda (excepto algunos acuerdos especiales) y la mayoría de las instituciones oficiales continuaron con la política de reducción de la deuda externa. En 1978 se produce un giro en la situación con un fuerte aumento en el endeudamiento oficial (US$ 500 millones). De todos los organismos oficiales, el Banco Central tiene la mayor incidencia en el incremento de la deuda. Parte de los créditos utilizados por el Banco Central son destinados a aumento en las reservas y otra parte es traspasada al sector privado para ser utilizada en importaciones.

Distinta es la situación de los créditos del sector privado. Esta partida incluye los créditos de proveedores (a más de un año plazo) y los créditos financieros al sector privado. Los créditos de proveedores tuvieron un ligero aumento en los años 1974-75-76 y en los años 1977-78 prácticamente no experimentaron aumentos; esto es en parte explicado por

los créditos de proveedores obtenidos en los últimos años por el Banco Central que se traspasaron posteriormente al sector privado. Entre los créditos financieros se incluyen los créditos ingresados a través de los artículos 14, 15 y 16 de la Ley de Cambios Internacionales. Alrededor del 90% de los créditos del artículo 14 son obtenidos por el sector privado, y una proporción no tan alta de los créditos ingresados por el artículo 15 son obtenidos por empresas estatales. Del artículo 16 sólo ha habido pagos de amortización.

Los bancos internacionales se han constituido en el principal grupo acreedor de la economía chilena. En efecto, alrededor de un 50% (US$ 3.400 millones) de la deuda externa general de Chile a fines de 1978 era adeudada a bancos privados y otras instituciones financieras internacionales privadas. El número de estos acreedores supera los 120; sin embargo, sólo 14 de ellos controlan alrededor de la mitad de toda la deuda (US$ 1.650 millones) con bancos y organizaciones financieras privadas internacionales. Los principales bancos acreedores en orden decreciente son: Manufactures Hanover Trust, Chase Manhattan, Banque Nationale de París, City Bank, Bankers Trust, Deutsche Sudamerikanische Bank, Bank of Nova Scotia, Swiss Bank, Credit Suisse, Commerz Bank, Morgan Guaranty Trust Security Pacific, Libra Bank y Marine Midland Bank.

3. RESERVAS INTERNACIONALES

Las reservas internacionales disminuyeron sucesivamente entre 1973 y 1975 y aumentaron fuertemente en 1976 y 1978 (ver cuadro 7). En 1977 prácticamente no variaron. En cuanto a las reservas brutas, se observa que los bancos comerciales, que en 1973 mantenían el 19% de éstas, sólo controlaban el 9% en 1978. La disminución relativa de los bancos comerciales fue absorbida por el Banco Central. La partida que experimentó mayores fluctuaciones fue la de activos de libre disponibilidad en bancos corresponsales en el exterior. Tal cifra ascendía a US$ 750 millones a fines de 1978. El año 1975 fue de gran crisis, y las reservas de libre disponibilidad en corresponsales en el extranjero eran inferiores a los US$ 20 millones. Las reservas brutas experimentaron un aumento de 83% entre 1977 y 1978. La política de las autoridades es alcanzar los US$ 1.800 millones, cifra que estiman suficiente como para enfrentar los requerimientos de divisas de seis meses, sean ellos provenientes de las importaciones o del pago de la deuda externa. Tal acumulación de reservas tiene un alto costo social debido a que su mantención en cuentas bancarias en el exterior es de baja rentabilidad comparada con usos alternativos en la economía local.

Cuadro 7 — Reservas internacionales
(en millones de dólares de cada año)

	1973	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*
1. Activos Banco Central	306	312	241	658	722	1.377
1.1. Oro	58	61	55	56	58	59
1.2. Libre disponibilidad corresponsales exterior	133	36	19	326	291	750
1.3. Convenios créditos recíprocos	65	149	81	179	187	223
1.4. Otros [1]	50	66	86	127	186	345
2. Activos Bancos Comerciales y Banco del Estado	71	107	96	124	105	143
2.1. Oro	4	6	6	6	6	6
2.2. Corresponsales exterior	67	101	90	118	99	137
3. Pasivos Banco Central	293	354	617	615	558	507
4. Pasivos Bancos Comerciales y Banco del Estado	316	341	272	264	371	502
5. Reservas brutas (1+2)	377	419	337	783	827	1.520
6. Reservas netas (1+2–3–4)	—231	—276	—551	— 96	—102	511
7. Variación reservas netas [2]	—112	— 45	—275	455	— 7	613

Fuente: Banco Central.
1 Incluye tenencias DEG, cuota oro y dólares al FMI, bonos y otras inversiones.
2 La variación de reservas internacionales netas (activos internacionales del sistema bancario menos pasivos de corto plazo) equivale al saldo global de la balanza de pagos.

IV. INVERSION FINANCIERA

Esta sección se dedica a un análisis de tres categorías de pasivos externos que en conjunto representan más del 50% del total de créditos recibidos por la economía chilena entre 1974 y 1978. Las tres categorías en referencia son los créditos artículo 14, los créditos artículo 15 y los créditos al Banco Central. Estos tres tipos de créditos difieren tanto en sus funciones como en sus efectos sobre la economía nacional.

Las modificaciones introducidas a las disposiciones legales relacionadas con el artículo 14 tenían por función lograr un aumento significativo en los créditos externos, de tal manera que sirvieran de complemento a los bajos niveles de ahorro interno. Los recursos externos servirían además como reguladores de la tasa de interés del mercado local de capitales.

Lo acontecido en los últimos años ha sido concordante con lo esperado por las autoridades en lo concerniente al volumen de recursos externos, éstos han llegado en grandes cantidades. Sin embargo, no ha acontecido lo mismo con el efecto esperado del crédito externo sobre la tasa de interés ésta última sigue siendo bastante alta. Se ha creado un mercado de capitales segmentado, con una tasa de interés para los recursos captados en el exterior y otra tasa muy superior para los recursos captados localmente.

Cuadro 8 — Inversión financiera, 1974-1978
(en millones de dólares de cada año)

Créditos		*Monto*
Artículo 14 [1]	US$	1.492
Artículo 15 [2]		1.121
Banco Central		1.001
Otros		2.592
Total Inversión Financiera Externa	US$	6.206

Fuente: Banco Central.
1 Incluye crédito al sector privado y sector público y aportes de capital asociado a inversión directa.
2 Incluye crédito al sector privado y sector público autorizado por el Banco Central entre 1975 y 1978.

Uno de los efectos no deseados del mayor influjo de capitales externos ha sido el fuerte impacto sobre la emisión monetaria. Como es sabido, la totalidad de los recursos obtenidos a través del artículo 14 deben ser cambiados en el Banco Central por moneda local. A mayor variación en el ingreso de este tipo de créditos, mayor es la inestabilidad en la emisión monetaria. El fuerte incremento en los créditos artículo 14 ha significado no sólo una pérdida de control sobre la oferta de dinero para las autoridades monetarias, sino también las ha obligado a realizar ajustes en la política cambiaria en base a la mayor disponibilidad neta de reservas que tales créditos implican [30].

La función de los créditos artículo 15 se relaciona con la obtención de recursos externos para efectuar pagos en el exterior por deudas contraídas o para realizar importaciones, de allí que sólo una fracción del total contratado sea efectivamente traído al país y convertido a moneda nacional [31]. En términos absolutos, la parte de estos créditos liquidados en el Banco Central ha sido bastante significativa tanto en términos de aumento en la cantidad de dinero, así como en términos de aumento de reservas.

Los créditos contratados por el Banco Central han tenido por función el cumplimiento de compromisos del servicio de la deuda externa, el financiamiento de importaciones tanto del sector privado como público y el aumento de las reservas internacionales. Debido a que por un lado el receptor del crédito ha sido el Banco Central y por otro a que cuando ha sido traspasado a otros sectores se pretendía financiar importaciones, se obtiene que el impacto monetario del endeudamiento del Banco Cen-

30 La principal diferencia entre los créditos artículo 14 y créditos para financiar importaciones es que los primeros no tienen como contrapartida un gasto en dólares, en cambio los segundos se contratan para ser gastados en el exterior.

31 En 1978 se autorizaron créditos artículo 15 por US$ 616 millones, de los cuales US$ 221 millones fueron convertidos a moneda local.

tral es muy distinto al endeudamiento vía artículo 14 ó 15, casos en los cuales las divisas deben liquidarse por moneda nacional total o parcialmente según sea la vía de ingreso.

1. Créditos artículo 14.

Los créditos amparados por el artículo 14 de la Ley de Cambios Internacionales experimentaron un crecimiento espectacular entre los años 1974 y 1978. A principios del período, tales créditos representaban un poco más del 1% del total de créditos autónomos recibidos por la economía chilena; en 1978 representaban un 38%. Una de las principales consecuencias de ese desarrollo espectacular fue que alrededor de un tercio del aumento en la deuda externa general del país adquiriera las características de esos créditos de corto plazo.

El Banco Central autoriza bajo el artículo 14 créditos ordinarios y créditos asociados a inversión directa. Alrededor de un 98% (US$ 1.457 millones) de las autorizaciones en los últimos cinco años fueron para créditos propiamente tales, y sólo una fracción muy pequeña para créditos a ser utilizados como aportes de capital externo (US$ 36 millones). En las estadísticas detalladas en el cuadro 9 se incluye ambos conceptos.

a) *Movimiento de capitales*

Entre 1974 y 1978 se registró un ingreso bruto de US$ 1.492.5 millones, un 54% de este total ingresó en un solo año, 1978. Las amortizaciones durante el período totalizaron US$ 260 millones [32] y los intereses pagados ascendieron a US$ 98. Una vez deducidas las dos partidas últimas se obtiene un ingreso neto disponible para el período, de US$ 1.135 millones.

El coeficiente de libre disponibilidad nos indica que en promedio durante el quinquenio 1974-78 por cada 100 dólares ingresados, 76 quedaron disponibles para ser utilizados por usuarios locales. Se observa un deterioro de la situación de disponibilidad entre 1974, cuando el coeficiente era de 90%, y 1978 con 77% [33]. Cabe agregar que esta partida de la cuenta de capitales es una de las más sensibles a cambios en la política interna, de tal manera que los flujos que ahora son positivos, podrían convertirse en negativos.

En 1975, alrededor de un 60% de la deuda externa general de Chile tenía vencimiento inferior a 5 años, en 1978 ese porcentaje había subido

32 La gran mayoría de estos créditos fueron contratados por un plazo promedio de 24 meses con vencimientos semestrales. De haberse cumplido las condiciones inicialmente pactadas, el volumen de amortización debiera haber bordeado los US$ 750 millones en lugar de los 280 millones consignados. Esto indica que una proporción elevada de estos créditos ha sido renovada.

33 En 1978 ingresaron US$ 811 millones, cifra superior en 134% a la del año 1977.

Cuadro 9 — Movimiento de capitales artículo 14
(en millones de dólares de cada año)

Año	*Créditos* (1)	*Aportes de K* (2)	*Total ingresos* (3)	*Amortizaciones* (4)	*Intereses* (5)	*Total egresos* (6)	*Ingreso neto disponible* (7)	*Coefic. libre disp.* [a] (8)
1974	11,5	—	11,5	1,1	—	1,1	10,4	0,904
1975	58,8	—	58,8	4,3	0,8	5,1	53,7	0,913
1976	262,6	1,7	264,3	29,4	7,6	37,0	227,3	0,860
1977	336,4	10,9	347,3	101,1	27,7	128,8	218,5	0,629
1978	787,3	23,3	810,6	124,1	61,6	185,7	624,9	0,771
1974-78	1.456,6	35,9	1.492,5	260,0	97,7	357,7	1.134,8	0,760 [b]

Fuente: Banco Central.

a El coeficiente de libre disponibilidad es obtenido luego de dividir el ingreso neto disponible por el total de créditos (crédito + aportes de capital).

b) El coeficiente está calculado en moneda de distinto valor; sin embargo, al calcularlo en base a moneda de igual valor se obtiene 0,762.

a alrededor de un 70%. El acortamiento en los plazos de otorgamiento de créditos es explicado en parte por la mayor participación de bancos privados en el mercado internacional de capitales, así como al mayor riesgo de los créditos asociados a usuarios chilenos. El desarrollo explosivo de los créditos ingresados al artículo 14 explica en gran parte el cambio en el perfil de la deuda externa chilena. Este tipo de créditos tiene un período de amortización que fluctúa entre 2 y 3 años.

En 1974 los créditos del artículo 14 representaban menos del 4% del total de la deuda externa general de Chile. En 1978 tal porcentaje se había elevado a 20% [34].

b) *Costo crédito externo*

El costo del crédito se compone de una tasa de interés fija o variable y de una comisión a beneficio del banco negociador del crédito (alrededor de 1%) cuando los créditos son sindicados. En el caso de créditos negociados a interés variable se utiliza como referencia el PRIME RATE y LIBO RATE a seis meses. Sobre la tasa de referencia los bancos acreedores recargan uno o más puntos porcentuales, lo que constituye el spread (en el caso de Chile se conocieron ejemplos de hasta 4 puntos porcentuales de recargo). El spread es función inversa de la solvencia del

34 En círculos oficiales se argumenta que no todo el crédito artículo 14 constituye una deuda para el país, ya que este sería el mecanismo a través del cual los importadores y exportadores chilenos ingresarían legalmente al país las divisas ilegalmente dejadas en el exterior mediante sobrevaloración de las importaciones o subvaloración de las exportaciones. Ver página editorial de *El Mercurio* de 29/3/1979.

Cuadro 10 — Créditos artículo 14 y deuda externa general
(en millones de dólares norteamericanos de cada año)

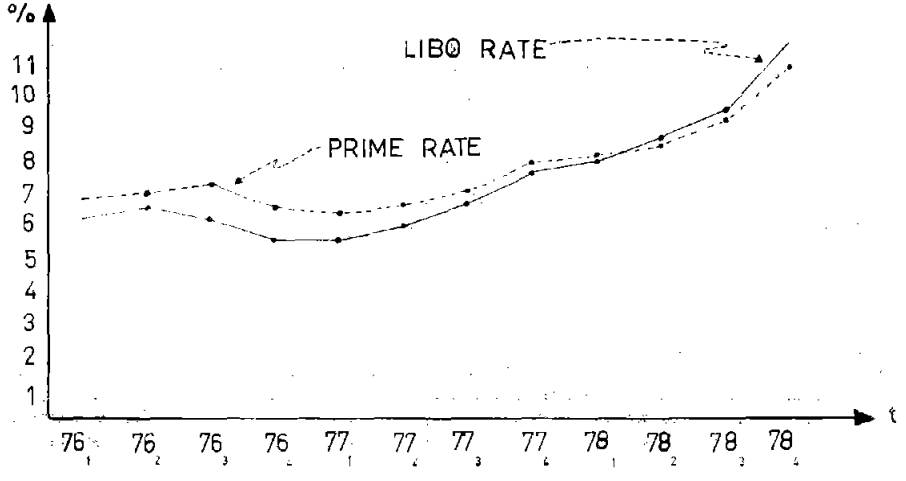
Año	*(a) Ingreso neto de amortizaciones*	*(b) Deuda acumulada*	*(c) Deuda externa general*	*b/c*
1974	10.4	184.5	4.774	0.039
1975	54,5	239.0	5.263	0.045
1976	233.2	472.2	5.195	0.091
1977	235.2	707.4	5.434	0.130
1978	686.4	1.393.8	6.911	0.202

Fuente: Banco Central
a Ingreso neto de amortizaciones = ingreso bruto de divisas liquidadas — amortizaciones.
b Deuda acumulada por concepto artículo 14. El stock a fines de 1973 era de US$ 174.1 millones.
c Deuda externa general de Chile.

usuario, así como de la disponibilidad de fondos prestables en los mercados internacionales de capitales.

Tanto la LIBO RATE como la PRIME RATE mostraron una tendencia cíclica durante 1976 y claramente ascendente durante 1977 y 1978. Durante 1976-77 y hasta mayo de 1978 la PRIME RATE fue superior a la LIBO RATE. A partir de ese mes el carácter del arbitraje se invierte, siendo la LIBO RATE mayor que la otra tasa. La LIBO RATE sube de 5.3% en diciembre de 1976 a 12.1% en diciembre de 1978. La PRIME RATE sube de 7.0% a 11.5 en el mismo período. Más del 75% de los créditos a interés variable autorizados por el Banco Central en el trienio 1976-78 tenían por base la tasa LIBO.

Gráfico 1 — Promedios trimestrales de las tasas Libo y Prime
(a 180 días)



Durante el período en referencia se observa un aumento de la tasa LIBO, una disminución del spread y un aumento de los créditos de corto plazo, en particular créditos Art. 14. El aumento en el volumen de créditos de corto plazo con respecto a los créditos de mediano y largo plazo

Cuadro 11 — Tasas promedio ponderadas de los créditos a interés fijo y variable

	(1) LIBO	*(2) Spread*	*(1+2) Tasa fija equiv.*	*Spread/LIBO*
1976 – 1	6.19	2.86	9.05	.46
– 2	6.50	2.86	9.11	.40
– 3	6.16	2.80	8.96	.45
– 4	5.64	2.47	8.11	.44
1977 – 1	5.64	2.68	8.32	.47
– 2	5.97	2.73	8.70	.46
– 3	6.54	2.07	8.61	.32
– 4	7.55	2.27	9.82	.30
1978 – 1	7.87	1.96	9.83	.25
– 2	8.57	1.71	10.28	.20
– 3	9.40	1.79	11.19	.19
– 4	11.56	1.81	13.37	.16

está relacionado con el riesgo asociado a las inversiones financieras en Chile. A partir de 1978 se observa un alargamiento en los plazos, pero siempre manteniendo un plazo promedio inferior a 3 años. La caída en el spread y el aumento en los plazos observados durante 1978 es reflejo de las mejores condiciones del mercado internacional de capitales. El Boletín del FMI (29/1/79 y 30/4/79) señala que los prestatarios de todas las principales categorías continuaron contrayendo grandes compromisos, ya que la caída en el spread y los amplios plazos de vencimiento del mercado fomentaron tanto el refinanciamiento como los nuevos préstamos. Agrega que si bien el spread mínimo para los prestatarios preferenciales se mantuvo estable en 0,5%, los tipos que se aplican a prestatarios de más alto riesgo continuaron bajando. Muchos gobiernos prestatarios aprovecharon las condiciones favorables del mercado para pagar deudas antes de su vencimiento, con el producto de nuevos préstamos con márgenes menores, respecto al LIBO y/o plazos de vencimiento más largo.

c) *Usuarios del crédito*

Durante el trienio 1976-78 ingresaron al país, vía artículo 14, US$ 1.374 millones, de los cuales US$ 262 millones lo hicieron en 1976 y US$ 787 millones en 1978. Ello indica una expansión del crédito externo du-

rante estos 3 años, de 200%. La clasificación de usuarios del crédito entre sectores productores de bienes y aquellos productores de servicios indica que ambos sectores crecieron en forma homogénea entre 1976 y 1977. Sin embargo, en 1978 se observa un cambio radical en la estructura de destino del crédito. En 1976 y 1977 el sector productor de bienes recibió alrededor de 2/3 del crédito y el sector productor de servicios el 1/3 restante. En 1978 las proporciones se invierten (ver cuadro 12).

Cuadro 12 — Distribución del crédito artículo 14 entre el sector de bienes y sector de servicios (1976-1978) (en porcentajes)

Sector	*1976*	*1977*	*1978*
BIENES	65.2	64.1	36.2
Agricultura y minería	10.2	10.0	5.5
Industria y construcción	55.0	54.1	30.7
SERVICIOS	34.8	35.9	63.8
Comercio y finanzas	32.3	31.7	58.0
No financieros	2.5	4.2	5.8

Fuente: Banco Central.

Una desagregación a siete sectores indica que durante el trienio todos los sectores mostraron un crecimiento en los volúmenes de crédito recibido.

El cambio estructural fue ocasionado por la expansión explosiva del crédito obtenido por el sector financiero (bancos comerciales, bancos de fomento, financieras) [35], que de un 3.8% que recibía en 1976, salta a 41.8% en 1978. La mejora relativa del sector financiero implicó una reducción del sector productor de bienes y del sector comercio (ver cuadro 13).

La información del cuadro 14 indica que los acreedores discriminan respecto a los usuarios del crédito; la variación en el spread cobrado puede ser explicada tanto por la solvencia económica del usuario del crédito, como de su ignorancia de los márgenes prevalecientes en el mercado. Los bancos comerciales aparecen claramente como los organismos más solventes, con mayor poder de negociación o bien con mayor conocimiento del mercado. Ello se expresa tanto en la obtención de tasas de interés más bajas como a través del mayor plazo de la amortización de la deuda.

Otra dimensión sectorial del crédito artículo 14 es entre sector público y sector privado. En 1976 el 85% del crédito ingresado correspondió

35 Una buena descripción de las diferencias en el objeto social, así como en la reglamentación que afecta a las instituciones financieras locales, se encuentra en Estudio Comparativo de la Reglamentación aplicable a las Instituciones Financieras, *Boletín Banco Central*, diciembre 1978.

Cuadro 13 — Destino sectorial créditos artículo 14 (1976-78)
(en millones de dólares de cada año)

	1976		*1977*		*1978*		*1976-78*	
	US$	*%*	*US$*	*%*	*US$*	*%*	*US$*	*%*
Agricultura	23.0	8.8	21.6	6.6	29.0	3.7	73.6	5.4
Minería	3.6	1.4	11.2	3.4	13.7	1.8	28.5	2,1
Industria	113.7	43.4	150.1	45.6	178.7	22.8	442.5	32.2
Construcción	30.4	11.6	28.1	8.5	62.1	7.9	120.6	8.8
Comercio	74.7	28.5	77.2	23.4	126.8	16.2	278.7	20.3
Financieros	10.5	3.8	27.3	8.3	326.1	41.8	363.1	26.3
Otros servicios	6.3	2.5	13.9	4.2	46.0	5.8	66.2	4.9
TOTAL	262.2	100.0	329.4	100.0	782.4	100.0	1.374.0	100.0

Fuente: Banco Central.
No se dispone de información acerca del destino final del crédito recibido por el sector financiero.

Cuadro 14 — Características del crédito al sector financiero (1978)

	% del total sectorial	*Spread*	*Plazo promedio*
Bancos Comerciales	81.6	1.56%	36.6 meses
Instituciones financieras	2.5	1.80%	27.6 meses
Bancos de Fomento	15.9	1.97%	26.7 meses

al sector privado, siendo el 15% restante créditos contratados por la Empresa de Comercio Agrícola. En 1978 el 96% del crédito fue recibido por el sector privado y el 4% restante por empresas estatales como la Cía. de Teléfonos y la Caja Central de Ahorro y Préstamos. Esta estructura del crédito nos indica que podemos referirnos al crédito artículo 14 como básicamente destinado al sector privado.

Los bancos comerciales empezaron a utilizar los créditos artículo 14 a fines de 1976; sin embargo, el volumen de crédito contratado fue insignificante hasta septiembre de 1977. El Comité Ejecutivo del Banco Central autorizó a los bancos comerciales para contratar, a partir de octubre de 1977, créditos en el exterior al amparo del artículo 14 y otorgar con el producto de su liquidación préstamos en moneda chilena *documentados en la moneda extranjera* en que se contrató el crédito externo. Los bancos de fomento e instituciones financieras fueron autorizados también a documentar los préstamos en moneda extranjera, a partir de abril de 1978. Este cambio en la reglamentación transfirió el riesgo de las fluctuaciones en el tipo de cambio del banco comercial al usuario final del crédito. En octubre de 1977 los bancos comerciales estaban autorizados para contraer compromisos en el exterior, que no excedieran de 150% de su capital y reservas.

Cuadro 15 — Créditos artículo 14 recibidos por el sector financiero chileno entre octubre 1976 y diciembre 1978 (totales trimestrales en millones de dólares)

	Bancos Comerciales	*Bancos de Fomento*	*Financieras*	*Total*
1976 – 4	1.0	—	—	1.0
1977 – 1	0.1	0.2	—	0.3
– 2	—	0.7	—	0.7
– 3	0.4	2.0	—	2.4
– 4	14.0	4.7	—	18.7
1978 – 1	33.5	0.7	—	34.2
– 2	74.1	18.3	—	92.4
– 3	71.6	14.2	3.1	88.9
– 4	69.1	15.1	4.4	88.6
Oct. 76 - Dic. 78	263.8	55.9	7.5	327.2
Porcentajes	80.6	17.0	2.4	100.0

Fuente: Banco Central.

Los créditos externos obtenidos para otorgar préstamos en moneda nacional no podían exceder del 25% del capital y reservas del banco. Las circulares Nos. 1500, 1522 y 1581 de la Superintendencia de Bancos ampliaron sucesivamente los márgenes de endeudamiento externo. La circular 1581 de diciembre de 1978 aumentó el margen total de endeudamiento externo de los bancos comerciales a 215%, y el de los créditos artículo 14 a 60% de su capital y reservas (25% a 24 o más meses y 35% a 36 o más meses). A partir de diciembre de 1978 las instituciones financieras están autorizadas a obtener empréstito artículo 14, sujetas a las mismas restricciones que los bancos comerciales. Los bancos de fomento pueden endeudarse en el exterior hasta por un 600% de su capital y reservas siempre que lo que exceda de 400% corresponda a créditos amortizables a 36 o más meses.

En 1978 los bancos comerciales tenían un límite de endeudamiento para este tipo de créditos de US$ 372 millones; su endeudamiento efectivo llegó sólo a los US$ 249 millones. De acuerdo con las cifras alcanzadas por el capital y reservas (al 31/12/78) del sector financiero como un todo (bancos comerciales y de fomento más las financieras) se estima que el límite de endeudamiento para 1979 es cercano a los US$ 600 millones [36].

36 Este límite ha sido levantado luego de las disposiciones adoptadas en junio de 1979. Los bancos comerciales y de fomento pueden endeudarse en el exterior hasta 20 veces su capital y reservas y las financieras hasta 15 veces. Con estas medidas se elimina la diferencia entre endeudamiento en moneda corriente y extranjera y entre endeudamiento Artículo 14 y otro tipo de endeudamiento externo. Con las nuevas disposiciones existe un solo límite para el endeudamiento del sistema financiero local, este es independiente de si el endeudamiento es en moneda corriente o extranjera.

El sector financiero utilizó durante 1978 US$ 304 millones en créditos artículo 14. De este último total más de la mitad fue contratado por 3 bancos (US$ 98 millones Banco del Estado, US$ 49 millones Banco de Chile, US$ 13 millones Banco de Crédito e Inversiones).

d) *Relación crédito externo-crédito interno*

Tal como se mencionaba anteriormente, una de las funciones asignadas a los créditos artículo 14 era la de servir de complemento del ahorro interno. La tercera columna del cuadro 16 indica cómo ha aumentado, a partir de 1974, la significación de estos créditos en relación al crédito financiado con recursos internos. En 1974 los créditos artículo 14 no excedían del 5% del total del crédito en moneda local otorgados por el sistema bancario chileno. En 1978 tales recursos equivalían al 41% de los créditos del sistema bancario.

Cuadro 16 — Relación crédito artículo 14 - Crédito interno (en millones de dólares de cada año)

	Créditos ingresados Artículo 14 [1] *(a)*	*Colocaciones moneda corriente Sistema bancario* [2] *(b)*	*a/b*
1974	11,5	221,5	0,05
1975	58,8	199,0	0,29
1976	262,6	450,8	0,58
1977	336,4	1083,3	0,31
1978	787,3	1918,8	0,41

1 Corresponde a columna Nº 1 del cuadro 9.
2 Corresponde a colocaciones a diciembre de cada año. Ver Pág. 27 en Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, Ministerio de Hacienda, enero 1979. La cifra para 1978 se obtuvo de la Síntesis Monetaria, Bco. Central, marzo 1979.

e) *Efecto de los créditos artículo 14 sobre la tasa de interés*

De la comparación del costo del crédito local y el crédito externo se puede decir que el costo real del crédito local (columnas 3 y 4 del cuadro 17) se redujo a menos de la mitad entre el último trimestre de 1976 y 1978, pero, no obstante tal reducción, el costo del crédito interno a fines de 1978 era muy superior al costo del crédito externo [37]. La diferencia entre la tasa del crédito interno y externo ha significado un menor costo relativo para los usuarios chilenos del crédito externo, del orden de US$ 250 millones.

37 Una excepción a la situación descrita la constituyen los créditos de fomento del Banco del Estado con una tasa de interés real constante de 14% anual. Tales créditos se financian con los depósitos a plazo del público, que pagan un 7% real anual.

Cuadro 17 — Tasas de interés real anual cobradas en el mercado de capitales chileno (en porcentaje)

Año	*Trimestre*	*Créditos Artículo 14 (6 meses)*		*Créditos Broker Financieras (1 mes)*	*Créditos Bancos Comerciales (1 mes)*	*Créditos del comercio a consumidores (9-12 meses)*
		Nominal [1]	*real* [2]	*real* [3]	*real* [4]	*real* [5]
1976	3	9	−41	40	65	
	4	8	17	102	127	
1977	1	8	−28	70	83	
	2	9	2	37	56	
	3	9	37	28	35	
	4	10	35	55	61	
1978	1	10	14	45	53	144
	2	10	9	31	38	133
	3	11	−7	20	26	108
	4	13	3	51	58	138

1 Esta columna indica la tasa de interés nominal cobrada en dólares.
Fuente: Banco Central.

2 Esta es la tasa real equivalente en moneda nacional que paga el usuario chileno. Se obtiene multiplicando la tasa nominal por la variación en el tipo de cambio del trimestre y dividiendo por la variación en el IPC del mismo trimestre. La tasa de interés real efectivamente pagada difiere de las tasas presentadas en esta columna, ya que aquí no se han considerado los efectos del tipo de cambio sobre el valor real de las amortizaciones. De acuerdo con las disposiciones legales que regulan el ingreso de capitales dictadas hasta junio de 1979 y suponiendo una inflación interna del 30%, la mantención de un tipo de cambio fijo y un depósito (encaje) de 15% sobre el volumen del crédito, es posible afirmar que la tasa de interés real anual de los créditos Art. 14 será de aproximadamente 0% durante el segundo semestre de 1979. La tasa de interés real bancaria se estima será del orden del 20-25%.

3 *Fuente:* Boletín Mensual Banco Central.

4 *Fuente:* Boletín Mensual Banco Central

5 *Fuente:* Test Coyuntural Pequeña Industria y Artesanado. Registro Nacional de Comerciantes, 1979.

El mercado de capitales chileno está fuertemente segmentado debido al acceso preferencial que tienen las grandes empresas al crédito barato, que es el crédito artículo 14. En cuanto a los créditos financiados con recursos locales también se observa un tratamiento preferencial para las grandes empresas que pueden obtener recursos a través de brokers. Los menos privilegiados deben recurrir al crédito de corto plazo de los bancos. Las columnas 3 y 4 del cuadro 17 muestran la diferencia (menor costo) del crédito de broker.

Las tasas de interés real del crédito externo (columna 2), inferiores a las tasas nominales (columna 1), se explican por devaluaciones inferiores a variaciones en el IPC local. Las tasas de interés real, mayores que las nominales, se explican por devaluaciones superiores a la variación en el IPC local.

f) *Créditos artículo 14 y su efecto sobre la emisión monetaria*

Las operaciones de cambio[38] en general han sido una de las principales fuentes de la variación en la emisión[39]. Los créditos artículo 14 constituyen un componente importante de las operaciones de cambio, y su efecto sobre la emisión se observa claramente en la última columna del cuadro 18. En 1974 los ingresos artículo 14 tuvieron un efecto insignificante sobre la emisión. En 1978 las ventas netas de divisas provenientes del artículo 14 equivalían a más del 50% de la emisión.

Cuadro 18 — Créditos artículo 14 y emisión monetaria (en millones de dólares de cada año)

	Ingresos netos Art. 14 [1] *(a)*	*Emisión* [2] *(b)*	*a/b*
1974	10.4	791	.01
1975	53.7	470	.11
1976	227.3	718	.32
1977	218.5	900	.24
1978	624.9	1.180	.53

1 Corresponde a la columna Nº 7 del cuadro 9.
2 Corresponde a la emisión promedio del año.

38 Total de compras menos ventas de divisas realizadas con el Banco Central por movimiento de mercancías y comercio invisible.

39 Ver Sjaastad, L. y Cortés H., *El Enfoque Monetario de la Balanza de Pagos y las Tasas de Interés Real en Chile*. En Estudios de Economía, Nº 11, 1978, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

2. CREDITOS ARTICULO 15

La principal característica de este tipo de créditos es que son total o parcialmente destinados al pago de deudas contraídas en el exterior; por lo tanto sólo una fracción de los créditos contratados al amparo del artículo 15 son liquidados en el Banco Central para su conversión en moneda nacional. Las empresas estatales como CORFO, ENAMI, SOQUIMICH, CHILECTRA, CAP, ENAP, ENDESA, CODELCO, Compañía de Teléfonos y LAN - Chile cubren aproximadamente el 85% de las autorizaciones; el resto está concentrado en muy pocas empresas del sector privado (Minera Disputada, Cía. Manufacturera de Papeles y Cartones, Minera Pudahuel y otras). Aproximadamente 1/3 de las operaciones es a plazos inferiores a un año (incluye créditos de enlace), y los 2/3 restantes a plazos mediano y largo. Las operaciones entre 1 y 3 años son muy escasas.

Cuadro 19 — Créditos artículo 15 autorizados
(en millones de dólares de cada año)

	Sector privado	*Sector Público*	*Total*
1975	12.0	17.0	29.0
1976	17.1	65.4	82.5
1977	18.8	374.6	393.4
1978	127.6	488.4	616.0
Total	175.5	945.4	1.120.9

Fuente: Banco Central.

3. CREDITOS AL BANCO CENTRAL

El total de obligaciones del Banco Central con el exterior aumentó en 73% entre diciembre de 1973 y diciembre de 1978. Entre 1973 y 1975 se observa un deterioro en el tipo de endeudamiento. Los créditos de Balanza de Pagos que representaban un 39% del total de pasivos del Banco Central en 1973, aumentan a 56% en 1975. La situación mejora paulatinamente hasta 1978, en que se recupera la representatividad que tenían en 1973. Con respecto a los créditos a más de 1 año plazo se observa una tendencia a la disminución progresiva en la representatividad de la renegociación de la deuda, que pasa de 25% en 1973 a sólo 4% en 1978. Los otros créditos a más de 1 año plazo bajaron de 36% en 1973 a 29% en 1975, subiendo a 56% en 1978. Los principales acreedores de los otros créditos a más de un año plazo a fines de 1978 eran: Consorcio Morgan Nº 2 (US$ 210 millones), Wells Fargo (US$ 125 millones), Crédito Argentino (US$ 102 millones), Consorcio Agentes First Chicago (US$ 75

millones), Sudamerikanische Bank (US$ 48 millones), Nova Scotia Bank (US$ 30 millones), Deutsche Bank (US$ 29 millones), y Banco Do Brasil (US$ 26 millones). La deuda del Banco Central con estos siete bancos y consorcios representa el 82% de la deuda a más de un año plazo. La mayoría de los convenios suscritos por el Banco Central con bancos extranjeros están destinados a financiar operaciones de importación de las empresas del Estado y del sector privado. Una de las condiciones de esos créditos es que las importaciones deben provenir del país donde opera la oficina del banco acreedor [40].

Cuadro 20 — Pasivos del Banco Central (cifras en millones de dólares de cada año)

	1973	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*
I. Pasivos de Balanza de Pagos	*293*	*357*	*617*	*615*	*558*	*507*
FMI	143	243	434	512	412	347
Convenios créd. recíprocos ALALC	71	111	50	103	141	155
Otros	79	—	133	—	5	5
II. Pasivos a más de un año plazo	*454*	*523*	*476*	*569*	*537*	*782*
Renegociación deuda externa	187	189	158	99	72	55
Otros créditos	267	334	318	470	465	727
Total pasivos	*747*	*877*	*1.093*	*1.184*	*1.095*	*1.289*

Fuente: Banco Central.

V. ALGUNOS EFECTOS DE LA APERTURA AL EXTERIOR

Desde el punto de vista de una apreciación cabal de los efectos y consecuencias que el nuevo modelo aperturista tiene sobre la economía interna, lo primero que cabe anotar es que el escaso tiempo transcurrido desde su aplicación no permite todavía una evaluación significativa con base empírica. Dado el inevitable rezago con que los distintos ajustes económicos externos e internos se adecuan y adaptan a las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía, todavía las circunstancias vigentes representan más un período de transición que un modelo final de funcionamiento. No es posible entonces emitir juicios finales ni extraer conclusiones categóricas del examen de la situación actual.

Sin perjuicio de lo anterior, el examen de la evolución de la economía chilena en el último quinquenio permite individualizar algunas

40 Para mayor información sobre las características de los distintos créditos para operaciones de importación, ver capítulo XVII del Compendio de Cambios Internacionales, Banco Central, 1978.

áreas en donde ya es posible señalar algunas tendencias significativas, o vislumbrar ciertos fenómenos de importancia que vale la pena destacar. En lo que sigue se presentan algunos temas centrales que dicen relación con el impacto del modelo aperturista aplicado a la economía chilena en los últimos años. Más que conclusiones finales tienen el carácter de hipótesis de trabajo que deberán ser profundizadas y perfeccionadas en futuras investigaciones.

1. LOS CAMBIOS EN EL NIVEL Y COMPOSICION DEL INTERCAMBIO COMERCIAL CON EL EXTERIOR

Sin lugar a dudas, uno de los fenómenos más destacados de la evolución de la economía chilena en el último quinquenio, es el importante crecimiento experimentado tanto por las exportaciones como por las importaciones.

Entre 1970 y 1978, por ejemplo, las exportaciones no minerales chilenas pasaron de US$ 304 millones a US$ 987 millones, medidas en dólares de 1978; muestran un crecimiento del 224 por ciento en el período [41].

Las importaciones totales por su parte, que en 1970 alcanzaron a US$ 1.775 millones (de 1978), llegan en 1978 a US$ 2.786 millones, es decir, aumentan en un 57 por ciento en el período.

En el mismo lapso el Producto Geográfico Bruto sólo creció un poco más de un 10 por ciento, lo que determina que la relación importaciones/producto interno se eleva de 11.6 por ciento en 1970, a 16.5 por ciento en 1978 [42]

Más allá de este importante aumento en el nivel de las transacciones comerciales con el exterior, interesa destacar aquí los cambios experimentados en su composición como indicador del efecto que estas ventas y compras de bienes al extranjero tienen sobre la economía interna, como también de las perspectivas futuras de sus componentes fundamentales.

En el cuadro 21 se presenta una clasificación de las exportaciones chilenas en 1970 y 1978 distinguiendo 5 grupos principales: las exportaciones de productos minerales (cobre, hierro, salitre, etc.), las exportaciones de productos agrícolas (frutas, frejoles, lanas, etc.), las exportaciones de materias primas semielaboradas (madera, celulosa, harina de pescado, etc.), los productos derivados del petróleo y el resto de las exportaciones.

Como se desprende del examen de las cifras del cuadro 21, está claro que el dinamismo de las exportaciones chilenas en estos años ha sido

41 Las exportaciones totales en el mismo lapso muestran un aumento de sólo un 12.5%, de US$ 2.141 millones a US$ 2.408 millones (en dólares de 1978), debido principalmente al menor precio real del cobre en 1978, respecto a 1970.

42 Cifras de Producto Geográfico Bruto según CEPAL, *Series históricas de crecimiento para América Latina*, 1978.

Cuadro 21 — Exportaciones chilenas, según tipo de producto (en millones de dólares de 1978)

		1970	*1978*	*% Variación*
A.	Productos de la minería	1.837	1.422	— 22.6%
B.	Productos agropecuarios	63	203	+222.2%
C.	Materias primas semielaboradas	132	459	+247.7%
	— Harina de pescado	30	106	
	— Mariscos congelados	12	29	
	— Maderas	17	82	
	— Celulosa	32	116	
	— Cobre semielaborado	27	46	
	— Oxido de molibdeno	9	72	
	— Ferro molibdeno	5	8	
D.	Productos del petróleo [1]	14	106	+657.1%
E.	Resto de las exportaciones	95	218	+129.5%
	Total Exportaciones	2.141	2.408	+ 12.5%

Fuente: Boletines Banco Central, marzo 1974, y febrero 1979.

1 A pesar de que Chile es un importador neto de petróleo debido a las características de su producción interna, debe exportar parte de éste por razones técnicas y "canjearlo" por petróleo importado de distintas características.

proporcionado por los grupos B y C: las exportaciones de productos agrícolas y las materias primas semielaboradas.

Desde el punto de vista de su significación económico-productiva, ambos tipos de productos comparten las características de ser recursos naturales con escasa o muy primaria elaboración industrial (definición que obviamente también se aplica al grupo A, los productos de la minería).

En síntesis, entonces, parecería claro que la acelerada expansión de las exportaciones chilenas en los últimos años se ha basado fundamentalmente en la explotación y aprovechamiento comercial de sus recursos naturales, antes que en la expansión y desarrollo de actividades más propiamente industriales.

Desde una perspectiva más a futuro, la tendencia observada plantea algunas cuestiones importantes.

La primera de ellas tiene que ver con la propia viabilidad que tiene la venta al exterior de productos primarios, como base principal de un intercambio comercial creciente con el resto del mundo y las implicancias que este tipo de "especialización internacional" encierra en cuanto al patrón de desarrollo de las fuerzas productivas internas. Además, también habría que recordar las características ya conocidas de la mayoría de los mercados internacionales de materias primas, cuya vulnerabilidad e inestabilidad han afectado tantas veces y tan duramente a las economías periféricas.

Por otra parte, y como una cuestión central desde el punto de vista de la factibilidad real de una estrategia de desarrollo que responda a las necesidades de la gran mayoría de los chilenos, interesaría aclarar las posibilidades de generación de empleos, asociadas a la expansión de este tipo de actividades. Aún no se dispone, desafortunadamente, de la información necesaria como para tener un juicio claro al respecto. Además, del efecto meramente cuantitativo de la ocupación generada, será importante establecer el tipo de mano de obra requerida, la permanencia o estacionalidad de los empleos, su nivel de calificación y productividad y los niveles de salarios asociados con estas ocupaciones.

Pasando ahora a un examen de la composición de las importaciones en 1970 y 1978, en el cuadro 22 se presenta una clasificación de ellas atendiendo al carácter de los productos importados. En el grupo A se ha intentado agrupar aquellos ítemes que tienen un claro carácter "suntuario" o prescindible, productos que en proporción importante representan el pa-

Cuadro 22 — Composición de las importaciones, 1970-1978 (en millones de dólares de 1978)

	1970	*1978*	*% aumento 1970/1978*
A. Bienes prescindibles			
— Productos de perfumería	2,1	13,6	
— Preparados de carne y mariscos	0,8	2,3	
— Cacao y confitería	4,0	8,8	
— Bebidas (Whisky y otros)	0,7	13,4	
— Preparados alimenticios	3,9	9,1	
— Cigarrillos y tabaco	7,4	10,7	
— Jabones	4,7	8,6	
— Alfombras	1,7	17,6	
— Prendas de vestir y géneros finos	11,3	44,0	
— Calzado	0,9	6,0	
— Artículos de fotografía	7,4	11,0	
— Instrumentos de música	4,0	10,0	
— Peletería y artículos de cuero	8,2	12,0	
— Juguetes y artículos deportivos	3,2	24,5	
— Artículos de relojería	5,5	6,0	
— Radios	2,4	32,8	
— Televisores	4,8	64,3	
	73,0	274,7	276%
Automóviles y otros vehículos	185,4	326,6	76%
	258,4	601,3	133%
B. Combustibles	109,6	485,0	343%
C. Resto de importaciones	1.407,5	1.700,1	21%
Total de importaciones	1.775,5	2.786,4	57%

Fuente: Boletín Mensual Banco Central, mayo 1974, febrero 1979.
Para transformar a dólares de 1978, se ha utilizado el IPM, USA

trón de consumo de una minoría que no va más allá del 10 ó 15 por ciento de la población total. Al no disponerse de toda la información detallada, comparable para ambos períodos, se ha optado por incluir sólo aquellos rubros que por su presentación individualizada en las estadísticas de importación permiten su fácil identificación. En ese sentido, el total aquí presentado de importaciones "suntuarias" necesariamente subestima el valor real, ya que la cobertura de nuestra lista no es exhaustiva.

Las importaciones de combustibles se clasifican en el grupo B y el grupo C abarca al resto de las importaciones, es decir, materias primas industriales, bienes de capital y bienes de consumo de origen agropecuario.

Las cifras del cuadro 22 son suficientemente elocuentes. En términos de su evolución entre 1970 y 1978 está claro que las importaciones de combustibles han tenido un incremento espectacular, y las razones de ello son suficientemente conocidas. Excluyendo este elemento del análisis por su carácter exógeno a la economía interna, resulta evidente que en el período analizado se ha producido un cambio importante en la composición de las importaciones chilenas. Las importaciones de bienes prescindibles experimentan una expansión muy acelerada en el período, más que duplicándose en los 8 años considerados, y su proporción dentro del total pasa de poco más del 14 por ciento en 1970, a más del 21 por ciento en 1978.

Para apreciar debidamente la magnitud relativa de este proceso, recuérdese que el producto interno global en el mismo lapso crece sólo en un 10 por ciento, pasando de 15.335 millones de dólares (de 1978) en 1970, a 16.900 millones de dólares en 1978. Desde esta perspectiva se tiene que el incremento en el valor de las importaciones "suntuarias" equivale a prácticamente el 22 por ciento del aumento total en el producto interno entre 1970 y 1978.

Las consideraciones anteriores nos llevan a plantear dos reflexiones generales. En primer lugar está claro que el perfil que va adoptando la composición de las importaciones globales reproduce y refleja nítidamente el desigual patrón de distribución de los ingresos en la economía chilena; y las "necesidades" de una minoría reducida de la población, a través de su poder de compra, van determinando el tipo de bienes que la economía chilena adquiere en el exterior.

Ahora bien, en términos de su proyección y significado económico a futuro, llama la atención el efecto que parece haber tenido la apertura irrestricta de la economía chilena en la composición de las importaciones. Desde un punto de vista productivo es innegable que el componente bienes de capital, en las adquisiciones al exterior, ha disminuido en relación al componente bienes de consumo [43]. Esta tendencia vendría a respaldar

43 Por ejemplo, la importación de "máquinas, calderas y artefactos mecánicos" que en 1970 llegó a 353 millones de dólares (de 1978), en 1978 había subido a US$ 362 millones. La participación en el total de importaciones bajó entonces de casi un 20% en 1970 a sólo un 13% en 1978.

la hipótesis de que uno de los efectos inescapables de la vinculación de una economía subdesarrollada abierta (con las características conocidas de concentración del poder y la riqueza), al centro capitalista desarrollado, está en la transmisión de formas y niveles de consumo que pueden ser normales para el alto nivel de desarrollo del centro capitalista, pero que poco tienen que ver con las condiciones reales de la economía periférica. En síntesis, la liberalización de importaciones en estas economías, a través de la "propensión al consumo importado" de los grupos de ingresos altos y medios, tendería a aumentar los niveles de consumo global en detrimento de los niveles de ahorro nacional. En el corto plazo, la brecha financiera se salva gracias a los flujos relativamente abundantes de créditos externos privados en estas situaciones, pero en el mediano o largo plazo esta situación obviamente resulta difícil de mantener. Volveremos sobre este tema en el próximo punto.

2. EL FLUJO DE CAPITALES EXTERNOS Y SU EFECTO EN LA BALANZA DE PAGOS

Como se ha destacado en secciones anteriores de este trabajo, en el último quinquenio la economía chilena ha contado con un flujo abundante de recursos financieros externos, fundamentalmente en la forma de préstamos externos. Como se verá, la disponibilidad de estos capitales extranjeros ha sido fundamental para hacer factible en este período la aplicación de una política económica "aperturista" en condiciones de equilibrio financiero con el resto del mundo.

En efecto, en el quinquenio 1974-1978, la economía chilena más allá de su generación propia de divisas (vía exportaciones), ha debido enfrentar un desembolso total de cerca de 4.600 millones de dólares (de 1978) por concepto de amortizaciones de su deuda externa. Además, ha debido financiar un déficit en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos que en el quinquenio alcanzó a 1.900 millones de dólares (de 1978), y finalmente se ha aumentado el nivel de las reservas internacionales en 750 millones de dólares (de 1978). Todo lo anterior ha sido posible sólo gracias a que en estos años se contó con un ingreso bruto de capitales extranjeros superior a 7.500 millones de dólares. (de 1978).

Este ingreso masivo de créditos externos en los últimos años (la inversión extranjera en el quinquenio no supera los 200 millones de dólares), ha significado no sólo un aumento de la deuda externa nacional sino además ha implicado un alteración significativa en el perfil y las condiciones de dicha deuda externa. Ello porque los nuevos créditos contratados tienden en su gran mayoría a provenir de la banca privada internacional, préstamos que en medida importante se utilizan para amortizar obligaciones "antiguas" con organismos multinacionales o gubernamentales.

A fines de 1975, un 38 por ciento de la deuda externa tradicional de Chile tenía su origen en créditos de organismos multinacionales y or-

ganismos gubernamentales [44]. Durante 1978 estas mismas fuentes proveyeron apenas el 7,2 por ciento del nuevo endeudamiento externo bruto [45]. Como es conocido, las condiciones de los créditos "oficiales", tanto en términos de plazo como de tasas de interés, son bastante más "blandas" que los créditos comerciales de la banca privada internacional. En consecuencia parece claro que el nuevo endeudamiento conseguido implica un importante encarecimiento en el servicio futuro de estos mismos créditos.

Aunque no se dispone de la información necesaria como para intentar una estimación precisa de este mayor costo, los datos disponibles permiten algunas estimaciones indirectas. En lo que se refiere a los pagos de intereses por ejemplo, el monto total pagado en 1977 representa el pago de un interés promedio sobre el stock total de deuda externa equivalente a un 6,5 por ciento anual. Esta tasa debe compararse con el interés que cobran las instituciones financieras privadas, responsables de la mayor parte del nuevo endeudamiento (87 por ciento en 1978), tasa que en la actualidad fluctúa alrededor del 11-12 por ciento anual. O sea, si estimamos que en este período se han "reemplazado" alrededor de US$ 4.600 millones contratados al 6,5 por ciento de interés anual por un volumen igual de créditos nuevos que se pactan al 11,5 por ciento anual, se tendría por este concepto un mayor gasto por intereses ascendente a US$ 230 millones por año.

Por lo que respecta a los plazos de la deuda, nuestras estimaciones indican que los nuevos créditos contratados tenderían como máximo a tener un plazo total de 5 años, período que debe compararse con los términos usuales para los préstamos oficiales que consideran plazos de entre 8 a 12 años para su amortización.

Los antecedentes anteriores indican que para los próximos 3 ó 4 años la balanza de pagos chilena deberá soportar una muy pesada carga financiera, derivada del pago de amortizaciones e intereses de la deuda externa. En efecto, según los antecedentes publicados por el Banco Central, el servicio de la deuda externa "tradicional" [46] (amortización más intereses), entre los años 1979-1982, significa un gasto anual de alrededor de US$ 1.000 millones. Por su parte el solo stock de créditos financieros del artículo 14 a fines de 1978 alcanza a US$ 1.400 millones. Si se recuerda que estos créditos son en su gran mayoría préstamos a no más de 5 años, resulta prudente una estimación global de alrededor de US$ 400 millones anuales como obligaciones de pago por concepto de amortizaciones e intereses (US$ 250 millones por pagos de capital y de US$ 150 millones por concepto de intereses).

En resumen, durante los próximos 4 años y solamente para cumplir con las obligaciones derivadas de su deuda externa, la economía chilena

44 Banco Central, *Deuda externa de Chile, 1977.*

45 Banco Central, *Deuda externa de Chile al 31 12.78.*

46 Excluye créditos del FMI, crédito de proveedores, créditos financieros al sector privado (artículos 14, 15 y 16 Ley de Cambios) y las líneas de crédito de corto plazo al sistema bancario.

deberá financiar un volumen anual de pagos superior a los US$ 1.500 millones. Para dar una idea de la carga financiera que ello significa, téngase presente que el total de exportaciones en 1978 alcanzó a casi US$ 2.500 millones. Es decir, aún suponiendo un crecimiento de las mismas en un 20 por ciento para los próximos años (un nivel de exportaciones del orden de los US$ 3.000 millones), el servicio de la deuda externa representaría el 50 por ciento de los ingresos totales por este concepto.

Las tendencias recientes de la balanza comercial chilena (déficit de US$ 58 millones en 1977 y US$ 542 millones en 1978[47], más los compromisos por servicio de la deuda externa indican que para mantener un equilibrio razonable en la balanza de pagos, la economía chilena dependerá, durante los próximos años, de la llegada de flujos masivos de capitales del exterior en montos anuales del orden de los US$ 2.000 millones[48].

Parece razonable concluir entonces que la política de apertura financiera externa que se inició como un objetivo programático para las autoridades, ha pasado a constituirse en una necesidad de supervivencia del modelo.

Antes de terminar este análisis sobre los recursos externos obtenidos, valga un breve comentario sobre la naturaleza de su inserción en el sistema productivo nacional.

Según la argumentación oficial, uno de los roles fundamentales asignados al concurso del capital extranjero es la función de complementar y fortalecer el débil esfuerzo de acumulación de los agentes económicos internos. En su vinculación con el aparato productivo nacional, el capital extranjero, además de los recursos mismos, proveería tecnología y eficiencia productiva a nivel internacional y su know-how incluiría el acceso a los mercados mundiales para la exportación de productos.

La evidencia de lo acontecido en el último quinquenio en la economía chilena, sin embargo, parece no conformarse a esa perspectiva.

En primer lugar, ya se mencionaba anteriormente el nivel prácticamente irrelevante que ha alcanzado la inversión extranjera directa en el quinquenio.

En lo que se refiere a los recursos externos llegados al país en forma de créditos, parece claro que la gran mayoría de estos préstamos corresponden sea a créditos financieros de corto plazo (préstamos, artículo 14), asociados a las necesidades de capital de trabajo de las empresas nacionales, o constituyen líneas de crédito para el financiamiento de importaciones, recursos que en general llegan como préstamos al Banco Cen-

47 Estimaciones recientes indican que el desequilibrio de la balanza comercial durante 1979, alcanzará niveles similares a los de 1978.

48 El cuadro anterior podría verse modificado por una transformación sustancial en el precio del cobre. Las estimaciones para 1979 suponen un precio igual a 80 centavos/libra. Cada 10 centavos de dólar por libra significa un incremento de ingresos del orden de 200 millones de dólares.

tral. O sea, el ingreso sustancial de capitales extranjeros, ocurrido en los últimos años, parece más bien vincularse a situaciones coyunturales de tipo comercial antes que sugerir la incorporación del capital extranjero en líneas de ampliación o generación de nuevas capacidades productivas.

Las cifras relativas al comportamiento de la inversión en la economía chilena confirman, por lo demás, que el importante flujo de recursos obtenidos en el último quinquenio no se ha traducido en un proceso de expansión de la capacidad productiva interna.

En el cuadro 23 se presenta la evolución de la inversión bruta total y su relación con el Producto Geográfico Bruto entre 1974 y 1978. La tasa de inversión del período 1974-1978 (11,3%) fue marcadamente inferior a la tasa de inversión promedio del período 1960-1973 (14,7%).

Cuadro 23 — Inversión Bruta y Producto Geográfico Bruto, 1974-1978 (en miles de pesos de 1965)

	1974	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*
Inversión bruta	3.299	2.355	2.246	2.655	3.282
P. G. B.	24.867	22.060	22.964	24.939	26.430
IB/PGB	13,0	10,7	9,8	10,6	12,4

Fuente: Boletín, Banco Central, junio, 1979.

Si se considera que la depreciación de los activos existentes alcanza aproximadamente a un 8 por ciento del P.G.B. anual, se tiene que concluir que los resultados alcanzados en materia de expansión de la capacidad productiva de la economía son absolutamente insuficientes e incompatibles con una tasa aceptable de crecimiento económico futuro. Si se relacionan estos bajos niveles de inversión bruta con el importante flujo de capitales externos ingresados al sistema económico en el período, se tendrá que concluir que esos capitales no han logrado cumplir el rol creador y dinamizador que la política oficial le asignara.

Retomando aquí un argumento planteado al inicio de esta sección, es razonable plantear la hipótesis de que el importante volumen de ahorro externo ingresado a la economía chilena en los últimos cinco años se habría utilizado principalmente como un mecanismo para financiar niveles de consumo que excederían la capacidad interna de la economía nacional. Un juicio definitivo a este respecto requeriría mayor información que la disponible; en todo caso, de confirmarse esta hipótesis, resultaría al menos dudosa la racionalidad de una política económica cuyo legado futuro al país es una pesada carga financiera que paga un nivel excesivo de consumo realizado con anterioridad. Más aún, dados los antecedentes disponibles que indican que durante estos años se ha generado un fuerte pro-

ceso de redistribución de ingresos en perjuicio de los sectores asalariados[49], que obviamente ha afectado sus posibilidades de consumo, la evidencia indicaría que en buena parte el financiamiento externo se ha utilizado para financiar las aspiraciones de consumo de los sectores de ingresos medios y altos.

3. EL INGRESO DE CAPITALES EXTERNOS Y LA ESTRUCTURA DE PROPIEDAD DEL APARATO PRODUCTIVO

Entre los rasgos más destacados de la evolución de la economía chilena, en los últimos 5 años, se distingue una definida tendencia a la concentración del poder económico en un número reducido de propietarios finales. Durante el período se asiste a un proceso de creación y expansión de un pequeño número de conglomerados económicos que llegan a tener una influencia preponderante en la propiedad y la gestión del sistema productivo nacional.

Estos conglomerados tienden a abarcar un amplio espectro de actividades económicas diferentes, operando a través de una variedad de empresas aparentemente independientes; en especial, se han concentrado en el rubro industrial, las actividades comerciales (importaciones y distribución), la explotación de recursos naturales (madera, y pesca), y muy particularmente el sector financiero.

Además del clima general favorable al desarrollo sin restricciones de la iniciativa privada, dos fenómenos específicos han resultado determinantes para el proceso de formación de estos grupos económicos; la "privatización" de la gran mayoría de las empresas que se encontraban bajo control del Estado en 1973, y el desarrollo "libre" del aparato financiero privado a partir de esa fecha.

Como es sabido a fines de 1973 un gran número de empresas productivas, comerciales y financieras se encontraban bajo control estatal, representando en conjunto una proporción apreciable del patrimonio productivo nacional. De acuerdo a la filosofía económica que inspira al gobierno, se inicia ya desde 1974 un drástico proceso de privatización de las actividades económicas, que naturalmente comprendía el traspaso al sector privado de la gran mayoría de las unidades económicas en poder del Estado. El método usual de traspaso fue el remate o licitación de las respectivas empresas y su adjudicación al mejor oferente. Este procedimiento obviamente favoreció a los grupos privados con capacidad económica ya formada o con acceso al crédito financiero.

49 Según los últimos datos disponibles, la participación de los asalariados en el ingreso geográfico, que llegaba en 1970 a un 52,3%, en 1976 se había reducido a un 41,2%. Considerando el volumen global del producto en ambos años, esta evolución indica una *reducción* en el nivel absoluto de los ingresos de los asalariados en 1976 en relación a 1970.
Fuente: Oficina de Planificación Nacional, *Cuentas Nacionales*, 1976.

En la casi totalidad de los casos la operación de venta se pactó con un porcentaje variable de pago al contado (15 a 30 por ciento), y el resto a ser pagado en plazos de 4 a 6 años con tasas de interés relativamente bajas (6 a 10 por ciento anual sobre el IPC). De esta manera, entre 1974 y 1978 el Estado chileno, a través de la Corporación de Fomento, traspasó al sector privado alrededor de 130 empresas principalmente del área industrial y financiera. Dado que la mayoría de estas sociedades se encontraba a la fecha en una situación económica y financiera incierta y difícil, como producto de las circunstancias anormales de la economía chilena en 1973, los precios finales de venta fueron relativamente bajos y en la mayoría de los casos no guardaron relación con la rentabilidad potencial de esas empresas. Así y todo, el valor traspasado alcanzó a US$ 558 millones, de los cuales US$ 290 millones correspondieron a la venta de 118 empresas industriales, US$ 192 millones por la venta de 18 paquetes de acciones bancarias y los US$ 76 millones restantes correspondieron a la enajenación de activos agroindustriales [50]. Al respecto téngase presente que el sector financiero traspasado representaba los 2/3 del sistema bancario privado, medido de acuerdo a su patrimonio.

Junto a este proceso, como anotábamos anteriormente, se ha producido un desarrollo acelerado del aparato financiero nacional (en gran parte controlado por unos 6 ó 7 grandes grupos económicos), como consecuencia de la eliminación de numerosas restricciones y la supresión de diversos controles a que debían someterse las instituciones bancarias en sus operaciones financieras. Para citar solamente dos indicadores que ilustran este proceso, el patrimonio (capital y reservas) de los bancos comerciales privados que llegaba a fines de 1975 a US$ 226 millones, alcanza a fines de 1978 a US$ 423 millones (un crecimiento de un 87 por ciento). Por otra parte el total de colocaciones de la banca comercial privada que en 1975 era de US$ 214,3 millones, a fines de agosto de 1978 alcanzó a US$ 1.980,3 millones, poco más de 9 veces el nivel de 1975.

Aun cuando la estructura de propiedad de los activos productivos en la economía chilena ha mostrado desde antiguo una tendencia clara hacia la concentración, esta realidad se ha agudizado y profundizado a gran velocidad durante este último quinquenio. Desgraciadamente, aún no se dispone de antecedentes completos que permitan medir este fenómeno en toda su extensión. Los datos parciales con que se cuenta indican que en la actualidad alrededor de 10 grupos económicos constituidos controlarían una alta proporción de los activos productivos privados en la industria, la construcción, la explotación de recursos naturales, el sector financiero y la actividad comercial [51].

En el rubro de servicios financieros, por ejemplo, 11 grupos económicos a través del control de 8 bancos comerciales, en el hecho, operan

50 Fuente: *El Mercurio* 17/12/78 e información de CORFO.

51 Cerri, Roberto: *Algunos antecedentes respecto de centralización y concentración económica en Chile*, 1978 (Memoria de grado, Facultad de Ciencias Económicas, U. de Chile).

con casi el 80 por ciento del patrimonio total de la banca privada chilena, conjunto que a su vez maneja el 78 por ciento del total de las colocaciones del aparato bancario privado.

Desde una perspectiva más amplia se cuenta con información relativa al conjunto de sociedades anónimas registradas en las Bolsas de Comercio de Santiago y Valparaíso, grupo que abarca a 200 empresas industriales, comerciales y financieras [52]. De acuerdo a estas cifras, el valor de mercado (según cotización de bolsa al 31.12.78), del espectro considerado de empresas privadas alcanzaba a fines de 1978 a 2.031 millones de dólares. Como una muestra del grado de concentración patrimonial prevaleciente, se tiene que las empresas controladas por los 5 principales grupos económicos nacionales más el grupo de empresas de propiedad extranjera, representaban algo más que las tres cuartas partes del patrimonio global de las empresas consideradas. Igualmente significativo es el dato que indica que los dos principales consorcios nacionales controlaban aproximadamente la mitad del patrimonio del conjunto de empresas [53]. Vale la pena recordar que ninguno de estos dos grupos económicos tenía una importancia significativa en 1970.

Volviendo ahora a nuestro tema de interés principal, esto es, el proceso de apertura de la economía chilena al exterior y las repercusiones de este proceso sobre el patrón de concentración y control patrimonial de la riqueza en Chile, encontramos que sin duda la apertura ha reforzado las tendencias concentradoras del modelo económico vigente.

En primer lugar, y observando el efecto de la apertura a los mercados de bienes externos, parece claro que es la gran empresa, con sus mejores niveles de productividad y su mayor acceso a los recursos financieros y a la tecnología extranjera, la que ha estado en mejores condiciones para resistir y adecuarse al impacto de la competencia externa. De la misma manera y por razones similares es también la gran empresa la que mejor puede aprovechar efectivamente las posibilidades de los mercados externos para la exportación de sus productos. Al respecto, vale la pena anotar que en 1978 tan sólo 24 exportadores privados canalizaron el 55 por ciento del total de exportaciones del sector privado chileno [54].

En segundo lugar hay que destacar el significado que ha tenido entre 1976 y 1979 el acceso al crédito financiero externo. Como se explicaba en una sección anterior, las tasas de interés del mercado financiero nacional durante los últimos años han sido absolutamente anormales. La tasa de interés *real* anual para el solicitante de créditos ha fluctuado entre un 30 por ciento a un 100 por ciento. Resulta innecesario explicitar lo

52 Dado que existen numerosas empresas que no están registradas en las Bolsas de Comercio, este conjunto, aunque importante dentro del total, no cubre la totalidad de las sociedades anónimas de importancia en la estructura productiva nacional.

53 El valor de mercado (según cotización bursátil) del grupo de empresas formadas alrededor del Banco Santiago se estima en US$ 560 millones y el del grupo formado alrededor del Banco Chile en US$ 470 millones.

54 Banco Central, *Indicadores de Comercio Exterior*, diciembre 1978.

que ello significa para la supervivencia y desarrollo de una unidad productiva cualquiera. En estos mismos años, sin embargo, empieza a operar el ingreso libre y directo de créditos financieros externos, fundamentalmente a través de los artículos 14 y 15 de la Ley de Cambios Internacionales, ya comentada con anterioridad.

En el hecho han operado y operan en el país dos mercados financieros distintos; el mercado interno, con tasas de interés prohibitivas, que rige para la gran mayoría de empresas pequeñas y medianas que así deben financiar sus necesidades de capital de operación, y el mercado externo, con tasas de interés razonables basado en las condiciones del mercado internacional de capitales. Las posibilidades del crédito externo, como es lógico, de hecho no están igualmente abiertas para todo tipo de empresas. De nuevo es más bien la gran empresa la que puede directamente obtener un préstamo externo o hacerlo indirectamente a través del aval de un banco [55].

En las condiciones así descritas, no es de sorprender que la pequeña y mediana empresa haya experimentado graves dificultades financieras a través del período, dificultades que no afectaron por igual a las unidades de mayor tamaño, problemas que se sumaron a un mercado interno deprimido y a una vigorosa competencia extranjera con aranceles aduaneros fuertemente rebajados.

La información de que se dispone en lo relativo a las empresas beneficiarias del crédito financiero externo en el período, aunque incompleta, apunta claramente en el sentido que comentamos.

En primer lugar se tiene que un total de sólo 514 empresas privadas y personas naturales, nacionales o extranjeras, se repartieron el volumen total de créditos ingresados entre julio de 1976 y diciembre de 1978, que alcanzó a US$ 1.100 millones aproximadamente. Téngase en cuenta que en Chile existen más de 1.500 sociedades anónimas y varios miles de sociedades de personas; por lo tanto, parece claro que el acceso al crédito externo ha estado reservado a un cierto grupo de empresas nacionales y no ha constituido una fuente de financiamiento para la gran mayoría de las mismas.

Los antecedentes disponibles indican que alrededor de 70 empresas, que están bajo el control de grupos económicos y que incluyen las empresas de propiedad extranjera, percibieron en el período, *como mínimo*, un total de US$ 511 millones, es decir, el 49% del total de créditos ingresados. Desde otra perspectiva y atendiendo solamente al tamaño de los principales receptores de los créditos, se tiene que los 40 deudores principales concentran un total de créditos ascendente a US$ 470 millones, o sea, poco más del 44% del total.

55 Los bancos comerciales han sido autorizados sólo a fines de 1977 para contratar créditos externos y utilizar estos recursos para otorgar préstamos en moneda nacional.

En términos sintéticos, entonces, se puede concluir que la forma y condiciones en que el aparato productivo interno se proyecta hacia la economía externa, tanto en el plano comercial como financiero, por una parte, refleja el alto grado de concentración existente en la propiedad patrimonial nacional, y por otra, las condiciones en que se produce esta inserción estimula y promueve el propio proceso de concentración.

1

COLECCION

estudios CIEPLAN

inflación : Brasil y Chile

ALEJANDRO FOXLEY

pequeña industria

PATRICIO MELLER / OSCAR MUÑOZ

financiamiento externo

JUAN EDUARDO HERRERA / JUAN MORALES

aranceles, empleo e integración

RICARDO FFRENCH-DAVIS

ESTUDIOS
CIEPLAN
34

PEQUEÑA INDUSTRIA Y ESTRUCTURA PRODUCTIVA EN AMERICA LATINA *

PATRICIO MELLER
OSCAR MUÑOZ

El presente trabajo tiene como objetivo básico reseñar los principales problemas analíticos y empíricos que surgen con respecto al tema de la pequeña y mediana industria en el caso latinoamericano. Antes de entrar a abordar esos problemas parece conveniente precisar por qué se configura el tema, es decir, cuál es la especificidad de aquel conjunto de unidades productivas denominadas "pequeña y mediana industria", que motiva una preocupación especial, diferente de la que pueden generar las grandes empresas u otro tipo de conglomerados (i.e. empresas extranjeras, empresas públicas, etc.).

La pregunta se justifica porque en cualquier país que ya ha hecho algún recorrido en el proceso de desarrollo económico, con seguridad se va a encontrar un amplio espectro de empresas productivas de diversos tamaños, pero con una relativa abundancia de unidades en aquellos estratos más pequeños, cualquiera sea la definición de tamaño que se adopte. Esto es válido tanto en países desarrollados (PD) como en países en desarrollo (PED). ¿En qué se basa el interés en los tramos inferiores de la distribución? Este interés debería llamar tanto más la atención cuanto que

* Este documento forma parte del programa de investigaciones convenidas con el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT. La investigación contó además con el apoyo del International Development Center de Japón. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Norberto González y Akio Hosono. Como es obvio, los autores son los únicos responsables por los conceptos planteados en este estudio.

la experiencia del desarrollo pareciera demostrar que la PI tiende a desaparecer con el progreso técnico y el aumento de la productividad.

Precisamente de esta última afirmación arranca la respuesta a la pregunta planteada. La experiencia general del cambio técnico muestra que las nuevas tecnologías tienden a favorecer el aumento del tamaño de las empresas. Las nuevas tecnologías tienden a incorporar economías de escala en los procesos productivos, razón por la cual la productividad del trabajo se eleva y los costos de producción se abaratan. Una racionalidad económica sugeriría aparentemente maximizar la incorporación de estas nuevas tecnologías. Es lo que muchas políticas industriales de PED han intentado en las últimas décadas.

El problema básico de los PED es que en períodos históricos muy breves han empezado a tener acceso a las nuevas tecnologías diseñadas en los PD, sin que su capacidad de inversión per cápita sea suficiente para emplear a toda su población activa[1]. La consecuencia es que los recursos disponibles para la inversión sólo les permite emplear a una fracción de su fuerza de trabajo, debiendo afrontar el resto el desempleo abierto o encubierto. No es necesario reiterar aquí los efectos ya suficientemente conocidos de esta situación.

La PI aparece así como un medio que permite aliviar ese conflicto entre eficiencia y equidad en la distribución de los empleos[2]. El desempleo abierto y el subempleo son formas de subutilización de recursos económicos y, como tales, significan ineficiencia con el agravante de los negativos efectos morales, sociales y políticos sobre la población que sufre directamente el desempleo. El desarrollo de la PI puede permitir un mayor número de oportunidades de empleo remunerado y una mayor participación de la población en la fuerza de trabajo, que compensa, total o parcialmente, la relativa pérdida de eficiencia estática que puede atribuirse a la no incorporación plena de la tecnología moderna.

Este trabajo constituye una reseña bibliográfica de las características de la pequeña industria que tienen mayor relevancia para definir su papel en una estrategia de desarrollo. En la primera sección se discuten los enfoques globales bajo los cuales puede analizarse la participación de la pequeña industria en el crecimiento. La segunda sección se destina a presentar un conjunto de indicadores que muestran la importancia que ha alcanzado el sector en ocho países latinoamericanos. En la tercera sección se reseñan diversas metodologías que pueden utilizarse para identificar los parámetros tecnológicos y los grados de eficiencia de la pequeña industria, en comparación con los niveles que alcanzan la mediana y la gran industria. Finalmente, en la cuarta sección se discuten algunos temas de mayor relevancia para determinar la contribución del sector al aumento del empleo y la eficiencia económica.

1 Ver Stewart (1974).

2 Las referencias de carácter general a la PI se hacen también extensivas a la MI.

I. ENFOQUES

En esta sección se aborda el tema de los enfoques que se pueden desprender de la teoría del desarrollo para interpretar el rol de la PI. ¿Qué dice la teoría con respecto a la PI? ¿Existe alguna etapa del desarrollo en la cual este sector cumpla alguna función estratégica? ¿Qué factores explicarían esa función? Se considerarán dos grandes enfoques que aparecen en la literatura: el enfoque basado en los modelos de crecimiento y, en particular, los modelos dualistas y el enfoque basado en la identificación de ventajas comparativas de la PI frente a la GI.

1. LOS MODELOS DE CRECIMIENTO

Los modelos tradicionales de crecimiento, ya sean los del tipo Harrod-Domar, Solow o Kaldor, son en general muy poco útiles para interpretar el rol de la PI. Dada su naturaleza agregada, no permiten distinguir la presencia de diferentes estratos productivos. Sin embargo, no es éste el principal problema. En efecto, es posible desagregar esos modelos, como de hecho lo hacen las aproximaciones que utilizan los modelos de insumo-producto. La desagregación puede realizarse en términos de ramas de actividad económica o en términos de tipos de establecimientos [3]. En cada caso, lo relevante es que se entra a diferenciar las tecnologías, de tal modo que los coeficientes capital-producto o capital-trabajo, que son la base analítica de esos modelos, vienen a ser promedios ponderados de los respectivos coeficientes que exhiben cada una de las ramas o estratos. La asignación de inversión entre estos diferentes sectores va a ser determinante del valor que alcancen los coeficientes técnicos promedios. Así, si la PI es menos intensiva en capital que la GI, un aumento de la inversión relativa en la PI debería tender a reducir el coeficiente capital-trabajo medio de la economía. Por esta vía, podría sostenerse que el desarrollo de la PI es una forma de reducir la intesidad de capital de la economía.

Con todo lo útil que pudiera ser esa aproximación al problema, especialmente desde el punto de vista de la programación y definición de estrategias de desarrollo, ella es muy insuficiente desde el punto de vista de la dinámica del desarrollo. Es necesario entender por qué la PI puede jugar un rol estratégico. En otras palabras, el problema planteado no es sólo de carácter estadístico; no se reduce a descomponer las variaciones que puedan producirse en los coeficientes básicos. Se trata de explicar e interpretar cómo puede generarse el crecimiento económico a partir de una situación dada, en la que la PI tiene una importancia significativa.

En este sentido, los modelos tradicionales no contribuyen en mucho, debido a los supuestos básicos que hacen de una economía competitiva, homogénea y flexible. Se requiere partir reconociendo las situaciones hete-

3 Ver Meller y Marfán (1977) para este último tipo de desagregación.

rogéneas y de mercados segmentados que prevalecen en los PED. Los modelos de dualismo cumplen mejor estas condiciones, aunque, como se verá, también enfrentan ciertas limitaciones [4].

Los modelos de oferta ilimitada de mano de obra tipo Lewis se basan en las posibilidades de aprovechamiento de la fuerza de trabajo redundante que existe en los sectores rurales, es decir, de aquella fracción de la fuerza de trabajo cuya productividad marginal es inferior al salario tradicional. Mediante el desplazamiento de esa mano de obra hacia sectores modernos, a los salarios tradicionales más algún pequeño diferencial, sería posible elevar la productividad marginal del trabajo y contribuir a la creación de excedentes y a la acumulación de capital. El concepto de sector moderno no implica en modo alguno empresas con las tecnologías más recientes; es perfectamente compatible con PI que, utilizando tecnologías incluso tradicionales, tienen algún grado de mecanización que eleva la productividad del trabajo con respecto a los bajos niveles prevalecientes en los sectores rurales.

El mayor o menor predominio de la PI va a depender mucho del diferencial de salarios entre las actividades no agrícolas y las agrícolas. Una de las hipótesis explicativas del gran desarrollo de la PI, en el caso de Japón, se basa precisamente en la relativa estabilidad a largo plazo del diferencial de salarios, el cual habría permitido la sobrevivencia de la PI a pesar del rápido crecimiento de la CI y de la modernización tecnológica [5].

La PI en América Latina no ha podido cumplir el papel que le cupo en experiencias como la de Japón. En parte puede deberse a la falta de una política orientada a desarrollar la PI y a asignarle un rol en la estrategia de industrialización. Por otra parte, las propias políticas de sustitución de importaciones, al enfatizar un proteccionismo exagerado en mercados reducidos, favorecieron el desarrollo de industrias monopólicas u oligopólicas que, incluso sin alcanzar los tamaños más grandes que permitía la tecnología, coparon rápidamente los mercados internos, dejando poco espacio para la PI, menos competitiva y de más baja productividad.

El diferencial de salarios no constituye la única explicación de la presencia de la PI, sea a nivel nacional o sólo dentro de los sectores urbanos. La hipótesis formulada originalmente por Salter es un intento por explicar la coexistencia de sectores productivos que utilizan tecnologías muy diferentes [6]. Sostuvo Salter que normalmente existe un rezago entre las tecnologías más recientes de cada actividad y las tecnologías que utiliza la mayoría de las empresas de una industria. Ello se debe a que las tecnologías van incorporadas en los equipos y bienes de capital, los que por su naturaleza durable perduran a lo largo de un período histórico. Los bienes de capital son retirados del proceso productivo cuando se hacen obsoletos, es decir, cuando ni siquiera alcanzan a cubrir sus costos varia-

4 Al respecto véase Pinto (1970).
5 Ver Watanabe (1965) y Hosono (1976).
6 Salter (1961).

bles de producción. Uno de los principales factores de costo variable lo constituyen los salarios. Por lo tanto, las condiciones del mercado del trabajo repercuten directamente en las posibilidades de sobrevivencia de los equipos que usan tecnologías tradicionales. En una economía competitiva y en que el trabajo es un factor escaso, el crecimiento de la inversión tiende a ejercer una presión ascendente sobre el costo del trabajo y, por lo tanto, acelera la obsolescencia de los equipos tradicionales. Esta permite liberar mano de obra que se reasigna, y facilita la satisfacción de las necesidades de trabajo en los nuevos equipos.

Pero en una economía con abundancia de mano de obra y subempleo la acumulación de capital no necesariamente significa la obsolescencia de las empresas más antiguas, excepto si ella se traduce en reducciones de precios de los bienes finales. Dadas las condiciones oligopólicas ya mencionadas, es improbable que ello ocurra. La acumulación de capital y la modernización tecnológica son compatibles, así, con la permanencia de sectores constituidos por PI.

2. VENTAJAS COMPARATIVAS DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA

Un segundo enfoque que se detecta en la literatura se basa en la aplicación del principio de las ventajas comparativas entre firmas de distintos tamaños. Este análisis ha sido desarrollado, al nivel teórico, por Penrose [7]. El punto de partida es el reconocimiento de que la GI en general tiene una serie de ventajas sobre la PI. Ellas provienen de la experiencia acumulada a través de una larga historia, de las economías de escala que existen en un gran número de procesos tecnológicos, de la mayor capacidad financiera y de acceso al crédito, y de sus ventajas para aplicar tecnología moderna. Incluso el precio de los recursos de capital resulta más bajo para la GI, dadas las mayores garantías que ofrece y el menor riesgo para el prestamista.

Por lo tanto, las ventajas comparativas de la GI son tan obvias, que el problema consistirá más bien en explicar la existencia de la PI. ¿Por qué ésta no es desplazada por la GI?

Existen muchas explicaciones convencionales que se basan en: 1) la existencia de actividades que no se prestan técnicamente a la producción en gran tamaño; 2) interés de la GI en aceptar la competencia de PI a fin de mantener buenas relaciones industriales, o para justificar políticas de precios; y 3) actividades de muy fácil entrada, baja rentabilidad y bajas expectativas de crecimiento, que no resultan atractivas para la GI.

Estas explicaciones, según Penrose, tienen el problema de que no dan cuenta de las posibilidades de crecimiento de la PI. Implícitamente suponen que se trata de empresas con muy escasas perspectivas de crecimiento y rentabilidad, lo cual no parece estar avalado por la experiencia de

7 Penrose (1972).

la PI. De aquí el interés por formular una explicación más general, que permita incorporar el caso de PI dinámicas.

Penrose ha llegado así a esbozar una teoría de las ventajas comparativas de la PI. El supuesto básico es que no existen posibilidades ilimitadas de crecimiento para una empresa individual, cualquiera sea su tamaño. Una empresa es una combinación más o menos especializada de recursos productivos y no puede absorber ilimitadamente las oportunidades de crecimiento que se presentan en la economía. En una economía que crece, la expansión de la población, la inversión, el cambio tecnológico, el intercambio con el exterior, los cambios en los gustos y deseos de los consumidores y la introducción de nuevos bienes son todos factores que contribuyen a abrir nuevas oportunidades para las empresas.

Por lo tanto, en la medida que la GI existente no sea capaz de absorber todas estas oportunidades, se generan lo que Penrose llama *intersticios* para la PI. Su existencia se basa en la conveniencia de la gran empresa de expandirse y crecer sólo en aquellas actividades en que le resulta más rentable hacerlo, aunque en términos absolutos pudiera tener mayor rentabilidad que cualquier pequeña empresa.

En base a este principio puede explicarse la presencia de la pequeña empresa no sólo en las actividades más tradicionales señaladas antes, sino también en actividades modernas y que presentan un potencial de dinamismo.

En términos más operacionales, puede decirse que la PI encuentra un cambio propicio en las actividades predominantemente intensivas en trabajo. Sin embargo, el problema consiste en especificar qué aspectos son los que favorecen las tecnologías intensivas en trabajo. Una revisión de la literatura sugiere considerar tres grupos de factores [8]: aquellos que se relacionan con características de los bienes y mercados; los que se relacionan con las tecnologías, y los que se refieren a las materias primas.

En general, todo bien que puede ser estandarizado, producido en serie y transportado a grandes distancias presenta las mejores posibilidades para la GI y para el aprovechamiento de economías de escalas. Por lo tanto, son precisamente aquellos bienes que no tienen estas características los que resultan promisorios para la PI. Los bienes de diseños particulares y variados y sujetos a constante renovación, los bienes de alta precisión y gran contenido de trabajo calificado, los bienes de alto costo de transporte en relación al valor intrínseco y mercados muy localizados son algunos ejemplos al respecto.

A éstos puede agregarse el caso de los servicios de atención a clientes inviduales, como por ejemplo, de la reparación de bienes durables y de capital. A medida que una economía se industrializa y crece el stock de equipos productivos y de bienes durables se expanden también las necesidades de servicios de mantención y reparación de esos equipos. A menudo estas necesidades son subestimadas, pero las pérdidas por no utilización

8 Staley y Morse (1965).

de capacidad instalada debido a falta de servicios pueden llegar a grandes proporciones.

Otra forma de identificar las actividades que generan especiales ventajas comparativas para la PI es a través de la identificación de los procesos tecnológicos exigidos por la industria moderna que pueden o deben, a veces, ser realizados en etapas divisibles y separables. Se trata de operaciones muy especializadas y con alta división del trabajo que dan origen a piezas y partes destinadas a sucesivas integraciones. Su mayor frecuencia ocurre en la industria metalmecánica y de precisión.

Finalmente, otro conjunto de actividades que generan ventajas comparativas para la PI es el procesamiento de productos primarios dispersos regionalmente, sin economías de escala y en los cuales hay pérdida importante de volumen y peso. Esto hace rentable el transporte del producto terminado más que de la materia prima, por lo cual es conveniente la instalación de la PI en los lugares de producción primaria. La agroindustria y el procesamiento de maderas son los ejemplos principales.

II. INDICADORES ECONOMICOS DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA

En esta sección se proporcionará la evidencia cuantitativa relativa a la PI y MI para una muestra de ocho países latinoamericanos [8]. Esta información se proporcionará a nivel global y además a nivel desagregado de rama industrial (20 ramas a 2 dígitos CIIU, Clasificación Industrial Internacional Uniforme). La PI corresponderá, en general, a establecimientos que ocupan 5 a 49 personas y la MI corresponderá, en general, a establecimientos que ocupan 50 a 199 personas.

Las variables a considerar para los indicadores descriptivos son las siguientes: valor agregado o producto manufacturero, empleo (medido como número de personas ocupadas), capital (medido como el número de HP de la capacidad instalada) y número de establecimientos. En el Apéndice Estadístico se proporciona la información básica para la variable valor bruto de la producción. Las variables a considerar para los indicadores analíticos son productividad media de la mano de obra (razón valor agregado por número de personas ocupadas), relación capital-trabajo y remuneración promedio.

La información será descrita a nivel de rama industrial así como también a nivel de PI y MI. O sea, por una parte se examinará la importancia relativa de la PI y de la MI para cada variable en cada industria; por otra parte, dentro de la PI y de la MI y para cada variable por separado se examinará la importancia relativa de cada rama industrial.

9 Los ocho países latinoamericanos son: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Paraguay y Perú. Para un desglose de la información a nivel de ramas y para cada país por separado, así como para las distintas variables mencionadas en esta sección, la información está disponible en un trabajo en proceso de Meller (1979).

1. INDICADORES DESCRIPTIVOS

Según el cuadro 1, en líneas generales, podría decirse que la PI produce en América Latina alrededor del 20 por ciento del valor agregado manufacturero y genera alrededor del 30 por ciento de la ocupación manufacturera; la proporción de establecimientos que pertenece a la PI se superior al 80 por ciento. Estos porcentajes son muy similares a aquellos observados en el sector manufacturero de Estados Unidos y Gran Bretaña para el año 1960 [10].

Con respecto a la MI, el cuadro 1 señala cifras que fluctúan alrededor de los siguientes porcentajes: 35 por ciento para el valor agregado y el empleo, y un 12 por ciento para el número de establecimientos, todos estos porcentajes referidos al total del sector manufacturero.

Lo que es interesante de observar en este cuadro 1, es que la MI y la PI poseen una similar importancia cuantitativa desde el punto de vista de generación de fuentes de empleo manufacturero; sin embargo, la MI produce un porcentaje mayor del producto manufacturero que la PI. En síntesis, se podría decir que en América Latina los establecimientos manufactureros que ocupan menos de 200 personas, producen más del 50 por ciento del valor agregado manufacturero y generan alrededor del 65 por ciento del empleo manufacturero.

A continuación se examinarán las ramas manufactureras, al interior de las cuales la PI y la MI poseen una gran importancia relativa desde el punto de vista cuantitativo para distintas variables. Los valores que se proporcionan corresponden a porcenajes aproximados representativos para el mayor número de países latinoamericanos utilizados en este estudio.

a) *Valor Agregado*

Las ramas manufactureras en las que, aproximadamente de manera sistemática, se observa para los distintos países latinoamericanos que la PI posee una importancia cuantitativamente importante en el respectivo valor agregado de la rama (porcentajes cercanos o superiores al 40 por ciento) son: muebles, maderas, calzado y vestuario, imprenta y editoriales. En el caso de la MI, dichas ramas manufectureras serían: química, productos metálicos y textiles.

A nivel de la categoría PI, las ramas manufactureras que producen los mayores porcentajes relativos del valor agregado generado por la PI son: alimentos, química y textiles. Esta tres ramas producen en conjunto alrededor del 40 por ciento del valor agregado manufacturero total de la PI. En el caso de la MI se destacan las mismas ramas que para la PI: alimentos, química, textiles y bebidas. En este caso, estas 4 ramas producirían alrededor del 40 por ciento del valor agregado manufacturero total de la MI.

10 Ver Staley y Morse (1965), cuadros 1-2, pág. 17.

Cuadro 1 — Importancia relativa de la pequeña y mediana industria en el sector manufacturero para ocho países latinoamericanos

Países		*Pequeña industria*			*Mediana Industria*		
		% Prod. Manufac.	*% Empleo Manufac.*	*% Número Establec.*	*% Prod. Manufac.*	*% Empleo Manufac.*	*% Número Establec.*
Argentina	(1963)	19,3	28,4	79,3	33,6	33,4	17,8
Chile	(1967)	23,7	35,3	89,5	25,2	25,0	8,2
Colombia	(1968)	14,4	28,7	85,1	28,5	26,8	11,4
Costa Rica	(1964)	43,1	59,0	91,6	56,9	41,0	8,4
Guatemala	(1965)	26,7	34,1	82,1	42,0	37,8	15,7
México	(1965)	16,3	24,1	79,1	31,2	33,1	16,5
Paraguay	(1963)	37,9	59,2	95,6	62,1	40,8	4,4
Perú	(1968)	15,9	27,2	74,1	34,5	38,0	21,4

Fuente: Cuadro A, ver Apéndice Estadístico.
Nota: Las diferencias observadas en los porcentajes a través de los países se explican en parte por la no homogeneidad en la definición de las categorías de pequeña y mediana industria.

b) *Empleo*

Las ramas manufactureras en las que la PI ocupa aproximadamente más del 40 por ciento del empleo generado en la rama son: muebles, madera, calzado y vestuario, alimentos y cuero. En el caso de la MI, dichas ramas son: química, maquinaria y artículos eléctricos y productos metálicos.

A nivel de la categoría PI, las ramas manufactureras que producen el mayor número relativo de fuentes de empleo generado por la PI son: alimentos, calzados y vestuario, textiles y productos metálicos. Estas ramas generan alrededor del 50 por ciento del empleo de la PI. En el caso de la MI, dichas ramas son: alimentos, textiles, químicas y productos metálicos. Estas 4 ramas generan alrededor del 50 por ciento del empleo de la MI. Nótese que coinciden 3 de las 4 ramas para estos casos.

c) *Capital*

Debido a la no disponibilidad de la información sobre la variable "proxy" de capital (número de HP de la capacidad instalada) para la totalidad de los países de la muestra, las siguientes observaciones hay que tomarlas con ciertas reservas.

En el caso de la PI, hay dos ramas manufactureras que poseen más del 30 por ciento de la capacidad instalada de la respectiva rama; éstas son muebles y madera. En el caso de la MI, hay una rama con características similares, cuero.

A nivel de la categoría PI las ramas manufactureras que poseen el mayor número relativo de capital son: alimentos, madera, química y productos metálicos. En el caso de la MI, dichas ramas son: alimentos, textiles y bebidas.

d) *Número de establecimientos*

La distribución de establecimientos industriales al interior de la PI y de la MI, a través de las ramas manufactureras, es (con la sola excepción de la rama alimentos) bastante uniforme. Se destacan además de la rama manufacturera de alimentos, calzado y vestuario y textiles.

En síntesis, y teniendo en cuenta que éstas son apreciaciones generales, se podría decir que en los países latinoamericanos incluidos en este estudio se observa: (1) la PI es importante, desde el punto de vista del producto y empleo a nivel de rama, en las siguientes industrias: muebles, madera y calzado y vestuario. (2) La MI es importante, desde el punto de vista del producto y empleo a nivel de rama, en las siguientes industrias: química y productos metálicos. En estos dos casos podría inferirse que la PI y/o la MI posee ventajas comparativas en dichas ramas manufactureras, y sería interesante analizar a qué se deben ellas. (3) Desde el punto global de cada categoría PI y MI, hay 3 ramas que se destacan en ambos ca-

sos por su importancia cuantitativa, tanto desde el punto de vista del producto como el empleo; éstas son: alimentos, química y textiles.

2. INDICADORES ANALITICOS

Según el cuadro 2, en líneas generales, podría decirse que la PI en América Latina posee una productividad media de la mano de obra que fluctúa alrededor del 65 por ciento del valor correspondiente al sector industrial manufacturero; en el caso de la MI, dicho porcentaje es algo superior al 100 por ciento.

El cuadro 2 también proporciona cifras globales para la relación capital-trabajo. Resulta difícil dar una impresión general en este caso, dada la escasez de información pertinente y la no-homogeneidad existente en la definición de las categorías de PI y MI para los datos proporcionados en el cuadro 2 para la relación capital-trabajo. En todo caso, pareciera que lo observado para la variable anterior podría hacerse extensivo a esta variable.

Cuadro 2 — Productividad media del trabajo y relación capital-trabajo relativas de la pequeña y mediana industria en el sector manufacturero para ocho países.

Países		*Pequeña Industria*		*Mediana Industria*	
		Product. Trabajo	*Relación Capital/Trab.*	*Product. Trabajo*	*Relación Capital/Trab.*
Argentina	(1963)	69,3	—	100,5	—
Chile	(1967)	67,4	57,5	97,1	71,9
Colombia	(1968)	50,1	70,6	106,0	74,8
Costa Rica	(1964)	73,1	99,1	138,7	102,7
Guatemala	(1965)	78,3	—	111,2	—
México	(1965)	67,8	—	94,3	—
Paraguay	(1963)	63,8	71,4	152,0	140,6
Perú	(1968)	58,1	—	90,5	—

Fuente: Cuadro A, ver Apéndice Estadístico.
Nota: ver nota cuadro 1.

A continuación se observarán las variaciones relativas de las variables: productividad media del trabajo, relación capital-trabajo y remuneraciones promedio a través de las ramas manufactureras para las categorías PI y MI. Nuevamente hay que señalar que los valores que se proporcionan a continuación corresponden a porcentajes aproximados representativos para el mayor número de países latinoamericanos utilizados en este estudio.

a) *Productividad media del trabajo*

Utilizando la gran industria (GI) como punto de referencia se observan, en líneas generales, los siguientes resultados para la PI: (I) Hay cuatro ramas manufactureras en las cuales la PI tiene una productividad media que es inferior al 40 por ciento de la productividad media de la GI de la respectiva rama; éstas son: tabaco, papel, caucho y minerales no-metálicos. (II) Hay tres ramas manufactureras en las cuales la PI tiene una productividad media que es superior al 60 por ciento de la productividad media de la GI de la respectiva rama; éstas son: textiles, madera y química.

Una similar comparación de productividades entre la MI y la GI revela que: (I) Hay dos ramas manufactureras en las cuales la MI posee una productividad que es inferior al 70% del valor de la GI de la respectiva rama; éstas son: caucho y muebles. (II) Hay cuatro ramas manufactureras en las cuales la MI posee una productividad similar o superior a la de la GI de la respectiva rama; éstas son: alimentos, madera, productos metálicos y maquinaria no eléctrica.

Examinando las variaciones de la productividad al interior de la categoría PI, se observan grandes fluctuaciones en los valores; vale decir, dentro de la PI existen ramas industriales que poseen productividades muy superiores a otras; hay bastante regularidad entre los países latinoamericanos para las ramas de menor y mayor productividad relativa. (I) Los sectores de menor productividad relativa al interior de la PI son: calzado y vestuario, madera, muebles y minerales no-metálicos. (II) Los sectores de mayor productividad relativa al interior de la PI son: bebidas, química, derivados del petróleo y carbón, metal básica, y maquinaria y artefactos eléctricos.

Examinando las variaciones de la productividad a nivel de estrato MI nuevamente se observan grandes fluctuaciones en los valores; sin embargo, al igual que para la PI, hay bastante regularidad entre los países latinoamericanos para las ramas de menor y mayor productividad relativa. (I). Los sectores de menor productividad relativa al interior de la MI son: calzado y vestuario, madera y muebles. (II) Los sectores de mayor productividad relativa al interior de la MI son: bebidas, tabaco, química y derivados del petróleo y carbón.

De esta descripción sobre las variaciones que experimenta la productividad media de la mano de obra pareciera que son más importantes las fluctuaciones a nivel de categoría PI y/o MI que las fluctuaciones a nivel de rama. En otras palabras, y en líneas generales, en una supuesta estrategia de promoción de la PI y MI, no habría que poner tanto énfasis en examinar en cuáles ramas manufactureras la PI y MI poseen ventajas comparativas en relación a la respectiva GI; lo que habría que hacer es observar a través de las categorías PI y MI, cuáles son las ramas manufactureras que poseen mayores niveles relativos de productividad. Nótese que en estas aseveraciones se está utilizando la productividad media de la mano de obra como variable proxy de eficiencia.

b) *Relación capital-trabajo*

Dada la reducida muestra de países latinoamericanos utilizados para estos cálculos, los valores que se proporcionan a continuación debieran ser utilizados con suma reserva.

Utilizando a nivel de rama industrial la GI como punto de referencia se observa para la PI, en líneas generales, lo siguiente: (I) Hay tres ramas en que la relación capital-trabajo de la PI es inferior al 50 por ciento de la GI; estas ramas son: tabaco, papel y minerales no-metálicos. (II) Hay dos ramas en que la relación capital-trabajo de la PI posee valores comparables y hasta superiores a los de la GI; estas ramas son: bebidas y derivados del petróleo y carbón.

Un análisis similar para la MI revela lo siguiente: (I) Hay cuatro ramas en las que la relación capital-trabajo de la MI es inferior al 60 por ciento de la GI; estas ramas son: papel, química, derivados del petróleo y carbón, y maquinaria no-eléctrica. (II) Hay una rama en la que la relación capital-trabajo es mayor en la MI que en la correspondiente GI; esta rama es bebidas.

Examinando las variaciones de la intensidad de uso capital-trabajo a nivel de estrato PI se observa lo siguiente: (I) Hay enormes fluctuaciones en los valores a través de las distintas ramas; sin embargo, éste es fundamentalmente un problema computacional vinculado a las pequeñas magnitudes de las ramas utilizadas en cada país como unidad de referencia. (II) Hay tres industrias de la PI que poseen una capacidad instalada inferior a 1 HP/persona ocupada; estas industrias son: tabaco, imprenta y editoriales. (III) Hay cuatro industrias de la PI que poseen una capacidad instalada similar o superior a 4 HP/persona ocupada; estas industrias son: madera, química, derivados del petróleo y carbón y metal básica.

En las variaciones de la relación capital-trabajo de la MI se observa, en líneas generales, lo siguiente: (I) Hay una industria de la MI que posee una capacidad instalada inferior a 1 HP/persona ocupada; esta industria es calzado y vestuario. (II) Hay cuatro industrias de la MI que poseen una capacidad instalada superior a 4 HP/persona ocupada; estas industrias son: alimentos, papel, cuero y metal básica.

Tanto para la intensidad de uso como para la productividad media, convendría realizar un análisis de estática comparativa para detectar las variaciones intertemporales de dichos indicadores. Este análisis de estática comparativa habría que hacerlo a nivel tanto intraindustrial como a nivel intracategoría, para así detectar empíricamente la respuesta a las siguientes preguntas: ¿Hay un incremento o una disminución en los diferenciales de productividad entre la PI, MI y GI, a nivel de rama industrial?; en este sentido, ¿se observa un patrón uniforme a través de todas las ramas, o hay algunas en las que el diferencial se incrementa y en otras en las que disminuye?; ¿cuáles industrias corresponderían a uno y a otro fenómeno? Análogamente, ¿qué es lo que sucede a nivel de cada categoría?; ¿son

siempre las mismas industrias las que poseen los mayores y los menores niveles relativos de productividad?; ¿aumentan o disminuyen los diferenciales relativos al interior de cada estrato?, etc. El mismo tipo de preguntas se hace extensivo para la intensidad de uso capital-trabajo.

La metodología utilizada por Ozawa y Rosovsky (1973) y Ohkawa (1976-1977) de cambios diferenciales sectoriales en la tasa de crecimiento de la productividad media, así como también de variaciones observadas en las participaciones relativas sectoriales de cada estrato y al interior de los estratos, constituyen procedimientos metodológicos adecuados para examinar algunas de estas preguntas [11].

c) *Remuneraciones promedio*

No parece adecuado hacer un examen de las remuneraciones de la PI MI y GI en forma análoga a lo que se hizo para las variables anteriores (productividad media del trabajo y relación capital-trabajo). Esto se debe a dos factores distintos: (I) No se observa mucha regularidad en los valores de las remuneraciones, ya sea a nivel intraindustrial o a nivel intracategoría a través de los distintos países. (II) Los niveles de los diferenciales de remuneraciones entre la PI, MI y GI son distintos para los países de la muestra; vale decir, hay países que de manera sistemática presentan valores mayores o menores que otros países.

En síntesis, para el caso de la variable remuneraciones promedio, lo adecuado sería un análisis separado para cada país [12]. Sin embargo, un resultdao interesante es el siguiente: en lo que se refiere a la PI, los diferenciales de remuneraciones entre PI y GI son menores para los países mayores; en otras palabras, a medida que aumenta el tamaño del país, disminuyen en cada rama manufacturera los diferenciales de remuneraciones entre la PI y la GI. En el caso de la MI, no se observa este fenómeno en forma tan marcada.

III. ASPECTOS ANALITICOS

1. CARACTERISTICAS TECNOLOGICAS DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA

En esta sección se utilizará la función de producción como marco conceptual de análisis para obtener las características tecnológicas de la PI.

La función de producción describe las alternativas tecnológicas existentes para combinar los factores productivos para producir un determinado bien. La función de producción puede considerarse como un catálogo de

11 Ver Tajima (1977) para una sugerencia algo diferente basada en un enfoque gráfico sobre un análisis comparativo en este tipo de tópico.

12 Ver a este respecto el análisis realizado para el caso de México en N. García y P. Meller (1978).

técnicas productivas; cada técnica productiva constituye una especie de "receta" para producir un bien.

Estimaciones econométricas de funciones de producción *a nivel intra-industrial* permiten examinar la relación existente entre tamaño de establecimiento y tipo de tecnología. La metodología utilizada para este efecto es la siguiente[13]: (i) La información requerida es a nivel de establecimiento. (ii) Los establecimientos de cada industria son primeramente clasificados de acuerdo a su tamaño. (iii) Se estiman econométricamente funciones de producción por separado para cada estrato de establecimiento y para cada industria. (iv) La separación intraindustrial por estratos de tamaño de establecimiento permite examinar las variaciones de los parámetros tecnológicos (elasticidades producto-factores productivos, economías de escala y elasticidad de sustitución entre factores), a medida que varía el tamaño de establecimiento.

El tipo de interrogantes que esta metodología de análisis permite investigar es el siguiente: (1) ¿Existen economías de escala en las industrias manufactureras de los PED? Si la respuesta es positiva, ¿en qué ramas industriales?; ¿cuál es su potencial e importancia para explicar el crecimiento del producto manufacturero? Deseconomías de escala y/o retornos constantes a escala proporcionarían una indicación en cuáles ramas industriales sería eficiente la PI, ¿qué ramas son ésas? (2) ¿Cómo varía la elasticidad de sustitución entre factores a medida que crece el tamaño de establecimiento? En otras palabras, a medida que nos alejamos del origen, ¿las isocuantas se van transformando en ángulos rectos o en líneas rectas? Este tipo de comportamiento incide directamente en la importancia que adquieren los precios relativos de los factores productivos; mientras mayor sea la elasticidad de sustitución, más fácil será a través del instrumento de precios relativos de los factores productivos inducir a un tipo de establecimientos a adoptar tecnología más intensiva en mano de obra. (3) ¿Cómo varía la elasticidad producto-capital a medida que varía el tamaño de establecimiento? Esto permite detectar en qué ramas industriales la PI es claramente menos intensiva en capital por unidad de producto que la GI. (4) Las funciones de producción que generalmente se estiman a nivel de industria, ¿son igualmente válidas para la PI y la GI? O sea, ¿es el proceso de producción homotético? Este tipo de preguntas proporciona una especie de test al modelo dualista como se verá más abajo.

Veamos ahora por separado cada uno de los cuatro interrogantes recién mencionados.

a) *Economías de escala*

En muchos PED, aun cuando se sabe que existen claras economías de escala en algunas industrias, se observa que a pesar de esto se establece un considerable número de pequeños establecimientos destinados a abas-

13 Ver Hildebrand y Liu (1965), Griliches y Ringstad (1971), Meller (1975) y Nam (1975).

tecer al reducido mercado doméstico. En aquellas ramas manufactureras, en las que se observase la existencia de economías de escala, sería inadecuado promover la existencia de PI; en cambio, la PI debiera ser incentivada en aquellas ramas en las cuales se observara deseconomías de escala, o bien, retornos constantes a escala.

Para la estimación econométrica del parámetro de economías de escala se sugiere el uso de los siguientes métodos [14]: (i) la función de producción Cobb-Douglas, y (ii) la linearización de Kmenta de la función CES. La ventaja de estos dos procedimientos es que el parámetro de economías de escala aparece como de primer orden.

Resultados empíricos sobre el parámetro de economías de escala para varios países indican la existencia de economías de escala para varias industrias [15]. Este mismo resultado también se obtiene para Chile, pero hay que señalar algunas calificaciones a este respecto.

El cuadro 3 proporciona el número de estimadores que indican economías o deseconomías de escala por tamaño de establecimiento para un conjunto de 21 ramas industriales chilenas.

Cuadro 3 — Número de estimadores que indican economías o deseconomías de escala por estrato de establecimiento para 21 industrias chilenas (1967).

	Estrato de establecimiento (Nº de personas ocupadas)					*Industria Total*
	5-9	*10-19*	*20-49*	*50-99*	*100 y +*	
Número de estimadores que indican economías de escala	2	3	5	8	9	20
Número de estimadores que indican deseconomías de escala	16	15	15	9	8	1

Fuente: Meller (1975), cuadro 6, pág. 606.

Si se hubieran estimado tan sólo funciones de producción a nivel de toda la industria y de cada industria por separado, la conclusión que se desprende del cuadro 3 es que en casi todas las industrias chilenas, 20 de 21, existen economías de escala. Este tipo de resultados sugeriría la aplicación de políticas económicas orientadas a aumentar el tamaño de las empresas. Sin embargo, al estimar las economías de escala por cada estrato por separado se observa que en general, y en particular para los estratos de la PI, prevalecen las deseconomías de escala. O sea, la PI no estaría operando en su punto óptimo, y políticas económicas orientadas a contraer el tamaño de

14 Ver Meller (1975), y Maddala y Kadana (1967).

15 Ver Hildebrand y Liu (1965), estudio para los Estados Unidos; Griliches y Ringstad, estudio para Noruega; Nam (1975), estudio para Corea del Sur.

las distintas empresas podrían llevar a claras disminuciones en los costos de operación de ellas; obviamente, este tipo de resultado varía de industria a industria, según los valores obtenidos para los parámetros de economías de escala.

b) *Elasticidad de sustitución*

La elasticidad de sustitución entre factores, σ, es el mecanismo clave por medio del cual se puede observar la importancia de los precios relativos en la selección de técnicas productivas. Aún más, la estimación econométrica intraindustrial a nivel de estrato permite detectar la existencia (o inexistencia) de varias técnicas productivas para producir un determinado bien. Valores bajos de σ, cercamos a cero, indicarían la inexistencia de técnicas productivas alternativas, y en consecuencia lo infructuoso que sería alterar la relación de los precios relativos de los factores productivos para incrementar el uso del factor trabajo. De allí que sea interesante conocer la magnitud y variación de σ para la PI a través de las distintas ramas manufactureras.

La forma econométrica tradicional de estimación de σ es el método ACMS [16]. Una aplicación de este procedimiento para el caso chileno y a nivel de estrato de establecimientos produce los resultados señalados en el cuadro 4.

Cuadro 4 — Valores de la elasticidad de sustitución por estrato de establecimiento. Chile - 1967

	Estrato de establecimiento (Nº de personas ocupadas)				
	5 - 9	*10 - 19*	*20 - 49*	*50 - 99*	*100 y +*
Valores de σ	0,857	0,839	0,764	0,670	1,266

Fuente: Meller (1975), cuadro 7, pág. 608.

Considerando los valores de los 5 estratos se observa una relación del tipo de una U entre los valores de σ y el tamaño de los estratos. Este tipo de resultados coincide con aquel obtenido por Abe en su estudio de los establecimientos japoneses [17]. De aquí se desprende que el estrato de 50 a 90 personas utilizaría la tecnología más inflexible, mientras que el estrato de establecimientos mayores sería el que tendría mayores alternativas tecnológicas. Nótese que el hecho de que la elasticidad de sustitu-

16 Ver Arrow, K. et al. (1961). Además ver Griliches y Ringstad (1971).
17 Abe (1972).

ción no permanezca constante a través de los diferentes estratos de establecimientos sugiere desde ya que el mapa de isocuantas no es homotético.

El cuadro 5 proporciona los rangos de fluctuación de σ. Se puede observar que para la PI, son pocos los casos en que σ tiene valores bajos; esto quiere decir que en particular para la PI chilena no se observa una estructura tecnológica rígida [18].

Cuadro 5 — Número de valores de σ por estratos y por rango de valores

Estratos de establecimientos	*Rango de valores*			
	0,0 - 0,5	*0,5 - 0,8*	*0,8 - 1,2*	*1,2 y +*
5 - 9	3	5	6	3
10 - 19	2	8	5	3
20 - 49	6	7	4	3
50 - 99	8	2	5	1
100 y +	1	1	6	6

Fuente: Meller (1975), cuadro 9, pág. 609.

En síntesis, en la PI se observa en primera instancia que existe flexibilidad tecnológica, lo cual sugiere que la PI podría responder en la dirección deseada ante cambios en los precios relativos de los factores productivos; en segundo lugar se aprecia que, dada la variabilidad observada en las magnitudes de σ, hay sectores manufactureros en los cuales la PI posee claramente mayores alternativas tecnológicas. Sería interesante realizar un estudio en distintos países latinoamericanos para detectar si existe coincidencia en tales sectores.

c) *Elasticidad producto-capital*

Para obtener la elasticidad producto-capital de una industria basta suponer que la función de producción Cobb-Douglas es una buena representación de la tecnología de dicha industria. En efecto, sean Y, T y K, el valor agregado, trabajo y capital, respectivamente, entonces la función de producción Cobb-Douglas será:

$$Y = AT^{\alpha} K^{\beta}$$

en que A, α y β son constantes. La elasticidad producto-capital será:

18 Tests de hipótesis específicos rechazan valores de $\sigma = 0$. En cambio, valores de $\sigma = 1$ son muy difíciles de rechazar .Ver Meller (1975).

$\xi_{YK} = \frac{K}{Y}\frac{\partial Y}{\partial K} = \beta$. La forma tradicional par estimar esta elasticidad $\xi_{YK} = \beta$ es la sugerida por Griliches [19]:

$$\log \frac{Y}{T} = \log A + \beta \log \frac{K}{T} + h \log T \quad \text{en que } h = \alpha + \beta - 1$$

representa el parámetro de economías de escala.

Como se puede apreciar, una vez conocidos β y h es posible encontrar el valor de la elasticidad producto-trabajo, que estará dado por el coeficiente α.

En el cuadro 6 se proporcionan los valores obtenidos para β, la elasticidad producto-capital, para distintos estratos de establecimientos de 21 ramas industriales chilenas.

Cuadro 6 — Elasticidad producto-capital, por estrato de establecimiento. Chile, 1967.

	Estratos de establecimientos				
	5 - 9	*10 - 19*	*20 - 49*	*50 - 99*	*100 y +*
Valores de β	0,401	0,341	0,408	0,515	0,571

Fuente: Meller (1975), cuadro 2, pág. 602.

En este cuadro 6 se observa que los estratos de establecimientos de la PI poseen, claramente, menores elasticidades producto-capital que los estratos de establecimientos mayores.

d) *Coexistencia de distintas tecnologías*

Se ha observado en general en los PED y en particular en América Latina, que en una misma industria coexisten una variada gama de tecnologías que van desde las artesanales hasta las ultramodernas. Para representar esta realidad, en la cual coexisten tecnologías tradicionales y tecnologías modernas, Nelson sugiere el uso de un modelo dualista. En este modelo dualista, los establecimientos grandes utilizan la tecnología moderna mientras que los establecimientos pequeños utilizan la tecnología tradicional artesanal; y dentro del sistema se genera un proceso de difusión tecnológica de la GI hacia la PI [20].

19 Ver Griliches (1967); además, Griliches y Ringstad (1971).
20 Nelson (1968).

Aníbal Pinto ha generalizado esta concepción dualista examinando la factibilidad y las consecuencias de que distintos tipos de establecimientos coexisten dentro de una misma industria, y a esta situación la denomina "heterogeneidad estructural" [21]. Pinto y di Filippo [22] sugieren que la coexistencia de distintos tipos de establecimientos, dentro de una determinada industria, es el resultado del uso de diferentes tecnologías, en que la tecnología del siglo XVIII y XIX coexiste con la del siglo XX. Estas diferencias tecnológicas entre los establecimientos pasan a constituir el factor central de explicación de los diferenciales de productividad, así como de la baja tasa de absorción de mano de obra del sector industrial.

Para examinar esta situación de dualismo o de heterogeneidad estructural, se ha sugerido analizar las características de homotecidad de la función de producción [23]. En otras palabras, ¿es homotético el proceso de producción?, o sea, las elasticidades capital-producto, de sustitución y de escala, ¿son independientes del nivel de uso de los factores productivos? O como se señalaba previamente, ¿la función de producción de la PI es igual a la de la GI?

Hay dos procedimientos diferentes para examinar este interrogante de semejanza o diferencia entre las funciones de producción de la PI y de la GI para una misma rama manufacturera: (1) El test econométrico de Chow [24], permite detectar si hay un cambio estructural en los parámetros tecnológicos de la función de producción. (2) Probar si la función de producción es homotética a través del uso de una función no-homotética como es el caso de la función translogarítmica [25].

La aplicación de estos procedimientos al caso chileno produce los siguientes resultados: en la mayoría de las industrias chilenas no es posible suponer que la misma función de producción refleje las características tecnológicas de la PI y de la GI. En otras palabras, la PI y la GI utilizan tecnologías que son claramente diferentes abstrayendo de las diferencias ocasionadas por la escala de producción [26]. Al resultado opuesto se llega en el caso de las industrias de Corea del Sur [27].

e) *Implicancias de políticas*

Por último, habría que sintetizar las implicancias para una estrategia de desarrollo y la política económica que tiene el tópico examinado en esta sección. La evidencia empírica pareciera sugerir que la PI y la MI utilizan

21 Pinto (1965) y (1970); Nelson *et al.* (1970).

22 Pinto y di Filippo (1974).

23 Ver Meller (1975) y Nam (1975).

24 Cualquier buen texto de econometría proporciona una descripción completa sobre el test de Chow.

25 Ver Berndt y Christensen (1973) y Corbo y Meller (1979).

26 Ver Meller (1975).

27 Cabría mencionar la existencia de 2 estudios análogos al de Griliches y Ringstad (1971), Meller (1975) y Nam (1975) realizados para distintos países de América Latina. Uno de ellos es para la industria manufacturera del Ecuador, Alves (1973) y el otro es para la industria manufacturera de 4 países centroamericanos, Sieca (1975).

una tecnología que es más intensiva en mano de obra que la GI. La pregunta de fondo es, ¿a qué se debe esto? Y es aquí donde resulta conveniente desglosar la importancia de dos elementos diferentes [28]:

a) El factor escala, lo que implica que la función de producción no es homotética; vale decir, la PI y la MI están en una diferente función de producción que la GI.

b) La PI y la MI enfrentan distintos precios de los factores productivos que la GI.

Es muy importante desglosar ambos efectos y detectar la importancia cuantitativa de cada uno de ellos. Las implicaciones resultantes son muy diferentes: si es el factor (b) el que prevalece, entonces, para incentivar el uso de la mano de obra, la vía no es promover la PI y la MI, sino que promover el uso de técnicas productivas intensivas en trabajo en todos los establecimientos industriales independientemente de su tamaño; y para hacer esto, la vía es a través del mecanismo de precios relativos de los factores productivos.

En cambio, si es el factor (a) el que prevalece, entonces hay un fuerte argumento para promover la PI y la MI, y desincentivar la GI. En este caso, "small is beautiful" desde el punto de vista del empleo.

2. EFICIENCIA TECNICA DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA

En esta sección se utilizará el concepto de las fronteras de eficiencia de Farrell [29], para detectar la eficiencia técnica relativa de la PI, MI y GI.

Se dice que un proceso productivo es técnicamente eficiente si utiliza una menor combinación de insumos para producir un determinado nivel de producto. Esto significa que la elección de técnicas eficientes implica un proceso de minimización de combinaciones de insumos. El método de Farrell consiste precisamente en obtener la envolvente que incluya aquellas combinaciones mínimas de factores productivos que son necesarios para producir una unidad de producto. Como muy bien lo señala Farrell, el propósito de este método es comparar la performance efectiva de los establecimientos industriales con aquella de las mejores performances observadas en la realidad; o sea, este es un método eminentemente empírico en que *no* se utilizan combinaciones ideales de insumos como punto de referencia, sino que se utilizan las combinaciones efectivamente empleadas por los distintos establecimientos industriales.

El cálculo de las fronteras de eficiencia técnica se hace *a nivel intra-industrial*, y la metodología es análoga a aquella utilizada en el caso de las funciones de producción; la diferencia metodológica central estriba en que en este caso no hay estimación econométrica, por cuanto la frontera de eficiencia se obtiene haciendo supuestos que corresponden a la programación lineal. Para obtener la frontera de eficiencia para una rama in-

28 Morawetz (1974); White (1978).
29 Ver Farrell (1957).

dustrial se calculan los requerimientos de mano de obra y de capital por unidad de valor agregado. Este tipo de cálculos introduce implícitamente los supuestos de que los procesos productivos poseen la propiedad de proporcionalidad (o divisibilidad, o sea, que pueden ser operados a cualquier nivel) y de retornos constantes a escala. Estos supuestos pueden ser obviados cuando se calculan fronteras de eficiencia por estratos de tamaño de establecimientos industriales. En dicho caso, las correspondientes fronteras de eficiencia pueden ser comparadas entre sí.

Los establecimientos industriales que están incluidos en la frontera se consideran como los más eficientes desde el punto de vista técnico; todos esos puntos son igualmente eficientes, abstrayendo del efecto de los precios relativos de los factores productivos. Dicha frontera pasa a constituir el punto de referencia para medir la ineficiencia relativa del resto de los establecimientos de una industria.

Para captar mejor la utilidad de esta metodología y el tipo de problemas que permite analizar, se porporcionará un breve resumen de una aplicación al caso de la industria chilena (21 ramas industriales, año 1967) [30].

a) *Eficiencia a nivel de industria*

Se observa, en general, que dentro de cada rama industrial existe un alto porcentaje de establecimientos ineficientes.

En 14 de las 21 industrias hay más de un 50 por ciento de establecimientos cuyo nivel de eficiencia es menor que la mitad de la de los establecimientos eficientes. En el cuadro 7 se observa que más del 70 por ciento de los establecimientos tiene un nivel de eficiencia inferior al 50 por ciento. Este nivel de ineficiencia generalizada varía de industria a industria.

Este tipo de resultados indica que subsiste un gran número de establecimientos que utiliza técnicas ineficientes. ¿Qué permite dicha subsistencia? Por otro lado, se podría inferir que existe la posibilidad de que

Cuadro 7 — Eficiencia relativa de los establecimientos industriales para 21 industrias (eficiencia óptima: 1,0)

	Rangos de eficiencia			
	1,00-0,75	*0,74-0,50*	*0,49-0,33*	*0,32-0,00*
Número de establecimientos	326	577	750	1875
Porcentaje relativo	(9,2)	(16,4)	(21,3)	(53,1)

Fuente: Meller (1976), cuadro 3, pág. 387.

30 Meller (1976).

una industria incremente su producción simplemente elevando la eficiencia técnica de los establecimientos ineficientes sin necesidad de incrementar la cantidad de recursos productivos; o sea, lo que se detecta no es un problema de *insuficiencia de recursos productivos, sino que un problema de* cómo usar más eficientemente dichos recursos.

Otros tipos de interrogantes que surgen son los siguientes: ¿Cuál es la performance de la PI y la MI? ¿Hay correspondencia entre la escala de producción y el nivel de eficiencia técnica? ¿Se observa en forma consistente a través de las distintas ramas que los grandes establecimientos son los más eficientes y que los pequeños establecimientos son los más ineficientes? ¿Cuál es la relación existente en cada rama entre las fronteras de eficiencia correspondientes a cada estrato? ¿Cuál es el nivel de ineficiencia existente cuando se observa cada estrato por separado? ¿Cuáles son las características de los establecimientos más eficientes?

Veremos a continuación las respuestas empíricas a algunas de estas preguntas.

b) *Eficiencia a nivel de estrato*

El cuadro 8 porporciona los porcentajes de establecimientos relativamente ineficientes a nivel de estrato para cada rama industrial por separado (21 ramas industriales, Chile, 1967).

De este cuadro 8 se observa que el porcentaje de establecimientos relativamente ineficientes disminuye a medida que el estrato de tamaño aumenta. En otras palabras, en cada rama industrial existen grandes dispa-

Cuadro 8 — Establecimientos relativamente eficientes por estrato en 21 industrias (eficiencia óptima: 1,0).

Estratos de establecimientos Número de personas ocupadas	*Número de establecimientos (porcentajes) Rangos de eficiencia*			
	1,00-0,75	*0,74-0,50*	*0,49-0,33*	*0,32-0,00*
5 - 9	171	197	246	515
	(15,1)	(17,5)	(21,8)	(45,6)
10 - 19	176	216	204	259
	(20,6)	(25,3)	(23,9)	(30,3)
20 - 49	209	183	186	144
	(28,9)	(25,3)	(25,8)	(19,9)
50 - 99	84	62	25	20
	(44,0)	(32,5)	(13,1)	(10,5)
100 y +	102	73	21	13
	(48,8)	(34,9)	(10,0)	(6,2)

Fuente: Meller (1976), cuadro 4, pág. 389.

ridades de eficiencia entre los establecimientos de la PI, ya que se observa que sólo hay algunos establecimientos pequeños eficientes coexistiendo con un gran número de establecimientos pequeños ineficientes. En cambio, en la MI y GI, si bien también existen establecimientos relativamente ineficientes, es mucho mayor el porcentaje de establecimientos eficientes.

c) *Características de los establecimientos eficientes*

Cuando se comparan simultáneamente al interior de una industria las fronteras de eficiencia que se han obtenido para cada estrato se observa empíricamente que *no existe* una correspondencia entre eficiencia en términos absolutos y tamaño de establecimiento. Las fronteras de eficiencia de los distintos estratos se cortan entre sí y no hay un estrato que prevalezca sobre los demás. Aún más, son varios los casos en que la frontera de eficiencia de la PI es claramente más eficiente que aquella de la MI y de la GI [31].

Por otro lado, al comparar las características de establecimientos eficientes e ineficientes dentro de cada estrato se observa que ni la razón capital-trabajo ni el cuociente empleado-obrero constituyen elementos decisivos para distinguir entre los establecimientos eficientes e ineficientes [32]. Una extrapolación de estos resultados coincidiría con lo obtenido por Gregory y James (1973), quienes al estudiar los diferenciales de eficiencia en la industria australiana concluyen que los establecimientos que utilizaban la tecnología más moderna no eran ni marcadamente superiores o inferiores a aquellos que usaban la tecnología más antigua.

¿Cuáles son entonces las características de los establecimientos más eficientes, tanto dentro de la PI como de la MI y GI? Este es un problema no resuelto aún.

Dos estudios que también utilizan la metodología de las fronteras de eficiencia a la Farrel y que llegan a similares resultados a los de Meller (1976) son: Pack (1974) y Cohen (1975).

3. DIFERENCIALES DE PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO

En esta sección se examinarán distintos métodos para analizar el problema de los diferenciales de productividad de la mano de obra.

a) *Análisis entre países*

El estudio clásico en este sentido es el de Arrow et al. (1961) cuando derivan la función de producción CES. Este estudio utiliza los supuestos neoclásicos básicos sobre la existencia de una misma función de producción para todos los países y para todos los establecimientos de una

31 Ver Meller (1976).
32 Fleming (1970).

misma industria, competencia perfecta, comportamientos optimizadores, etc. En este esquema, los diferenciales de productividad de la mano de obra se explican por diferenciales en la razón capital-trabajo; diferencias en la elasticidad de sustitución entre factores alteran, a través de las distintas ramas industriales, la relación existente que habría entre diferenciales de productividad de la mano de obra y diferenciales en la razón capital-trabajo.

b) *Análisis intraindustrial*

Nelson et al. (1971) cuestionan la premisa básica de la metodología recién descrita de Arrow et al. (1961). Nelson compara la productividad de la mano de obra en el sector manufacturero colombiano y norteamericano. Basándose en las estimaciones de la elasticidad de sustitución obtenida por Arrow et al., proyecta la productividad media del trabajador colombiano si utilizara la misma intensidad de capital-trabajo que el trabajador norteamerciano. De esta forma lo que Nelson desea examinar es hasta qué punto la baja productividad del trabajador colombiano se debe a la escasez relativa de capital existente en Colombia.

El resultado al cual llega Nelson para el caso colombiano es que los diferenciales en la razón capital-trabajo sólo explican aproximadamente un tercio de los diferenciales de productividad de la mano de obra existentes entre Colombia y Estados Unidos.

La misma metodología utilizada por Nelson podría utilizarse para examinar al interior de un país latinoamericano, qué parte de los diferenciales de productividad de la mano de obra entre la PI, la MI y la GI es explicada por los diferenciales en la razón capital-trabajo. Este problema es de sumo interés por cuanto puede suceder que la productividad de la mano de obra de la PI y MI no sufra un incremento considerable si se trata de equiparla con una técnica capital-trabajo que tenga una intensidad similar a la de la GI. En otras palabras, la intensidad de capital de la tecnología puede no ser lo que explique fundamentalmente los diferenciales de productividad de la mano de obra de la GI y la PI, frente a factores como las economías de escalas. En este caso, la PI inevitablemente tendrá una menor productividad (del trabajo) que la GI. Este tipo de resultados es distinto de industria a industria, de allí que valga la pena hacer por separado un estudio extensivo para la mayoría de las ramas manufactureras.

c) *Análisis interindustrial*

Este es un método utilizado por Salter (1961) para estudiar la industria inglesa. El método consiste en comparar las tasas de crecimiento de diferentes variables de las distintas ramas manufactureras. A través de un análisis de correlación parcial simple, Salter trata de detectar aquellas regularidades estadísticas que tienen sentido económico.

Uno de los resultados interesantes obtenidos por Salter para la industria inglesa es que aquellas industrias que poseen los mayores incrementos relativos en la productividad de la mano de obra son justamente las mismas industrias que poseen los mayores incrementos relativos en la ocupación. O sea, no sucede el fenómeno de desocupación tecnológica, por cuanto aumentos en la productividad del trabajo coinciden con aumentos en el empleo. La razón de esta asociación positiva se debe a que los incrementos en la productividad no son mantenidos al interior de la industria, ya sea vía mayores remuneraciones o mayores utilidades, sino que se transfieren al consumidor a través de menores precios, lo cual ocasiona un efecto sobre la expansión de la demanda y, en consecuencia, de la producción y la ocupación.

Sería interesante aplicar esta metodología de análisis interindustrial en forma separada para la PI, MI y GI para observar el tipo de resultados que se obtiene. Para este efecto se requiere información para dos períodos diferentes, y que difieren, al menos, entre 5 a 10 años. Puesto que se trata de un análisis interindustrial, convendría disponer de la mayor desagregación posible de ramas manufactureras manteniendo la compatibilidad para los dos períodos utilizados. Se sugiere la distinción en el análisis entre la PI, MI y GI, para observar si hay diferencias en el tipo de relación existente entre incrementos de la productividad de la mano de obra e incrementos en la ocupación. Es muy posible que las relaciones sean inversas en la PI, dado el mayor nivel de competencia que ésta enfrenta, mientras que las relaciones sean directas en la GI, dada la naturaleza oligopólica de sus mercados. En todo caso, este es un problema relevante que debiera ser resuelto empíricamente.

IV. ALGUNOS TOPICOS RELEVANTES PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

¿Qué rol pueden desempeñar los pequeños empresarios en una estrategia de desarrollo? ¿Con qué criterios pueden entrar a participar en el proceso de formación de capital y en la asignación de inversiones? Aunque el crecimiento económico depende crucialmente de la acumulación de capital, no debe olvidarse la importancia de la movilización de otros recursos, de los cambios tecnológicos, de actitudes, de la capacitación y formación empresarial, entre los principales. Aquí la PI debe cumplir un rol preponderante en los PED.

A menudo suele plantearse una disyuntiva entre el fomento de la PI y los criterios tradicionales de costo-beneficio para una asignación eficiente de inversiones. El fomento de la PI aparecería justificado por su contribución al aumento del empleo, pero queda implícita la idea de que ello involucra un sacrificio en la eficiencia. El dilema suele caracterizarse como un trade-off entre crecimiento y empleo. Un análisis más detenido del problema demuestra que ese conflicto puede minimizarse en la medi-

da que se reconozcan algunos aspectos adicionales del proceso de asignación de inversiones en PED.

En primer lugar, está el problema de las imperfecciones de mercados, que se traducen en precios de los factores (capital, trabajo, divisas) que no corresponden a sus verdaderos costos de oportunidad. A menudo el precio del capital suele ser muy inferior a su costo real. Estas distorsiones suelen sesgar los cálculos de rentabilidad en favor de proyectos poco intensivos en mano de obra y, por lo tanto, en contra de la PI.

En segundo lugar, y muy relacionado con lo anterior, muchas veces existen recursos que, de no ser movilizados por la PI, permanecerían desocupados o improductivos. El costo de oportunidad de estos recursos es cero y, en consecuencia, el desarrollo de la PI que permita utilizar esos recursos estaría contribuyendo a una formación neta de capital. Sin embargo, es importante tener en cuenta que otros recursos a utilizar pueden tener un costo de oportunidad positivo que habría que evaluar.

En tercer lugar, no debe olvidarse que implícito en el cálculo de costo-beneficio hay una canasta de bienes que supone una elección en la estructura de consumo. Esta es influida por la distribución del ingreso y por el grado de apertura al exterior, parámetros que pueden ser afectados por la política económica. Cambios en estos parámetros alteran la estructura del consumo y, por lo tanto, inciden en la rentabilidad de distintos proyectos.

1. PROMOCION DE LA PI COMO ESTRATEGIA DE ABSORCION DE EMPLEO

A partir de 1970, la OIT ha destacado el rol que una política de redistribución de ingresos podría tener como instrumento básico en una estrategia de absorción de empleo [33]. La redistribución del ingreso en favor de los grupos más pobres introduciría cambios en la estructura de la demanda, generando un aumento en aquellos bienes de consumo esencial; estos bienes serían más intensivos en mano de obra. Pero aún más, Prebisch sugiere que en el caso latinoamericano sería importante canalizar los aumentos de demanda hacia aquellos bienes producidos por la PI por cuanto ésta se caracterizaría por: (i) utilizar técnicas más intensivas en mano de obra, y (ii) tener un mayor impacto multiplicador de empleo [34].

La estrategia recién delineada posee los siguientes vínculos centrales: (i) Distribución del ingreso y tipo de bien producido, en que una redistribución progresiva implica una canasta de bienes relativamente más intensiva en trabajo. (ii) Tipo de bien producido y tamaño de la unidad productiva, en que dado el tipo de consumidor y el tipo de bien demandado, dicha demanda podría canalizarse y así convendría hacerlo, hacia la PI. (iii) PI y tipo de técnica productiva utilizada, lo cual, como se señaló más arriba, tiene un doble efecto positivo sobre el empleo. El

33 Ver OIT (1970).
34 Prebisch (1972).

incremento en el empleo refuerza la dirección progresiva de la redistribución del ingreso y le imprime un cierto carácter de "círculo virtuoso" a esta estrategia.

Tokman (1975) es bastante crítico del rol que le cabría a la PI en esta estrategia de desarrollo. En un estudio de la industria manufacturera de Ecuador, Venezuela y Perú, cuestiona desde el punto de vista empírico la premisa prevaleciente de que la PI es claramente más intensiva en mano de obra que la GI. Según Tokman, en la industria del calzado, en la mayoría de los subprocesos productivos, no se observan grandes diferencias en las relaciones capital-trabajo entre la PI, MI y GI; aún más, incluso el tipo de maquinaria utilizada es similar a través de los distintos estratos de tamaño. Este mismo tipo de conclusión se extendería a la industria del vestuario y de muebles. O sea, justamente en aquellas tres industrias en las cuales hay una mayor concentración relativa de la PI no se observaría una mayor intensidad relativa en trabajo de la PI en relación a la GI.

Siguiendo con el ejemplo de la industria del calzado, Tokman (1975) afirma que además de no haber diferencias sustanciales en la absorción de empleo de la PI y GI, la GI posee economías de escala, lo cual se traduce en un calzado de menor costo que es el que sería justamente demandado por los grupos de bajos ingresos; por el otro lado, "gran parte de la producción de calzado de las empresas pequeñas y de la artesanía, más cara y de mejor calidad, es demandada por los estratos de ingresos más altos". O sea, promover una canalización de la demanda hacia la PI podría significar un encarecimiento del producto sin que haya aumentos en el nivel de ocupación.

Un aspecto interesante que habría que estudiar, de acuerdo a los planteamientos expresados previamente, es el destino que tiene la producción de la PI y la MI. ¿Existe una correspondencia positiva o negativa entre la producción de la PI y el consumo de los grupos de bajos ingresos?, ¿cuáles ramas industriales son aquellas en que la correspondencia es positiva y cuáles en que es negativa?, ¿se observa acaso el mismo patrón de comportamiento para los distintos países latinoamericanos?

2. EMPLEO DIRECTO Y EMPLEO INDIRECTO

Desde el punto de vista de la capacidad de generación de fuentes de empleo de una industria, lo que interesa es la cantidad total de empleo generado y esto corresponde a la suma de los efectos directos e indirectos. La expansión de una industria genera un efecto directo de aumento del empleo que es contratado por dicha actividad; pero además, hay un efecto indirecto de generación de empleo que está vinculado a todos los sectores que le proporcionan la materia prima y demás insumos intermedios. En otras palabras, el empleo directo es sólo la parte visible de la intensidad de trabajo de una industria, y el empleo total (directo más indirecto) es en realidad la parte importante, y puede que haya casos en que lo visible no sea un buen indicador de lo importante.

Es por ello que es interesante examinar la relación entre la generación de empleo directo e indirecto, la cual es obviamente variable y diferente para cada industria. Aún más, dicho análisis interindustrial debiera ser desagregado para la PI y la GI. ¿Cuál posee un mayor efecto multiplicador de empleo, la PI o la GI?, ¿se observa un patrón definido a través de las distintas ramas industriales?

El instrumento analítico para abordar este tipo de problemas es la matriz de insumo-producto. Pero, para examinar en forma particular el desglose intraindustrial de PI y GI, es preciso incurrir en el procedimiento de desagregación de las matrices de insumo-producto existentes, por cuanto éstas proporcionan la información a nivel agregado de rama industrial [35].

Un cálculo de las multiplicadoras de empleo para PI y GI para 20 ramas industriales chilenas (año 1962) proporcionó el siguiente resultado [36]: (i) Para 14 de las 20 ramas industriales, el multiplicador de empleo de la GI es claramente mayor que el de la PI. Teniendo presente las grandes fluctuaciones observadas en las distintas ramas industriales, y para efecto de dar una noción aproximada de órdenes de magnitud, se podría señalar que el multiplicador promedio de empleo de la GI es 2,2, mientras que el multiplicador promedio de empleo de la PI es *1,4*. Esto significa que por cada 10 trabajadores contratados directamente en una empresa pequeña "promedio", es necesario contratar 4 personas adicionales como consecuencia de los efectos indirectos; en cambio, en una empresa grande "promedio", por cada 10 personas contratadas directamente es necesario contratar 12 personas adicionales debido a dichos efectos indirectos.

(ii) Sin embargo, a pesar de los mayores efectos multiplicadores, la PI tiene siempre una mayor intensidad relativa de trabajo que la respectiva GI de cada rama industrial.

Para ratificar o validar este tipo de resultados, pareciera interesante replicar el estudio realizado para la industria chilena, para otros países latinoamericanos. Los requerimientos de información necesarios son: (i) matriz de insumo-producto, y (ii) censo de manufacturas. Además, para aquellos países para los cuales se posea más de una matriz de insumo-producto, se podría hacer un estudio de estática comparativa para examinar algunas cuestiones como, ¿qué sucede con los multiplicadores de empleo de la PI y de la GI?, ¿aumentan o disminuyen a través del tiempo?, ¿qué pasa con ambos multiplicadores en términos relativos?, ¿qué sucede a través de las distintas ramas industriales?, etc.

35 Para una discusión y aplicación práctica de distintas metodologías de desagregación de matrices de insumo-producto según PI y GI, ver Marfán (1977).

36 Meller y Marfán (1977).

3. AUMENTO DE LA EFICIENCIA

La optimización de una estrategia de desarrollo supone un importante mejoramiento de la eficiencia de la PI, tanto a nivel de empresa como a nivel del sistema industrial.

a) *Eficiencia interna de la* PI

Tradicionalmente se ha asociado la PI con ineficiencia. Esta asociación viene de la imagen creada por la industria artesanal y doméstica, que utiliza técnicas obsoletas y produce bienes que generalmente son de baja calidad. Estas industrias son abundantes en los PED. La experiencia de la PI en países desarrollados demuestra que no es inherente al tamaño pequeño la ineficiencia productiva. Es factible la existencia de PI que utilice técnicas modernas y que produzca bienes competitivos y de alta calidad. Las economías de escala son una característica de la tecnología industrial moderna, pero, como ya se vio, en ningún caso su presencia es absoluta y de la misma intensidad en todos los procesos y para todos los bienes. Ya se han examinado algunas características que favorecen la producción en pequeña escala. Según Staley y Morse (1965) los factores claves que obstaculizan la plena contribución de la PI al desarrollo son: productos y procesos erróneamente seleccionados, administración no calificada y falta de adecuados servicios externos y de consultoría para la PI.

b) *Relaciones entre* PI y GI

La PI debe contribuir además a la eficiencia del sistema industrial como un todo, a través de su complementariedad con la GI. No es económico que ésta lleve a cabo todos sus procesos en forma centralizada. En muchos países en desarrollo esto sucede debido a la incapacidad de la PI de asumir un rol subsidiario de la GI en la división del trabajo industrial.

Hay distintos tipos de complementariedad:

(1) Complementariedad indirecta

Es la que resulta a través del mercado. La división del trabajo entre GI y PI se genera por la prospección que cada una hace de sus ventajas comparativas. Supone un flujo de información económica y técnica que le permita a la PI detectar las oportunidades más rentables de inversión, en función de los factores de competitividad que ya han sido analizados (sección I); supone también una administración competente de la PI y de la GI, acceso a consultoría y servicios.

Lejos de ser planificada, esta complementariedad se basa en el funcionamiento fluido de los mercados. El mayor incentivo que se puede

ofrecer para intensificar esta complementariedad es la provisión de flujos de información y evaluaciones periódicas sobre las nuevas oportunidades que se están abriendo. Este es un proceso dinámico que está en permanente reajuste.

(2) Complementariedad directa

Esta supone una relación sistemática entre GI y PI, que puede ser del tipo *backward* o *forward linkage*. El primer tipo, mirando desde el punto de vista de la GI, se refiere a la subcontratación mediante la cual la PI asume la fabricación de componentes que utiliza la GI. El *forward linkage* se establece con la compra por parte de la PI de productos semiterminados para su posterior elaboración.

Ejemplos de actividades basadas en "elaboración posterior", son la armaduría de aparatos eléctricos y electrónicos; la manufactura de pinturas, insecticida, jabones; la fabricación de muebles, marcos, puertas, ventanas, etc. En todos estos casos, la PI adquiere de la GI las partes básicas, sean electrónicas, productos químicos o maderas tratadas, para someterlas al procesamiento final. En países desarrollados es frecuente que la GI proveedora preste también asesoría técnica sobre el mejor uso de los materiales o las distintas posibilidades de fabricación de productos finales.

Hay una gran abundancia de ejemplos de subcontratación en países desarrollados, lo que revela ser una práctica muy frecuente. Las empresas subcontratadas por las grandes corporaciones norteamericanas suman muchos miles. Du Pont, por ejemplo, se abastece de cerca de 30.000 empresas, de las cuales el 93 por ciento eran consideradas PI. De 26.000 proveedores de General Motors, el 64 por ciento tenía menos de 100 trabajadores [37]. Ejemplos similares pueden encontrarse para el caso de las grandes empresas automotrices, electrónicas y otras, europeas y japonesas.

Sin embargo, se ha detectado un diferente patrón de relacionamiento entre la GI y la PI subcontratante. En los casos norteamericano y europeo esas relaciones son consideradas de independencia, es decir, la PI es libre de contratar con más de una GI e incluso éstas estiman positivo que ello ocurra por la reducción de costos fijos que le significa a la PI, y por ende, de sus precios. En el caso japonés, en cambio, el diagnóstico es de relaciones muy dependientes, al punto que incluso se habla de empresas subordinadas o cautivas. La PI busca la seguridad de esa relación, la que es utilizada por la GI para imponer restricciones e incluso diferenciales monopsónicos de precios a la producción contratada. Otro costo que generalmente se impone a la PI es el del ajuste de períodos recesivos. Naturalmente este tipo de relaciones se ve favorecido por la existencia de un mercado laboral dualista, que permite una oferta de mano de obra no calificada a bajas remuneraciones y con alto grado de subempleo. Estas

37 Staley y Morse, *op. cit.*, p. 253.

condiciones, sin embargo, han estado evolucionando en el caso de Japón ante una creciente escasez relativa de mano de obra.

En PED la subcontratación es practicada en mucho menor escala que en PD. La tendencia que se ha observado es más bien la autosuficiencia. Hay varias razones que se aducen al respecto [38].

En primer lugar, el propio grado incipiente de desarrollo industrial significa una escasez de empresas de servicio y auxiliares, lo que induce la práctica de la autosuficiencia. Se genera así un círculo vicioso que hace difícil la puesta en marcha del sistema de subcontratación.

En segundo lugar, la falta de estándares rigurosos y estables de calidad es un obstáculo serio para la descentralización de la actividad industrial. La queja más frecuente de los ejecutivos industriales de empresas grandes es la falta de confiabilidad en los niveles de calidad de los bienes intermedios cuya producción subcontratan.

En tercer lugar, y relacionado con lo anterior, la falta de un consenso sobre una ética industrial, que se traduzca en cumplimiento de contratos de acuerdo a especificaciones técnicas, entregadas en la oportunidad y volúmenes requeridos, etc., conspira para que prevalezca una desconfianza hacia la subcontratación por parte de la GI. Existen numerosas opiniones de ejecutivos entrevistados quienes sostienen que debido a las razones mencionadas, a menudo los costos se recargan significativamente debido a incumplimiento de los subcontratantes, por encima de los costos bajo autosuficiencia.

Desde el punto de vista de políticas, la GI puede cumplir un rol importante en la superación de los obstáculos anteriores a través de la asesoría directa a la PI subcontratante. Los controles de calidad pueden ser realizados en la PI misma durante el proceso de fabricación y antes de obtener el producto terminado. La GI puede utilizar su mayor poder de negociación para adquirir la materia prima que la PI debe utilizar en mejores condiciones de precio y calidad.

4. SUGERENCIAS DE POLITICAS PARA LA PEQUEÑA INDUSTRIA

Se ha argumentado que la PI tiene el rol decisivo en la creación de empleo. No obstante, conviene definir las políticas de empleo teniendo en cuenta algunas premisas: 1) la solución del problema del empleo no depende de un sector en particular de la economía, sino de toda la orientación del proceso de desarrollo; 2) el objetivo de maximizar el empleo es menos un argumento en favor de la PI que en favor de una adecuada selección de bienes y técnicas; 3) frente a situacionse de emergencia, desde el punto de vista del empleo, es preferible emprender acciones de emergencia, como obras públicas, que pueden ser discontinuadas, antes que instalar actividades ineficientes que después será muy difícil eliminar.

38 *Ibid.*, p. 262.

Si el desarrollo de la PI debe mirarse como una contribución al desarrollo general de la economía, preservando al mismo tiempo ciertos niveles de eficiencia, ¿cómo se resuelve la necesidad de que contribuya también, y de un modo fundamental, a la expansión del empleo? El problema puede considerarse desde dos puntos de vista.

a) *Políticas para minimizar los efectos negativos sobre el empleo derivados de la modernización de la* PI.

Staley y Morse (1965) proponen líneas de políticas en esta dirección:

(1) Discriminar el cambio tecnológico: enfatizar las innovaciones en las nuevas actividades que introducen nuevos bienes; postergar o ir más lento en las innovaciones destinadas a sectores tradicionales o que van a reemplazar bienes tradicionales. Es preciso tener en cuenta las implicaciones sociopolíticas de una sustitución masiva de bienes tradicionales. Además, en una economía en que el capital es escaso, la sustitución prematura de técnicas tradicionales puede contribuir a un derroche de ese recurso. Es preferible asignar la inversión hacia actividades nuevas en la economía.

(2) Establecer "puntos focales de crecimiento" en zonas rurales, a fin de contribuir a la descentralización regional.

Todas estas medidas están destinadas a facilitar y a suavizar la transición de los sectores tradicionales de PI hacia la modernización, provocando al mismo tiempo un costo social mínimo. El camino del desarrollo no está basado en la protección indefinida de las técnicas y actividades obsoletas, pero tampoco en la irrupción desquiciadora de lo moderno, sin atención a los costos sociales. La transición involucra mayores o menores costos de desempleo. La minimización de ellos supone, entonces, políticas destinadas a facilitar la adaptación y el aprendizaje en plazos razonables de acuerdo a las condiciones históricas. El desarrollo es básicamente un proceso de aprendizaje de la población. Pero esto requiere tiempo, experimentación, prueba y error. Este debe ser el sentido más fundamental de una política de desarrollo.

b) *Políticas de generación de empleos*

No está demás reiterar que la expansión del empleo no puede ser sólo la responsabilidad del sector industrial, ni tan sólo de la PI. Todos los sectores de la economía deben contribuir a ese objetivo.

Con todo, el aporte de la PI puede maximizarse a través de la aplicación de diversas políticas que incentivan el uso más intensivo de trabajo y el ahorro de capital y otros recursos escasos.

Tres tipos de medidas generales permiten avanzar en esa dirección:

1) Promoción de tecnologías modernas apropiadas.

Debe erradicarse la idea de que para aumentar el empleo es necesario recurrir a tecnologías anticuadas o primitivas. No se trata de utilizar técnicas que se usaron en el pasado y que ya están superadas. Se trata, por el contrario, de utilizar el conocimiento científico y tecnológico moderno para diseñar equipos y técnicas apropiadas a la condición de abundancia de trabajo y escasez de capital. Es probable que incluso para cumplir esta finalidad sea preciso investigar y desarrollar nuevas tecnologías.

(2) Los precios de los factores.

Otro obstáculo importante que conspira en contra de una adecuada selección de técnicas y de productos es la aplicación de políticas de precios de factores distorsionadores de su uso racional. A menudo la PI demanda bajas tasas de interés o precios del capital inferiores a su costo de oportunidad.

El gran problema de la PI es la falta de acceso al capital, pero para facilitar éste es necesario reconocer el costo real del capital, dentro de los límites de lo razonable. Por otro lado, el precio del trabajo superior a su costo real sugiere la utilización de subsidios a su uso.

(3) Máxima utilización de los equipos de capital existentes.

Especialmente en el caso de la PI es frecuente encontrar un bajo ritmo de utilización de los equipos, debido al trabajo de un turno o a los días de feriado semanal. Uno de los mayores obstáculos al uso más intenso de los equipos es la preferencia de los pequeños empresarios de estar ellos mismos en la supervisión del trabajo y la desconfianza a delegar esas funciones en asistentes.

La modernización de los procedimientos administrativos, contables y de control, es un paso indispensable para facilitar la delegación de funciones y el mejor aprovechamiento de los equipos.

c) *Asistencia técnica y financiera*

El buen funcionamiento de una empresa industrial supone a su vez un adecuado funcionamiento de los mercados, tanto para la provisión de insumos, recursos y servicios, como para la venta de los productos. Hay una gran cantidad de servicios técnicos, administrativos y de programación que mientras más grande es la empresa, mayores posibilidades existen de que ellos sean generados en el mismo establecimiento. Este no es el caso de la PI, la que debe recurrir al mercado de consultorías para esos fines.

En países en desarrollo tales servicios no siempre existen en el volumen y calidad necesarios. Tampoco los pequeños empresarios suelen estar conscientes de la conveniencia de utilizarlos. De aquí que los gobiernos han debido asumir una función significativa en la provisión de servicios de asistencia técnica y consultoría, además de otras como el financiamiento, la capacitación técnica, etc. En países más avanzados, estas funciones suelen ser desempeñadas en forma complementaria por el sector público y por organismos privados, como asociaciones, federaciones industriales, o incluso por empresas contratantes.

Una revisión somera de diversas experiencias internacionales de apoyo institucional a la PI muestra que existen al menos cuatro problemás básicos de la PI latinoamericana que requieren nuevas formas de cooperación y asistencia. Ellos se refieren: 1) el uso de técnicas modernas de administración y de análisis contables y financieros; 2) criterios de evaluación de inversiones y estudios de factibilidad; 3) selección, compra y adaptación de tecnologías; 4) acceso a recursos crediticios.

Es probable que una gran proporción de los pequeños empresarios de América Latina estén conscientes de estos problemas y de las limitaciones que significan para su modernización. Sin embargo, el acceso de la PI a los recursos humanos calificados profesionalmente para abordar problemas como los enumerados de 1) a 3) es muy limitado. La asistencia técnica de organismos públicos tiene alcance limitado. Una posibilidad que en otras experiencias ha tenido gran importancia es la consultoría externa. En Japón, hacia fines de la década del 50, se dictaron algunas leyes tendientes a mejorar la calidad técnica de los servicios de consultoría. Se dio un gran énfasis al trabajo de diagnóstico del estado de las empresas, lo que permitió identificar posibilidades de aumento de la productividad sin necesidad de grandes desembolsos de capital. En el año 1959 se realizaron cerca de 32.000 diagnósticos individuales de empresas [39].

Los principales problemas de financiamiento de la PI surgen de bajos niveles de rentabilidad, que reducen las posibilidades de autofinanciamiento y escaso acceso a las fuentes externas de capital, por insuficientes garantías y avales.

El problema de las garantías que puede ofrecer la PI a las instituciones finacieras requiere otro tipo de enfoques. Básicamente el problema es del riesgo de insolvencia y como tal, requiere soluciones colectivas. El caso de Japón ofrece la experiencia de un sistema de seguro y reaseguro, el cual ha operado a través de una Corporación de Seguro de Crédito para la PI [40].

Las preguntas planteadas deberían ser centrales a una política de organización industrial destinada a desarrollar y hacer más eficiente la pequeña y mediana industria. ¿Ha ocurrido así en la práctica? Es decir, ¿han sido esos objetivos buscados por las políticas industriales en América Latina? Este es un tema de gran relevancia para una investigación.

39 Staley y Morse (1965), p. 343.
40 *Ibid.*

APENDICE ESTADISTICO

Cuadro A — Resumen General

	Pequeña Industria	*Mediana Industria*	*Gran Industria*	*Total*
ARGENTINA 1963				
Número de establecimientos	12.732	2.853	470	16.055
Personas ocupadas	262.229	309.267	353.087	924.583
Valor agregado (miles)	100.528.048	172.011.472	239.052.608	511.591.936
Fuerza Motriz (HP)	—	—	—	—
Valor agregado por persona ocupada	383,4	556,2	677,0	553,3
HP por persona ocupada	—	—	—	—
CHILE 1967				
Número de establecimientos	9.878	900	263	11.041
Personas ocupadas	113.388	83.369	124.399	321.156
Valor agregado (miles)	1.824.318	1.933.071	3.925.152	7.682.541
Fuerza Motriz (HP)	218.003	199.829	654.943	1.072.775
Valor agregado por persona ocupada	16,1	23,2	31,6	23,9
HP por persona ocupada	1,9	2,4	5,3	3,3
COLOMBIA 1968				
Número de establecimientos	6.385	858	264	7.507
Personas ocupadas	83.701	78.217	129.527	291.445
Valor agregado (miles)	2.612.423.680	5.165.690.880	10.378.264.576	18.156.376.064
Fuerza Motriz (HP)	227.962	225.270	669.425	1.122.657
Valor agregado por persona ocupada	31.211,4	66.043,1	80.124,3	62.297,8
HP por persona ocupada	2,7	2,9	5,2	3,9
COSTA RICA 1964				
Número de establecimientos	963	88	—	1.051
Personas ocupadas	13.358	9.289	—	22.647
Valor agregado (miles)	186.601.360	246.282.032	—	432.883.200
Fuerza Motriz (HP)	14.931	10.748	—	25.679
Valor agregado por persona ocupada	13.969,3	26.513,3	—	19.114,4
HP por persona ocupada	1,1	1,2	—	1,1

	Pequeña Industria	*Mediana Industria*	*Gran Industria*	*Total*
GUATEMALA 1965				
Número de establecimientos	810	155	22	987
Personas ocupadas	12.642	14.011	10.442	37.095
Valor agregado (miles)	25.343.488	39.889.776	31.489.408	96.722.672
Fuerza Motriz (HP)	—	—	—	—
Valor agregado por persona ocupada	2.004,7	2.847,0	3.015,7	2.607,4
HP por persona ocupada	—	—	—	—
MEXICO 1965				
Número de establecimientos	16.740	3.486	930	21.156
Personas ocupadas	268.773	369.229	478.281	1.116.283
Valor agregado (miles)	6.741.738	12.878.843	21.703.872	41.324.448
Fuerza Motriz (HP)	—	—	—	—
Valor agregado por persona ocupada	25,1	34,9	45.4	37
HP por persona ocupada	—	—	—	—
PARAGUAY 1963				
Número de establecimientos	1.441	66	—	1.507
Personas ocupadas	13.981	9.635	—	23.616
Valor agregado (miles)	1.756.773	2.876.986	—	4.633.759
Fuerza Motriz (HP)	22.414	30.395	—	52.809
Valor agregado por persona ocupada	125,7	298,6	—	196,2
HP por persona ocupada	1,6	3,2	—	2,2
PERU 1968				
Número de establecimientos	2.065	596	127	2.788
Personas ocupadas	41.248	57.740	52.791	151.779
Valor agregado (miles)	5.799.870	12.610.169	18.151.472	36.561.504
Fuerza Motriz (HP)	—	—	—	—
Valor agregado por persona ocupada	140,6	218,4	343,8	240,9
HP por persona ocupada	—	—	—	—

FUENTES DE DATOS

- Argentina: Censo de Manufacturas año 1963: Censo Nacional Económico, Industria Manufacturera, Resultados Generales Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Buenos Aires. Argentina. Se publica el siguiente quiebre por tamaño de establecimientos: 1-10, 11-25, 26-50, 51-100, 101-300, 301-500, 501-1.000, 1.001-3.000, 3.001 y más personas ocupadas.
- Chile: Censo de Manufacturas del año 1967: IV Censo Nacional de Manufacturas. Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago, Chile. Se publica el siguiente quiebre por tamaño de establecimientos: 5-9, 10-19, 20-49, 50-99, 100-199, 200-499, 500-999, 1.000 y más personas ocupadas.
- Colombia: Encuesta Industrial de 1968: La Industria Manufacturera en 1960, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, Bogotá, Colombia. Se publica el siguiente quiebre por tamaño de establecimientos: 1-4, 5-9, 10-14, 15-19, 20-24, 25-49, 50-74, 75-99, 100-199, 200 y más personas ocupadas.
- Costa Rica: Censo de Manufacturas del año 1964: III Censo de Industrias Manufactureras, 1964. Dirección General de Estadísticas y Censos, San José, Costa Rica. Se publica el siguiente quiebre por tamaño de establecimientos: 1-4, 5-9, 10-19, 20-29, 30-39, 40-49, 50-59, 60-69, 70 y más personas ocupadas.
- Guatemala: Censo de Manufacturas año 1965: Censo Nacional Económico, Industria Manufacturera. Dirección Nacional de Estadísticas, Guatemala. Se publica el siguiente quiebre por tamaño de establecimientos: 1-2, 3-4, 5-9, 10-14, 15-19, 20-29, 30-49, 50-99, 100-199, 200-299, 300-399, 400-499, 500 y más personas ocupadas.
- México: Censo de Manufacturas año 1965: VIII Censo Industrial, 1965. Dirección General de Estadística, México D.F., México. Se publica el siguiente quiebre por tamaño de establecimientos: 1-5, 6-15, 16-25, 26-50, 51-75, 76-100, 101-250, 251-500, 501 y más personas ocupadas.
- Paraguay: Censo de Manufacturas año 1963: Censo Industrial 1963, Dirección de Estadísticas y Censos. Asunción, Paraguay. Se publica el siguiente quiebre por tamaño de establecimientos: 1-4, 5-9, 10-19, 20-49, 50-99, 100 y más personas ocupadas.
- Perú: Censo de Manufacturas año 1968: Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, Lima, Perú. Se publica el siguiente quiebre por tamaño de establecimientos: 10-14, 15-19, 20-49, 50-99,100-199, 200-499, 500 y más personas ocupadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ABE, M. A. (1972), "The Growth Path of Firms and the Development Process of The Economy: The Case of Japan", *The Developing Economies*, June.

ALVES, D. (1973), "The choice of technology in Ecuatorian Manufacturing Industries", Ph. D. Thesis in Progress, Yale University.

ARROW, K., CHENERY, H., MINHAS, B., & SOLOW R. (1961), "Capital-Labor Substitution and Economic Efficiency", *Review of Economic and Statistics*, August.

BERNDT, E. R. & CHRISTENSEN, L. R. (1973), "The translog function and the substitution of equipment structures and labor in U.S. manufacturing, 1929-1968", *Journal of Econometrics* 1, 1, pp. 81-113.

COHEN, B. (1975), *Multinational Firms and Asian Exports*, New Haven, Yale Univ. Press.

CORBO, V. y MELLER, P. (1979), "The traslog production function: Some evidence from establishment data", *Journal of Econometrics*, Vol. 10, Nº 2, junio.

FARRELL, M. J. (1957), "The Measurement of Productive Efficiency", *Journal of the Royal Statistical Society*, Serie A, vol. 120, Part 3.

FLEMING, M. C. (1970), "Inter-Firm Differences in Productivity and their Relation to Occupational Structure and Size of Firm", *The Manchester School*, March, 223-246.

GARCÍA, N. y P. MELLER (1978), "Diferenciales de remuneraciones y coexistencia de establecimientos de distinto tamaño: México 1965-1975", Documento de Trabajo Nº 155, PREALC, septiembre.

GREGORY, R. G. & D. JAMES (1973), "Do New Factories Embody Best Practice Technology", *Economic Journal*, December.

GRILICHES, Z. (1967), "Production Functions in Manufacturing: Some Preliminary Results", en ed., M. Brown, *The Theory and Empirical Analysis of Production*, N.B.E.R., New York.

GRILICHES, Z. y RINGSTAD, V. (1971), *Economies of Scale and the Form of the Production Function*, North-Holland, Amsterdam.

HILDEBRAND, G. H. y LIU, T. C. (1965). *Manufacturing Production Functions in the U.S., 1957*, Humphrey Press.

HOSONO, A. (1976), "Industrialización y empleo: experiencia en Asia y estrategia para América Latina", *Revista de la CEPAL*, segundo semestre.

KATZ, J. (1978), "Desarrollo industrial, tecnología e intercambio comercial", trabajo presentado al "Seminario sobre Areas Prioritarias de Investigación: Economía Internacional y Países en Desarrollo", CIEPLAN, Santiago, mayo.

MADDALA, G. S. & KADANA, J. B. (1967), "Estimation of Returns to Scale and the elasticity of Substitution", *Econometrica*, July, pp. 418-423.

MARFÁN, M. (1977), "Desagregación de matrices de insumo-producto", *Notas Técnicas* Nº 4, CIEPLAN, *septiembre*.

MELLER, P. (1975), "Production Functions for Industrial Establishments of Different Sizes: The Chilean Case", *Annals of Economic and Social Measurement*, 4/4, pp. 595-634.

MELLER, P. (1976), "Efficiency Frontiers for Industrial Establishments of Different Sizes", *Explorations in Economic Research*, vol. 3, Nº 3, Summer, pp. 379-407.

MELLER, P. (1979), "Aspectos cuantitativos de la pequeña y mediana industria de América Latina", mimeo, CIEPLAN.

MELLER, P. y M. MARFÁN (1977), "Pequeña y gran industria: generación de empleo y sectores claves", *Estudios CIEPLAN* Nº 20, diciembre.

MORAWETZ, D. (1974), "Employment implications of industrialization in Developing Countries: A Survey", *Economic Journal*, September.

MUÑOZ, O. (1977), "Dualismo, organización industrial y empleo", *Estudios CIEPLAN* Nº 19, noviembre.

NAM, Ch. H. (1975), "Economies of Scale and Production Functions in South-Korean Manufacturing", unpublished PH. D. Thesis, University of Minnesota, August.

NELSON, R. (1968), "A Diffusion Model of International Productivity Differences in Manufacturing Industries", *American Economic Review*, December.

NELSON, R., SCHULTZ, T., y SLIGHTON, R. (1971), *Structural Change in a Developing Country*, Princeton Univ. Press.

OECD (1974), *Transfer of Technology for Small Industries*, Development Center of the OECD, Paris.

OHKAWA, KAZUSHI (1976 y 1977), "Japan's Historical Development Experience and the Contemporary Developing Countries: Issues for Comparative Analysis", mimeo International Development Center of Japan, March.

OIT (1970), *Hacia el pleno empleo*, Ginebra.

OZAWA, K. y ROSOVSKY, H. (1973), *Japanese Economic Growth*, California, Stanford, Univ. Press.

PACK, H. (1974), "The Employment-Output Trade-Off in LDC's - A Microeconomic Approach", *Oxford Economic Papers*, November.

PENROSE E. (1972), *The Theory of Growth of the Firm*, Basil Blackwell, Oxford.

PINTO, A. (1965), "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *Trimestre Económico* Nº 125, enero-marzo, págs. 3-69.

PINTO, A. (1970), "Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina", *Trimestre Económico* Nº 145, enero-marzo, pp. 83-100.

PINTO, A. y DI FILIPPO, A. (1974), "Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso en América Latina", en ed. A. Foxley, *Distribución del Ingreso*, F.C.E., México.

PREBISCH, R. (1972), "The role of small scale industry in the absorption of manpower", mimeo, Washington.

SALTER, W. E. G. (1961), *Productivity and Technical Change*, Cambridge Univ. Press.

SCHUMACHER, E. F. (1972), "The Work of the Intermediate Technology Development Group in Africa", *International Labor Review*, vol. 106, July.

SIECA (1975), "La demanda de trabajo en Centroamérica. Un enfoque Neoclásico", mimeo, Programa ECIEL, Seminario de Lima, Grupo de Empleo.

SOUZA, P. y TOKMAN, V. (1977), "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas", mimeo, PREALC.

STALEY, E. y MORSE, R. (1965), *Modern Small Industry for Developing Countries*, Mac Graw-Hill, N. Y.

STEWART, F. (1974), "Technology and Employment in LDC's", en ed. E. O. Edwards, *Employment in Developing Nations*, Columbia Univ. Press, New York, pp. 83-132.

TAJIMA, MUTSUO (1977), "Small-Medium Scale Manufacturing Industry: Further Evidence in a Comparative Study of Japan and Developing Nations", mimeo, August.

TOKMAN, V. (1975), "Distribución del ingreso, tecnología y empleo", Cuadernos del ILPES Nº 23, febrero.

WATANABE, T. P. (1965), "Economic Aspects of Dualism in the Industrial Development of Japan", *Economic Development and Cultural Change*, April.

WHITE, L. J. (1978), "The Evidence on Appropriate Factor Proportions for Manufacturing in Less Developed Countries: A Survey", *Economic Development and Cultural Change*, V. 27, Nº 1, October, (27-60).

1

COLECCION

estudios CIEPLAN

inflación : Brasil y Chile

ALEJANDRO FOXLEY

pequeña industria

PATRICIO MELLER / OSCAR MUÑOZ

financiamiento externo

JUAN EDUARDO HERRERA / JUAN MORALES

aranceles, empleo e integración

RICARDO FFRENCH-DAVIS

NOTAS
TECNICAS
Nº 13

POLITICA ARANCELARIA, EMPLEO E INTEGRACION ECONOMICA *

RICARDO FFRENCH-DAVIS **

En la literatura teórica, el análisis del impacto del intercambio comercial sobre el empleo está estrechamente ligado al modelo de Heckscher-Ohlin (HO). En virtud de este modelo la apertura al exterior de los países en desarrollo, categoría que se identifica con la abundancia relativa de mano de obra, promueve la expansión del empleo en esas economías. Esto es, el intercambio comercial de los países en desarrollo les permitiría especializarse en la exportación de bienes intensivos en mano de obra (BIT) e importar los bienes intensivos en capital (BIK).

La extensión de la misma teoría al caso de varios países, señala que las economías de desarrollo intermedio o semi-desarrollados (PSD) exportarán bienes BIT a las naciones industrializadas (PI) y exportarán BIK a las de menor desarrollo (PMD) [1]. De esta concepción se desprende que la integración de países en desarrollo tendería a promover el intercambio de bienes que contribuirían menos a la generación de empleos que el comercio con los PI.

Son conocidas todas las limitaciones de que adolece el modelo en referencia. Aportes teóricos y empíricos relativos a los recursos naturales, capital humano, ciclo de la tecnología y significación del mercado interno

---

* Este documento forma parte del Programa de Investigaciones convenido entre CIEPLAN y el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT.

** Agradezco los comentarios de R. Cortázar, P. Meller y E. Tironi.

1 Véase Krueger (1976). Algunas calificaciones importantes se exponen en Corbo y Meller (1978).

han ocupado un lugar importante, acotando en forma significativa el campo de acción del modelo de Heckscher-Ohlin [2] Por otra parte, la consideración del rol que desempeñan las economías de escala y las dificultades de acceso a los mercados de manufacturas de los PI limitan también la validez del modelo HO [3]. Por último, la presencia de distorsiones y desequilibrios de los mercados de bienes y factores de los países en desarrollo puede llevar a patrones de especialización diferentes a los que indica el modelo HO en su versión estándar.

Es indudable que, no obstante las limitaciones de que adolece, el modelo HO desempeña un rol en explicar la naturaleza de las corrientes de intercambio comercial. Sin embargo, las calificaciones que amerita pueden modificar seriamente algunas recomendaciones de política que se derivan del modelo. Por ejemplo, las que se refieren a que existiría (i) una relación positiva entre grado de apertura al exterior y empleo en los países en desarrollo, al margen de cuáles sean los puntos de partida y de llegada; y (ii) un impacto negativo sobre el empleo del comercio entre países en desarrollo, al margen de cómo se promueva ese intercambio [4].

Este artículo persigue un objetivo muy específico. El análisis se sitúa en el contexto de economías con desequilibrios en el mercado laboral, sea desocupación abierta o diferenciales de productividad (segmentaciones del mercado). En el correspondiente marco *subóptimo* se examina el efecto que políticas selectivas de comercio exterior pueden ejercer sobre el nivel de empleo y el bienestar económico [5]. El análisis se centra en el estudio de los efectos de un arancel selectivo, cuya estructura se relaciona positivamente con la intensidad de uso de mano de obra de las diferentes actividades productivas.

Sin que se pretenda que la política arancelaria pueda resolver por sí sola el grave problema de desempleo en los países en desarrollo, se demuestra que la aplicación de una política arancelaria selectiva puede contribuir en forma eficiente a ampliar el número de ocupaciones productivas. Naturalmente sus efectos son reforzados en caso de que simultáneamente se apliquen subsidios selectivos a las exportaciones.

---

2 Algunas de las contribuciones más significativas están reproducidas en Baldwin y Richardson (1974).

3 En los países industrializados existen restricciones a la importación de productos exportables característicos de los países en desarrollo; uno de los ejemplos más significativos consiste en el "Convenio Textil". Además, el perfil arancelario de países como los Estados Unidos tiende a discriminar en contra de importaciones intensivas en mano de obra; véase Stern (1975), p. 37. Por último, cabe mencionar la creciente proporción del comercio internacional que se realiza entre subsidiarias de las corporaciones transnacionales, lo que involucra una forma de segmentación de los mercados mundiales.

4 Por ejemplo, Anne Krueger sostiene que "una interpretación natural de este fenómeno es que las perspectivas para el comercio entre países en desarrollo son en realidad limitadas" y "que es previsible que (ese comercio) aumente el desequilibrio en la disponibilidad de factores" (Krueger, 1978, p. 273).

5 Aquí no se abordará la discusión respecto de formas alternativas de enfrentar los desequilibrios del mercado laboral. Véase Corden (1974, cap. 3).

En la sección 1 se analizan los efectos del arancel sobre la estructura de la producción y el empleo en un país que actúa en forma unilateral. En la sección 2 el estudio se extiende a un grupo de países que opera en forma conjunta, y se examinan algunos aspectos analíticos específicos que surgen en un proceso de integración económica al elaborar una política arancelaria común.

I. PERFIL DE LA PROTECCION ARANCELARIA Y EMPLEO

El rol de la política arancelaria adquiere significación cuanto mayores son los desequilibrios y distorsiones de los mercados de los países en desarrollo, y cuanto más difícil es su remoción por otros medios. En consecuencia, el análisis y diseño de las políticas económicas deben enmarcarse en el contexto de la teoría de la "segunda mejor alternativa".

El arancel puede discriminar entre la importación de bienes según su destino o su origen o las características de sus procesos de producción, y entre la sustitución de importaciones (SI) y el fomento de exportaciones (PX). Sin embargo, la regulación del arancel aplicable a determinado bien no permite diferenciar *directamente* entre alternativas tecnológicas para la producción de ese bien; por otra parte, genera efectos sobre la composición del consumo, que se contraponen con los que ejerce sobre la producción. Sobre estas dos últimas características se basa, comúnmente, la teoría convencional del comercio internacional para rechazar el uso de aranceles como instrumento activo de asignación de recursos. La argumentación en favor de utilizarlos destaca, entre otros, la capacidad que poseen de promover cambios de la estructura productiva. En efecto, mediante modificaciones de la composición de la producción puede alterarse la demanda relativa por distintos factores productivos. La política arancelaria, al mismo tiempo, puede emplearse para regular la trasmisión hacia la economía nacional de la inestabilidad originada en el exterior, atenuando así una de las fuentes de desocupación estructural. Por último, el arancel puede proveer ingresos aduaneros al gobierno, fondos que, por ejemplo, permiten financiar subsidios a las exportaciones.

La diferenciación de los niveles de protección, según las características de los procesos productivos, ha sido poco utilizada en la práctica, a pesar de constituir la base más sólida de sustentación de la protección arancelaria y de la promoción de exportaciones. Los aspectos susceptibles de ser considerados son numerosos. No obstante, los esfuerzos de investigación que se han hecho en este terreno (JUNAC, 1979), han llevado a la selección de algunos argumentos básicos que reflejan problemas comunes a muchos países en desarrollo, y que pueden ser enfrentados con el arancel. Estos son ilustrados por tres categorías de características de las actividades productivas: la intensidad de uso de trabajo y capital, el grado de incipiencia de la actividad y su capacidad de mejorar la productividad mediante el aprendizaje, y las repercusiones de la actividad en refe-

iencia sobre el resto de la economía nacional. Las diversas actividades productivas difieren entre sí en estos tres aspectos; por lo tanto, la graduación de la protección efectiva, de acuerdo a las características de cada actividad, permite impulsar una sustitución (promoción) selectiva de importaciones (exportaciones) [6].

El análisis que sigue se concentra en el estudio de desequilibrios del mercado laboral, examinando primero los efectos de un diferencial de remuneraciones en un contexto de pleno empleo y luego una situación de desempleo. Ambos tipos de desequilibrios repercuten negativamente sobre la capacidad del mercado para reflejar el costo de oportunidad de la mano de obra.

1. DESEQUILIBRIOS DEL MERCADO LABORAL

Con frecuencia la remuneración real del trabajo en la actividad manufacturera es superior a la que recibe en a agricultura [7]. Aparte de diferencias compensadoras correspondientes a entrenamiento previo, es probable que subsista un diferencial (Hagen, 1958). Este puede deberse, entre otros motivos, a que (i) el poder sindical de los trabajadores ocupados en actividades fabriles modernas es mayor; ii) en las economías en desarrollo el nivel de empleo agrícola tiende a encontrarse en una prolongada etapa de contracción, frente a tendencias expansivas de la actividad industrial; (iii) en el sector tradicional (más en el medio rural, pero también en segmentos del área urbana) la productividad marginal del trabajo es menor que la media; a su vez, los ingresos por trabajador tienden a estar determinados por la productividad media en la actividad respectiva. Por consiguiente, el éxodo de trabajadores desde ese sector reduce la producción en un valor menor que el del ingreso del trabajador migrante. Si esa mano de obra tenía una productividad marginal nula, se da el caso de "oferta ilimitada" de Lewis (1954) [8]; y (iv) el salario de los trabajadores es superior en el sector urbano pero la probabilidad de permanecer desocupado y sin ingreso es mayor que en las áreas rurales (Harris y Todaro, 1970). En consecuencia, según esta hipótesis, la brecha entre las remuneraciones rurales y urbanas reflejaría diferencias compensadoras en el lado de la oferta: esto es, el ingreso *esperado* por el trabajador que se desplaza desde el campo a la ciudad sería equivalente al recibido en una actividad rural.

6 Dos problemas empíricos claves consisten (i) en la elección de los criterios que se adopten para agrupar las miles de actividades económicas en un número operable de categorías, y (ii) en la estimación del valor que se le imputa a las mencionadas características de los diversos procesos productivos. El grado de desarrollo tecnológico, el nivel de industrialización y el funcionamiento de los mercados de factores influyen sobre el nivel y sobre la estructura de los márgenes de protección recomendables en cada país; véase JUNAC (1979), sección II. Por otra parte, el comportamiento de la oferta de trabajo y de las remuneraciones influye también sobre la situación ocupacional resultante.

7 Véase PREALC (1976), pp. 29-31.

8 La argumentación es también válida para segmentos importantes del sector "informal" urbano.

En síntesis, cualquiera que sea el origen de los desequilibrios del mercado laboral, el costo de contratar un trabajador en el sector industrial tendería a ser mayor que su costo de oportunidad para el país o precio social [9].

Retornemos entonces al caso simple de un solo desequilibrio: salarios industriales mayores que los que recibiría el mismo trabajador en la agricultura.

Tengamos dos bienes (X, el producto rural, y M el urbano) y dos factores de producción, trabajo (T) y capital (K), que son remunerados de acuerdo al valor de su productividad marginal. La producción de M enfrenta un costo de T permanentemente superior al que soporta la producción de X; con el objeto de simplificar el análisis, se supone que la brecha entre el costo de T, en ambos usos, es un porcentaje constante. En el gráfico 1 se diagraman las posiciones de equilibrio resultantes de diversas alternativas, dados los supuestos estándares en el modelo de Heckscher-Ohlin [10].

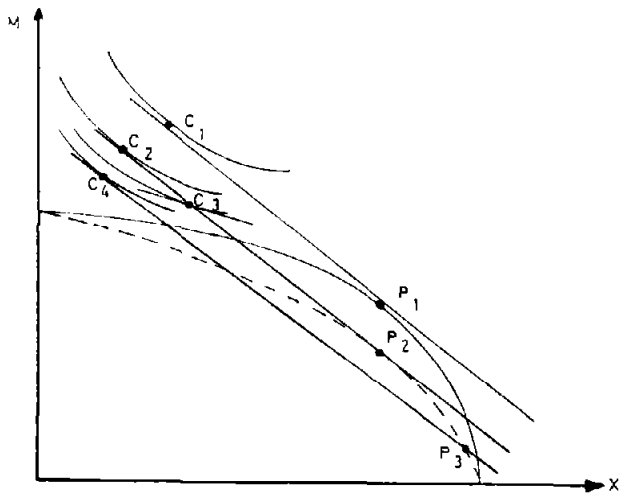


GRAFICO 1

Debido a la diferencial de remuneraciones, el valor de la productividad marginal del trabajo diferirá en la producción de X y M, lo que acarreará un nivel efectivo de producción inferior al óptimo; la pérdida correspondiente está reflejada por la brecha entre la curva de transformación superior (óptima) y la curva punteada (subóptima). Aparte de la

9 El precio sombra de la mano de obra puede ser incluso negativo, en un caso análogo al de "crecimiento empobrecedor". Sin embargo, también hay un caso especial en que el salario industrial es igual al costo de oportunidad. Véase Bhagwati y Srinivasan (1978, pp. 109-13).

10 Los supuestos que se utilizan aquí se describen en Ffrench-Davis (1978), cap. II.

distorsión en la combinación de factores, se genera una entre la tasa marginal de transformación en la producción social y la de mercado. En otros términos, *se obtienen dos medidas de las ventajas comparativas: a precios sociales y a precios de mercado.* En efecto, en el contexto descrito, el productor de M visualiza, y soporta efectivamente, costos de mercado superiores al costo de oportunidad de los recursos que insume en su producción. Por ello, en lugar de situarse en un punto de producción P_2, en el que la tasa marginal de transformación de la economía (una tangente de la curva punteada) sea igual a los términos del intercambio, se ubicará en un punto hacia la derecha, con un nivel de producción de M inferior y de X superior al deseable. Ello se refleja en el punto P_3. Allí, los costos relativos de mercado son iguales a los términos del intercambio, que cortan la curva de transformación subóptima en P_3. Por el contrario, la tasa social de transformación en la producción (unidades de M que se sacrifican al producir una unidad más de X), que mide las ventajas comparativas sociales o costos relativos sociales de producción, corresponde a la tangente en el punto P_3; la dirección de la brecha entre esta tangente y la relación de precios del intercambio indica que al país le conviene promover la producción de M, expandiéndola hasta el punto P_2, lo que posibilitaría elevar el consumo desde C_4 hasta C_2 o C_3, según el mecanismo que se utilice.

Reiterando el supuesto de que existe exclusivamente *una* distorsión —un diferencial de remuneraciones— se puede hacer un recuento del efecto de diferentes medidas de política económica sobre la producción y el consumo.

Un subsidio (impuesto) a la producción de M (X) o un arancel a la importación de M permiten desplazar la estructura de la producción desde P_3 hasta P_2. En cambio, un subsidio a la mano de obra empleada en M permite llegar hasta el nivel óptimo P_1. En lo tocante al consumo, el subsidio a la mano de obra en el sector M lleva hasta C_1; el subsidio a la producción conduce a C_2, y el arancel a C_3. Aunque los dos últimos instrumentos surten efectos idénticos sobre la producción (estructura descrita por P_2), difieren en su incidencia sobre el consumo, debido a que el arancel hace que el consumidor enfrente precios relativos distintos a los internacionales; dados los supuestos, el consumo de M resulta menor en caso de adoptarse la alternativa arancelaria [11].

Los diferenciales de remuneraciones constituyen sólo uno de los desequilibrios relacionados con el mercado laboral. Las diversas formas de desocupación y el subempleo, constituyen también problemas graves y persistentes en la mayoría de los países en desarrollo [12]. Todos los pro-

11 Debido a la relación entre las tres opciones expuestas, en los escritos neoclásicos se sostiene que el subsidio al factor, el subsidio al producto y el arancel representan, respectivamente, la mejor opción, la segunda mejor y la tercera mejor opción de política económica. Esta ordenación debe ser revisada en forma significativa cuando existen otros desequilibrios. Véase Ffrench-Davis (1978), cap. VII.

12 Un análisis sistemático de los diversos problemas de empleo y su relación con la tecnología y el desarrollo se presenta en Sen (1975).

blemas ocupacionales mencionados suelen generar diferencias entre costos sociales y precios de mercado. En consecuencia, en la medida que esos desequilibrios subsistan, las ventajas comparativas de mercado resultarán distorsionadas. Por consiguiente, los desequilibrios del mercado laboral proveen una base para la protección de las actividades cuya expansión puede contribuir a atenuar esos desequilibrios.

b) *Aranceles selectivos óptimos*

Ahora podemos abandonar el mundo de dos bienes, y concentrar el análisis en los efectos del arancel sobre el mercado de un determinado bien importable. En el marco de una economía en desarrollo, con desequilibrios y distorsiones, encontraremos un concepto de "arancel óptimo" distinto al que optimiza los términos del intercambio.

La protección efectiva óptima será positiva para las actividades sustituidoras de importaciones que en términos sociales son más rentables que lo que señala el mercado, y viceversa[13]. Con el objeto de definir la magnitud óptima de la protección, desarrollaremos un análisis geométrico, referido a un sustituto de importaciones, que muestra los efectos asignadores del arancel, a precios sociales y de mercado.

Las condiciones en que se desarrolla el análisis se describen en el gráfico 2. Sea P_i el precio de importación CIF (expresado en moneda nacional) del producto M, que se supone mide su costo social; D y O representan la demanda y oferta nacional, a precios de mercado; O' muestra la oferta a precios sociales, dada una distorsión de la estructura interna de producción originada en una brecha entre el salario de mercado y el de oportunidad.

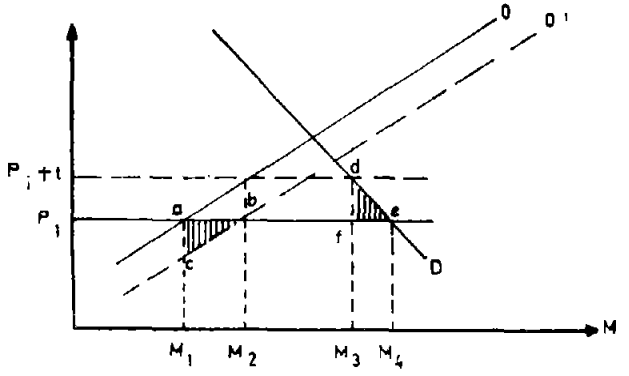


GRAFICO 2

13 Desde un punto de vista macroeconómico, las actividades extensivas en mano de obra (urbana y/o no calificada o de todo tipo, según la clase de desequilibrio prevalente que se intenta remediar) serán desprotegidas, por cuanto recibirían un arancel efectivo o un subsidio efectivo menores que el "promedio ponderado" de la protección efectiva no corregida por el ajuste que experimenta el tipo de cambio de "equilibrio".

Con importación libre, ésta alcanzará a M_1M_4, la producción será M_1 y el consumo será M_4. Supóngase que el gravamen (t) sobre la internación del producto importado se fija en un nivel equivalente al de la diferencia estimada entre los costos de mercado y los costos sociales de producción interna de M; esto es, la distancia vertical entre O y O'. Después de imponer la tarifa t, el precio en el mercado interno pasa a ser P_1+t, la producción nacional se expandirá hasta M_2, y las importaciones y el consumo se contraerán hasta M_2M_3 y M_3, respectivamente.

La expansión de la producción significa la utilización de recursos productivos que tienen un costo de oportunidad igual al área M_1cbM_2. Esa actividad representa un ahorro de divisas por un valor social equivalente a M_1abM_2. Por lo tanto, la producción interna de M_1M_2 arroja una economía neta de recurso equivalente al área achurada *abc*, que es el máximo que puede lograrse mediante incrementos de la producción del artículo en estudio.

Por otra parte, si D representa la demanda social, la restricción del consumo hasta M_3 involucra un ahorro de recursos igual al área M_3feM_4 y una reducción de bienestar igual a M_3de M_4. De esta manera —bajo los supuestos utilizados— la contracción del consumo representa una pérdida de bienestar igual al área achurada *def*.

La protección arancelaria de la industria en referencia puede tener un saldo neto positivo o uno negativo. En términos gráficos, dependerá de la comparación entre *abc* y *def*. La relación entre las dos áreas está determinada por factores tales como la magnitud de la brecha entre O y O', y el efecto-precio sobre las cantidades ofrecida y demandada de M. En el caso diagramado, en que el efecto-precio sobre la oferta es mayor que aquel sobre la demanda, los beneficios netos de la tarifa son claramente positivos. Sin embargo, cualquier aumento *adicional* de la tasa de protección reduciría la eficiencia en la producción y, dados los supuestos, incrementaría el costo en el lado del consumo [14].

En el contexto descrito, el "arancel óptimo" debe ser menor que t, pues a este nivel su beneficio marginal es cero y su costo marginal por cada unidad de M que se deja de consumir es *df*. Por lo tanto, cualquier gravamen aduanero superior a t acarreará solamente costos, tanto en el lado de la producción como del consumo. El "arancel óptimo", que es el que maximiza los beneficios netos de la protección aduanera, será aquel que hace el beneficio marginal de la protección (diferencia entre el precio social P_1 y el costo social marginal de producción, multiplicada por el cambio de la cantidad ofrecida) igual al costo marginal (diferencia entre el precio social P_1 y el precio de mercado P_1+t, multiplicada

14 En presencia de bienes intermedios se pueden registrar situaciones diferentes. Por ejemplo, un incremento de la protección efectiva puede realizarse en combinación con una disminución del arancel nominal.

por el cambio de la cantidad demandada) [15]. La producción nacional correspondiente a ese "arancel óptimo" será inferior a M_2, y el consumo superior a M_3. En consecuencia, dados los supuestos neoclásicos convencionales, los aranceles aduaneros constituyen sólo la "segunda mejor alternativa". La primera consiste, en este caso en particular, en la concesión de un subsidio por unidad producida. En efecto, un incentivo igual al monto estimado de la brecha entre costos sociales y de mercado por unidad de M también elevará la producción nacional hasta M_2, en tanto que el consumo se mantendrá al nivel M_4 y las importaciones se reducirán sólo hasta M_2M_4.

En la medida que existan distorsiones en el lado del consumo, el área bajo la curva de demanda no representará correctamente el bienestar de los usuarios. En particular, si la demanda es dependiente de la oferta, si los horizontes de maximización son estrechos, si las preferencias son difusas o si la distribución del ingreso no es deseable, los cambios de precios relativos y los efectos redistributivos que genera el arancel pueden hacer que lo que la teoría ortodoxa presenta como costos inequívocos del arancel puedan ser neutros o constituir beneficios en la realidad. Por lo tanto, con el propósito de no desviar la atención del foco de este trabajo, en lo que sigue se omitirá la consideración de los efectos de bienestar en el consumo, concentrando el análisis en los efectos sobre la producción [16].

En síntesis, entonces, siempre que el costo marginal social de producción de un sustituto de importaciones sea inferior al costo social de importación, mediante la aplicación o incremento de la protección aduanera se podrá mejorar la eficiencia en el uso de los recursos nacionales y, por ende, elevar el bienestar nacional potencial.

Anteriormente hemos señalado que O' representa la oferta social, dada una distorsión interna. Como ésta se localiza en un factor de producción, en cuanto haya sustitución entre T y K, afectará no sólo el nivel de los costos de mercado sino también su composición y la combinación física de T y K. En efecto, si M enfrenta un costo de mercado de la mano de obra (W_m) que supera su costo social (W_s), ello recarga sus costos de producción en proporción a la participación que alcanza la mano de obra sobre el total. Al mismo tiempo, en la medida que sea posible sustituir trabajo por capital, la distorsión del precio relativo de los factores empuja a la utilización de técnicas más *intensivas* en el uso del

15 Nótese que se supone que el precio externo de M no es afectado por la tarifa. De lo contrario, ésta cumpliría dos roles positivos en forma simultánea, dentro de ciertos rangos. El arancel óptimo es superior en presencia de las dos distorsiones que frente a cada una aislada.

16 En el lado de la producción también coexisten numerosos desequilibrios. La corrección de sólo una distorsión, como es sabido, puede reducir la eficiencia de la asignación de recursos, en lugar de acrecentarla. Por ello, es recomendable procurar enfrentar en forma coordinada todas las distorsiones más importantes. Indudablemente, es frecuente que los desequilibrios laborales sean uno de los más significativos.

capital. En consecuencia, aparte de la oferta de mercado, existen dos funciones de oferta a precios sociales. Una subóptima (O'), que estima el costo social de producción sobre la base de la combinación de factores que se registra en el mercado. Otra, que es la óptima y que no está dibujada en el gráfico 2, se construye sobre la base de la combinación de factores socialmente más eficientes, por lo que implica costos de producción más bajos que los de la anterior [17].

Mediante la política arancelaria descrita se logra que la economía opere a lo largo de la curva de oferta social subóptima. En efecto, el desequilibrio del mercado laboral significa que los costos de mercado superan a los sociales en el producto del diferencial de costos por unidad de trabajo ($W_d = W_m - W_s$) por el volumen de mano de obra empleada. En términos porcentuales, es igual al producto de la participación del trabajo en los costos de mercado (α) por la diferencia porcentual entre la remuneración de mercado y la social ($W_{dm} = W_d/W_m$). Por lo tanto, $\alpha \cdot W_{dm}$ representa la diferencia porcentual entre ambas curvas de oferta, medida respecto de la de mercado [18].

Mediante un subsidio a la producción igual a s ($= \alpha W_{dm}$) la oferta de mercado se desplaza hasta O'. Mediante una tarifa igual a t ($= s/(1-s)$ se logra un resultado idéntico, en términos de producción del sustituto de importaciones; esto es, el volumen M_2 del gráfico 2. La simetría entre los efectos-producción de subsidios y tarifas persiste mientras la importación no se elimine en su totalidad. En consecuencia, el subsidio a la producción y el arancel "óptimos" movilizan la misma cantidad de recursos hacia la producción de M.

Además de la dirección de los efectos de aranceles y subsidios, es importante determinar cuál es la magnitud de las diferencias entre ambos. Los parámetros claves son la elasticidad de sustitución entre factores en cada actividad y los coeficientes trabajo/capital de las diversas actividades económicas. En un caso de sustitución de importaciones incompleto, si no hubiese posibilidades de modificar la combinación de factores al interior de la actividad respectiva (incluidos los efectos indirectos sobre sus insumos), la tarifa ejercería el mismo efecto-producción que un subsidio equivalente a la mano de obra. Esta restricción tecnológica implica que sólo habría sustitución interindustrial o macroeconómica entre ambos factores; en este caso, la tarifa selectiva "óptima" permite que la

17 La distorsión en la combinación de factores significa que el mercado opera en una curva de transformación inferior a la óptima; la distorsión en el nivel de los costos de producción implica que el mercado opera a lo largo de esta curva subóptima de producción, equilibrándose en un punto en que los términos del intercambio difieren de la tasa marginal social de transformación (subóptima). Véase el gráfico 1, punto P_3.

18 La estimación es sólo aproximada. La fórmula precisa implica un coeficiente referido a la participación de la mano de obra en los costos medios sobre la base de la combinación subóptima y del salario social.

economía opere a lo largo de la oferta social óptima. Por el contrario, si las diferentes actividades económicas se realizan con coeficientes técnicos idénticos, la política arancelaria resultaría ineficaz como mecanismo promotor del empleo: sólo habría posibilidad de sustitución intraindustrial o microeconómica (supuesto que haya sustitución entre factores).

Los antecedentes empíricos disponibles indican que las intensidades de uso de factores de producción parecen diferir en forma significativa de unos bienes a otros (García y Mezzera, 1976; Lydall, 1975; JUNAC, 1979); además, la posición relativa de cada rubro es aproximadamente similar en distintos países (Teitel, 1975), lo que sugiere que la sustitución entre factores que se realiza no alcanza a revertir la intensidad relativa de uso de dichos factores en un número significativo de actividades. Por otra parte, dada la tecnología disponible para los países en desarrollo, las posibilidades de sustitución entre factores (aun cuando las hay) son relativamente limitadas dentro de cada actividad económica. En consecuencia, los antecedentes empíricos sugieren que (i) la brecha entre O' y O" sería de magnitud reducida, y (ii) la brecha entre O y O' (esto es, entre la oferta de mercado y la subóptima) variaría en forma significativa de un rubro a otro. Ambos aspectos señalan que la política arancelaria puede desempeñar un rol positivo como instrumento promotor del empleo productivo, por intermedio de su impacto sobre la estructura de la producción nacional.

La recomendación de política que se deriva del análisis, es que la protección a cada actividad debe graduarse según la distancia relativa entre O y O'. Ello promueve un cambio "eficiente" de la estructura de la producción, que tiende a reducir la desocupación abierta, y a aumentar la significación de las actividades intensivas en mano de obra en el sector urbano o en todo el país, según cual sea la naturaleza del desequilibrio inicial.

El análisis precedente se ha desarrollado sobre la base de costos crecientes de producción y aranceles no redundantes. La modificación de ambos supuestos tiene implicaciones significativas. Ambos aspectos se incorporan en el análisis de la sección siguiente, en el marco de una política arancelaria común a países miembros de un acuerdo de integración económica.

2. ARANCEL EXTERNO COMUN Y EMPLEO

Al extender el análisis desde una economía nacional a un proceso de integración que involucra a un grupo de países, surgen varias consecuencias adicionales con implicaciones interesantes. Ellas se originan en el margen de preferencia que el arancel externo común (AEC) provee a la producción de los países miembros (región).

Supóngase que un grupo de países integra sus mercados de bienes, para lo cual elimina las restricciones al intercambio recíproco y establece

un arancel externo común. En la literatura convencional, que centra su atención en la liberación del intercambio recíproco, se ubican los efectos "creación" y "desviación" de comercio; el primero (sea creación de intercambio interno o externo) representa un movimiento hacia el libre comercio y el segundo un alejamiento, inducido por el margen de preferencia regional. Recientemente, se han incorporado los efectos "supresión de comercio" y "reducción de costos" que operan en el país miembro exportador, en presencia de economías de escala (Corden, 1972). Adicionalmente, cabría agregar los efectos que generan las corrientes de intercambio promovidas por la integración, en presencia de distorsiones y desequilibrios del mercado, tales como la desocupación.

En esta sección se examinan los efectos asignadores de un AEC selectivo, graduado según la brecha entre precios sociales y de mercado de cada actividad económica. El análisis aborda los casos de costos crecientes y decrecientes. Primero, se supone que las distorsiones son idénticas en todos los países miembros; en seguida, se consideran los efectos de redundancias arancelarias; finalmente, se reconoce la heterogeneidad entre países, analizando algunas de las implicaciones que ello tiene para el diseño de un AEC óptimo.

En lo que sigue utilizaremos un análisis diagramático de estática-comparativa y equilibrio parcial. Exsten dos países miembros (A y B) y el resto del mundo (R); la unión no influye sobre los términos del intercambio con R, y cualquier diferencia entre el nivel promedio de protección arancelaria pos y pre-integración es compensada mediante ajustes cambiarios realizados por cada uno de los respectivos países miembros.

a) *Distorsiones idénticas en ambos países miembros*

Los efectos de la integración dependen en forma determinante de los sistemas de protección que imperen previamente en A y B, y de los criterios con que se diseñe el AEC. Aquí se plantea el establecimiento de un AEC que está determinado por la brecha entre valores agregados a precios sociales y de mercado en cada actividad [19]. Los aranceles nacionales vigentes antes de la integración, en cambio, pueden obedecer a cualquier criterio, que normalmente será distinto al propuesto aquí [20].

Supondremos entonces que se produce una reestructuración de los sistemas arancelarios nacionales, que convergen hacia un AEC que está elaborado sobre la base de la intensidad de uso de mano de obra de cada actividad económica. Con el objeto de simplificar el análisis, considera-

19 Puesto que se supone que la magnitud y perfil de la brecha entre precios sociales y de mercado es idéntica en ambos países, si los criterios que fueron usados para la confección de los aranceles nacionales coinciden con los del AEC, el único efecto arancelario sobre el comercio exterior radicaría en la liberación del intercambio recíproco.

20 Diversos estudios empíricos demuestran que por lo menos segmentos del arancel aduanero de PSD están *inversamente* relacionados con la intensidad de uso de mano de obra. Véase, por ejemplo, Corbo y Meller (1978).

remos sólo bienes finales, focalizando el estudio en un producto M; el intercambio recíproco se libera totalmente, sea en forma gradual o abrupta; no existen costos de transporte y en R hay restricciones de importación, de manera que los precios de importación y exportación del intercambio de M con R diferirán entre sí.

Dados los supuestos del análisis, es obvio que el establecimiento del AEC involucra una mejor asignación de recursos: los aranceles nacionales se reemplazan por aranceles selectivos óptimos, que promueven una reducción de las distorsiones prevalecientes en los mercados laborales de A y B.

A continuación se examinan en detalle los cambios que se originan en dos casos alternativos, de costos crecientes y decrecientes, respectivamente.

En el gráfico 3 se presenta el mercado del producto M en la unión aduanera. D_b representa la demanda en B y D_{a+b} la demanda regional. P_i *es el precio internacional;* P_b *es el precio interno pre-integración en* B, igual a P_i más el arancel nacional, y P_r es el precio regional pos-integración, igual a P_i más el arancel externo común respectivo. B es el único productor de M en la región; S_m mide los costos crecientes de producción a precios de mercado y S_s muestra los costos a precios sociales, siendo la brecha entre ambas una proporción constante.

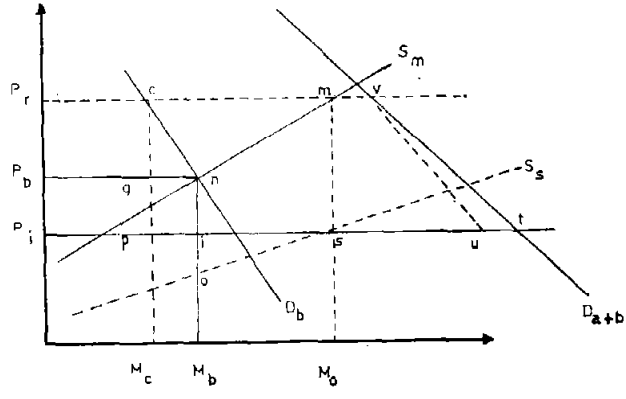


GRAFICO 3

P_b se dibujó de manera que permitía la sustitución completa de M; cualquier nivel de protección arancelaria mayor habría sido redundante, requiriéndose subsidios a la exportación para que la protección surtiese efectos adicionales sobre la producción; cualquier nivel menor que P_b

habría implicado sustitución incompleta. El arancel pos-integración, que es igual a $(S_m-S_s)/S_s$, en combinación con la ampliación del mercado, promueve un aumento de la producción hasta el nivel óptimo M_o[21]; el consumo interno decrece a M_D, y las exportaciones hacia B alcanzan a M_cM_o.

La integración provoca cuatro efectos sobre el mercado de M en el país B: una desviación de consumo (*cnq*); un excedente de productores a expensas de los consumidores nacionales (P_rcqP_b); un mayor excedente de productores a expensas del país A *(cmnq);* una reducción del desequilibrio del mercado interno (*iso*), que se logra gracias a la protección de que gozan las exportaciones regionales (un subsidio implícito provisto por A equivalente a *cmsp*).

En el país A se registran los siguientes efectos: una desviación de comercio, al adquirir M_o-M_c a un precio de mercado superior al internacional ($P_r > P_i$); un cambio del nivel de consumo, que crece si $P_r < P_a$ y que disminuye si $P_r > P_a$, donde P_a es el precio vigente en A antes de la integración. En el gráfico 3 se ha diagramado un caso simple, en que inicialmente $P_a = P_i$, por lo cual la integración provoca una reducción del consumo en A, con un costo de bienestar que en la teoría convencional alcanzaría a *vtu*. La suma de efectos en A y B deja como saldo neto de la unión aduanera una mejora en la asignación de recursos productivos, representada por el área *iso,* más los efectos sobre el consumo y una serie de cambios en la distribución del ingreso al interior de cada país y entre ellos.

Si el criterio para fijar el AEC se extiende a todo el universo arancelario, habrá tarifas que subirán y otras que bajarán. La dirección del efecto sobre la producción de bienes comerciables internacionalmente tenderá a ser siempre positiva, promoviendo una asignación más eficiente de los recursos [22]. En virtud del criterio utilizado para definir el perfil del AEC, tenderán a expandirse las actividades intensivas en mano de obra y a contraerse las intensivas en capital.

Consideremos ahora un caso con economías de escala. Supóngase que en ninguno de los dos países se está produciendo M, y A se transforma en el abastecedor después de la integración. La situación se describe en el gráfico 4.

Las curvas CM_m y CM_s representan los costos medios de producción a precios de mercado y sociales en A. El arancel se fija de acuerdo a la brecha entre ambos, lo que hace que el tope de precios regional sea P_r. Como los costos medios son decrecientes, la producción no se equilibrará en el punto *d,* sino que en algún nivel superior comprendido entre *e* y *f*.

21 Se requiere que el mercado que provee el país A sea igual o superior a M_cM_o.

22 En el lado del consumo la política probablemente tienda a involucrar una dispersión arancelaria menor que la existente pre-integración. Esto puede interpretarse en la teoría convencional como un efecto positivo. Véase Corden (1976).

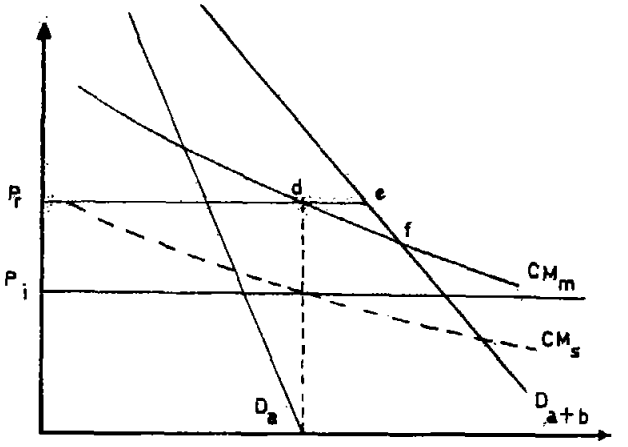


GRAFICO 4

En consecuencia, se registrarán utilidades monopólicas y el arancel será redundante desde el punto de vista de su capacidad de promover la producción; incluso, una reducción de la protección arancelaria, dentro de cierto rango, podrá promover una producción superior en vez de una inferior.

La redundancia arancelaria incentiva también la llamada "ineficiencia X" (Leibenstein, 1966), puesto que la productividad relativa puede deteriorarse en cierto grado, sin que el productor local alcance a ser desplazado por el foráneo.

La existencia de "ineficiencia X" y de utilidades monopólicas sustentan la recomendación de que la política arancelaria procure eliminar protecciones redundantes. En el caso del gráfico 4, el arancel debiera situarse en el nivel señalado por *f*. Por consiguiente, las brechas entre costos de mercado y sociales definirían la cota superior de la protección efectiva; pero el nivel real podría situarse en un nivel menor cuando se detecten casos de redundancia. La ocurrencia de este fenómeno es menos probable cuando los costos de producción son crecientes; en cambio, constituye la *norma general en presencia de costos constantes o decrecientes* [23]. La eliminación de la redundancia permitiría el mejor aprovechamiento de la capacidad productiva y operaría en la dirección de conciliar la eficiencia futura con la generación de empleos productivos en el presente [24].

23 Cabe destacar que el sistema arancelario propuesto seguiría siendo incentivador del empleo productivo. Sin embargo, si acontece que los sectores con cotas redundantes son BIT, luego de la eliminación de la redundancia, un análisis superficial podría encontrar que la estructura del arancel no está correlacionada positivamente con la intensidad de uso de mano de obra. Sin embargo, la reducción del exceso de protección —esto es, el reemplazo del arancel redundante por uno hecho "a la medida"— promueve un aumento de la producción correspondiente.

24 Esta afirmación debe calificarse en dos sentidos importantes en la práctica. Por una parte, la redundancia es ineficaz cuando hay competencia interna; esto es, el arancel ex-

b) *Distorsiones diferentes en ambos países miembros*

Las distorsiones suelen diferir entre un país y otro. Aun cuando ambos experimenten el mismo tipo de desequilibrios, su intensidad puede ser diferente y mantenerse así durante la mayor parte del proceso de integración. Se plantea entonces la disyuntiva de cuál brecha entre costos sociales y de mercado considerar para la determinación del nivel y estructura del AEC. Las alternativas son utilizar la mayor, la menor o un promedio de ellas, o recurrir a una u otra, según el producto de que se trate.

Comenzando por lo último, esta opción tiene sentido sólo cuando se conoce anticipadamente cuál país abordará la producción del respectivo rubro. Esta información está disponible en los casos de programación regional de inversiones, que implican la definición comunitaria de la localización geográfica de actividades "estratégicas" para el proceso de integración. Puesto que la eficiencia productiva es una función de la escasez social de recursos prevaleciente en el país en que se realiza la producción, la protección regional debería guiarse por la brecha entre costos de mercado y sociales correspondiente al país designado como productor regional [25].

En los restantes casos, en que no se conoce a priori en qué país se localizará la producción, es preciso escoger un criterio que contribuya a la maximización de los beneficios de la integración.

Si se logra una dosificación conveniente de políticas comunitarias y nacionales, se alcanza una solución eventualmente más eficiente que en el caso que opera sólo la primera. En la alternativa mixta, la política nacional se diseñaría de manera que cubriese la diferencia entre la proporción de la distorsión interna que es compensada por el AEC y su magnitud total. Por ejemplo, si el AEC se estructura en base a los antecedentes del país con distorsiones menores (mayores), la otra nación participante aplicaría incentivos (gravámenes) que, en combinación con el AEC, compensen exactamente las distorsiones que elevan los costos de producción de mercado de los bienes intensivos en mano de obra. Como es obvio, la aplicación de instrumentos nacionales internos enfrenta los problemas (i) de implementación de mecanismos que se aplican al nivel de la empresa, (ii) de financiamiento fiscal cuando se requieren desembolsos de fondos, y (iii) los riesgos de competencia desleal entre países,

cedente se torna redundante no sólo respecto de las importaciones sino también respecto de las condiciones en que se realiza la producción nacional. Por otra, la redundancia de la protección —medida como brecha entre el precio ex-aduana "*normal*" de importación y los costos internos de producción— puede cumplir un rol beneficioso cuando hay inestabilidad de los precios internacionales (esto es, cuando el precio efectivo de importación tiene una varianza elevada respecto de su nivel "*normal*").

25 Un análisis de esquemas de programación regional de inversiones, del rol del arancel en ellos y de las implicaciones distributivas correspondientes, se desarrolla en Ffrench-Davis (1977).

debido a la dificultad para controlar el uso que cada país haga de los incentivos nacionales [26].

Dadas estas dificultades, supongamos que solamente se recurre a instrumentos de carácter arancelario para compensar las distorsiones del mercado. Entonces resulta evidente que un AEC y márgenes de preferencia idénticos en ambos países no permitirían alcanzar una estructura óptima de la producción. En efecto, por lo menos uno de los países miembros tendría protecciones que fomentarían, sea en exceso o en forma insuficiente, la producción nacional de bienes comerciables internacionalmente; como es previsible que no sólo el nivel sino que también la estructura de los incentivos óptimos difiera entre países, ambos participantes tenderían a tener producciones sobre promovidas de ciertos bienes y subpromovidas de otros.

Una forma de evitar la compensación inadecuada de las distorsiones vigentes en los mercados nacionales, es establecer aranceles internos y externos diferenciados entre países. Supóngase que la brecha relativa entre costos sociales y de mercado de un determinado rubro es B_a y B_b en A y B, respectivamente, siendo $B_b > B_a$. Entonces, si el AEC se fija en base a la brecha menor, esto es, al nivel B_a, el país B puede establecer un arancel interno igual a $(B_b - B_a) / (1 + B_a)$ y aplicar un recargo del mismo nivel sobre el AEC. De esta manera, la producción nacional que se orienta al mercado interno recibe una protección que compensa exactamente la distorsión que enfrenta, tanto frente a R como a A; no sucede lo mismo, sin embargo, respecto de las exportaciones a la región. Para compensar exactamente a éstas sería preciso que B estableciese un subsidio de exportación del nivel del arancel interno aplicado por ese país. Así, la exportación regional de B gozaría de un margen de preferencia cubierto por A y de un subsidio pagado por B. La suma de ambas formas de protección equivaldría a B_b. Por lo tanto, la producción realizada en A y en B recibiría compensaciones óptimas.

Esta forma de operar tiende a reducir el intercambio recíproco, posee implicaciones distributivas importantes y puede dar origen a conflictos entre los países miembros. En tal caso, es posible que no resulte una solución viable. Entonces queda como opción preferible la alternativa de aplicar el mismo arancel externo en ambas naciones y evitar el uso de gravámenes e incentivos al intercambio recíproco.

El AEC que optimizaría la producción regional, dado que $B_a \neq B_b$, sería determinado por un promedio "ponderado" de la magnitud de las distorsiones vigentes en cada país. La ponderación de las brechas de cada uno sería función, entre otras variables, de la probabilidad de que la producción del respectivo rubro se realice en uno u otro país. En el caso límite, de localización programada de la producción, como se dijo,

26 La posibilidad de competencia desleal se atenúa en la medida que se aplique un sistema estricto de redistribución "equitativa" entre los países miembros de los beneficios de la integración.

el AEC óptimo respectivo estaría determinado por la brecha entre costos sociales y de mercado correspondiente al país asignado [27].

III. ALGUNAS CONSIDERACIONES COMPLEMENTARIAS

En esta nota se ha examinado la incidencia que una política arancelaria selectiva puede tener sobre el empleo y sobre la eficiencia productiva. El tema incide en las consecuencias que provoquen tanto los procesos de liberación unilateral del comercio exterior como los de integración económica.

Los efectos sobre el empleo y la eficiencia dependen, en forma determinante, de la naturaleza de la protección vigente en el punto de partida, de la protección-objetivo, y del proceso de transición. Aquí nos hemos concentrado en el examen del sistema arancelario que se fije como objetivo. En este terreno, un país aislado tiene la posibilidad de utilizar activamente la política comercial para promover la generación de empleos productivos. Un grupo de países que posean un problema de desocupación común a todos ellos, puede utilizar con el mismo propósito la política arancelaria regional. En este caso, el arancel externo común desempeña simultáneamente el papel de protector de la sustitución de importaciones y de promotor de las exportaciones intrarregionales; un AEC diseñado de manera de compensar las distorsiones características del mercado laboral de los PSD contribuirá a que las corrientes de comercio recíproco que genere la integración sean más intensivas en mano de obra que las que promovería un arancel "neutro", y podría más que compensar los resultados que, según la versión convencional del modelo HO, generaría la promoción del intercambio entre países en desarrollo.

Es frecuente que las políticas arancelarias de los países en desarrollo (y por supuesto también las de los países industrializados) no obedezcan a criterios sistemáticos y adecuados a las respectivas necesidades nacionales; incluso se ha detectado que naciones con graves problemas ocupacionales protegen con mayor fuerza a numerosas actividades intensivas en capital [28]. La respuesta del pensamiento ortodoxo consiste en liberalizar el intercambio, suprimiendo la protección arancelaria.

27 El caso de procesos de integración que involucran a países con desequilibrios y distorsiones relativamente similares ofrece un campo más favorable para la optimización de la política arancelaria. En un terreno distinto de análisis, también tiende a poseer mayor viabilidad política, debido a la menor intensidad que probablemente revista, en dicho caso, el problema de la distribución de los beneficios del proceso y del poder de cada país dentro de él.

28 Puesto que toda economía persigue objetivos adicionales a los de generación de empleo, es obvio que hay industrias intensivas en capital que pueden ser merecedoras de protección en virtud de características positivas que más que compensen su desempeño negativo en lo que respecta al trabajo. Sin embargo, muchos de los casos señalados en el texto reúnen más características negativas que positivas.

Es efectivo que la propuesta de libre comercio puede contribuir a reducir distorsiones que obstaculizan el desarrollo y la absorción de mano de obra; tres ejemplos se refieren a la desprotección generalizada de exportables agropecuarios, a los subsidios a la importación de bienes de capital y a la promoción preferencial de industrias muy intensivas en capital, ejemplos que han caracterizado a muchos procesos de industrialización vía sustitución de importaciones. Sin embargo, la solución ofrecida por el pensamiento ortodoxo involucra deshacerse de los numerosos aspectos positivos que también han tenido aquellos procesos, e introducir problemas adicionales; éstos se refieren al eventual costo que involucra el proceso de transición, a la inestabilidad de origen externo, y a la permanencia incierta que puede traer aparejada una política arancelaria de excesiva liberalidad.

Aparte de la desocupación estructural que puede resultar de la transición hacia el libre-comercio [29], la apertura indiscriminada frente al exterior hace a la economía más sensible a las fluctuaciones de los precios internacionales, lo que constituye una de las fuentes de desocupación. Por último, es probable que una liberalidad generalizada y excesiva del intercambio genere fuerzas contrapuestas a la nueva política comercial, que al poco tiempo lleven a una reintroducción también generalizada de restricciones arbitrarias.

En esta nota técnica hemos analizado una opción alternativa frente a ambos extremos, que implica escoger una política arancelaria activa, que se diseña de manera sistemática, con el objetivo de contribuir a generar mayores ocupaciones productivas. En el curso del documento se ha demostrado que el libre comercio tiende a subutilizar la mano de obra, pero también se ha mostrado que no cualquiera creación de empleos es productiva. Lo que hemos denominado *arancel selectivo óptimo* es el que satisface la condición de conciliar la maximización del empleo y de la producción nacional.

29 El costo de la transición depende, por una parte, de la velocidad de la liberación y de la magnitud de los cambios que experimentan los precios relativos; por otra, depende de las condiciones imperantes en la economía nacional —en lo que respecta a tasa de ocupación de la fuerza de trabajo, de inversión interna y de crecimiento de la demanda efectiva—, del funcionamiento del mercado laboral —flexibilidad de las remuneraciones y movilidad de la mano de obra—, y del rol conductor que realice el gobierno. Este conjunto de variables determina si el proceso de ajuste es simétrico o no. En caso de ser asimétrico, la liberación contrae actividades y la demanda por trabajo en los sectores perjudicados a una velocidad mayor que lo que las expande en los rubros beneficiados. Un modelo que incorpora diversas combinaciones de algunos de estos aspectos, se desarrolla en Coeymans (1978), en especial, sección 2.4.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BALDWIN, R. y RICHARSON, D. (1974), eds., *International trade and finance*, Little Brown & Co., Boston.

BHAGWATI, J. y SRINIVASAN, T. (1978), "Shadow prices for project selection in the presence of distortions: effective rates of protection and domestic resource costs", *Journal of Political Economy*, febrero.

COEYMANS, J. E. (1978), "Liberación del comercio exterior y sus efectos sobre la asignación de recursos y el empleo", *Cuadernos de Economía* Nº 45.

CORDEN, M. (1972), "Las economías de escala y la teoría de la unión aduanera", en Andic y Teitel, eds., *Integración económica*, Lectura Nº 19, Fondo de Cultura Económica, 1977 y en *Journal of Political Economy*, marzo.

----------. (1976), "Customs unions theory and the nonuniformity of tariffs", *Journal of International Economics*, febrero.

CORBO, V. y MELLER, P. (1978), "Estrategias de comercio exterior y su impacto sobre el empleo: Chile en la década del 60", *Notas Técnicas* Nº 12, CIEPLAN, noviembre.

FFRENCH-DAVIS, R. (1977), "Distribución de beneficios y eficiencia en la integración económica", *Estudios* CIEPLAN, Nº 18, octubre.

----------. (1978), *Economía internacional: teorías y políticas para el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica.

----------. (1979), "Distorsiones del mercado y teoría de las uniones aduaneras", *Notas Técnicas*, Nº 16, CIEPLAN.

GARCÍA, E. y MEZZERA, J. (1976), "Los instrumentos de integración y la creación de empleos en el Grupo Andino", PREALC, Santiago.

HAGEN, E. (1958), "An economic justification of protectionism", *Quarterly Journal of Economics*, noviembre.

HARRIS, J. y TODARO, M. (1970), "Migration, unemployment and development: a two sector analysis", *American Economic Review*, marzo.

JUNAC (1979), "Orientaciones para la elaboración del Arancel Externo Común en el Grupo Andino", Lima, febrero, y en R. Ffrench-Davis, ed., *Intercambio y desarrollo*, Lecturas del Fondo de Cultura Económica, en preparación.

KRUEGER, A. (1976), "Growth, distortions, and patterns of trade among many countries", *Studies in International Finance*, Princeton University.

----------. (1978), "Alternative trade strategies and employment in LDC's", *American Economic Review*, mayo.

LEIBENSTEIN, H. (1966), "Allocative efficiency versus X-efficiency", *American Economic Review*, junio.

LEWIS, A. (1954), "Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra", *El Trimestre Económico*, Nº 108, octubre-diciembre de 1960, y en *The Manchester School*, mayo.

LYDALL, H. (1975), *Comercio y empleo: efectos de la expansión del comercio sobre* el empleo en los países en desarrollo y en los desarrollados, OIT.

PREALC (1976), *El problema del empleo en América Latina y el Caribe: situación, perspectivas y políticas*, Santiago.

SEN, A. K. (1975), *Employment, technology and development*, Oxford University Press, Londres.

STERN, R. (1975), "Testing trade theories", en P. Kenen, ed., *International trade and finance*, Cambridge University Press, Cambridge.

TEITEL, S. (1975), "Acerca de la hipótesis de invariabilidad y el ordenamiento de las industrias de acuerdo con la intensidad y la utilización de los factores", *El Trimestre Económico*, Nº 166, abril - junio.