3

COLECCION

estudios

CIEPLAN

remuneraciones reales 1970-1978

RENE CORTAZAR

transnacionales y empleo

PATRICIO MELLER y ALEJANDRA MIZALA

ideología y política económica

TOMAS MOULIAN y PILAR VERGARA

mercados del trabajo

VICTOR TOKMAN

EL ROL DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA GENERACION DE EMPLEO INDUSTRIAL EN AMERICA LATINA *

PATRICIO MELLER
ALEJANDRA MIZALA

INTRODUCCION

El propósito central de este estudio es examinar el impacto que tienen las filiales de empresas transnacionales (ETN) en la generación de fuentes de empleo en el sector manufacturero latinoamericano. La creación de empleo por parte de estas empresas es tan sólo uno de los múltiples aspectos que hay que estudiar y probablemente no sea de los más importantes; por otra parte, no es la intención de esta investigación examinar las características de una estrategia de industrialización basada en ETN. Simplemente lo que se quiere observar es cuál es la incidencia de las ETN en lo que se refiere a generación de fuentes de empleo. El énfasis del análisis es fundamentalmente empírico; de allí que un subproducto importante lo constituye la elaboración y procesamiento de in-

* Este estudio constituye parte de un proyecto sobre "El rol de las Empresas Transnacionales en el sector manufacturero latinoamericano" apoyado por el Programa de Investigaciones sobre Orden Económico Internacional de la Fundación Ford. Versiones preliminares de este trabajo fueron presentadas a la Cuarta Jornada de Economistas realizada en Jahuel (diciembre 1976) y en el Seminario conjunto CIEPLAN-PREALC. Los autores agradecen a Enrique Brú, René Cortázar, Ricardo Ffrench-Davis, Ernesto Fontaine, Hugo Lavados, Joe Ramos, colegas de CIEPLAN, PREALC y participantes en la discusión de la Cuarta Jornada de Economistas, por sus valiosos comentarios. Por último, quisiéramos agradecer a Robert E. Lipsey del National Bureau of Economic Research y a Arnold Gilbert del Departamento de Comercio de los Estados Unidos por proporcionar el acceso a la información básica utilizada. Como es obvio, los autores son los únicos responsables por los conceptos planteados en este estudio.

formación en relación a la incidencia cuantitativa de las empresas transnacionales en la industria manufacturera de América Latina.

Las empresas transnacionales constituyen una realidad económica imposible de ignorar en el mundo actual. Su expansión y dispersión a través de la mayoría de los países (tanto países desarrollados, PD, como países en desarrollo, PED) en esta segunda mitad del siglo XX, ha sido comparada a la propagación del uso de la máquina a vapor, energía eléctrica, el automóvil, pasando a constituir uno de los eventos más importantes de la historia económica moderna (U. S. Tariff Commission, 1973).

Las ETN poseen ya una gran importancia cuantitativa en la economía mundial moderna en que representaban (en 1973) cerca del 25% de la producción de los PD y PED (excluyendo los países con economías centralmente planificadas) (Dunning, 1974a); pero el aspecto crucial lo constituye su notable tasa de crecimiento y de allí que se pronostique que en el año 2000, las 300 ETN mayores producirán cerca de la mitad de la producción mundial (Dunning, 1974b). Específicamente en relación al sector manufacturero, cabe señalar que el stock total de inversión extranjera a nivel mundial sobrepasó los 100 mil millones de dólares en el año 1976 [1].

Por otra parte, una de las concepciones prevalecientes en América Latina en relación al sector industrial manufacturero, es que éste sería el motor dinámico del crecimiento económico y eventualmente generaría suficientes fuentes de empleo para absorber todo el excedente de fuerza de trabajo existente. Sin embargo, lo que ha comenzado a observarse ya en la década del 60 es que la industria latinoamericana se ha expandido a tasas de crecimiento de la producción bastante aceptables, pero sin generar mucho empleo. Numerosos estudios han tratado de explicar este extraño patrón de desarrollo industrial, en que economías abundantes en el factor trabajo tienen altas tasas de crecimiento de la producción acompañadas de bajas tasas de aumento del empleo [2].

En síntesis, el problema de la generación de nuevas fuentes de empleo está comenzando a adquirir una alta prioridad en América Latina; por distintos motivos, siempre se ha pensado que a este respecto el sector industrial tiene un rol importante que jugar. Las ETN están adquiriendo una importancia creciente en dicho sector manufacturero, de allí que sea totalmente pertinente examinar el número de fuentes de empleo que genera aquella parte del sector manufacturero latinoamericano cuya producción está a cargo de filiales de ETN.

1 Ver United Nations (1978). Para cifras globales de transnacionales e inversión extranjera en América Latina, ver CEPAL (1975), CEPAL (1977), CEPAL (1978), Fajnzylber y Tarragó (1976), United Nations (1973), United Nations (1978) y Meller (1979 a).

2 Ver Baer y Hervé (1966) y Morawetz (1974) para revisiones de la literatura pertinente. En Meller (1978) se proporcionan referencias bibliográficas adicionales con especial énfasis en América Latina.

Hay dos hipótesis opuestas en relación al impacto que producen las filiales de ETN sobre la generación de empleo en los países anfitriones, en particular en los PED. Una de las hipótesis afirma que las ETN son un mecanismo importante de absorción de mano de obra en los PED [3], esto se debe a dos elementos: (1) Las ETN traen a los PED factores productivos relativamente escasos tales como capital, tecnología y habilidad empresarial, lo cual permite utilizar el factor trabajo allí existente, el cual es relativamente abundante y está subempleado y/o desocupado; (2) las filiales de ETN proporcionan el acceso a los mercados de los PD, y vía exportaciones, se genera una importante cantidad de fuentes de empleo. Por otra parte, la hipótesis contraria plantea que las ETN generan poco empleo local en los PED por cuanto: (1) utilizan tecnologías poco absorbedoras de mano de obra, (2) producen bienes que son relativamente intensivos en capital, y (3) desplazan producción de establecimientos locales que es relativamente intensiva en trabajo por producción de filiales que es relativamente más intensiva en capital.

La evidencia empírica para examinar estas dos hipótesis es prácticamente inexistente. Para este efecto, lo que se hace en este estudio es elaborar información, en lo que a empleo se refiere, sobre el comportamiento de las filiales de ETN en distintos países de América Latina.

Se distinguen cuatro aspectos diferentes mediante los cuales las filiales de ETN influenciarían el número de fuentes de empleo generadas. Estos son: el efecto canasta o composición de la canasta de bienes producidos, la selección de técnicas productivas, la tasa de crecimiento, y desplazamiento de empresas locales y efectos indirectos. Debido a limitaciones de la información disponible, sólo se cuantifican los tres primeros efectos. El tipo de preguntas que estos efectos tratan de responder es el siguiente: ¿constituyen las filiales de ETN un mecanismo generador de empleo cuantitativamente importante?, ¿la tecnología utilizada por las filiales de ETN es muy ahorradora de mano de obra?, ¿la instalación de ETN produce una expansión del mercado y por ende un aumento en el número de fuentes de trabajo?, ¿en qué medida las filiales de ETN "destruyen" fuentes de trabajo al desplazar a las empresas locales del mercado?, ¿qué magnitud tienen los efectos indirectos o encadenamientos de empleo originados por la presencia de filiales de ETN?

En este estudio se utiliza la información de filiales de ETN norteamericanas proporcionada por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos para el período 1966-1970. Vale decir, se excluyen las filiales de ETN no norteamericanas debido a la carencia de información. Esto implica que se estaría cubriendo aproximadamente un 75% del universo

3 De hecho, la generación de empleo constituiría uno de los objetivos importantes que poseen los países anfitriones para atraer a las ETN. Es por ello que los países anfitriones proporcionan muchos incentivos a las ETN que utilicen mano de obra subempleada o desocupada; además, simultáneamente, ponen grandes restricciones y obstáculos a los despidos de trabajadores y/o reducciones en el volumen de producción de las filiales. Ver Bergsten, *et al.* (1978).

de las filiales de ETN que operaban en el sector manufacturero latinoamericano en dicho período. El análisis empírico se centra en 7 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. El nivel de desagregación industrial corresponde a alrededor de 13 ramas manufactureras a dos dígitos de la CIIU (Clasificación Industrial Internacional Uniforme) (Código antiguo). Por último, se utiliza fundamentalmente información correspondiente a establecimientos manufactureros mayores, tanto filiales norteamericanas como el conjunto total de establecimientos latinoamericanos, que emplean 100 o más personas.

I. REVISION DE LA LITERATURA

A pesar de que la casi totalidad de los artículos que examinan el impacto de las ETN sobre el empleo han sido escritos en la década del 70, abundan los trabajos de tipo descriptivo que contienen evidencia empírica bastante escasa o difusa [4]. Esto, obviamente, dificulta la verificación de hipótesis explicativas sobre los efectos de las ETN en la generación de fuentes de empleo. El cuadro 1 sintetiza gran parte de la información disponible en relación a este problema.

En esta revisión bibliográfica se distinguirán 4 aspectos de la interrelación entre ETN y la generación de empleo en los países anfitriones [5]: la canasta de bienes, la tecnología, los encadenamientos y/o efectos indirectos de empleo, el crecimiento y la expansión del empleo.

1. EL TIPO DE BIENES PRODUCIDOS POR LAS ETN

Hay dos hipótesis antagónicas sobre las características de los bienes producidos por las ETN, en particular en los países en desarrollo (PED): Según una hipótesis, estos bienes serían intensivos en mano de obra; según la otra, intensivos en capital. Ambas hipótesis se apoyan en distintas motivaciones que tendrían las ETN para establecer filiales en los PED. Examinemos cada hipótesis por separado.

Los PED, en comparación a los países desarrollados (PD), poseen una dotación relativa de factores productivos que es más intensiva en trabajo, es por ello que el costo de la mano de obra es relativamente inferior en los PED que en los PD. Puesto que el capital es un factor móvil, mientras que el trabajo es prácticamente un factor inmóvil (o de muy baja movilidad intercontinental), las ETN establecen filiales en los PED para aprovechar el menor costo relativo de la mano de obra.

4 Según un autor, Bergman (1973), esta literatura está plagada de "consejos paternalistas sobre qué hacer y cómo hacerlo, estos consejos nadie los ha pedido, nadie los aprecia y nadie los toma en cuenta".

5 Sobre la controversia de fuentes de empleos generadas o desplazadas por las ETN en sus países de origen, en particular en los Estados Unidos, ver: U. S. Tariff Commission (1973), Fatemi, *et al.* (1976), Hawkins (1972), Hawkins (1976), Frank y Freeman (1978).

Cuadro I. — Empleo generado por filiales de empresas transnacionales (ETN), según distintos autores, en países latinoamericanos y asiáticos

	Número absoluto de empleo generado por filiales de ETN	*Empleo en filiales de* ETN *como porcentaje del empleo manufacturero*	*Tasa de crecimiento del empleo en las filiales de* ETN
Países latinoamericanos			
Argentina			
i) Sorrouille (1976)	200.000 (1972)	10,9 (1972)	–
ii) CEPAL (1978)	156.816 (1963)	11,9 (1963)	–
Brasil			
CEPAL (1978)	784.737 [6] (1975)	36,9 [6] (1975)	–
Colombia			
CEPAL (1975)	60.286 (1971)	–	–
México			
i) Bernal (1976)	–	–	6,6 (1963-1970)
ii) Fajnzylber (1976)	–	–	12,1 (1965-1970)
iii) CEPAL (1978)	281.029 (1970)	18,2 (1970)	–
Países asiáticos			
Corea del Sur			
i) Sabolo y Trajtenberg (1976)	–	18,2 (1970)	–
ii) Sung-Hwan Jo (1976)	263.731 [7] (1974)	–	–
Hong-Kong			
Sabolo y Trajtenberg (1976)	–	10,8 (1971)	–
Irán			
Daftary (1976)	–	7,0 [8] (1975)	–
Singapur			
Sabolo y Trajtenberg (1976)	–	30,0 (1970)	–

6 Se refiere a la participación de las ETN en la ocupación de una muestra de 2.812 empresas manufactureras grandes.
7 Se refiere a empleo generado en la manufactura y la minería.
8 Porcentaje con respecto a establecimientos que ocupan 100 o más personas.

Algunas de las posibilidades de las filiales de las ETN establecidas en PED para aprovechar este menor costo relativo de la mano de obra serían: i) canalizar sus inversiones fundamentalmente hacia aquellas industrias que son relativamente más intensivas en mano de obra; ii)

producir bienes que sean relativamente intensivos en el factor trabajo. La escasa evidencia empírica existente a este respecto no avala y en algunos casos es contradictoria con la primera de estas dos posibilidades. En efecto, en el estudio de Lipsey *et al.* (1978) se compara la estructura sectorial manufacturera de ETN en su país de origen (Estados Unidos y Suecia) con la estructura sectorial manufacturera de las filiales de esas mismas ETN localizadas en PED. El resultado al que llega este estudio es que las industrias intensivas en trabajo son relativamente más importantes, desde un punto de vista cuantitativo en los Estados Unidos y Suecia, que en los PED [9]. O sea, las ETN no parecieran de manera específica tratar de localizar la producción de las industrias intensivas en mano de obra en los PED.

Por otro lado se argumenta que los costos relativos de los factores productivos no son los únicos determinantes de la instalación de filiales de ETN en los PED; en realidad, puede que ni siquiera sean un elemento importante [10]. La existencia en los PED de una variada gama de restricciones al comercio internacional, ya sea vía barreras arancelarias, trabas burocráticas, cuotas de importación, etc., induce a las ETN a establecer filiales en los PED para así poder abastecer a los mercados locales [11]. En otras palabras, las filiales de ETN vienen a los PED a tratar de captar mercados cautivos; en un mundo estático en el cual prevalece el libre comercio (y en que los costos de transporte son reducidos) no habría motivos para la inversión extranjera directa de las ETN por cuanto éstas podrían abastecer los mercados externos vía exportaciones.

Al argumento anterior habría que agregar el hecho de que las ETN operan en contextos oligopólicos (tanto en sus respectivos países como en los PED, PD y en los mercados internacionales), por cuanto controlan un gran porcentaje de la producción de sus respectivas industrias; este control oligopólico de la ETN se realiza a través de diferenciación del producto (marcas), innovaciones permanentes, técnicas de comercialización, economías de escala, etc.

Del carácter oligopólico que poseen las ETN, así como, además, por el hecho de que sus países de origen sean los PD, varios autores infieren que el tipo de bienes producidos por éstas serían fundamentalmente para los sectores de altos ingresos y esto haría que fueran intensivos en capital [12]. El tipo de argumentación es el siguiente (Lall, 1976):

9 A un resultado opuesto se llega en el caso de los PD, lo cual estaría en concordancia con la proposición de que habría cierta selección en la localización de las industrias por parte de las ETN considerando el costo relativo de la mano de obra entre los PD y los Estados Unidos.

10 Según Hellinger & Hellinger (1976), el costo de la mano de obra no es un factor crucial en las decisiones de las ETN norteamericanas de establecer filiales en América Latina. Estas ETN estarían más preocupadas de los costos de los otros componentes locales así como también del tamaño del mercado local.

11 Ver Kindleberger (1969), Dunning (1974 a, b).

12 Ver Sunkel (1972), Cline (1972), Vaitsos (1974), Tokman (1975), Trajtenberg (1978), Biersteker (1978).

La diferenciación del producto así como la innovación de éstos son cruciales para mantener la característica oligopólica del mercado de bienes en el cual operan las ETN; esta etapa de diferenciación no agrega nada a las características intrínsecas de los bienes, sino que tan sólo afecta a sus características formales (tipo de presentación, envoltorio, comercialización, etc.). En realidad, las ETN producen principalmente bienes sofisticados dirigidos a las élites de altos ingresos de los PED y que tienen escasa importancia en la satisfacción de las necesidades del grueso de la población de los PED, dadas las restricciones de ingreso que ésta enfrenta. Esta etapa de innovación y refinamiento en el tipo de bienes producidos requeriría de nuevas técnicas productivas cada vez más intensivas en capital [13].

No hay estudios específicos que examinen las características del tipo de bienes producidos por filiales de las ETN ubicadas en PED. La evidencia necesaria para examinar este problema consistiría en comparar para una misma ETN, el tipo de bienes que ésta produce ya sea en su casa matriz y/o en las distintas filiales localizadas en PD y en PED; además, habría que comparar los bienes producidos por las filiales con aquellos producidos por las empresas locales de los países anfitriones. O sea, lo que se requeriría serían estudios de caso a nivel de bien.

Los estudios existentes son de naturaleza agregada a nivel de industria (generalmente dos dígitos de la CIIU). De este tipo de estudios parecieran desprenderse dos conclusiones: 1) Los bienes producidos por las filiales de ETN localizadas en PED son, por una parte, menos intensivos en capital que los bienes producidos por las filiales de ETN localizadas en PD (Courtney & Leipziger, 1975; Lipsey *et al.*, 1978); por otra parte, los bienes producidos por las filiales de ETN localizadas en PED son más intensivos en capital que los bienes producidos por las empresas locales de los PED (Mason, 1971; Cohen, 1975; Leipziger, 1976). El problema con este tipo de estudios es que está mezclado el efecto del tipo de bienes producidos con el efecto de selección de las técnicas producidas; vale decir, por ejemplo las filiales de ETN y las empresas locales podrían estar produciendo un mismo tipo de bienes, pero con distintas técnicas productivas. En general, esta última es la interpretación que los diversos autores previamente mencionados, infieren de este tipo de estudios. 2) La comparación entre los bienes manufactureros exportados por los PED, en los cuales las filiales de ETN poseen una alta ponderación, con los bienes manufactureros producidos para el mercado local (en donde las empresas locales poseen una alta ponderación) proporcionaría otra evidencia indirecta sobre las características del tipo de bienes producidos por las filiales de ETN. La conclusión general de distintos estudios empíricos sería, según Helleiner (1975), que los bienes manufactureros exportados por los PED son ge-

13 Morawetz (1974) examina algunos estudios que discuten la interrelación existente entre distribución del ingreso, patrón de consumo y absorción de empleo.

neralmente más intensivos en capital que los bienes manufactureros producidos para los mercados locales [14]. Sin embargo, este tipo de conclusiones adolece del mismo problema señalado previamente en cuanto a que no se distingue entre los efectos de tipo de bienes producidos y tipo de técnica productiva utilizada.

2. LAS ETN Y LA SELECCION DE TECNICAS PRODUCTIVAS

A este respecto, la premisa prevaleciente es que las ETN utilizan una tecnología que es intensiva en capital y, en consecuencia, la presencia de filiales de ETN genera pocas fuentes de empleo en los PED. Aún más, el lento crecimiento de la ocupación en el sector manufacturero de los PED se debería por una parte a la importancia creciente de las filiales de ETN, y al efecto de demostración de éstas sobre las empresas locales en el uso de las tecnologías modernas que son poco absorbedoras de mano de obra.

La literatura sobre el tipo de tecnología utilizado por las ETN en los PED distingue dos aspectos: 1) El problema de la adaptación de la tecnología de las ETN a las dotaciones relativas de factores productivos existentes en los PED [15]. 2) La existencia de técnicas productivas adecuadas para los PED [16].

Las filiales de ETN localizadas en los PED, ¿adaptan o no adaptan la tecnología utilizada en su país de origen?, ¿cuál es la motivación existente para adoptar una actitud o la otra? Vale la pena anticipar el hecho de que la evidencia empírica existente a este respecto es bastante confusa y hay suficientes ejemplos para justificar cualquiera de las dos posiciones [17].

Hay dos elementos diferentes que explicarían el uso de tecnologías modernas por parte de las ETN sin que éstas efectúen ninguna adaptación en sus filiales localizadas, ya sea en los PED o en otros PD: i) La tecnología moderna desarrollada en los PD es fundamentalmente intensiva en capital y ahorradora de mano de obra; este tipo de tecnología es funcional a las dotaciones relativas de factores productivos existentes en los PD. En consecuencia, las ETN no tienen la motivación de producir tecnología moderna que sea de naturaleza intensiva en trabajo [18]. ii) El segundo elemento está más directamente vinculado

14 Ver Helleiner (1975). Referencias bibliográficas proporcionadas en este trabajo son: Watanabe (1972), Cohen (1975) y Riedel (1975), que corresponden a estudios sobre países asiáticos.

15 Sobre este tema, ver Stewart (1974) y las revisiones bibliográficas de Helleiner (1975) y Lall (1978).

16 Sobre este tema, ver la revisión bibliográfica de White (1978).

17 Ver las referencias pertinentes en Helleiner (1975), Lall (1978) y White (1978).

18 La pregunta que surge en este contexto es ¿cómo podría generarse tecnología moderna que sea intensiva en trabajo? Para Hellinger & Hellinger (1976), las ETN debieran aportar a ello y la motivación que debieran tener es contribuir de manera importante a resolver el problema de la baja generación de fuentes de empleo en los PED, para así mantener un entorno que sea políticamente estable y económicamente atractivo. Sobre este tema, ver, además, Helleiner (1975).

al elemento costo. Una de las fuentes del poder oligopólico de las ETN radica en el uso reiterado que estas empresas hacen de su conocimiento tecnológico (Hufbauer, 1975). Las ETN poseen secretos del proceso de producción, técnicas de organización, administración y comercialización, y este tipo de conocimiento no es vendido ni es transferido, lo que permite a las ETN mantenerse en la vanguardia tecnológica. El poder oligopólico de las ETN está basado justamente en su habilidad y capacidad para combinar distintos elementos en un solo paquete; una vez que este paquete existe, el costo marginal de implementación en distintas áreas geográficas es muy bajo y las rentas oligopólicas que se obtienen son muy elevadas (Lall, 1976). De allí que no sea rentable para las ETN introducir adaptaciones a la tecnología utilizada por sus filiales. Aún más, las posibles adaptaciones que puedan realizar las filiales se ven contrarrestadas por el elemento riesgo que lleva consigo cualquier innovación; además, estas innovaciones, si están orientadas a incrementar el uso del factor trabajo, pueden producir ya sea un mayor costo a través del uso de insumos locales y/o una baja en la calidad de los productos finalizados (Hellinger & Hellinger, 1976).

Hay distintas vías por medio de las cuales las ETN podrían introducir adaptaciones a la tecnología utilizada por sus filiales: a) Innovaciones en los procesos productivos. Aquí se podrían distinguir aspectos tales como: i) Selección de las distintas etapas de un proceso productivo a ser realizadas por distintas filiales; es así como las etapas que son más intensivas en capital serían realizadas en las filiales localizadas en los PD, mientras que las que son más intensivas en trabajo serían ejecutadas por las filiales localizadas en los PED. En consecuencia, si bien una ETN estaría integrada verticalmente, cada una de sus filiales no lo estaría y sólo proporcionaría un componente del producto final. Finan (1975), para la industria norteamericana de semiconductores, proporciona uno de los pocos casos descritos en la literatura en que se observa una especialización en las diferentes etapas productivas a través de las filiales de una ETN. ii) Las sugerencias tradicionales de adaptaciones intensivas en mano de obra están concentradas en los llamados "procesos productivos periféricos" tales como traslado de insumos e insumos en proceso, empaque, almacenamiento, transporte, funciones administrativas, etc. (Ranis, 1973). b) Cambios en la escala de producción, inducidos por el tamaño del mercado local, es otra de las vías por medio de las cuales las filiales de ETN adaptan su tecnología. Morley y Smith (1974), comparando las técnicas productivas utilizadas por filiales norteamericanas localizadas en Brasil con aquellas utilizadas por la casa matriz de la ETN localizada en los Estados Unidos, determinan que la escala de operaciones de ambos tipos de empresas es muy distinto y éste es el elemento central que determina el hecho de que las filiales localizadas en Brasil, que operan a una menor escala, utilicen técnicas relativamente más intensivas en mano de obra. Desde un punto de vista técnico, Morley y Smith (1974)

están suponiendo que la función de producción no es homotética y que se iría haciendo más intensiva en capital a medida que aumenta la escala de producción. Estimaciones econométricas de funciones de producción para filiales de ETN norteamericanas ratificarían esta heterotecidad de la función de producción; sin embargo, los resultados empíricos a los que se ha llegado son un tanto paradójicos, por cuanto las funciones de producción se harían más intensivas en mano de obra a medida que aumenta la escala de producción (ver Courtney & Leipziger, 1975; Lipsey *et al.*, 1978). c) Por último, y como se mencionó previamente, la selección de industrias en las cuales van a operar las filiales, así como el tipo de bienes que serán producidos, es otra manera de adaptación tecnológica por parte de las ETN (Lipsey, *et al.*, 1978).

Veamos brevemente la forma en que ha sido abordado empíricamente el tópico de las ETN y la existencia de distintas técnicas productivas. Si las ETN aprovecharan las ventajas comparativas de los países en los cuales operan, se esperaría que sucediera lo siguiente: i) Las filiales de ETN localizadas en PD o en el país de origen, utilizarían técnicas productivas que son más intensivas en capital que aquellas utilizadas por las filiales localizadas en los PED (Courtney & Leipziger, 1975; Lipsey *et al.*, 1978). ii) Las filiales de ETN localizadas en PED utilizarían técnicas que son más intensivas en capital que aquellas utilizadas por las empresas locales (Mason, 1971; Leipziger, 1976). En este caso, se supone que se está en una situación intermedia en la cual la filial intenta aprovechar las ventajas comparativas locales, pero, al mismo tiempo, no le conviene introducir muchas modificaciones al paquete tecnológico básico proporcionado por la casa matriz. Además, las filiales de las ETN enfrentarían precios relativos de la relación trabajo/capital, que serían mayores que los que enfrentan las empresas locales [19], y esto las induciría a emplear técnicas relativamente más intensivas en capital. Las referencias recién citadas proporcionan la evidencia empírica avalando las dos proposiciones anteriores. Sin embargo, en los trabajos de Helleiner (1975), Lall (1978) y White (1978) se dan referencias bibliográficas de casos en los cuales se afirma que no habría diferencia en las intensidades de uso de factores en las técnicas productivas utilizadas por filiales de ETN ubicadas en distintos países; aún más, hay estudios según los cuales tampoco existirían diferencias entre las filiales y las empresas locales (Cohen, 1975).

19 Ver Carlson (1974), Lim (1977), Meller (1979 b), hipótesis explicativas sobre por qué las filiales de ETN pagan mayores salarios que las empresas locales. El mejor acceso de las ETN a los mercados financieros de los PD, así como también el gran volumen de utilidades no distribuidas de estas ETN, explica el menor costo relativo que tiene el capital para las filiales que para las empresas locales de los PED.

3. LAS ETN Y LOS EFECTOS INDIRECTOS DE EMPLEO

Los efectos indirectos de empleo se originan en las compras y ventas intermedias que las filiales realizan al interior de las economías receptoras. Estas operaciones incentivan otras actividades y, por tanto, impulsan la creación de empleos, que en su ausencia no habría ocurrido [20]. Si bien es cierto que el establecimiento de filiales de ETN en los PED expande el mercado de los insumos utilizados y producidos por estas empresas, y esto es lo que origina nuevas fuentes de trabajo, sin embargo, dichos efectos indirectos de empleo no tienen por qué materializarse exclusivamente en la economía local.

Desde el punto de vista de la capacidad de generación de fuentes de empleo de las filiales de ETN lo que interesa es la cantidad total de empleo generado y esto corresponde a la suma de los efectos directos e indirectos. El empleo directo es sólo la parte visible de la intensidad de trabajo de una filial de ETN, y el empleo total (directo más indirecto) es la parte importante. La relación existente entre la generación de empleo directo e indirecto es obviamente variable y diferente para cada industria donde se encuentren las filiales de ETN [21].

Una hipótesis simplificada en relación a los efectos indirectos es que las filiales de ETN localizadas en los PED tendrían pocos efectos indirectos y, en consecuencia, la generación indirecta de empleo sería pequeña. El elemento central que avala esta hipótesis es la alta propensión al uso de insumos importados por parte de las filiales de ETN. Una hipótesis, algo más compleja, sugiere que la cantidad de efectos indirectos generados por una filial depende del nivel de desarrollo industrial del país anfitrión (Lall, 1978); en consecuencia, las filiales de ETN generarían pocos efectos indirectos en los PED pequeños o de poco desarrollo industrial, y una gran cantidad de efectos indirectos en los PED mayores o de mediano y alto desarrollo industrial.

Las razones que poseen las filiales de ETN localizadas en PED para tener una propensión relativamente alta al uso de insumos importados son (Mc Aleese & Mc Donald, 1978; Lall, 1978): i) Familiaridad y confianza en los abastecedores de insumos importados; por otro lado, las filiales tendrían ciertas aprensiones, ya sean reales o imaginadas, para con los productores locales de insumos debido a la posible baja calidad de éstos, oferta limitada, incertidumbre en cuanto a cumplimiento de plazos de entrega, etc. ii) Las mismas ETN incentivarían el comercio intrafirma, por cuanto de esta forma, al proveer los insumos para todas sus filiales, las ETN pueden aprovechar e internalizar las economías de escala. iii) Para aprovechar el mecanismo de los

20 Hirschman (1958), a través del concepto de los encadenamientos, distingue efectos indirectos de empleo hacia atrás ("backward linkages") y hacia adelante ("forward linkages").

21 Ver en Yotopoulos & Nugent (1976) la manera empírica de cuantificación de estos efectos indirectos, pero para el caso general.

"precios de transferencia", las filiales tienen un claro incentivo para incrementar el comercio intrafirma, pues de esta forma pueden aumentar sus utilidades vía exenciones artificiales de impuestos locales. iv) Las filiales poseen una mejor información sobre los precios internacionales de los insumos y esto las lleva a aprovechar esta ventaja relativa.

Este es un tópico en el cual escasean los trabajos empíricos y ésta es justamente la conclusión a la que llega Lall (1978) en una revisión bibliográfica sobre este tema. Una excepción importante probablemente la constituya el trabajo de Mc Aleese & Mc Donald (1978) sobre la economía irlandesa. En dicho trabajo se concluye que los efectos indirectos ("backward linkages") de las filiales de ETN tienden a aumentar con el tiempo. La expansión de las operaciones de la filial en la economía local puede inducir a ésta a utilizar insumos locales, y/o bien, a incentivar a los productores de los insumos importados a establecer su producción en el país anfitrión de la filial; también es posible que la filial decida integrar verticalmente su proceso productivo, en mayor medida en la economía local. Estas alternativas conducen a una mayor integración de las filiales a las economías locales, a medida que transcurre el tiempo. Algunos casos contrarios a este proceso de mayor generación de efectos indirectos a través del tiempo se proporcionan en Lall (1978) para las industrias exportadoras de textiles y de confecciones de Hong-Kong.

4. LAS ETN Y EL CRECIMIENTO DEL EMPLEO

Un hecho no cuestionado, aun cuando es escasa la evidencia empírica para avalarlo, es que las filiales de ETN localizadas en PED poseen mayores tasas de crecimiento del producto que las firmas locales; habría que resolver la cuestión de si esta mayor expansión relativa del producto redunda en un mayor crecimiento relativo en el empleo.

Hay factores de oferta y de demanda que contribuyen a explicar las causas del mayor crecimiento relativo de las filiales de las ETN. Entre los factores de oferta, los elementos centrales son la tecnología moderna utilizada por las ETN y la disponibilidad de un gran volumen de rentas oligopólicas. Entre los factores de demanda habría que examinar el rol de las filiales en la expansión de mercados externos e internos a las economías de los PED.

Como se señalaba en la sección anterior, el uso de la tecnología moderna es uno de los factores que explica el poder oligopólico de las ETN. Las ETN destinan parte importante de sus recursos a la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías; es así como poseen la mayoría de las nuevas patentes tanto en los PD como en los PED y, además, constituyen el mecanismo más importante del comercio internacional de la tecnología moderna (Helleiner, 1975). Las filiales, al usar la tecnología moderna (la cual se supone que es relativamente más eficiente en la utilización de los factores productivos), obtienen utilidades sobre-

normales; otros elementos oligopólicos tales como uso de marcas, poderosas técnicas de comercialización y persuasión, economías de escala, etc. le generan a las filiales rentas oligopólicas adicionales. En síntesis, todo esto le permite a la filiales disponer de un gran volumen tanto absoluto como relativo de utilidades; dadas las restricciones existentes en la mayoría de los PED, en cuanto a la magnitud de las utilidades que las filiales pueden repatriar a su país de origen, esto las lleva a reinvertir un gran porcentaje de dichas utilidades [22]. Si se recuerda que una característica general de los PED es el hecho de poseer un mercado muy imperfecto de capitales, esta disponibilidad de recursos propios de las filiales le da una gran ventaja relativa en relación a las empresas locales y esto explicaría su mayor tasa relativa de expansión.

En la explicación anterior sobre la expansión de la producción de las filiales hay dos elementos antagónicos en cuanto a su efecto sobre la generación de fuentes de empleo. Por una parte, el uso de la tecnología más moderna posee un impacto reducido sobre el empleo; en cambio, el crecimiento acelerado de la producción tiene un claro impacto expansivo. El resultado neto obviamente es positivo, pero su magnitud final dependerá de las magnitudes relativas de esos dos elementos.

Lo que resulta interesante es comparar las tasas relativas de crecimiento del empleo entre las filiales de ETN y las empresas locales de los PED. La expansión de la producción de las empresas locales es similar pero rezagada y en menor escala que aquella descrita previamente para las filiales. Por una parte, las empresas locales disponen de menores recursos para expandir su producción, dadas las imperfecciones del mercado de capitales de los PED y puesto que, además, no poseen, en general, elementos que les permitan generar rentas oligopólicas en la misma medida que las ETN; esto se traduce necesariamente en una menor tasa relativa de expansión de la producción. Por otra parte, para poder enfrentar la competencia provocada por la presencia de las filiales de ETN, las empresas locales se ven obligadas a importar tecnología moderna. Si se supone que la tecnología importada por las empresas locales tiene características similares a aquella utilizada por las filiales, en lo que se refiere a que dicha tecnología sea sesgada en la dirección de ser ahorradora de mano de obra, se llegaría a la conclusión de que dada la mayor expansión relativa de la producción de las filiales, éstas generarían un mayor crecimiento relativo del empleo (Fajnzylber y Tarragó, 1976).

En uno de los escasos estudios empíricos realizados sobre este tema, Fajnzylber y Tarragó (1976) determinan que en México, en el período 1965-1970, mientras el empleo manufacturero generado por las filiales de ETN crecía al 12,1 por ciento anual, el empleo de las empresas manufactureras locales crecía solamente al 1,5 por ciento anual.

22 Hay numerosos estudios que indican que las expansiones de las filiales en los PED se han realizado fundamentalmente a través de reinversiones de utilidades.

Examinaremos a continuación la incidencia de los factores de demanda sobre el empleo. Para este efecto se examinará separadamente el caso de las exportaciones de las filiales del caso de la producción de éstas para el mercado local.

Hoy en día hay un gran número de economistas que sostiene que la estrategia de desarrollo adecuada para la generalidad de los PED debiera ser una industrialización basada en la promoción de exportaciones de productos manufacturados. El éxito económico de países como Taiwán y Corea del Sur, que sostenidamente han tenido tasas anuales de crecimiento superiores al 8 por ciento, fenómeno que ha estado ligado al crecimiento de sus exportaciones de productos manufacturados (superior al 15 por ciento anual), se proporciona como evidencia de que los PED tienen la capacidad para incrementar en forma significativa sus exportaciones (no tradicionales) y que dicha estrategia puede jugar un rol crucial en la solución del problema del desempleo. Resulta obvio que las filiales de ETN localizadas en los PED pueden desempeñar un papel central en dicha estrategia, por cuanto estas filiales poseen los medios adecuados para penetrar los mercados de los PD: contactos, canales de distribución, marcas conocidas, familiaridad con el mercado, etc. En consecuencia, en la medida que las filiales expandan sus exportaciones, esto tiene un impacto positivo sobre la generación de fuentes de empleo en los PED.

El efecto que posee sobre la generación de fuentes de empleo, la producción de las filiales para el mercado local, aparentemente, desde el punto de vista teórico, no tiene un signo claramente positivo. En efecto, la pregunta clave en este sentido es: ¿a expensas de quién se expande la producción local de las filiales?, ¿la producción de las filiales de ETN desplaza a las importaciones o a la producción de las empresas locales? En el caso de que la producción local de las filiales sustituya a las importaciones realizadas por el país anfitrión, esto tendría un claro impacto positivo sobre el empleo local[23]. El resultado ambiguo se origina en el caso de que la producción de las filiales sustituya la producción de las empresas locales. Veamos más en detalle este último caso.

La hipótesis prevaleciente a este respecto indica que las filiales de ETN al desplazar a las firmas locales provocan la destrucción de fuentes de empleo; esto es debido a que las primeras son menos intensivas en trabajo que las firmas locales.

En la medida que las ETN y, por tanto, sus filiales cuenten con una serie de ventajas sobre las firmas locales, esto les permite no sólo un crecimiento más rápido, sino también el desplazamiento de estas últimas del mercado; la expansión de las actividades de las ETN sig-

23 Esto no significa que automáticamente hay un incremento en la función de bienestar del país anfitrión, pues esto va a depender crucialmente de las concesiones otorgadas por el país anfitrión para el ingreso de la ETN.

nificará, por una parte, una creación de nuevos empleos y, por otra, la eliminación de ocupaciones existentes [24].

Ahora bien, si la presencia de las filiales de ETN no conlleva una expansión del mercado y de la demanda global, este proceso de sustitución significa un incremento en la desocupación, ya que debido a su tecnología más intensiva en capital el número de personas ocupadas por unidad de producto en las filiales de ETN es menor que en las empresas locales. Si hubiese un aumento de la demanda global se hace necesario comparar el incremento adicional de empleo generado, con la supresión de empleos a nivel de las firmas locales las que serían desplazadas en términos relativos del mercado.

Existe un argumento que debilita la hipótesis anterior. A pesar de las características oligopólicas de las ETN, el comportamiento de éstas en los países anfitriones dista de ser agresivo. En efecto, según Hufbauer (1975) la conducta de las ETN no constituye una historia de expansiones agresivas de filiales de ETN que tratan de eliminar del mercado de los PED a las pequeñas empresas locales; muy por el contrario, las filiales de las ETN parecieran más interesadas en mantener el statu quo. En realidad, la mayor preocupación de las ETN la constituyen las otras ETN, y es por ello que una ETN trata de establecer una filial en el mercado de otra ETN para así incrementar sus posibilidades de reacción ante acciones emprendidas por empresas rivales (inversiones de tipo "defensivo", ver Kindleberger, 1969).

II. UNA APLICACION AL SECTOR MANUFACTURERO DE PAISES LATINOAMERICANOS

Como se ha podido observar en la revisión bibliográfica de la sección anterior, la evidencia empírica existente sobre el impacto de las filiales en la generación de empleo en los PED es bastante fragmentada y difusa; falta una perspectiva amplia para determinar las magnitudes globales sobre la importancia absoluta y relativa que poseen las filiales de las ETN que operan en el sector manufacturero de los PED. Además, tampoco existe una comparación desde el punto de vista cuantitativo, acerca de la importancia que poseen los distintos efectos examinados previamente.

En esta sección se proporcionará la evidencia cuantitativa relativa del impacto absoluto y relativo sobre el empleo de las filiales de ETN norteamericanas para una muestra de siete países latinoamericanos para el año 1966: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. Esta información se proporcionará a nivel global y además a nivel

24 Sunkel (1971) hace un análisis similar suponiendo la existencia de dos niveles tecnológicos extremos en una economía —el moderno y el primitivo—, el primero altamente intensivo en capital y el segundo en mano de obra. Para una tipología de distintos tipos de desplazamiento de la producción local por parte de las filiales ver Biersteker (1978).

desagregado de rama industrial (13 ramas a 2 dígitos CIIU). Las cifras corresponden a establecimientos manufactureros que emplean 100 o más personas; de esta forma, la comparación de las filiales de ETN norteamericanas es con empresas de tamaño similar. Las filiales norteamericanas que emplean 100 o más personas representaban el 93,3% del empleo manufacturero generado por las filiales de ETN norteamericanas localizadas en América Latina.

Las filiales norteamericanas, cuya información se utiliza en este estudio, corresponden a aquellas en las cuales los accionistas norteamericanos poseen al menos un 50% de las acciones. Este tipo de filiales representaba en el año 1966 cerca del 87% del stock total de inversión norteamericana en el sector manufacturero latinoamericano (ver cuadro A-1 del Anexo Estadístico).

Las variables a considerar para la parte descriptiva son: empleo (medido en número de personas ocupadas) y valor agregado. Las variables a considerar para la parte analítica son: relación trabajo-valor agregado, relación capital-trabajo y tasas medias anuales de crecimiento para el empleo y el valor agregado del período 1966-1970, y la importancia relativa de las exportaciones de las filiales norteamericanas.

1. ELEMENTOS DESCRIPTIVOS

El volumen total de empleo es algo superior a las 325.000 personas para los 7 países latinoamericanos [25]. El conjunto total de establecimientos manufactureros mayores (100 y más personas ocupadas) de estos 7 países latinoamericanos empleaba poco más de 2.900.000 personas. En consecuencia, la ocupación de las filiales norteamericanas representaba alrededor del 11% del empleo total; sin embargo, en algunos de los 7 países en cuestión, dicho porcentaje sube a 28,1% (Venezuela), 18,1% (Perú) y 16,6% (Colombia).

En el cuadro 2 se proporciona la participación relativa en el empleo de los establecimientos industriales mayores (100 y más personas) de las filiales norteamericanas para los 7 países latinoamericanos a nivel de rama manufacturera. De este cuadro 2 se desprende lo siguiente: (1) En 9 de 64 ramas manufactureras, las filiales norteamericanas ocupan más del 50% del empleo manufacturero de los establecimientos industriales mayores (100 y más personas); en 27 de 64 ramas manufactureras, las filiales norteamericanas ocupan más del 25% del empleo manufacturero de los establecimientos industriales mayores. (2) Las ramas manufactureras en las que las filiales norteamericanas tienen, casi sistemáticamente, una mayor participación relativa en el empleo son: caucho (30), química (31), maquinaria y artefactos eléctricos (37), equipos de transporte (38) y maquinaria no-eléctrica (36).

25 Según el Censo de ETN norteamericanas de 1966, el empleo manufacturero total de las filiales norteamericanas que operaban en los países latinoamericanos (ubicados en el continente) alcanzaba a 408.000 personas.

Cuadro 2 — Participación relativa en el empleo de los establecimientos industriales mayores (100 y más personas ocupadas) de las filiales norteamericanas para 7 países latinoamericanos. Año 1966
(porcentajes)

Industria (Código CIIU)	*Argentina*	*Brasil*	*Chile*	*Colombia*	*México*	*Perú*	*Venezuela*
Alimentos (20)	19,26	9,77	a	14,84	7,94	11,85	32,13
Bebidas (21)	23,43	3,10	1,68	a	5,55	a	a
Textiles, calzado y vestuario (23 y 24)	a	a	—	2,58	2,98	a	11,47
Madera y muebles (25 y 26)	a	a	a	—	1,08	a	a
Papel (27)	a	3,94	a	60,92	12,06	—	22,54
Imprentas (28)	4,05	1,36	12,45	a	7,27	—	a
Caucho (30)	48,03	38,35	—	78,66	39,00	a	100,00
Química (31)	33,73	20,08	94,31	64,14	34,42	100,00	70,76
Minerales no metálicos (33)	18,28	6,01	—	20,25	1,94	—	16,40
Metal básica y productos metálicos (34 y 35)	2,13	7,96	0,87	11,56	7,46	4,32	10,52
Maquinaria no eléctrica (36)	10,99	25,31	2,31	19,91	40,89	a	a
Maquinaria y artefactos eléctricos (37)	16,54	16,70	25,50	26,33	15,26	a	79,82
Equipo de transporte (38)	13,83	12,97	2,24	7,82	27,22	49,07	73,39
Número de personas ocupadas por las filiales	68.700	104.800	6.100	25.100	82.000	14.800	24.800

Fuente: U. S. Department of Commerce (Censo de 1966); Censos Manufactureros. Ver Anexo Metodológico y Fuentes de Datos.
a Información omitida debido a que existen menos de 3 filiales de ETN de EE. UU. en estas industrias.

Por otra parte, el cuadro 3 permite observar que, al interior de cada país, las ramas manufactureras que concentran el mayor porcentaje de empleo generado por las filiales de ETN son: química, alimentos, equipos de transporte y maquinaria eléctrica. Estas 4 ramas concentran, en general, más del 60% del empleo generado por las filiales.

Un resultado similar a los anteriores se obtiene para el valor agregado generado por las filiales norteamericanas [26].

2. ELEMENTOS ANALITICOS

En esta sección se cuantificarán 3 efectos: la selección de industrias, el tipo de técnicas productivas y la expansión de las filiales de las ETN, para determinar su impacto relativo sobre la generación de empleo [27].

a) *Selección de industrias*

Como se vio previamente en la revisión de la literatura, la selección de industrias de las ETN constituiría un mecanismo por medio del cual éstas tratarían de aprovechar las ventajas comparativas relativas de los países anfitriones. En particular en los PED, los cuales son relativamente intensivos en trabajo, las ETN canalizarían un mayor volumen relativo de inversión hacia aquellas industrias más intensivas en trabajo.

El cuadro 4 ha sido elaborado para examinar la intensidad de trabajo del patrón de composición industrial de las filiales norteamericanas en América Latina. Este cuadro muestra la intensidad de uso capital-trabajo (valor de libro de los activos fijos dividido por el número de personas empleadas) de las filiales por rama manufacturera y al mismo tiempo, la distribución inter-industrial del empleo para los 7 países latinoamericanos (estos datos son equivalentes a los del cuadro 3). Se calculó el coeficiente de correlación de rango (Spearman) entre la intensidad de uso capital-trabajo y la participación inter-industrial del empleo, el que dio un valor de 0,243 el cual es estadísticamente no significativo; es decir, las filiales norteamericanas no tienden a concentrarse en las industrias relativamente más intensivas en trabajo como tampoco en las industrias relativamente más intensivas en capital.

El resultado anterior contradice al obtenido por Sabolo y Trajtenberg (1976), quienes establecen que las filiales norteamericanas tienden a estar más concentradas en las industrias relativamente más intensivas en capital de los PED. Otro estudio realizado por Lipsey *et. al.* (1978), el

26 En el Anexo se incluye el cuadro A-2, similar al cuadro 2, pero para el valor agregado. Al observarlo se puede concluir que la participación del valor agregado de las filiales de ETN en el total presenta porcentajes parecidos a los encontrados para la variable empleo. En general, se puede concluir que ambas variables tienen al respecto un comportamiento similar.

27 Ver en el Anexo Metodológico los supuestos, procedimientos y fuentes de datos utilizados para la obtención de los datos pertinentes.

Cuadro 3. — Distribución relativa del empleo en las filiales norteamericanas mayores (100 y más personas ocupadas) para 7 países latinoamericanos. Año 1966

(porcentajes)

Industria (Código CIIU)	*Argentina*	*Brasil*	*Chile*	*Colombia*	*México*	*Perú*	*Venezuela*
Alimentos (20)	27,93	12,97	a	9,51	11,08	16,25	22,46
Bebidas (21)	4,16	0,88	1,37	a	2,73	a	a
Textiles, calzado y vestuario (23 y 24)	a	a	—	5,27	5,04	a	10,41
Madera y muebles (25 y 26)	a	a	a	—	0,44	a	a
Papel (27)	a	1,32	a	8,72	3,34	—	4,10
Imprentas (28)	1,01	0,49	11,23	a	1,86	—	a
Caucho (30)	5,74	6,93	—	16,53	4,88	a	9,70
Química (31)	21,93	22,37	47,67	34,90	28,27	71,07	20,20
Minerales no metálicos (33)	6,52	4,46	—	10,85	1,02	—	3,85
Metal básica y productos metálicos (34 y 35)	2,20	8,89	3,74	5,34	9,64	2,72	4,56
Maquinaria no eléctrica (36)	5,23	14,49	3,87	1,64	8,87	a	a
Maquinaria y artefactos eléctricos (37)	5,65	12,29	25,31	5,16	10,09	a	8,26
Equipo de transporte (38)	19,62	14,91	6,81	2,09	12,74	9,96	16,47
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: U. S. Department of Commerce (Censo de 1966).
a Información omitida debido a que existen menos de 3 filiales de ETN de EE. UU. en estas industrias.

que fue comentado en la revisión de la literatura, compara la estructura sectorial manufacturera de las ETN en su país de origen (Estados Unidos y Suecia) con la estructura sectorial manufacturera de las filiales de estas mismas ETN localizadas en PED; este estudio concluye que las ETN no parecieran de manera específica localizar la producción de las industrias intensivas en mano de obra en los PED. Esta conclusión coincide con la obtenida en el presente trabajo, aun cuando el tipo de análisis realizado es distinto.

Cuadro 4 — Intensidad de uso capital-trabajo y distribución interindustrial del empleo en las filiales norteamericanas mayores (100 y más personas ocupadas) para 7 países latinoamericanos. Año 1966

Industria (*Código* CIIU)	*Intensidad de uso capital-trabajo* (*US$/personas*)	*Distribución del empleo (porcent.)*
Alimentos (20)	5.009	16,0
Bebidas (21)	8.491	1,9
Textiles, calzado y vestuario (23 y 24)	8.325	2,5
Madera y muebles (25 y 26)	4.218	0,1
Papel (27)	14.243	2,2
Imprentas (28)	7.611	1,0
Caucho (30)	8.422	6,7
Química (31)	7.392	27,2
Minerales no metálicos (33)	9.023	4,2
Metal básica y productos metálicos (34 y 35)	9.162	6,7
Maquinaria no eléctrica (36)	7.228	8,2
Maquinaria y artefactos eléctricos (37)	3.941	9,2
Equipo de transporte (38)	8.441	14,1

Fuente: U.S. Department of Commerce (Censo de 1966).

Para medir el impacto sobre el empleo de la composición de las industrias en las cuales operan las filiales de ETN, la selección de industrias de las filiales será comparada con el patrón de producción industrial de los países anfitriones. De la diferencia de composición de ambas canastas es posible inferir cuál es la diferencia en el volumen de empleo generado como consecuencia de los distintos patrones de selección de industrias.

Sean L_i e Y_i, el número de personas ocupadas y el valor agregado de las filiales norteamericanas en la rama manufacturera i de un país latinoamericano; $(L/Y)_i$ será, en consecuencia, el requerimiento de trabajo por unidad de valor agregado de las filiales norteamericanas en la rama i. A nivel de cada país latinoamericano se dispone de coeficientes $(L/Y)_i$ para sus respectivas ramas manufactureras [28].

28 En aquellos casos en que no se disponía de la información correspondiente de las filiales norteamericanas, se ha utilizado el coeficiente $(L/Y)_i$ de la respectiva rama manufacturera i a nivel de toda América Latina.

Para obtener coeficientes L/Y a nivel de todo el sector manufacturero se han utilizado dos criterios diferentes para ponderar los indicadores $(L/Y)_i$. 1) Por una parte, se pondera cada coeficiente $(L/Y)_i$ según la participación relativa del valor agregado Y_i en el valor agregado manufacturero de todas las filiales norteamericanas mayores (100 y más personas ocupadas) en el sector manufacturero del país en cuestión. 2) Una segunda ponderación corresponde a utilizar el valor agregado relativo de la rama i en el producto manufacturero del total de establecimientos industriales mayores (100 y más personas ocupadas) del país en cuestión. El primer tipo de ponderaciones refleja la importancia relativa de las industrias según las filiales; el segundo tipo de ponderaciones corresponde a la importancia relativa de las industrias según la estructura manufacturera de los establecimientos industriales mayores (100 y más personas ocupadas) de cada país latinoamericano por separado. El cuadro 5 proporciona los valores resultantes para estos dos tipos de ponderaciones [29].

Cuadro 5 — Influencia de distintas ponderaciones relativas de las industrias manufactureras sobre la generación de empleo de las filiales norteamericanas mayores (100 y más personas ocupadas)
Nº de personas ocupadas / millón de dólares (1966) de valor agregado manufacturero

Países	*Ponderación según composición de la producción de las filiales norteamericanas mayores (100 y más personas ocupadas)*	*Ponderación según composición de la producción del total de establecimientos mayores (100 y más personas ocupadas)*
Argentina	138	158
Brasil	211	204
Chile	149	161
Colombia	216	202
México	169	192
Perú	180	154
Venezuela	117	128

Fuente: U.S. Department of Commerce (Censo de 1966); Censos Manufactureros.

La pregunta que se quiere contestar a través de este procedimiento metodológico es: ¿cuál habría sido el empleo generado por las filiales norteamericanas si éstas tuvieran una composición sectorial de la producción manufacturera similar a la del país latinoamericano anfitrión?

29 Se han obtenido resultados similares a los del cuadro 5, cuando se utilizan ponderaciones referidas al valor agregado del conjunto total de los establecimientos industriales del sector manufacturero (vale decir, para establecimientos que ocupan cinco y más personas).

Del cuadro 5 se desprende lo siguiente: 1) El criterio de ponderación produce discrepancias inferiores al 15 por ciento en los siete países. 2) Para cuatro de los siete países latinoamericanos, la composición de la canasta de industrias de las filiales norteamericanas genera menos empleo que la composición de la canasta de producción manufacturera total del país; en cambio, en tres de los siete países se observa lo contrario. 3) Utilizando el promedio ponderado de los valores del cuadro 5, en que las ponderaciones consisten en la participación relativa en el empleo generado por las filiales en los siete países, se podría decir que el efecto selección de industrias de las filiales norteamericanas implica una menor generación relativa de empleo del 5 por ciento en relación a lo que se habría obtenido con una composición de la producción similar a la total del país anfitrión.

En síntesis, la composición de la producción manufacturera de las filiales pareciera generar menos fuentes de empleo por unidad de valor agregado industrial que lo que genera el patrón manufacturero del país local; sin embargo, los órdenes de magnitud en cuestión no serían espectaculares. Pero habría que señalar que, dado el nivel de agregación al cual se está trabajando, podría haber una importante diferencia en el tipo de bienes producidos por las filiales y las empresas locales al interior de una industria determinada, y esto puede alterar o bien acentuar las conclusiones recién descritas.

b) *Elección de técnicas productivas*

Sobre este punto la hipótesis prevaleciente es que las ETN utilizan una tecnología que es relativamente capital intensiva y, consecuentemente, la presencia de filiales de ETN genera poco empleo en los PED. Para examinar la validez de esta hipótesis se van a comparar las relaciones capital-trabajo, K/L, a nivel de industria (2 dígitos CIIU) entre las filiales norteamericanas y el conjunto total de establecimientos manufactureros mayores [30]; luego, se tratará de determinar cuál es el impacto que la posible existencia de diferenciales en las relaciones K/L, tiene sobre el número de fuentes de empleo generadas por las filiales norteamericanas.

Sea $(K/L)^f_i$ la razón capital-trabajo de las filiales norteamericanas en la rama manufacturera i, y sea $(K/L)^t_i$ la razón capital-trabajo de las empresas locales en la misma rama i. El capital K ha sido medido como el valor de libro de los activos fijos y L corresponde al número de personas ocupadas. El coeficiente λ_i indicará el cuociente entre las razones $(K/L)^f_i$ y $(K/L)^t_i$. O sea,

30 Lamentablemente no se dispone de la información necesaria para los establecimientos locales. Además, tampoco se posee la información sobre filiales de ETN no-norteamericanas para así obtener la información de los establecimientos locales como residuo; lo único que se dispone a nivel de todo el sector industrial es el valor del stock total de la inversión de ETN no norteamericanas proporcionada por la OECD.

$$\lambda_i = \frac{(K/L)^{f}_{i}}{(K/L)^{t}_{i}}$$

Valores de λ_i superiores (inferiores) a 1,0 indicarían en qué porcentaje las técnicas productivas de las filiales norteamericanas son relativamente más (menos) intensivas en capital que aquellas técnicas utilizadas por el promedio del conjunto total de los establecimientos de la misma rama manufacturera i. El cuadro A-3 del apéndice proporciona los valores de los coeficientes λ_i para los países latinoamericanos de este estudio.

Para obtener el impacto global sobre el empleo, a nivel de todo el sector manufacturero, debido a los diferenciales existentes entre las relaciones $(K/L)^{f}_{i}$ y $(K/L)^{l}_{i}$, es preciso sacar el promedio ponderado de los coeficientes λ_i para cada país por separado. La pregunta pertinente en este caso es: ¿cuál habría sido el empleo generado por las filiales norteamericanas si éstas hubieran utilizado la misma relación capital-trabajo que la del promedio del conjunto de establecimientos? De allí entonces que las ponderaciones a utilizar corresponden a la participación relativa de cada rama manufacturera i en el valor agregado producido por el conjunto de filiales norteamericanas localizadas en un país latinoamericano. El cuadro 6 sintetiza estos resultados [31].

Cuadro 6 — Cuociente entre la relación capital/trabajo de las filiales norteamericanas y la relación capital/trabajo del conjunto total de establecimientos para 6 países latinoamericanos a nivel del sector manufacturero [a]. Año 1966
Establecimientos con 100 y más personas ocupadas

Países	$(K/L)_{Filial}$ / $(K/L)_{Total}$
Argentina	1,53
Brasil	1,38
Chile	1,46
Colombia	2,07
México	1,22
Venezuela	1,04

Fuente: Cuadro A-3 (Anexo Estadístico).
a En cada país ha sido excluida la industria química.
Nota: Perú ha sido excluido de este cuadro por tener muy pocas industrias en que participan las filiales norteamericanas.

31 La industria química ha sido excluida en cada país, por cuanto su inclusión distorsiona de manera muy significativa los valores obtenidos en el cuadro 6. Esta distorsión probablemente se produzca por las empresas petroquímicas (generalmente estatales) que existen en los distintos países latinoamericanos.

En el cuadro 6 es posible apreciar lo siguiente: 1) Las filiales norteamericanas utilizan, en general, técnicas que son relativamente más intensivas en capital que los establecimientos locales de similar tamaño de las correspondientes ramas manufactureras [32]. 2) El grupo de variación de los valores del cuadro 6 es bastante amplio, por cuanto se observan diferenciales en las relaciones capital-trabajo que fluctúan entre 4 y 107 por ciento. 3) El promedio ponderado (según empleo relativo de las filiales norteamericanas en cada país) de los valores del cuadro 6 proporciona la cifra de 1,40.

En síntesis, del cuadro 6 puede inferirse que las filiales norteamericanas utilizan técnicas productivas que, en general, serían bastante más intensivas en capital que aquellas técnicas utilizadas por los establecimientos manufactureros locales latinoamericanos de similar tamaño. Este diferencial en las intensidades de uso capital-trabajo entre filiales norteamericanas y establecimientos locales podría superar el 50 por ciento si se supone que las filiales de ETN no-norteamericanas poseen intensidades de uso similares a las de las filiales norteamericanas.

Resultados similares a los anteriores fueron encontrados por Fajnzylber y Tarragó (1976) para la industria mexicana ("la relación capital-trabajo de las filiales equivale a 2,5 veces el valor correspondiente para las empresas nacionales del mismo sector"), por Agarwal (1976) para las empresas mayores del sector manufacturero de la India ("las firmas extranjeras emplean un 16,1 por ciento más de capital productivo por empleado que las firmas domésticas"), y por Brewster para la industria de Guatemala ("las empresas de propiedad local tienden a ser mucho más intensivas en trabajo que las empresas de propiedad extranjera" [33]); estos estudios utilizan información agregada.

c) *Expansión de las filiales*

Como ya se vio en la revisión de la literatura, un hecho no cuestionado, aun cuando es escasa la evidencia empírica para avalarlo, es que las filiales de ETN localizadas en PED poseen mayores tasas de crecimiento del producto que las firmas locales; el problema por resolver es si esta mayor expansión relativa del producto redunda en un mayor crecimiento relativo en el empleo.

En esta sección se proporcionan las tasas de crecimiento del empleo y el valor agregado manufacturero de las filiales norteamericanas y del total de los establecimientos industriales mayores (100 y más personas) que operan en la economía local para el período 1966-1970. Debido a problemas de información se utiliza una submuestra del conjunto total de las filiales norteamericanas que operan a nivel de Amé-

32 El supuesto implícito que se está haciendo es que las filiales de ETN no-norteamericanas poseen intensidades de uso capital-trabajo similares a las de las filiales norteamericanas.

33 Citado por Willmore (1976).

rica Latina; por otro lado, la información local corresponde a sólo tres países latinoamericanos: Brasil, México y Venezuela.

El cuadro 7 proporciona esta información; en él es posible observar: 1) Las tasas de crecimiento del empleo y el valor agregado de las filiales norteamericanas, 3,1 y 11,1 por ciento, respectivamente, están entre aquellos valores observados para el total de los establecimientos industriales mayores de los tres países latinoamericanos. 2) La elasticidad bruta empleo-valor agregado de las filiales norteamericanas es 0,28; este valor es mucho menor que el de las elasticidades observadas para cada uno de los tres países latinoamericanos (Brasil: 0,61; México: 0,38; Venezuela: 0,57). Esto quiere decir que la expansión del producto de las filiales norteamericanas es relativamente menos intensiva en trabajo; este hecho se explica por nuestros resultados anteriores en relación a que las filiales norteamericanas usan tecnologías relativamente más capital intensivas.

Cuadro 7 — Tasas de crecimiento promedio anual del empleo y el valor agregado para el total del sector manufacturero. 1966 - 1970 (Porcentajes)

	Filiales norteamericanas	*Total de establecimientos mayores (100 personas y más)*		
		Brasil	*México*	*Venezuela*
Crecimiento del empleo	3,1	1,9	4,2	6,8
Crecimiento del valor agregado	11,1	3,1	11,1	12,0

Fuentes: U.S. Department of Commerce ("matching sample" 1966-1970); Censos manufactureros. Ver Anexo Metodológico y Fuentes de datos

Un último aspecto que se examinará es la importancia cuantitativa de las exportaciones manufactureras de las filiales norteamericanas. Según el cuadro 8, las exportaciones manufactureras de las filiales norteamericanas localizadas en América Latina alcanzaron un volumen cercano a los 268 millones de dólares en el año 1966 [34]; la cantidad de empleo asociado a este volumen de exportaciones es alrededor de 19.000 personas [35]. Vale decir, el empleo generado por las exportaciones de las filiales norteamericanas representaba alrededor del 5 por

34 Esta cifra corresponde a exportaciones realizadas por las mayores filiales norteamericanas las cuales representan el 94,6% del total de exportaciones.

35 Esta cifra ha sido calculada utilizando a nivel de rama manufacturera la información *desagregada* correspondiente a la productividad media de la mano de obra de las filiales norteamericanas que inciden de manera importante en las exportaciones de la rama. En el Anexo Estadístico, el cuadro A-4 proporciona la importancia relativa de las exportaciones en las ventas totales de las filiales norteamericanas a nivel de rama manufacturera, para América Latina y para los siete países latinoamericanos de este estudio.

ciento del empleo total generado por las filiales norteamericanas en el sector manufacturero latinoamericano.

Cuadro 8 — Exportaciones y empleo correspondiente a las filiales norteamericanas de América Latina a nivel de rama manufacturera. Año 1966

Industrias (*Código* CIIU)	*Exportaciones/ Ventas totales* (*porcentajes*)	*Exportaciones* (*miles de dólares*)	*Empleo* (*Nº de personas*)
Alimentos (20)	19,4	158.876	10.766
Bebidas (21)	0,1	112	6
Textiles, calzado y vestuario (23 y 24)	0,5	748	77
Madera y muebles (25 y 26)	56,7	11.012	1.062
Papel (27)	5,2	7.217	408
Imprentas (28)	5,8	3.465	219
Caucho (30)	0,7	2.728	162
Química (31)	4,2	48.611	3.830
Minerales no metálicos (33)	0,7	858	99
Metal básica y prod. metálicos (34 y 35)	1,7	5.061	382
Maquinaria no eléctrica (36)	2,5	6.372	668
Maquinaria y artefactos eléctricos (37)	2,0	6.324	622
Equipo de transporte (38)	1,5	16.302	717
Total manufacturero	5,4	267.686	19.018

Fuente: U.S. Department of Commerce (Censo de 1966).

Por otra parte, hay que hacer notar el hecho de que las exportaciones están concentradas en la industria de alimentos (159 millones de dólares); aun más si analizamos la información desagregada a nivel de países se concluye que la mayor concentración corresponde a Argentina. Estos resultados acentúan la conclusión de que las exportaciones manufactureras de las filiales norteamericanas localizadas en América Latina no constituían, al menos para el período analizado, un mecanismo importante de generación de empleo.

III. SINTESIS DE RESULTADOS Y CONSIDERACIONES FINALES

Los resultados que se proporcionan a continuación corresponden al período 1966-1970, y se refieren fundamentalmente a los establecimientos manufactureros de siete países de América Latina que ocupan cien y más personas.

1. En relación a la importancia relativa de las filiales norteamericanas a nivel de rama manufacturera se observa: i) La importancia relativa de las filiales norteamericanas, medida a través del empleo, supera el 50 por ciento del volumen de empleo de una rama manufac-

turera a 2 dígitos (CIIU) en 9 de 64 casos, y supera el 25 por ciento en 27 de 64 casos. ii) Las ramas manufactureras en las que dicha participación en el empleo es sistemáticamente mayor son: caucho, química, maquinaria y artefactos eléctricos y equipo de transporte.

2. Las filiales norteamericanas generan un mayor número relativo de fuentes de empleo en las siguientes ramas: química, alimentos, maquinaria y artefactos eléctricos y equipo de transporte. Vale decir, estas cuatro industrias concentran más del 60 por ciento del empleo generado por las filiales norteamericanas.

3. La composición de la producción manufacturera de las filiales norteamericanas generaría menos empleo por unidad de valor agregado industrial que lo que generaría el patrón de producción manufacturera de los países latinoamericanos anfitriones. Hay dos calificaciones a esta aseveración: i) Este resultado no es concluyente, pues sólo se observa en cuatro de los siete países latinoamericanos analizados; en tres de los siete países se observa el resultado contrario. ii) Un promedio ponderado para los siete países latinoamericanos indicaría que el efecto selección de industrias de las filiales norteamericanas implica una menor generación relativa de empleo del 5 por ciento en relación a lo que se habría obtenido con una composición de la producción similar a la total del país anfitrión; este porcentaje del 5 por ciento representa unas 20.000 nuevas fuentes de empleo, lo que corresponde a menos del 1 por ciento del empleo manufacturero de los establecimientos mayores de los siete países latinoamericanos utilizados en este estudio. En síntesis, la magnitud absoluta de este efecto es pequeña.

4. Las filiales norteamericanas utilizan, en general, técnicas relativamente más intensivas en capital que los establecimientos latinoamericanos locales. Los diferenciales observados en las relaciones capital-trabajo son variables, y un promedio ponderado para seis países latinoamericanos sugiere una cifra cercana al 50 por ciento. Esta es sin duda una magnitud bastante significativa, y revelaría que la tecnología utilizada por las filiales norteamericanas es relativamente muy ahorradora del factor trabajo.

5. La tasa de crecimiento del empleo de las filiales norteamericanas para el período 1966-1970 es de magnitud comparable (3,1 por ciento anual) a aquella tradicionalmente observada en el sector manufacturero latinoamericano; en cambio, las filiales norteamericanas tienen una alta tasa relativa de crecimiento del producto (11,1 por ciento anual).

6. El empleo generado por las exportaciones manufactureras de las filiales norteamericanas representaba en el año 1966 alrededor del 5 por ciento del empleo total generado por las filiales norteamericanas en el sector manufacturero latinoamericano.

Estos resultados recién mencionados están sujetos a una serie de calificaciones vinculadas al tipo de datos utilizados, a la metodología usada de elaboración de cifras, etc. Estas calificaciones podrían agru-

parse de la siguiente manera: 1) los problemas de agregación cuestionan el supuesto de homogeneidad del producto. Al nivel de dos dígitos de la CIIU, los establecimientos industriales pueden estar produciendo bienes que puede que no sean muy cercanos sustitutos unos de otros. Además, cada establecimiento industrial produce una gran variedad de bienes y en distintas proporciones y, aún más, pueden existir grandes diferencias en la relación valor agregado/valor bruto de la producción; todo esto puede implicar comparaciones de establecimientos muy diferentes. 2) Observaciones similares pueden hacerse con respecto a los factores productivos, trabajo y capital, en que los conceptos a nivel agregado implican una sumatoria de elementos bastante heterogéneos. 3) Las combinaciones de datos provenientes de distintas fuentes y los supuestos realizados para dicha combinación introducen sesgos de magnitud y dirección desconocida en los resultados finales. 4) En el cálculo de las tasas de crecimiento no es posible separar la generación de empleo de las filiales a través de la creación de nuevas ocupaciones, del fenómeno de crecimiento de las filiales a través de la adquisición de empresas existentes en el país anfitrión. Este fenómeno produce una sobreestimación de la tasa de crecimiento del empleo (y del producto) de las filiales norteamericanas y su magnitud no es conocida. 5) Por último, los resultados obtenidos reflejan lo sucedido en un período específico: 1966-1970.

No obstante las calificaciones señaladas en el párrafo anterior, este estudio cumple con un propósito básico consistente en proporcionar órdenes de magnitud en relación a la incidencia de las filiales de ETN norteamericanas en la generación de fuentes de empleo en el sector manufacturero latinoamericano. En síntesis, podría decirse que: a) Las filiales norteamericanas localizadas en el sector manufacturero de América Latina poseen una tasa de crecimiento del empleo que no es ni espectacularmente alta ni espectacularmente baja; en otras palabras lo que se infiere es que las filiales norteamericanas no resuelven, pero tampoco agravan el problema de la baja generación de fuentes de empleo del sector manufacturero latinoamericano (observado en la década del 60). b) Al menos desde el punto de vista de la creación de empleo (directo), pareciera que no vale la pena distinguir al interior del sector industrial, en qué ramas manufactureras conviene incentivar (o desincentivar) el ingreso de filiales de ETN. c) Las exportaciones manufactureras de las filiales norteamericanas no constituían, al menos en el año 1966, un mecanismo importante de generación de empleo; de hecho, casi el 95 por ciento de la producción de las filiales norteamericanas era para abastecer el mercado local de los respectivos países anfitriones latinoamericanos. d) La tecnología utilizada por las filiales es relativamente muy ahorradora de mano de obra; sin lugar a dudas, los determinantes de dicha característica constituyen el aspecto más importante a investigar para el problema de incremetar la generación de fuentes de empleo.

ANEXO ESTADISTICO

Cuadro A-1 — Valor del stock de inversión norteamericana en el sector manufacturero latinoamericano. Año 1966
Millones de dólares

Países	*Valor del stock total*	*Valor del stock de filiales en las cuales más del 50% pertenece a accionistas norteamericanos*
Argentina	510	451
Brasil	574	518
Chile	47	33
Colombia	193	180
México	927	752
Perú	128	119
Venezuela	281	262
América Latina [a]	2.818	2.442

Fuente: U.S. Department of Commerce, *U.S. Direct Investment Abroad, 1966,* Bureau of Economic Analysis, Washington D.C., cuadros A-3 y A-16.
a Incluye solamente a los países ubicados en el continente.

Cuadro A-2 — Participación relativa en el valor agregado de los establecimientos industriales mayores (100 y más personas ocupadas) de las filiales norteamericanas para 7 países latinoamericanos. Año 1966 (porcentajes)

Industria (Código CIIU)	*Argentina*	*Brasil*	*Chile*	*Colombia*	*México*	*Perú*	*Venezuela*
Alimentos (20)	12,79	8,69	a	16,93	10,17	9,96	25,17
Bebidas (21)	24,42	5,23	2,61	a	8,32	a	a
Textiles, calzado y vestuario (23 y 24)	a	a	—	4,13	4,21	a	16,53
Madera y muebles (25 y 26)	a	a	a	—	4,32	a	a
Papel (27)	a	6,20	a	63,39	17,96	—	22,66
Imprentas (28)	10,04	2,54	26,92	a	14,26	—	a
Caucho (30)	49,19	35,17	—	71,20	47,63	a	100,00
Química (31)	34,48	11,06	87,02	55,36	40,21	100,00	64,88
Minerales no metálicos (33)	18,47	7,14	—	21,61	3,11	—	11,06
Metal básica y productos metálicos (34 y 35)	5,23	7,51	3,12	17,74	8,58	5,32	16,07
Maquinaria no eléctrica (36)	12,06	34,69	2,90	b	73,89	a	a
Maquinaria y artefactos eléctricos (37)	19,10	14,94	21,53	45,93	29,34	a	b
Equipo de transporte (38)	37,37	12,66	4,84	20,65	33,59	b	79,81
Valor agregado filiales millones US$ 1966	496,90	503,30	39,70	118,20	482,80	83,40	212,50

Fuente: U. S. Department of Commerce (Censo de 1966); Censos Manufactureros. Ver Anexo Metodológico y Fuentes de Datos.
a Información omitida debido a que existen menos de 3 filiales de ETN de EE. UU. en estas industrias.
b Datos omitidos por presentar inconsistencias.

Cuadro A-3 — Cuociente entre la relación capital/trabajo de las filiales norteamericanas y la relación capital/trabajo promedio del conjunto total de establecimientos para 7 países latinoamericanos. Año 1966
Establecimientos con 100 y más personas ocupadas
$(K/L)_{Filial} / (K/L)_{Total}$

Industria (Código CIIU)	*Argentina*	*Brasil*	*Chile*	*Colombia*	*México*	*Perú*	*Venezuela*
Alimentos (20)	0,43	0,80	a	1,36	0,99	0,92	0,81
Bebidas (21)	1,05	1,60	2,42	a	0,82	a	a
Textiles, calzado y vestuario (23 y 24)	a	a	—	2,30	1,09	a	2,50
Madera y muebles (25 y 26)	a	a	a	—	2,03	a	a
Papel (27)	a	1,64	a	1,17	1,21	—	0,80
Imprentas (28)	2,82	1,15	2,30	a	1,81	—	a
Caucho (30)	1,06	1,48	—	1,54	1,17	a	1,00
Química (31)	0,95	0,59	0,31	1,60	0,63	1,00	0,68
Minerales no metálicos (33)	0,86	1,27	—	1,17	1,02	—	0,72
Metal básica y productos metálicos (34 y 35)	2,49	0,83	2,07	1,88	0,75	1,39	1,38
Maquinaria no eléctrica (36)	1,53	2,13	1,32	6,55	1,88	a	a
Maquinaria y artefactos eléctricos (37)	2,17	1,10	0,63	1,79	1,43	a	0,74
Equipo de transporte (38)	2,04	1,38	1,40	6,34	1,03	0,76	0,87

Fuente: U. S. Department of Commerce (Censo de 1966); Censos Manufactureros. Ver Anexo Metodológico y Fuentes de Datos.
a Información omitida debido a que existen menos de 3 filiales de ETN de EE. UU. en estas industrias.

Cuadro A-4 — Exportaciones de filiales norteamericanas como porcentaje de las ventas totales a nivel de rama manufacturera. Año 1966

(porcentajes)

Industria (Código CIIU)	*Argentina*	*Brasil*	*Chile*	*Colombia*	*México*	*Perú*	*Venezuela*	*América Latina*
Alimentos (20)	50,8	8,8	a	0,1	8,8	31,3	0,01	19,3
Bebidas (21)	0,0	0,0	20,4	a	0,2	a	a	0,4
Textiles, calzado y vestuario (23 y 24)	a	a	—	0,03	0,3	a	0,2	0,6
Madera y muebles (25 y 26)	a	a	a	—	24,8	a	a	54,8
Papel (27)	a	2,7	a	18,4	0,0	—	0,0	5,1
Imprentas (28)	1,0	1,3	0,7	a	15,7	—	a	5,4
Caucho (30)	0,0	0,1	—	7,4	0,03	a	0,0	0,7
Química (31)	3,1	1,1	12,4	5,3	3,5	9,1	0,3	4,6
Minerales no metálicos (33)	0,0	0,8	—	3,6	0 6	—	0,1	0,8
Metal básica y productos metálicos (34 y 35)	0,2	2,1	0,0	2,0	2,8	1,2	0,1	1,9
Maquinaria no eléctrica (36)	0,4	3,8	0,0	2,1	0,6	a	a	2,4
Maquinaria y artefactos eléctricos (37)	3,1	1,8	4,5	0,2	0,9	a	0,0	2,2
Equipo de transporte (38)	0,5	0,6	0,0	0,0	2,2	0,0	0,0	1,5

Fuente: U. S. Department of Commerce (Censo de 1966).
a Información omitida debido a que existen menos de 3 filiales de ETN de EE. UU. en estas industrias.

ANEXO METODOLOGICO

Los Censos Manufactureros de los respectivos países latinoamericanos proporcionan la información a nivel global para el conjunto de los establecimientos industriales sin hacer una distinción entre empresas locales y extranjeras. Del Censo de ETN norteamericanas se obtiene la información de sólo una parte, si bien la parte más importante, de las empresas extranjeras que operaban en el sector manufacturero latinoamericano en el año 1966. No hay información disponible en general, a nivel de rama manufacturera, para las empresas extranjeras no-norteamericanas [36].

1. DATOS DE CAPITAL PARA LOS DISTINTOS PAISES LATINOAMERICANOS

a. Para medir el capital se utiliza el valor de libro de los activos fijos. El primer problema que se presenta es que no todos los censos de países latinoamericanos poseen información sobre la variable capital.

b. Por otra parte, la información sobre capital, inclusive la publicada, se estima en general como poco confiable. Los valores publicados utilizan depreciaciones contables; además, hay dudas sobre las revalorizaciones realizadas en economías con persistentes tasas inflacionarias.

c. Dado el tipo de coeficientes resultantes, dada la fecha del Censo, y puesto que se trataba de un país con una gran estabilidad de precios para el período en cuestión, se estimó que el Censo Manufacturero de México de 1970 proporcionaba la información más confiable en relación a la variable capital. Por tanto, se utilizó la relación capital-producto de México para el año 1970 a nivel de rama industrial, como coeficiente tecnológico representativo de los distintos países de América Latina. De esta forma se obtuvieron los datos de capital a nivel de rama industrial para los 6 países latinoamericanos restantes. Una ventaja de este procedimiento es asegurar la consistencia con la definición de capital utilizada a través de los países.

d. Esta metodología ha sido aplicada exclusivamente a los establecimientos industriales que ocupan 100 y más personas.

2. ELABORACION DE DATOS PARA EL AÑO 1966

El estudio está centrado en el año 1966, por cuanto para dicho año existe el único Censo de ETN norteamericanas realizado hasta la fecha.

36 Hay dos supuestos extremos que es posible hacer para obtener la información de las empresas locales depurada de empresas extranjeras. (i) Suponer que las empresas extranjeras no-norteamericanas poseen un patrón similar al de las empresas locales. (ii) Suponer que las empresas extranjeras no-norteamericanas tienen un patrón similar al de las filiales de las ETN norteamericanas. En este trabajo se ha utilizado implícitamente este segundo supuesto.

Los Censos Manufactureros de los distintos países latinoamericanos, en general, no corresponden al año 1966; de allí que para elaborar la información en cuestión, cada país constituye un caso particular.

Sólo Brasil y Venezuela proporcionan la información para el año 1966. Para 4 países latinoamericanos se han utilizado dos Censos Manufactureros, de manera de obtener la información del año 1966 a través de interpolación exponencial (suponiendo tasas constantes de crecimiento medio anual); estos países son: Argentina (1963-1973), Colombia (1962-1968), México (1965-1970) y Perú (1963-1968). Por último, para Chile los datos del año 1966 se obtienen a partir del Censo Manufacturero de 1967 y utilizando las tasas de crecimiento de las variables respectivas a nivel de rama manufacturera para el período 1966-1967.

3. DATOS PARA EL AÑO 1970

Estos datos se requieren para el cálculo de las tasas de crecimiento en el período 1966-1970.

a. Para las filiales de ETN norteamericanas se ha utilizado la información proveniente de un "matching sample" del Departamento de Comercio de los EE. UU. Esta información corresponde a una muestra de 546 filiales que operaban en el sector manufacturero latinoamericano entre 1966 y 1970. Las tasas de crecimiento han sido calculadas utilizando esta muestra.

b. En el caso de los países latinoamericanos, para el cálculo de la tasa de crecimiento en el período 1966-1970, sólo se ha utilizado la información de aquellos países para los cuales se dispusiera de información para el año 1966 y/o 1970. En consecuencia, sólo quedan 3 países: Brasil (1966-1970); México (1965-1970), y Venezuela (1966-1971). Se ha utilizado la tasa media anual de crecimiento de dicho período.

4. Para efecto de conversiones monetarias (tipos de cambio) y para tener dólares de igual poder adquisitivo (dólares de un mismo año), se ha utilizado la información proporcionada por el Fondo Monetario Internacional.

FUENTES DE DATOS

1. INFORMACION SOBRE LAS FILIALES NORTEAMERICANAS

Información proporcionada especialmente por el U.S. Department of Commerce. Las filiales norteamericanas, cuya información se utiliza en este estudio, corresponden a aquellas en las cuales los accionistas norteamericanos poseen al menos un 50% de las acciones ("mayority owned"). Se dispone de tres tipos distintos de información: (a) Información a nivel desagregado (filiales norteamericanas agrupadas en grupo de 4, de mayor a menor) por tipo de industria (2 dígitos CIIU, 13 industrias) para

el año 1966. La información está a nivel de toda América Latina. Esta información proviene del Censo de ETN norteamericanas realizado por el Departamento de Comercio de los EE. UU. para el año 1966; por razones de confidencialidad de este tipo de información, los resultados a publicar corresponderán a los 2 dígitos CIIU. (b) Información a nivel de país (7 países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela) por tipo de industria (2 dígitos CIIU, 13 industrias) para el año 1966. (c) Tasas de crecimiento por variable (empleo, producto y capital) y por tipo de industria (2 dígitos CIIU, 13 industrias), a nivel de toda América Latina, para el período 1966-1970. Esta información proviene del "matching sample" del Departamento de Comercio de los EE. UU.; 546 filiales norteamericanas que operaban en América Latina en el período 1966-1970.

2. DATOS DEL SECTOR MANUFACTURERO DE PAISES LATINOAMERICANOS

Argentina:

— Censo Nacional Económico 1963.
Industria Manufacturera CIIU. Divisiones.
Total país.
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
Buenos Aires, Argentina.
— Resultados provisorios del Censo Económico de 1973.

Brasil:

— Produçao Industrial. Vol. 1, 1966.
Fundaçao IBGE.
Instituto Brasileiro de Estadística.
— VIII Recenseamento General 1970. Serie Nacional. Volumen IV.
Instituto Brasileiro de Estadística.

Chile:

— IV Censo Nacional de Manufacturas 1967.
Instituto Nacional de Estadísticas.
República de Chile.
— Tasas de Crecimiento 1966-67, proporcionadas por CORFO,
"Datos Básicos del Sector Industrial 1960-1968",
Gerencia de Industrias, División de Planificación Industrial,
Santiago. CORFO, 1970.

Colombia:

— Encuesta Industrial 1962: La Industria Manufacturera en 1962.
Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas,
Bogotá, Colombia.

— Encuesta Industrial 1968: La Industria Manufacturera en 1968. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, Bogotá, Colombia.

México:

— VIII Censo Industrial 1966 (datos 1965).
Resumen General.
Secretaría de Industria y Comercio.
Dirección General de Estadística.
México D. F., 1967.
— IX Censo Industrial 1971 (datos 1970).
Industrias Extractivas y de Transformación.
Secretaría de Industria y Comercio.
Dirección General de Estadística.
México D.F., 1974.

Perú:

— Primer Censo Nacional Económico.
Industria Manufacturera 1963.
Dirección Nacional de Estadísticas y Censos,
Lima, Perú.
— Censo Nacional Económico.
Industria Manufacturera 1968.
Dirección Nacional de Estadísticas y Censos,
Lima, Perú.

Venezuela:

— II Encuesta Industrial 1966.
Documento Básico.
Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.
CORDIPLAN.
— III Encuesta Industrial 1971.
Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.
CORDIPLAN.

3. OECD (1972), *STOCK OF PRIVATE DIRECT INVESTMENTS BY D.A.C. COUNTRIES IN DEVELOPING COUNTRIES. END 1967*, DEVELOPMENT ASSISTANCE DIRECTORATE, PARIS.

4. F.M.I., *INTERNATIONAL FINANCIAL STATISTICS*, WASHINGTON.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

AGARWAL, J. P. (1976), "Factor proportions in foreign and domestic firms in Indian manufacturing", *The Economic Journal, 86*, septiembre.

BAER, W. y M. E. HERVÉ (1966), "Employment and Industrialization in Developing Countries", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, Nº 1, febrero.

BERGMANN, L. (1973), "Multinational Corporations and Labour in the EEC: A Survey of Research and Developments", EIME, 1062, diciembre.

BERGSTEN, C. F., T. HORST y T. H. MORÁN (1978), *American Multinationals and American Interests*, Brookings Institution, Washington.

BERNAL, V. M. (1976), "El impacto de las empresas multinacionales en el empleo y los ingresos: El caso de México", WEP 2-28/WP 13, OIT, Ginebra, diciembre.

BIERSTEKER, T. J. (1978), *Distortion or Development? Contending Perspectives on the Multinational Corporation*. MIT Press, Cambridge.

CARLSON, S. (1974), "Wage Determinations and Collective Bargaining" en ed. J. H. Dunning, *Economic Analysis and the Multinational Enterprise*, Praeger Publishers.

CEPAL (1975), "La presencia de las ETN en la industria manufacturera de América Latina", CEPAL/Borrador/IDE/129.

CEPAL (1977), "El desarrollo económico y social y las relaciones externas de América Latina", E/CEPAL/1024, marzo.

CEPAL (1978), "Tendencias y cambios en la inversión de las empresas internacionales de los países en desarrollo y particularmente en América Latina". División de Desarrollo Económico. Dependencia conjunta CEPAL/CET. *Documento de Trabajo* Nº 12, septiembre.

CLINE, W. (1972), *Potencial Effects of Income Redistribution on Economic Growth: Latin American Cases*, Nueva York, Praeger.

COHEN, B. (1975), *Multinational Firms and Asian Exports*. New Haven and London; Yale University Press.

COURTNEY, W. y D. M. LEIPZIGER (1975), "Multinational Corporations in L.D.C.: The Choice of Technology", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 57, Nº 4, noviembre.

DAFTARY, F. y M. BORGHEY (1976), "Multinational Enterprises and Employment in Iran", WEP 2-28/WP 14, OIT, Ginebra, diciembre.

DUNNING, J. H. (1974, a), "The Distinctive Nature of the Multinational Enterprise", en ed. J. H. Dunning, *Economic Analysis and the Multinational Enterprise*. Praeger Publishers.

DUNNING, J. H. (1974, b), "The Multinational Enterprise: the Background", en ed. J. H. Dunning, *The Multinational Enterprise*. Allen and Unwin, Gran Bretaña.

FAJNZYLBER, F. y T. M. TARRAGÓ (1976), *Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*. Fondo de Cultura Económica, México.

FATEMI, N. S., G. W. WILLIAMS y T. SAINT-PHALLE (1976), *Multinational Corporations*. South Brunswick and New York: A. S. Barnes and Company London.

FINAN, W. (1975), "The International Transfer of Semiconductor Technology Through US-Based Firms", NBER Working Paper 118, diciembre.

FRANK, R. H. y R. T. FREEMAN (1978), *Distributional Consequences of Direct Foreign Investment*, New York, Academic Press.

HAWKINS, R. (1972), "Job Displacement and the Multinational Firm: A Methodological Review", Center for Multinational Studies, Occasional Paper Nº 3, junio.

———— (1976), "Jobs, Skills, and US Multinationals" Nº 76-05, New York University, febrero.

HELLEINER, G. K. (1975), "Transnational Enterprises, Manufactured Exports and Employment in the Less Developed Countries", mimeo ILO, octubre.

HELLINGER, S. y D. HELLINGER (1976), *Unemployment and the Multinationals: A Strategy for Technological Change in Latin America*, National University Publications.

HIRSCHMAN, A. O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press.

HUFBAUER, G. C. (1975), "The Multinational Corporation and Direct Investment" en ed. P. B. Kenen *International Trade and Finance*, Cambridge, Cambridge University Press.

KINDLEBERGER, CH. (1969), *American Business Abroad*, New Haven and London, Yale University Press.

LALL, S. (1976), "Developing Countries and Multinational Corporations" Commonwealth Economic Papers Nº 5.

——— (1978), "Transnational, Domestic Enterprises, and Industrial Structure in Host LDC's: A Survey", *Oxford Economic Papers*, julio.

LEIPZIGER, D. (1976), "Production Characteristics in Foreign Enclave and Domestic Manufacturing: The Case of India", Bureau for Program and Policy Coordinations A.I.D. Discussion Paper Nº 33.

LIM, D. (1977), "Do Foreign Companies Pay Higher Wages than their Local Counterparts in Malaysian Manufacturing?" *Journal of Development Economics*, V. A. Nº 1, marzo.

LIPSEY, R., J. KRAVIS y R. ROLDÁN (1978), "Do Multinational Firms Adapt Factor Proportions to Relative Factor Prices?" National Bureau of Economic Research, Working Paper Nº 293.

MASON, R. H. (1971), "The Transfer of Technology and the Factor Proportion Problem: The Philippines and Mexico", UNITAR Research Reports Nº 10, New York.

MC ALEESE, D. y D. MC DONALD (1978), "Employment Growth and the Development of Linkages in Foreign Owned and Domestic Manufacturing Enterprises" *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, noviembre.

MELLER, P. (1978), "Enfoques sobre demanda de trabajo: relevancia para América Latina", *Estudios CIEPLAN* Nº 24, junio.

——— (1979, a), "Las empresas transnacionales y los países en desarrollo: Aspectos económicos". Trabajo presentado al Seminario de Relaciones Internacionales "América Latina y su inserción en el sistema internacional" organizado por FLACSO, Santiago, marzo.

——— (1979, b), "Filiales norteamericanas y remuneraciones en el sector manufacturero latinoamericano", mimeo, CIEPLAN. Trabajo presentado a la 29ª Conferencia Latinoamericana Anual "Development and Inequality in Latin America", organizado por Latin American Studies, U. of Florida, junio.

MORAWETZ, D. (1974), "Employment Implications of Industrialization in Developing Countries: A Survey", *Economic Journal*, septiembre.

MORLEY, S. y G. SMITH (1974), "The Choice of Technology: Multinational Firms in Brazil", Program of Development Studies, Paper Nº 58.

RANIS, G. (1973), "Industrial Sector Labor Absorption" en *Economic Development and Cultural Change*, abril.

RIEDEL, J. (1975), "The Nature and Determinants of Export-Oriented Foreign Investment in a Developing Country: A Case Study of Taiwan", Weltwirtschafthiches Archiv Band 111, Helf 3.

SABOLO, Y. y R. TRAJTENBERG (1976), "The impact of Transnational enterprises on employment in the developing countries. Preliminary results", WEP 2-28/WP-6, OIT, Ginebra.

SOURROUILLE, J. (1976), "El impacto de las empresas transnacionales sobre el empleo y los ingresos: el caso de Argentina", WEP 2-28/WP 7 OIT, Ginebra, abril.

STEWART, F. (1974), "Technology and Employment in LDC's" en E. Edwards, *Employment in Developing Nations*, Columbia University Press. New York and London.

SUNG-HWAN JO (1976), "The Impact of Multinational Firms on Employment and Incomes: The Case Study of South Korea", WEP 2-28/WP 12, OIT, Ginebra, julio.

SUNKEL, O. (1971), "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", *El Trimestre Económico*, México, abril-junio.

——— (1972), "National Development Policy and External Dependence in Latin America", en ed. Y. H. Ferguson, *Contemporary Inter-American Relations*, Prentice-Hall, New Jersey.

TOKMAN, V. (1975), "Distribución del ingreso, tecnología y empleo. Análisis en el Ecuador, Perú y Venezuela", en *Cuadernos SERIE. Anticipos de Investigación* Nº 23, Santiago, ILPES.

TRAJTENBERG, R. (1978), *Transnacionales y fuerza de trabajo en la periferia*, ILET, México.

UNITED NATIONS (1973), *Multinational Corporations in World Development*, New York, U. N.

UNITED NATIONS (1978), *Transnational Corporations in World Development: A Re-examination*, New York, U. N., E/C 10/38, marzo.

US. TARIFF COMMISSION (1973), "Implications of Multinational Firms for World Trade and Investment and for United States Trade and Employment", Committee on Finance, US. Senate, febrero.

VAITSOS, C. (1974), "Employment Effects Foreign Direct Investments in Developing Countries", en E. Edwards, *Employment in Developing Nations*, Columbia University Press, New York and London.

WATANABE, S. (1972), "International Subcontracting, Employment and Skill Promotion", *International Labour Review*, Vol. 105, Nº 5, mayo.

WHITE, L. (1978), "The Evidence on Appropiate Factor Proportions for Manufacturing in Less Developed Countries: A Survey", *Economic Development and Cultural Change*, octubre.

WILLMORE, L. (1976), "Direct foreign investment in Central American Manufacturing" *World Development*, Vol. 4, Nº 6, junio.

YOTOPOULOS, P. A. y J. B. NUGENT (1976), "In Defense of a Test of the Linkage Hypothesis", *The Quarterly Journal of Economics*, mayo.

3

COLECCION

estudios

CIEPLAN

remuneraciones reales 1970-1978

RENE CORTAZAR

transnacionales y empleo

PATRICIO MELLER y ALEJANDRA MIZALA

ideología y política económica

TOMAS MOULIAN y PILAR VERGARA

mercados del trabajo

VICTOR TOKMAN

DISTRIBUCION DEL INGRESO, EMPLEO Y REMUNERACIONES REALES EN CHILE, 1970-1978

RENE CORTAZAR *

1. INTRODUCCION Y RESULTADOS PRINCIPALES

Durante estos últimos años se han producido cambios drásticos en la estructura económica y social de Chile. Transformaciones que en tiempos "normales" requieren de décadas para llevarse a cabo, se produjeron en pocos meses o años. La situación de vida de los trabajadores tuvo grandes variaciones.

El objetivo de este trabajo es entregar una descripción detallada de las variaciones en la distribución del ingreso, el empleo y las remuneraciones reales durante el período 1970-1978, con especial énfasis en el subperíodo 1974-1978.

El interés en esta descripción se ve acrecentado como consecuencia de las grandes inconsistencias entre las afirmaciones que se efectúan en relación a cuál ha sido la evolución de cada una de estas tres variables, especialmente durante el último período.

Algunos de los principales resultados de este trabajo se presentan en el cuadro 1. En dicho cuadro comparamos los años 1970 y 1978 en términos del nivel de consumo medio por hogar, empleo y desocupación, y remuneraciones reales.

* El autor agradece los comentarios de numerosos colegas, especialmente los de José Pablo Arellano, Jorge Marshall y Patricio Meller. La responsabilidad por el contenido es, como siempre, enteramente del autor.

Cuadro 1 — Consumo, empleo y remuneraciones medias, 1970 y 1978 (en pesos de diciembre de 1979) [b]

	1969/1970 [a]	*1978*
Consumo promedio mensual total	15.666	15.815
Consumo promedio mensual del 20% de hogares más pobres	5.953	4.112
Consumo promedio mensual del 20% de hogares medios bajos	9.243	7.354
Consumo promedio mensual del 20% de hogares más ricos	34.857	40.328
Número de trabajadores ocupados	2.770.100	2.845.800
Número de trabajadores desocupados o trabajando en el plan del Empleo Mínimo (PEM)	180.000	607.184
Tasa de desocupación (considerando como desocupados a los trabajadores del PEM)	6,1	18,4
Sueldos y salarios promedio (Indice, 1970 = 100)	100,0	76,0
Pensión promedio	5.251,0	3.485,0
Asignación familiar promedio	498,0	279,0

Fuente: Cuadros 2, 7 y 8.

a Los datos de consumo se refieren a 1969. Todo el resto de la información se refiere a 1970.

b Todas las cifras nominales fueron deflactadas por el IPC corregido por Cortázar y Marshall (1980). Hasta 1974 el IPC-oficial tenía una serie de errores metodológicos que fueron corregidos en Ramos (1975), Cortázar (1977) y Yáñez (1979). Estas correcciones han sido plenamente incorporadas tanto en los trabajos académicos como en los informes oficiales del sector público. En Cortázer y Marshall (1980) se corrigen errores metodológicos adicionales, esta vez para los años 1976-1978. Los errores consisten, básicamente, en ajustes inadecuados en las ponderaciones del IPC durante esos años. A partir de la encuesta de presupuestos familiares de 1978 fue posible realizar las correcciones al método seguido por el INE.

Lo primero que llama la atención al realizar esta comparación es que el consumo promedio por hogar, en términos reales, es prácticamente el mismo en 1969 que en 1978 [1]. En 1978 éste es sólo un 1% más alto que en 1969. O sea, al estudiar el problema de los cambios en la distribución de los ingresos lo estaremos haciendo en un país en que el consumo medio por hogar prácticamente no ha variado. O dicho de otro modo, cualquier cambio significativo en el nivel de consumo de los diversos hogares no puede deberse a variaciones en el nivel de vida promedio del país, sino que necesariamente tiene su origen en cambios distributivos.

Si bien el total de la producción del país era suficiente como para que todos los hogares tuvieran en 1978 el mismo nivel de bienestar de 1969, las filas dos, tres y cuatro del cuadro 1 muestran que mientras el consumo promedio del 20% de hogares más ricos del país creció entre

1 Con respecto al consumo medio comparamos la situación de 1978 con la de 1969, ya que para 1970 no existe información primaria disponible sobre gasto en consumo por estratos de ingreso. En todo caso, el consumo medio por persona creció, según cuentas nacionales, sólo un 2% en 1970; y no existen motivos para pensar que su distribución haya variado en forma significativa.

1969 y 1978, el consumo promedio del 20% de hogares más pobres, así como el consumo promedio del 20% de hogares medios bajos, decreció durante el mismo período.

El 20% de hogares más pobres tenía en 1969 un nivel de consumo de 5.953 pesos al mes, mientras en 1978 sólo consumía 4.112 pesos al mes (ambas cifras en pesos de diciembre de 1979). Es decir su nivel de consumo cayó en un 31% entre 1969 y 1978.

El 20% de hogares medios bajos, por su parte, gastaba en bienes de consumo 9.243 y 7.354 pesos al mes en los años 1969 y 1978, respectivamente (en pesos de diciembre de 1979). O sea, su nivel de consumo disminuyó en un 20% entre 1969 y 1978 [2].

El 20% de hogares más ricos, en cambio, mejoró significativamente su gasto en consumo entre 1969 y 1978.

Para descubrir las principales causas del deterioro en el nivel de vida de los grupos medios y bajos, basta mirar el resto de las filas del cuadro 1. Allí se observa un estancamiento en el nivel de empleo y un fuerte deterioro en las remuneraciones reales durante ese lapso.

Mientras la población en edad de trabajar creció en más de un 20% entre 1970 y 1978, el número de ocupaciones aumentó en sólo un 2,7%. Durante esos 8 años se generaron 75.700 nuevos empleos, mientras el número de desocupados creció en 427.184 personas [3]. De allí que la tasa de desocupación se haya triplicado en ese período, pasando de un 6,1% en 1970 a un 18,4% en 1978 (contabilizando entre los desocupados a los trabajadores del PEM).

Contribuyen también a explicar el deterioro en el nivel de vida de los grupos medios y bajos la caída en los sueldos y salarios, las pensiones medias y las asignaciones familiares. Como muestra el cuadro 1, los sueldos y salarios reales cayeron casi en un 25% entre 1970 y 1978. La pensión promedio pagada en el país cayó de 5.251 pesos en 1970 a 3.485 pesos en 1978 (ambas cifras en pesos de diciembre de 1979). Esta disminución representa alrededor de un tercio del valor de la pensión media de 1970. Por último, la asignación familiar promedio cayó de 498 pesos en 1970 a 279 pesos en 1978, lo cual significa una disminución de un 44% de su valor inicial.

En síntesis, el consumo medio por familia se ha mantenido prácticamente constante entre 1970 y 1978 [4]. Sin embargo, el empleo ha permanecido estancado mientras la población en edad de trabajar creció a una tasa de 2,5% al año. La tasa de desocupación, considerando como desocupados a quienes trabajan en el Empleo Mínimo, se ha triplicado

2 Como se puede ver en el cuadro 2, la misma tendencia se observa en el caso de los grupos medios. El 20% de hogares medios altos mantuvo su nivel de consumo prácticamente inalterado.

3 Entre los desocupados contabilizamos a quienes trabajan en el PEM por alrededor de 1.000 pesos al mes (en pesos de diciembre de 1979). Desde el punto de vista del monto de los salarios pagados, el PEM constituye en realidad una forma de subsidio de cesantía (ver capítulo III).

4 Ver nota 1 de la página 2.

entre 1970 y 1978. Los sueldos y salarios reales de los ocupados y la pensión promedio han caído en alrededor de un 25%. ¿Puede quedar alguna duda sobre lo ocurrido con el bienestar de las familias de menores ingresos? De allí que sea enteramente razonable lo que indican las Encuestas de Presupuestos Familiares del INE. Mientras el consumo total promedio por hogar ha permanecido prácticamente constante entre 1969 y 1978, el 20% más pobre y el 20% medio bajo han visto caer su nivel de consumo en un 31% y un 20%, respectivamente.

Este menor consumo global se ve reflejado, como es natural, en el menor acceso que los grupos de bajos ingresos han tenido a los bienes de consumo esencial. Es así como las Encuestas de Presupuestos Familiares indican, por ejemplo, que en 1978 el 20% de hogares más pobres consumía un 40% menos de carne, un 40% menos de arroz, un 30% menos de leche y un 25% menos de azúcar que en 1969.

Tal como resulta posible explicar las causas del deterioro en el nivel de vida de las familias de menores ingresos, lo mismo sería posible hacer con los únicos que han aumentado significativamente su nivel de consumo durante el período 1970-1978: el 20% más rico de la población. Sin embargo, no discutiremos en este trabajo los mecanismos a través de los cuales se produjo la creciente concentración de ingresos en las familias de mayores rentas [5].

En el capítulo II hacemos un análisis comparativo de lo que indican las diversas fuentes de información sobre la evolución en la distribución de los ingresos. En el capítulo III discutimos la evolución del nivel de empleo y tasas de desocupación. Por último, en el capítulo IV comentamos las tendencias en los sueldos y salarios, las pensiones medias y las asignaciones familiares.

II. DISTRIBUCION DEL INGRESO

Hay al menos dos modos de analizar lo ocurrido con la distribución del ingreso en el período 1970-1978. Una posibilidad es estudiar la evolución de la *distribución funcional del ingreso*, es decir de la proporción de los ingresos del país que va a manos de los trabajadores. El otro enfoque consiste en analizar cómo se distribuyen los ingresos por hogares, también llamada *distribución de ingresos familiares*. En este segundo caso no nos preocupa si el origen de los ingresos de la familia está en salarios o en rentas al capital. Nuestra atención se centra en comparar cómo se distribuyen los ingresos totales, cualquiera sea su origen, entre hogares.

En una primera sección discutiremos la evolución de la distribución de los ingresos familiares. En la segunda parte nos referiremos a la distribución funcional del ingreso.

5 Un análisis de este tipo debiera considerar aspectos tales como el control de salarios existente, la supresión de impuestos tales como el patrimonial, el impuesto a los intereses, el impuesto a las ganancias de capital, etc.

1. DISTRIBUCION DE INGRESOS FAMILIARES

En la primera parte de esta sección nos referiremos a los resultados de las encuestas de presupuestos familiares realizadas por el INE. En la segunda parte comentamos un estudio sobre distribución de ingresos familiares efectuado por I. Heskia.

a) Las encuestas de presupuestos familiares

En el período que nos interesa analizar hay dos años para los cuales existe información confiable disponible sobre la distribución familiar del consumo. Se trata de las encuestas de consumo por hogares, realizadas en 1969 y 1978 por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en el Gran Santiago [6].

Si comparamos los resultados de estas encuestas es posible evaluar lo que ha ocurrido con la distribución familiar del consumo durante esos 9 años. A partir de lo que ocurre con la distribución del consumo es posible inferir, como se verá más abajo, la evolución de la distribución familiar de los ingresos.

El INE, en 1969, entrevistó durante un año a más de 3.000 hogares del Gran Santiago [7]. En el cuestionario se les preguntaba por las características del hogar, su ingreso y su nivel y composición del consumo. En 1978, el INE volvió a repetir el estudio, pero entrevistando esta vez a más de 4.500 hogares [8].

¿Qué indican los resultados de estos estudios? Como se observa en el cuadro 2, ellos muestran, en primer lugar, que el consumo promedio por hogar en el Gran Santiago se ha mantenido prácticamente inalterado entre 1969 y 1978. En 1978 el consumo promedio por hogar en el Gran Santiago era, en pesos de diciembre de 1979, de 15.815 pesos, sólo un 1 por ciento superior al consumo promedio de 1969. Es decir, cualquier cambio significativo en el nivel de consumo de los diversos hogares no puede deberse a variaciones en el nivel de vida promedio del país, sino que necesariamente tiene su origen en cambios distributivos.

Es así como estos cambios distributivos han significado que el 20 por ciento de las familias más pobres, normalmente llamadas familias en extrema pobreza, ha sufrido un enorme deterioro. En 1969 consumía en promedio (en pesos de diciembre de 1979) 5.953 pesos al mes. En 1978, ese mismo 20 por ciento de hogares más pobres consumía en promedio (también en pesos de diciembre de 1979) 4.112 pesos al mes. O sea, su nivel de consumo cayó en prácticamente un tercio de su valor entre 1969 y 1978.

6 No existe información primaria confiable sobre distribución del consumo por estratos de ingreso para 1970. Suponemos que la distribución del consumo no varió significativamente entre 1969 y 1970. En todo caso el consumo por persona es, según cuentas nacionales, sólo un 2% más alto en 1970 en relación a 1969.

7 La encuesta fue efectuada en el período septiembre 1968-agosto 1969.

8 La encuesta fue realizada en el período diciembre 1977-noviembre 1978.

Cuadro 2. — Consumo medio mensual por hogar, Gran Santiago (en pesos de diciembre de 1979)

Hogares	*1969*	*1978*
20% más pobre	5.953	4.112
20% medio bajo	9.243	7.354
20% medio	12.219	10.754
20% medio alto	16.058	16.527
20% más rico	34.857	40.328
Promedio	15.666	15.815

Fuente: INE, Encuestas de Presupuestos Familiares. Cifras nominales deflactadas por el Indice de Precios al Consumidor en Cortázar y Marshall (1980). (Ver nota (b) en cuadro 1).

El 20 por ciento de los hogares que les siguen, es decir los grupos medios bajos, consumía, en 1969, en promedio 9.243 pesos al mes. En 1978, en cambio, él gastaba en promedio 7.354 pesos al mes. Lo que representa una caída de casi un quinto de su nivel en 9 años.

El 20 por ciento de hogares medios tenía en 1969 un gasto en consumo prácticamente un 14 por ciento más alto que en 1978; mientras los grupos medios altos mantuvieron su consumo promedio casi inalterado.

Sólo el 20 por ciento de hogares más ricos se encuentra significativamente mejor en 1978 que 9 años antes. Ellos sin duda han sido los grandes ganadores de la década[9].

Estas variaciones tan pronunciadas en el consumo promedio de los diferentes grupos de ingresos, durante un período en que el consumo medio total no sufre grandes variaciones, se traduce en cambios de importancia en los porcentajes en que se distribuye el consumo total entre hogares.

Como se observa en el cuadro 3, el consumo del 20 por ciento de hogares más pobres representaba, en 1969, un 7,6 por ciento del total. En 1978 su participación en el consumo total había disminuido a un 5,2 por ciento. La misma tendencia se observa con los hogares del estrato medio bajo y medio.

9 Todos estos resultados sobre consumo medio en pesos de diciembre de 1979 se obtuvieron utilizando un índice de precios al consumidor que, naturalmente, representa la canasta de consumo de una familia "promedio" del país. Sin embargo, para evaluar la evolución del poder de compra real de los diversos grupos de ingresos, resulta más apropiado hacer las comparaciones utilizando la canasta de consumo, o estructura de consumo de cada uno de ellos. Si realizamos estos cálculos hay dos resultados que varían en forma significativa. La caída en el nivel de consumo del 20% más pobre, entre 1969 y 1978, resulta más acentuada al medir los cambios en su nivel de vida considerando su propia estructura de consumo. Por otra parte, el aumento en el nivel de consumo del 20% de hogares más ricos, entre 1969 y 1978, es aún más pronunciado si consideramos la canasta de bienes que ellos consumen al realizar las comparaciones. Las variaciones en los resultados son mínimas en el caso de los demás estratos de ingresos.

Cuadro 3. — Distribución del consumo, Gran Santiago
(en porcentajes)

Hogares	*Porcentaje del consumo total* 1969	1978
20% más pobre	7,6	5,2
20% medio bajo	11,8	9,3
20% medio	15,6	13,6
20% medio alto	20,5	20,9
20% más rico	44,5	51,0
	100,0	100,0

Fuente: INE, Encuestas de Presupuestos Familiares.

El 20 por ciento de hogares con un nivel de ingresos medio alto mantuvo prácticamente inalterada su participación en el consumo entre 1969 y 1978. Sólo el 20 por ciento de hogares más ricos aumentó significativamente su participación en el consumo total en esos 9 años.

El propósito declarado de esta sección es el estudio del cambio en la distribución de ingresos familiares entre 1969 y 1978. Sin embargo, sólo nos hemos referido a la distribución del consumo por estratos de ingreso. El consumo se diferencia del ingreso por los impuestos pagados y el ahorro realizado por las familias. Los grupos de más altos ingresos tienen, normalmente, tasas de impuestos y tasas de ahorro más altas que los grupos más pobres. De allí que la distribución del ingreso sea normalmente más concentrada que la del consumo. Sin embargo, bajo prácticamente todos los supuestos razonables sobre propensiones a ahorrar y pagar impuestos por estratos de ingresos, la evolución de la distribución en el consumo es un buen predictor del signo de los cambios que se producen en la distribución de los ingresos.

De allí que el análisis que hemos hecho sobre la mayor concentración del consumo en el 20 por ciento más rico de la población, en 1978 en relación a 1969, sea también válido para la distribución de los ingresos.

b) Los datos de I. Heskia

Los resultados de los estudios del INE, aunque efectuados por una institución de gobierno, han sido muy poco citados en las publicaciones de los organismos del sector público. Mucha atención, en cambio, se le ha otorgado al estudio sobre distribución del ingreso de Isabel Heskia (1979). A partir de él se ha creído probar que "la política económica reciente no ha perjudicado a los pobres, sino que al contrario, los ha mejorado relativamente". Sin embargo, la afirmación anterior se basa en el análisis de la evolución en la distribución personal del ingreso. Si uno observa, en cambio, lo que ocurre con la distribución del ingreso familiar, sin duda un indicador más apropiado desde el punto de vista de la medición del bienestar, los resultados indican un deterioro de la participación en el in-

greso de los grupos medios y pobres, aunque menos pronunciada que la sugerida por las encuestas de consumo del INE.

El cuadro 4 indica que entre 1969 y 1978 todos los hogares han disminuido su participación en el ingreso total, con excepción del 20 por ciento de familias más ricas. El año 1978 es el último con información disponible. Consideramos el año 1969 para hacer el resultado comparable con aquel proveniente de las Encuestas de Presupuestos Familiares. Las conclusiones no varían si comparamos el año 1978 con 1970, en vez de con 1969.

Cuadro 4 — Distribución del ingreso, Gran Santiago (en porcentajes)

Hogares	*Porcentaje del ingreso total* 1969	1978
20% más pobre	3,74	3,70
20% medio bajo	7,65	7,36
20% medio	12,10	11,68
20% medio alto	20,12	19,96
20% más rico	56,39	57,30
	100,00	100,00

Fuente: Resultados citados en Cauas y Saieh (1979).

i) Recolección de la información básica

En el estudio de I. Heskia (1979) la información básica utilizada proviene de las Encuestas de Ocupación y Desocupación del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, que se efectúan en el Gran Santiago. De ello surgen una serie de limitaciones que se derivan del hecho que la encuesta fue diseñada con el propósito de medir la estructura de empleo y tasa de desocupación y no se adecúa a los requerimientos de información para estudios sobre distribución del ingreso.

Algunos de los problemas nacen del hecho de que, como lo reconoce la propia autora del trabajo, "las preguntas que se refieren a ingresos recibidos por las personas son relativamente pocas; para un estudio sobre distribución de ingresos se requeriría un mayor número de preguntas y un mayor afinamiento de ellas". "Por otra parte, . . . , los encuestadores no se hallan tan bien entrenados para efectuar las preguntas de ingreso —las cuales sólo se hacen una vez al año— como lo están para efectuar las preguntas relativas a ocupación y desocupación . . .".

Pero mucho más significativo que lo anterior, "vale la pena mencionar una limitación respecto del procedimiento contemplado para recoger la información de la encuesta: no siempre quien responde la encuesta es la persona idónea. Si la encuesta la responde la dueña de casa, por ejemplo, es probable que ella pueda entregar respuestas correctas

a preguntas de ocupación y desocupación de los demás miembros de su grupo familiar, pero es menos probable que ella conozca exactamente cuánto gana cada una de estas personas . . ." [10].

Por otra parte, ¿es posible pensar que las familias, especialmente las de más altos ingresos, responderán al primer encuestador que les golpea la puerta, cuál es su ingreso mensual?

Diferente es el modo de recolectar la información que utiliza el INE en sus encuestas de consumo. Se les consulta a las familias sobre sus ingresos y gastos. La información sobre consumo no se recoge sólo a través de las entrevistas sino que a su vez dejando una "libreta" en el hogar por el lapso de varios días. Se visita a cada hogar en varias oportunidades para asegurar la precisión en las respuestas. Se repiten las encuestas que muestran incoherencias entre lo declarado en ingresos, consumo y características del hogar. Una parte de los hogares es entrevistada varias veces al año.

Aún así existen, sin embargo, limitaciones en las respuestas a las encuestas sobre consumo. Muchos hogares, especialmente los de altos ingresos, tienden también a subdeclarar su consumo. Este es un mal endémico que con mayor o menor fuerza siempre aparece en las encuestas de este tipo.

ii) Márgenes de subdeclaración

A pesar de todo sería posible deducir la evolución en la distribución del ingreso o del consumo en la medida que la tasa de subdeclaración, es decir el porcentaje de los ingresos o del consumo no declarados al encuestador, fuera estable en el tiempo. Ello no ocurre en el estudio de I. Heskia, en que la tasa de subdeclaración varía fuerte y erráticamente de año en año. En las encuestas de consumo del INE, en cambio, la tasa de subdeclaración sí que es estable en el tiempo.

Como indica el cuadro 5, en la encuesta utilizada por I. Heskia la tasa de subdeclaración creció en 12 por ciento entre 1969 y 1978. Es decir, la proporción de los ingresos de los hogares no confesados al encuestador se incrementó en doce puntos porcentuales. Por otra parte, si comparamos la tasa de subdeclaración de 1971 y 1975 con la del mismo año 1969, podemos comprobar que ésta decreció en 18 por ciento y creció en 48 por ciento, respectivamente. Es decir, se observan variaciones grandes y asistemáticas de año en año.

A diferencia de lo que ocurre con la encuesta utilizada por I. Heskia, la tasa de subdeclaración en las encuestas de consumo del INE es la misma en 1969 que en 1978 [11].

10 I. Heskia (1979).

11 El nivel de consumo medio por hogar era de $ 1.543 y $ 9.884 en 1969 y 1978, respectivamente. El consumo de personas e instituciones sin fines de lucro a nivel nacional lo estimamos en 47.437 y 352.689.900 mil pesos, respectivamente. El incremento del número de familias en el período fue de alrededor de un 17%.

Cuadro 5 — Tasa de subdeclaración y de crecimiento anual del ingreso por persona en datos de I. Heskia
(porcentajes)

Año	*Tasa de subdeclaración* [1] (1)	*Tasa de crecimiento del ingreso por persona* (2)
1969	19	—
1970	15	9,0
1971	1	21,6
1972	26	1,3
1973	57	— 25,8
1974	65	— 37,9
1975	67	— 10,2
1976	55	19,4
1977 [2]	39	—
1978 [2]	31	—

Fuentes: ODEPLAN, *Cuentas Nacionales*. I. Heskia (1979).

1 La tasa de subdeclaración se calculó comparando los ingresos totales de las familias con el gasto en consumo de las familias e instituciones sin fines de lucro, estimado por ODEPLAN. Se hizo de este modo de manera de comparar con la misma variable a nivel nacional tanto los datos de ingresos de I. Heskia como los datos de consumo del INE. En nada cambian las conclusiones si comparamos los resultados de I. Heskia con la información de ingresos de las familias e instituciones sin fines de lucro, estimada por ODEPLAN.

2 El consumo de las familias e instituciones sin fines de lucro para los años 1977 y 1978 tuvimos que estimarlo a partir de la evolución del gasto del producto geográfico, el índice de precios al por mayor y el índice de precios al por menor; debido a que ODEPLAN aún no hace públicas sus estimaciones para esos años.

Que la tasa de subdeclaración sea errática en el tiempo trae como consecuencia el que la evolución del ingreso estimado a través de la encuesta de I. Heskia sea muy mal predictor de la evolución del ingreso según cuentas nacionales. Es así como en el año 1971 I. Heskia estima el crecimiento del ingreso por persona en un 21,6 por ciento, mientras ODEPLAN lo estima en menos de un 6 por ciento. En 1973, en cambio, ODEPLAN calcula un *decrecimiento* de alrededor de un 5,0 por ciento en el ingreso por persona, mientras I. Heskia estima la reducción en un 25,8 por ciento.

El cuadro 5 debiera ser suficiente para descalificar la fuente de información utilizada por I. Heskia. Sin embargo, es posible, desde el punto de vista teórico, que las comparaciones intertemporales sean legítimas, aunque la tasa de subdeclaración sea alta y varíe erráticamente en el tiempo. Para ello se requeriría que la tasa de subdeclaración fuera neutra desde el punto de vista distributivo. Es decir, que la tasa de subdeclaración no sea mayor (o menor) entre los hogares de más altos ingresos.

Es difícil pensar que la subestimación es neutra desde el punto de vista distributivo. Normalmente los sectores de altos ingresos tienden a una mayor tasa de subdeclaración que las familias menos acomodadas. El Director del Departamento de Economía señaló en conferencia de prensa, al referirse a esta encuesta, que "se detectó que mientras las per-

sonas de mayores ingresos reconocían una entrada menor a las realmente percibidas, las de menores ingresos señalaban una entrada levemente superior a la real" [12].

En efecto, en el cuadro 6 mostramos, al comparar las columnas (1) y (2), que la tasa de participación de los sueldos y salarios en el ingreso total es en el estudio de I. Heskia (1979) muy distinta a la indicada por las estimaciones de ODEPLAN en Cuentas Nacionales. Esto se debe a que el margen de subdeclaración es mucho mayor en las rentas provenientes del capital que en las rentas provenientes del trabajo [13]. En la medida que varía la distribución funcional del ingreso (entre trabajo y capital), como ocurre en el período 1970-1978, ello invalida la fuente de información que tiene tal subdeclaración de las rentas del capital. Por último, no sólo la tasa de subdeclaración no es neutra desde el punto de vista distributivo sino que además la mayor subdeclaración de las rentas del capital no es tampoco estable en el tiempo.

Cuadro 6 — Distribución funcional del ingreso, Chile (porcentajes)

Año	*Participación de sueldos y salarios en el ingreso total*	
	I. Heskia	*Cuentas nacionales (porcentaje del ingreso geográfico)*
	(1)	*(2)*
1970	62,2	44,3
1971	64,7	52,1
1972	65,9	53,2
1973	64,4	41,0
1974	63,2	34,6
1975	62,0	34,7
1976	57,7	34,7
1977	60,6	—
1978	62,1	—

Fuentes: I. Heskia (1976) y ODEPLAN, *Cuentas Nacionales.*

Se han formulado, por otras personas, numerosas críticas adicionales a las ya mencionadas (*El Mercurio,* 31-12-79). Sin embargo, no parece necesario volver a repetirlas aquí. Lo errático de la subdeclaración de la encuesta y lo absurdo de sus resultados sobre la evolución global de los ingresos son argumentos más que suficientes para invalidar su uso en estudios sobre distribución del ingreso.

12 Diario *El Mercurio,* 5 de diciembre de 1979.

13 En la col. (1) del cuadro 6 se registra la participación de sueldos y salarios en el ingreso disponible y en la col (2) la participación de sueldos y salarios en el ingreso geográfico. De allí que ambas magnitudes no debieran ser enteramente coincidentes. Las discrepancias observadas, sin embargo, no pueden ser atribuidas a estas diferencias definicionales.

2. DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL INGRESO

En la col. (2) del cuadro 6 se observa la evolución de la participación de las remuneraciones de empleados y obreros en el ingreso total, o distribución funcional del ingreso.

Como se puede desprender de dicho cuadro, existe un notable incremento en la participación de los trabajadores en el ingreso geográfico el año 1971. Este tiende a mantenerse durante el año 1972. Es difícil interpretar el resultado para el año 1973, debido a que en septiembre de dicho año se produce el cambio de gobierno. No existe información suficiente para poder comparar la situación pre-septiembre con lo que ocurrió post-septiembre de 1973. La participación de los trabajadores en el ingreso geográfico continúa cayendo en 1974 para luego mantenerse casi constante en los dos años posteriores. Como se puede observar en el cuadro 6 la participación de los trabajadores varió más de un 50 por ciento entre el punto más alto (1972) y el más bajo del período (1976).

Desgraciadamente no existe información para los años posteriores a 1976. Las pocas estimaciones que se han realizado adolecen de errores metodológicos que invalidan completamente sus resultados.

Méndez (1979) intentó estimar la evolución en la distribución funcional del ingreso para los años posteriores a 1976 (último año para el cual existe información oficial disponible). El modo de hacerlo fue a partir de una proyección de la producción total, de cifras de empleo y de salarios. Compara el crecimiento en el ingreso global con el del total de remuneraciones pagadas. A través de este cálculo concluye que la distribución funcional del ingreso sería, en 1978, similar a la de 1970.

Dos problemas metodológicos invalidan sus resultados. Calcula en más de un 15 por ciento el crecimiento del empleo entre 1970-1978, en vez del 2,7 por ciento en que efectivamente se incrementó [14]. La causa del error está en utilizar las cifras antiguas de empleo de ODEPLAN, que suponen que la tasa de participación [15] es constante entre 1970 y 1978. Todas las fuentes estadísticas primarias existentes indican que ésta decreció en ese período. ODEPLAN, con posterioridad al trabajo de Méndez, corrigió sus estimaciones de la evolución del nivel de empleo. Actualmente sus cifras son prácticamente coincidentes con las postuladas en Meller, Cortázar y Marshall (1979), y que son las que utilizamos en este trabajo [16].

El segundo error de Méndez consiste en estimar que las remuneraciones reales son, en 1978, equivalentes a las de 1970. Hay tres motivos por los cuales este segundo supuesto es erróneo. A ellos nos refe-

14 Meller, Cortázar y Marshall (1979).

15 La tasa de participación es la proporción de la población en edad de trabajar que se encuentra en la fuerza de trabajo.

16 ODEPLAN (1980).

rimos con mayor detalle en el capítulo IV. El primero de ellos, el menos importante, dice relación con la forma como se recoge la información sobre sueldos y salarios.

Los sueldos y salarios utilizados por Méndez en sus cálculos son aquellos estimados por el INE a partir de promedios de las remuneraciones pagadas por las empresas. Ante un aumento en la tasa de desocupación, como ha ocurrido en 1978 en relación a 1970, los despedidos son normalmente aquellos con menor calificación e ingresos, por lo cual el índice de sueldos y salarios tiende a sobreestimar el nivel de remuneraciones reales efectivamente pagadas en 1978 en relación a 1970 [17].

En segundo lugar, los sueldos y salarios recogidos por el INE no consideran actividades tan importantes como agricultura, comercio y servicios. La evolución de las remuneraciones en estos sectores es más desfavorable que las de las actividades incluidas en el índice estimado por el INE [18].

Un tercer motivo de sobreestimación de las remuneraciones reales de 1978, en los cálculos de Méndez, tiene su origen en las deficiencias del índice de precios al consumidor que utiliza para deflactar las remuneraciones nominales. El IPC utilizado por Méndez subestima la inflación del período en más de un 25 por ciento [19].

Basta corregir ya sea la información de empleo o la de remuneraciones reales para que se reviertan completamente los resultados a los que llega Méndez en su estudio.

III. LA EVOLUCION DEL EMPLEO [20]

Las causas más importantes del deterioro en el nivel de vida de las familias de bajos ingresos y de los grupos medios, descrito en el capítulo anterior, se encuentran en los bajos niveles de empleo generados por la economía chilena en años recientes y en la situación deprimida de las remuneraciones reales. En este capítulo nos referiremos a la evolución del empleo para en el próximo discutir lo ocurrido con las remuneraciones reales.

Una descripción de la evolución del empleo durante el período bajo estudio se presenta en el cuadro 7. De él se puede concluir que: 1) La tasa de crecimiento del empleo en el período 1970-1978 es prácticamente nula. El *nivel* de empleo del año 1978 es sólo un 2,7 por ciento superior al nivel de empleo de 1970. 2) La situación es aun peor para el subperíodo 1974-1978. Durante esos años el nivel de empleo llega incluso a *decrecer* en alrededor de un 2,0 por ciento. 3) Las tasas de

17 Ver capítulo IV.
18 *Ibid.*
19 Cortázar y Marshall (1980). Ver nota (b) en cuadro 1.
20 Sobre el tema de la evolución del empleo, ver Meller, Cortázar y Marshall (1979).

desocupación durante el período 1975-1978 son más del doble de la de 1970. Mientras en 1970 alrededor de 6 de cada 100 personas en la fuerza de trabajo no tenían empleo, en 1978, 14 de cada 100 se encontraban en esa misma situación. Además, habría que considerar, en el período 1975-1978, que entre 2 y 5 de cada 100 trabajan en el Plan del Empleo Mínimo (PEM), percibiendo (en pesos de diciembre de 1979) alrededor de 1.000 pesos al mes [21]. Desde el punto de vista del monto de los ingresos pagados, el PEM es en la práctica un subsidio de cesantía, por lo cual la tasa de desocupación efectiva es igual a la tasa de desocupación medida por las encuestas más el porcentaje de la fuerza de trabajo empleada en el PEM (ver col. (6) del cuadro 7). En 1978, 18,4 de cada 100 miembros de la fuerza de trabajo, un número *tres veces* más alto que en 1970, se encontraban desocupados o "trabajando" en el Plan del Empleo Mínimo.

Es importante reconocer a su vez que la tasa de desocupación promedio no es representativa de lo que ocurre en los diferentes segmentos de la fuerza de trabajo. Es así como entre los obreros la tasa de desocupación, incluyendo a quienes trabajan en el PEM, es en 1977, último año para el cual se dispone de esta información [22], de 28,4 por ciento, lo que contrasta con la tasa de desocupación promedio para ese año de 19,8 por ciento (ver col. (6) del cuadro 7).

Cuadro 7 — Ocupación y desocupación

	Fuerza de trabajo (1)	*Ocupados* (2)	*Desocup.* (3)	*Tasa de desocupación* (4)	PEM (5)	*Desocupados más PEM sobre fuerza de trabajo* (6)
1970	2.950.100	2.770.100	180.000	6,1	—	6,1
1974	3.189.600	2.896.200	293.400	9,2	—	9,2
1975	3.169.800	2.743.500	426.300	13,4	63.747	15,5
1976	3.139.800	2.628.000	511.800	16,3	171.988	21,8
1977	3.197.300	2.750.700	446.600	14,0	187.646	19,8
1978	3.307.200	2.845.800	461.400	13,9	145.784	18,4

Fuentes: Col. (1) a (4) Meller, Cortázar y Marshall (1979); col. (5) Ministerio del Interior, División de Desarrollo Comunitario y Social (citado en publicaciones de ODEPLAN); col. (6) se obtiene de col. (1), (3) y (5).

21 Mil pesos corresponden a 25 dólares (al tipo de cambio de diciembre de 1979).
22 INE; "Encuesta Nacional de Empleo".

Si observamos lo que ocurre año a año con el nivel de ocupación podemos comprobar que el nivel de empleo crece en sólo un 1 por ciento al año entre 1970 y 1974. En 1975, como consecuencia de la recesión de ese año, que significó una caída en el nivel de producción de alrededor de un 15 por ciento [23], el empleo decreció en un 5,3 por ciento. La misma tendencia continúa durante 1976, año para el cual el empleo cae en un 4,2 por ciento. El nivel de ocupación recién comienza a recuperarse en 1977. Ese año se estima que la producción creció en más de un 8 por ciento. El empleo se incrementó en un 4,7 por ciento. Por último, el año 1978 continúa la tendencia a la recuperación en el empleo, creciendo el nivel de ocupación en un 3,5 por ciento.

A la luz de los resultados de este trabajo es posible explicar el porqué de las altas tasas de desocupación que se han observado en años recientes. La población en edad de trabajar ha crecido en 10 por ciento entre 1974 y 1978; en cambio el empleo se ha mantenido prácticamente constante. Si durante estos 5 años se hubieran mantenido las tasas de crecimiento del empleo de la década del 60 (2 por ciento al año), el año 1978 existirían alrededor de 350.000 empleos adicionales.

A esto habría que agregar el que en el trienio 1976-1978, dentro del número de plazas de trabajo generadas por la economía chilena, están contabilizadas alrededor de 150.000 personas "ocupadas" en el Programa del Empleo Mínimo.

Las tasas de desocupación, como consecuencia del escaso crecimiento en el nivel de empleo, se ven reforzadas en su impacto negativo sobre los hogares con bajas rentas por una fuerte caída en las remuneraciones reales, en relación a 1970 [24]. A este aspecto nos referimos con algún detalle en el próximo capítulo.

IV. REMUNERACIONES REALES

1. RESULTADOS

En el cuadro 8 presentamos lo ocurrido durante el período 1970-1979 con los sueldos y salarios reales, las pensiones medias de los jubilados y pensionados [25] y las asignaciones familiares.

En Chile había en 1978 alrededor de 2.850.000 ocupados y 870 mil pensionados y jubilados.

El cuadro 8 muestra una caída en los sueldos y salarios reales en 1974, con respecto a 1970, de casi un 35 por ciento.

23 El producto geográfico bruto a precios de mercado cayó en un 16,6%. El gasto del producto geográfico bruto a precios de mercado cayó en un 11,3%.

24 La situación es aun más negativa si la comparación la realizamos con el año 1971 ó 1972.

25 Los datos de pensiones medias sólo están disponibles hasta 1978.

Cuadro 8 — Remuneraciones reales
(en pesos de diciembre de 1979)

	Sueldos y salarios (Indice 1970=100) (1)	*Pensión media* [b] (2)	*Asignación familiar* (3)
1970	100,0	5.251	498 [a]
1974	65,1	3.112	352
1975	62,9	2.856	334
1976	64,8	2.953	308
1977	71,5	3.188	287
1978	76,0	3.485	279
1979	82,3	—	270

Fuentes: INE, *Informativo Estadístico;* Superintendencia de Seguridad Social y Cortázar y Marshall (1980). (Para el año 1979 hemos utilizado la tasa de inflación oficial).

a Las asignaciones familiares del año 1970 se calcularon como un promedio de las asignaciones líquidas pagadas por la Caja de Empleados Particulares y el Servicio de Seguro Social, ponderadas por el número de asignaciones pagadas por cada Caja.

b Se excluyen las pensiones asistenciales.

Durante 1975 los sueldos y salarios reales continúan disminuyendo, para iniciar su recuperación a partir de 1976. En 1977, 1978 y 1979 los sueldos y salarios reales son un 30, 25 y 18 por ciento más bajos que los de 1970, respectivamente.

En el caso de las pensiones medias se observa el mismo ciclo de los sueldos y salarios, sólo que éste resulta aún más pronunciado. En 1970 las pensiones medias eran de 5.251 pesos (en pesos de diciembre de 1979). Estas cayeron en 1974 a sólo 3.112 pesos, lo que representa una disminución de más de un 40 por ciento. El origen de la reducción se encuentra en los mismos motivos descritos en el caso de los sueldos y salarios. Al igual que en el caso de los sueldos y salarios, las pensiones medias continúan cayendo durante 1975 para iniciar su recuperación en 1976. En 1978, último año con información disponible, alcanzaban a 3.485 pesos (en pesos de diciembre de 1979). Esto es un 33 por ciento menos que en 1970.

Con respecto a las asignaciones familiares, éstas eran en 1970 de 498 pesos (en pesos de diciembre de 1979). Caen en forma parecida a los sueldos y salarios en 1974. Pero en vez de iniciar un proceso de recuperación, a partir de 1976 siguen cayendo en forma continuada. En 1979 son de sólo 270 pesos (en pesos de diciembre de 1979), lo que representa un poco más de la *mitad* de su valor de 1970.

2. LOS SUELDOS Y SALARIOS NOMINALES

Existen, sin embargo, al menos dos motivos que hacen pensar que la caída en los sueldos y salarios reales es aun mayor que la indicada por nuestros datos del cuadro 8. A ellos ya hemos hecho mención en la sección II. 2).

El índice de sueldos y salarios (ISS) estimado por el INE, que es el que utilizamos en el cuadro 8, considera sólo algunos sectores de la

economía [26-27]. Deja fuera actividades tan importantes como agricultura, comercio y servicios. La evidencia existente sobre lo ocurrido en esos sectores, aunque escasa y débil (Heskia, 1979; Galleguillos, 1980), indica que en ellos la caída en los sueldos y salarios reales ha sido aun mayor que en los sectores cubiertos por el índice de sueldos y salarios del INE. En particular, en el sector agrícola Galleguillos prueba, utilizando para ello una muestra que incluye a inquilinos y afuerinos, que los sa-

26 En estas encuestas se incluyen los siguientes sectores:
Sector público: a) instituciones semifiscales y autónomas, b) instituciones fiscales.
Sector privado: a)minería, b) servicios de utilidad pública, c) industria manufacturera.
En las instituciones semifiscales se consideran instituciones como: FF.CC, LAN, Portuaria, CORFO, Banco Central, Cajas de Previsión, Universidad de Chile, Instituto de Seguros del Estado, Banco del Estado, SERVIU, SERMENA y otros. Entre las instituciones fiscales figuran 17 servicios agrupados en 6 ministerios. No se incluye SNS, educación y fuerzas armadas.
En el sector minería la muestra contiene 35 empresas divididas en 3 de la Gran Minería del Cobre, 18 de la Mediana Minería del Cobre, 3 del Hierro 4 del Salitre y 5 del Carbón.
En los servicios de utilidad pública se encuesta a ENDESA, Cía. de Gas, Agua y Cía. Chilena de Electricidad.
En la industria existe una muestra basada en el III Censo Nacional de Manufacturas de 1958. Esta muestra ha sido modificada en varias oportunidades por cierre de empresas o inclusión de otras. La muestra contempla sólo empresas de 20 trabajadores y más.

27 Para el período que nos interesa analizar (1970-1979) no existe información mensual completa sobre remuneraciones nominales. Desde enero de 1970 a abril de 1976 la información se recogía sólo en enero, abril, julio y octubre. Desde abril de 1976, en cambio, existe información para todos los meses del año. El propósito de este trabajo es entregar información de remuneraciones reales anuales, para todo el período. De allí que sea necesario estimar las cifras para aquellos meses en que no están disponibles.
El procedimiento para calcular el nivel de sueldos y salarios (si) en los meses en que no existe información disponible es el siguiente:
Sea S_E el valor del índice de sueldos y salarios (ISS) en enero. Entonces S_F (el ISS en febrero) es:

$$(1) \qquad S_F = S_E\ (1 + \hat{S}_F), \quad \text{donde}$$

$$(2) \qquad (1 + \hat{S}_F) = (1 + \hat{R}_F)\ \ (1 + \hat{e}_F)$$

$\hat{R}_F$ es el valor del reajuste oficial de remuneraciones aprobado en el mes de febrero y $\hat{e}_F$ se calcula de acuerdo a (3).

$$(3) \qquad (1 + \hat{e}_F) = \sqrt[3]{\frac{S_A}{S_E(1 + R_1)}}$$

S_A es el valor del ISS en abril y

$$(4) \qquad (1 + \hat{R}_1) = (1 + \hat{R}_F)\ \ (1 + \hat{R}_M)\ \ (1 + \hat{R}_A) \quad \text{donde}$$

$\hat{R}_M$ y $\hat{R}_A$ son los reajustes oficiales de marzo y abril, respectivamente.

Para obtener el ISS de marzo se utiliza el mismo procedimiento, reemplazando enero por febrero y febrero por marzo en todas las fórmulas. Para obtener el ISS de mayo y junio reemplázese enero por abril, febrero por mayo, marzo por junio y abril por julio. Análogamente con agosto y septiembre y con noviembre y diciembre.

larios reales siguen exactamente el mismo ciclo, aunque más pronunciado que el indicado por el índice de sueldos y salarios del INE. La recuperación, hacia 1978, era también menor que la señalada por éste.

Un segundo motivo por el cual es razonable postular que los sueldos y salarios estimados por el INE subestiman la caída entre el período (1974-1979) y 1970 surge de la forma como se recoge esta información sobre remuneraciones. Se encuesta a diversas empresas sobre cuál es el salario promedio que pagan a los trabajadores que en ellas laboran. ¿Qué ocurre con los sueldos y salarios medios cuando la tasa de desocupación salta de 6,1 a 13,9 por ciento como ocurre entre los años 1970 y 1978? ¿Cuáles son los trabajadores despedidos y cuáles los que permanecen con trabajo? Es probable que los primeros en ser despedidos en una recesión son los de menos calificación e ingresos [28]. Sucede entonces que el salario *promedio* de los trabajadores empleados por una empresa puede subir, aunque *cada uno* de quienes en ella trabajan haya sufrido un deterioro en sus ingresos.

Cuando la estructura de los ocupados, en términos de calificación e ingresos, no varía mucho, es posible considerar el índice de remuneraciones como un indicador adecuado de lo que ocurre con los sueldos y salarios. Sin embargo, cuando aumenta drásticamente la tasa de cesantía, como ocurre en el período 1970 a 1978, el índice de remuneraciones reales sobreestima los incrementos en los sueldos y salarios.

3. INDICES DE PRECIOS Y REMUNERACIONES REALES

Todas las remuneraciones reales del cuadro 8 se han calculado utilizando como deflactor el índice de precios postulado en Cortázar y Marshall (1980), al que hemos llamado IPC-corregido [29].

Sin embargo, el índice de precios que más se ha utilizado en el pasado para deflactar remuneraciones nominales es el IPC-Yáñez (Yáñez, 1979). En las cols. (1) y (2) del cuadro 9 estimamos los sueldos y salarios reales a partir del índice de sueldos y salarios del INE, el IPC-Yáñez y el IPC-corregido. Como se puede apreciar de dicho cuadro las conclusiones sobre cuál ha sido la evolución de las remuneraciones reales dependen muy fuertemente del IPC utilizado. Según el IPC-Yáñez, las remuneraciones medias reales son, en 1979, un 12,8 por ciento más altas que en 1970. Según el IPC-corregido, ellas son un 17,7 por ciento inferiores. Las discrepancias entre el IPC-corregido y el IPC-Yáñez tienen su origen en el hecho que el primero corrige algunos errores metodológicos en el cálculo del IPC oficial principalmente durante el período 1976-1978 [30].

28 Ver Doeringer y Piore (1971) y Tagle, Lira y Carvajal (1978).
29 Ver nota (b) del cuadro 1.
30 Ver Cortázar y Marshall (1980) y nota (b) del cuadro 1.

Cuadro 9 — Sueldos y salarios reales según distintos indicadores del costo de la vida, Chile
(Indice, 1970 = 100)

	Sueldos y salarios reales utilizando		
	IPC-Yáñez [a] (1)	*IPC-Corregido* [b] (2)	*Canasta de consumo del 20% de hogares más pobres del país* [b] (3)
1970	100,0	100,0	100,0
1974	67,8	65,1	59,2
1975	65,8	62,9	57,2
1976	72,2	64,8	60,1
1977	88,9	71,5	67,9
1978	101,6	76,0	73,4
1979	112,6	82,3	80,3

Fuentes: INE, *Informativo Estadístico*, Yáñez (1979) y Cortázar y Marshall (1980).
a Yáñez (1979) no calcula el IPC para los años 1978 y 1979. Para esos años hemos utilizado las tasas de inflación oficiales.
b Para el año 1979 hemos utilizado la tasa de inflación oficial.

Dada la diversidad de estructuras de consumo entre los hogares con diferentes niveles de ingreso y la gran variación en los precios relativos entre 1970 y 1979, resulta de interés estudiar la evolución de los sueldos y salarios reales utilizando como indicador de costo de la vida no el IPC general sino que una canasta de bienes que refleje la estructura de consumo de los hogares de más bajos ingresos del país.

De allí que deflactamos las remuneraciones nominales por un indicador de costo de la vida que refleja la estructura de consumo del 20 por ciento de hogares más pobres. En la col. (3) del cuadro 9 podemos observar que, aunque más pronunciado, el ciclo o evolución de las remuneraciones reales que arroja este cálculo es similar al indicado en las cols. (1) y (2). En 1979 los sueldos y salarios promedios serían, de acuerdo a este cálculo, un 19,7 por ciento en vez de un 17,7 por ciento más bajos que en 1970. Sin embargo, las mayores discrepancias entre el IPC-corregido y el costo de la canasta de bienes que refleja la estructura de consumo del 20 por ciento de hogares más pobres se produce entre 1974 y 1976 (cols. (2) y (3) del cuadro 9), atenuándose en los años siguientes [31].

31 Otros intentos de efectuar cálculos similares para este período utilizando canastas que reflejen la estructura de consumo de los sectores de más bajos ingresos son los de Muller Platenberg, U. y F. Hinkelamert (1973); Chossudovsky, M. (1974); Cortázar (1977); Meller y Ruiz Tagle, "El poder adquisitivo de los sectores populares y medios", en *Mensaje* XXIV, 236; Aldunate, J., "Remuneraciones y costo de la vida", en *Mensaje* XXIII, 235; "Salarios y precios, ¿cómo sigue la situación?", en *Mensaje* XXIV, 238; "Precios y salarios a los dos años", en *Mensaje* XXIV, 244; "Salarios y despegue", en *Mensaje* XXV, 255; "¿Cómo vive nuestro pueblo trabajador", en *Mensaje* XXVI, 265; "El 'éxito económico de Chile' desde una perspectiva obrera", en *Mensaje* XXVII, 275; "La situación económica del trabajador de bajos ingresos", en *Mensaje* XXVIII, 284.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

CAUAS, J. y A. SAIEH (1979), "Política económica 1973-1979", *Boletín Mensual*, Banco Central, noviembre.

CHOSSUDOVSKY, M. (1974), "La medición del ingreso mínimo de subsistencia y la política de ingresos para 1974", *Documento de Trabajo* Nº 18, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile.

CORTÁZAR, R. (1977), "Indice de precios al consumidor y estructura de consumo", *Nota Técnica* Nº 3, CIEPLAN, agosto.

CORTÁZAR, R. y J. MARSHALL (1980), "Indice de precios al consumidor 1970-1978", CIEPLAN, mimeo.

DOERINGER, P. y M. PIORE (1971), *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Lexington: Lexington Books.

GALLEGUILLOS, S. (1980), "Remuneraciones en el sector agrícola", mimeo.

HESKIA, I. (1979), "Distribución del ingreso en el Gran Santiago 1957-1978", *Documento de Investigación* Nº 41, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

INE (1970), *Metodología Encuesta de Presupuestos Familiares.*

——— (1979), *III Encuesta de Presupuestos Familiares.*

MELLER, P., R. CORTÁZAR y J. MARSHALL (1979), "La evolución del empleo en Chile: 1974-1978", *Nota Técnica* Nº 18, en *Colección Estudios CIEPLAN* 2, diciembre.

MÉNDEZ, J. C. (1979), "La política económica de Chile: dogmatismo o realismo", *Boletín Mensual*, Banco Central, julio.

MÜLLER PLATENBERG, U. y F. HINKELAMMERT (1973), "Condiciones y consecuencias de una política de redistribución de ingresos", en *Cuadernos de la Realidad Nacional* Nº 16, abril.

ODEPLAN (1980), *Informe social 2º semestre 1979.*

RAMOS, J. (1975), "El costo social: hechos e interpretaciones", *Estudios de Economía* Nº 6, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

TAGLE, F., E. LIRA y J. C. CARVAJAL (1978), "Educación y mercado del trabajo en el sector moderno", PIIE, Academia de Humanismo Cristiano, abril.

YÁÑEZ, J. (1979), "Una corrección del índice de precios al consumidor durante el período 1971-1973", *Comentarios sobre la situación económica*, segundo semestre de 1978.

3

COLECCION

estudios

CIEPLAN

remuneraciones reales 1970-1978

RENE CORTAZAR

transnacionales y empleo

PATRICIO MELLER y ALEJANDRA MIZALA

ideología y política económica

TOMAS MOULIAN y PILAR VERGARA

mercados del trabajo

VICTOR TOKMAN

ESTADO, IDEOLOGIA Y POLITICAS ECONOMICAS EN CHILE: 1973-1978 *

TOMAS MOULIAN
PILAR VERGARA

Este trabajo pretende analizar las bases sociales y los condicionantes sociopolíticos de la política económica aplicada en Chile entre 1973 y 1978 [1]. Al hacerlo, su objetivo es explicitar las conexiones entre economía y política a través del estudio de una situación concreta —en este caso, un tipo de régimen autoritario—, y de una dimensión determinada, la política económica.

La sección I es una introducción al tema. Se define un punto de vista analítico cuyo objetivo es situar la política económica y sus variaciones dentro del contexto social global.

En la sección II se analiza la evolución de la política económica en su proceso de radicalización creciente para tratar de entender los

* Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación sobre "Políticas de Estabilización en América Latina". Se agradece a la Fundación Ford, al International Development Research Centre (IDRC), al Swedish Agency for Research Co-operation with Developing Countries (SAREC) y al Social Science Research Council (SSRC) por contribuir a su financiamiento. Los autores desean expresar sus agradecimientos a E. Boenninger, J. J. Brunner, J. Mackenzie, P. O'Brien, E. Palma y a los investigadores de CIEPLAN por los valiosos comentarios a los borradores preliminares de este trabajo. Así también la colaboración de C. Serrano y V. Espinoza por su acucioso trabajo previo de recopilación y clasificación de la información. La responsabilidad del contenido es, por supuesto, enteramente de los autores.

1 El presente trabajo constituye una prolongación de otro más extenso en el cual se analizan más detalladamente las diferentes fases de la política económica. Ver MOULIÁN y VERGARA (1979). En este artículo hemos limitado al mínimo, por problemas de espacio, las referencias bibliográficas y a fuentes. Estas últimas están indicadas en el trabajo mencionado.

condicionamientos económicos, políticos e ideológicos del proyecto económico predominante.

La sección III está dedicada al estudio del proceso de hegemonía; esto es, al análisis de algunos aspectos del proceso mediante el cual el equipo económico de gobierno logra movilizar en torno a su proyecto de reestructuración capitalista al conjunto de los empresarios del país y a las FF. AA.

I. EL PUNTO DE VISTA ANALITICO

Nuestra intención en este trabajo no es describir ni comprender globalmente el Estado autoritario que se instala en Chile desde 1973 y la nueva sociedad que se pretende crear. Sin embargo, una revisión del tema específico que abordamos, el sentido y la evolución de la política económica, requiere definir un punto de vista analítico sin el cual se corre el riesgo de no percibir sus significados reales, quedándose en el nivel de las simples apariencias.

El eje en torno al cual nos centraremos es el de los objetivos revolucionarios del autoritarismo chileno. En realidad, los regímenes de Argentina y Brasil también esgrimen la invocación revolucionaria, pero en el caso chileno ella se ubica de un modo específico respecto al desarrollo previo y adquiere formas muy particulares de expresión.

En Chile se constata la ausencia de revoluciones burguesas o de proyectos de modernización autoritaria más o menos profundas que cumplieran el papel que tuvo el porfiriato mexicano, Roca y más tarde Jaurez Celman en Argentina [2]. Más aún, a partir del agotamiento del modelo de desarrollo, basado en la industrialización sustitutiva, los intereses de los empresarios en general, y en especial de los industriales, tendían a coincidir más con el estancamiento que con la modernización. Esta última, en una economía pequeña como la chilena, requería la especialización productiva y la apertura de la economía al exterior, y por ende, implicaba afrontar una menor protección y el aumento relativo de la competencia externa. Desde el punto de vista de esos sectores que percibían elevadas tasas de rentabilidad produciendo para un mercado interno sobreprotegido y con un tipo de cambio subvaluado para la importación de equipos e insumos ¿qué sentido podía tener reivindicar la modernización? [3].

Eso permite entender que las ideologías antiliberales, que veían en el régimen democrático un factor decisivo del estancamiento eco-

2 En estos países existieron dictaduras o gobiernos fuertes que intentaron tempranamente, y con cierto éxito, una modernización de la estructura económica pre-existente y que impulsaron, como en el caso típico de Argentina, la penetración de las relaciones capitalistas en el campo.

3 VERGARA (1977).

nómico, hayan constituido un elemento marginal del panorama político. Sólo en el período de la Unidad Popular (UP) llegaron a convertirse, al ritmo marcado por la radicalización del conflicto político, en ideologías que se expandían como conciencia de las clases "afectadas" e incluso de sectores que no pertenecían a ellas. Es entonces cuando se percibe la necesidad de una revolución burguesa que refunde la sociedad y modifique las formas de pensar y los modos de hacer política. Sin ella los intentos de restauración capitalista serían procesos precarios, inestables e inciertos. Dentro de ese razonamiento, el estancamiento experimentado por el desarrollo capitalista empieza a ser vinculado a la democracia y no, como lo hacía el discurso reformador, a la insuficiencia de las reformas estructurales. Las formas democráticas aparecen como el freno que había bloqueado la expansión económica por la estrechez del espacio que dejaba a la iniciativa privada; por el proteccionismo excesivo que "nos encerraba dentro de límites artificiales"; por un Estado que, en función de fines sociales, desplazaba al mercado en la asignación de los recursos.

La percepción de la necesidad de una revolución burguesa se vio reforzada por lo ocurrido en el período 1970-73. En 1973 era fácil encontrar señales o evidencias que permitían definir la situación como caos, un caos que conducía a la fragmentación de la nación. Los viejos presagios conservadores aparecían entonces razonables y verosímiles: necesidad de impedir la movilización de las masas, porque si no éstas atacan y debilitan el orden vigente, poniendo así en peligro cualquier orden.

La significación de la coyuntura 1970-73 es que ella colocó, en el ámbito de las alternativas posibles, la solución radical de los problemas hasta entonces planteados al desarrollo capitalista. Paradójicamente, fue la experiencia traumática (para ciertos sectores) de la UP la que permitió que se constituyera un sistema de pensamiento y se afianzaran ciertos grupos orgánicos que percibieron la revolución burguesa en su doble dimensión necesaria: como freno a la movilización popular y como proceso de reajuste y de rearticulación de la propia burguesía. Ambas dimensiones eran vistas como condiciones para salir del estancamiento. Pero debido a la temporalidad histórica del proceso, esto es porque tiene lugar contra la UP y cuando se ha expandido la idea de la crisis de la industrialización sustitutiva, esa revolución tenía un espacio limitado de alianzas. No podía realizarse en el marco de una alianza con sectores populares o con la clase obrera industrial, como hubiera sido el caso de una revolución modernizadora, realizada contra la oligarquía.

Sin embargo, sobre todo al principio, la idea revolucionaria se expresaba menos en los nítidos contornos de un proyecto definido y compartido que en la asignación, al gobierno militar, de un carácter refundador. La invocación revolucionaria que el régimen esgrimía no era economicista, no se limitaba a formular la necesidad de reinstalar o re-

acondicionar las formas previas del desarrollo capitalista. Se presentaba como un proyecto global, de construcción de un nuevo tipo de sociedad e incluso de una nueva cultura, todo lo cual se presentaba como modelo alternativo tanto respecto al socialismo como a la democracia liberal.

En un país como Chile, donde durante largo tiempo los aparatos ideológicos estatales habían promovido el culto de la tradición liberal, un poder autoritario con metas revolucionarias estaba culturalmente obligado a formular un discurso en el cual sus pretensiones adquirieran una forma ético-política. Por ello, el autoritarismo chileno toma, en forma mucho más nítida que en otras parte, un carácter "fundamentalista" [4], que busca plantearse como a) orden social alternativo, y b) como respuesta no sólo nacional sino universal, como modelo para Occidente.

Es evidente que estas concepciones fundamentalistas —que se conectan estrechamente con una concepción no representativa de la política— tenían una base de legitimación en la situación originaria. El clima en que se gesta la caída de la UP, la memoria traumática que la radicalización de la lucha había desarrollado y constituido, son algunos de los elementos que le permitían al nuevo régimen asignarse una misión que justificaba sus tareas, no en términos sociales (representación), sino en términos de una legitimidad trascendental (unidad nacional o bien común); misión que por tener ese carácter debía realizarse aún por encima o contra las aspiraciones y expectativas explícitas o silenciadas de los grupos sociales.

Esta concepción no representativa de la política es principalmente una necesidad derivada de los propósitos revolucionarios del régimen. La reformulación del tipo de sociedad existente y la reorientación del modelo de desarrollo capitalista previo requerían crear un vacío social, necesitaban simultáneamente la desmovilización de la clase obrera, la neutralización de las posibles reivindicaciones de los grupos medios que perdían las ventajas relativas que habían adquirido, y también el encapsulamiento de las presiones de los sectores burgueses marginalizados por la reorientación de las estrategias de desarrollo.

Entender la evolución de la política económica es imposible si no se la considera como un aspecto o dimensión de un proyecto revolucionario global, dentro del cual ella ocupa un rol determinante pero no único.

4 Ese término ha sido usado para caracterizar los Estados autoritarios que existieron en España y Portugal.

II. LA EVOLUCION DE LA POLITICA ECONOMICA

1. ALGUNAS CUESTIONES PREVIAS

Antes de entrar en el análisis de la política económica para dilucidar cuál es el proyecto de reestructuración capitalista que se intenta impulsar, es necesario aclarar algunas cuestiones previas.

La política económica durante los últimos cinco años fue evolucionando hacia una creciente radicalización, que se expresó en un dogmatismo e inflexibilidad cada vez mayor en la aplicación de las recetas ortodoxas, tanto en lo que se refiere al programa estabilizador como respecto a las políticas de largo plazo. ¿Por qué ese creciente reforzamiento de las posiciones más extremas?

Sin embargo, ¿existen otras alternativas de desarrollo capitalista para una economía como la chilena? Creemos que ninguna de las políticas aplicadas en cada una de las fases era fatalmente necesaria. No existía un camino único para restablecer los desequilibrios económicos iniciales o para asegurarle a la economía perspectivas de desarrollo capitalista. En realidad, siempre existieron otras opciones, aunque no hayan surgido fuerzas sociales con poder suficiente para imponerlas.

Es evidente que ciertos rasgos estructurales de la economía chilena —país pequeño, de mercado reducido, con un precario desarrollo de su base productiva industrial—, así como también las nuevas reglas de funcionamiento del capitalismo internacional, condicionaban el rango de las alternativas viables. Pero no por ello puede afirmarse que existía una sola vía de desarrollo capitalista y que, tanto el camino —la dirección tomada— como el recorrido —los ritmos adoptados— estuvieran inexorablemente determinados.

Tampoco puede afirmarse —como pretenden algunos— que la drasticidad con que ha sido aplicado el programa económico estaba determinada por la necesidad de atenerse a las recomendaciones conservadoras y ortodoxas del FMI. Es verdad que —sobre todo en 1973 y 1974— el balance que este organismo hiciera sobre la gestión económica constituía un factor decisivo para enfrentar la difícil situación de balanza de pagos, para obtener los créditos externos necesarios, así como para restablecer los deteriorados vínculos con el sistema capitalista mundial. Pero ello no explica su evolución posterior, menos aún si se tiene en cuenta que el FMI ha tendido a alejarse últimamente de las versiones monetaristas más estrechas de la balanza de pagos [5].

Tratar de interpretar las razones del proceso de radicalización, basándose en la tesis determinista del único camino adecuado o en la tesis unilateral de la subordinación al FMI, no permite comprender esa dinámica.

Por ello, para entender la lógica y el significado del proyecto de reestructuración capitalista, que se ha tratado de implantar y sus condi-

5 DÍAZ-Alejandro (1978).

cionantes fundamentales, es necesario examinar cuidadosamente la evolución global de la política económica durante los cinco primeros años del régimen militar.

2. LA PERIODIZACION

a) Los criterios de periodización

En el estudio de las políticas económicas implementadas en Chile desde 1973 hemos usado, como criterio diferenciador, las modificaciones experimentadas por la política antiinflacionaria. En realidad, desde 1973 hasta la fecha de término del estudio, la política económica aplicada ha perseguido dos grandes objetivos globales: controlar los desequilibrios macroeconómicos heredados —lo que significaba en primer lugar contener la inflación y enfrentar la crisis de balanza de pagos— y producir un reajuste y rearticulación profunda del marco institucional en que había funcionado la economía chilena desde el auge industrializador.

Es evidente que de estos dos objetivos, permanentes a lo largo del tiempo, el segundo define mucho mejor el significado de la política económica. La disminución del tamaño del Estado y la limitación de sus atribuciones, las vinculaciones con el capitalismo internacional y la modificación de las relaciones entre capital y trabajo son cambios en los que se expresa una orientación de clase. Sin embargo, aunque en ese rasgo se manifiesta el aspecto más "revolucionario" de la política económica, es difícil de manejar como criterio para determinar las coyunturas de diferenciación, debido a que sus efectos no son inmediatos sino que se despliegan en el tiempo, y con un ritmo saltado y discontinuo. Las modificaciones de la política antiinflacionaria, en cambio, permiten cortes más nítidos y aprehensibles.

En todo caso los puntos neurálgicos, identificados de acuerdo al primer criterio, se corresponden en forma bastante cercana con las inflexiones que es posible detectar en las políticas destinadas a impulsar el nuevo modelo de largo plazo. Por ello la opción metodológica de utilizar las variaciones en la política estabilizadora no constituye un obstáculo para que los cortes temporales realizados permitan captar la dinámica de la otra dimensión de la política económica.

b) Las tres fases

Utilizando el criterio señalado podemos distinguir tres fases diferentes. La primera de ellas abarca el período comprendido entre septiembre de 1973 y abril de 1975. El punto de origen es la instauración del régimen militar que creó las condiciones políticas para la implementación de esquemas y modelos económicos diferentes a los conocidos desde 1938; el punto terminal es el anuncio del llamado Programa de Recuperación Económica o política de shock.

La segunda fase abarca el lapso comprendido entre el anuncio del paquete de medidas de abril de 1975 y la primera revaluación del peso, decretada a fines de junio de 1976.

La tercera fase abarca desde el momento de la revaluación hasta fines de 1978, fecha de término del estudio.

De un modo muy global puede decirse que la primera fase es relativamente gradualista, desde el punto de vista de la política antiinflacionaria, aunque durante ella se concentra un gran número de cambios que redefinieron profundamente los comportamientos económicos.

A su vez, durante la segunda fase las políticas se centran en la búsqueda de soluciones drásticas al problema inflacionario. Al mismo tiempo, constituye ésta una fase de aceleración e intensificación de las reformas estructurales tendientes a implementar el modelo de largo plazo.

La fase tercera puede caracterizarse globalmente como un período de quiebre de las expectativas inflacionarias y también como una fase de consolidación de la nueva estrategia de largo plazo, sobre todo en lo relacionado con el mercado financiero, la apertura del comercio exterior y las vinculaciones con el capital internacional.

3. LA PRIMERA FASE

a) Las principales medidas y las variaciones de la política económica

Casi desde el principio, esto es desde fines de octubre de 1973, se perfila como objetivo global de la política económica la reinstalación de una economía capitalista, puesta en jaque durante el período de la UP. Desde entonces es percibido como necesario un desarrollo capitalista bajo formas nuevas. En esta primera fase, crear condiciones nuevas significaba fundamentalmente liberar las fuerzas del mercado (con exclusión del mercado del trabajo), de modo que el sistema de precios se convirtiera en el elemento determinante de la asignación de recursos entre las diferentes actividades económicas. Ya desde el comienzo algunos rasgos de la política económica quedaron firmemente asentados. La redefinición del rol del Estado y del mercado en la actividad económica, la reducción de las funciones del primero en la conducción de la economía y la exclusión del movimiento sindical constituyen principios orientadores de las decisiones económicas del gobierno que quedaron definidos desde esta primera fase. Como se observa, ya desde el mes de octubre de 1973 se empieza a perfilar la orientación general del modelo de organización económica que se autodenomina "economía social de mercado". Con todo, esta fase constituye, dentro de la evolución de conjunto, un momento de tanteos, de incertidumbres, de lucha interna entre diferentes concepciones económicas y políticas[6].

6 Por eso mismo y por tratarse de una fase de importantes decisiones, las diferentes organizaciones empresariales del sector privado multiplicaron sus esfuerzos por hacer llegar sus puntos de vista al Gobierno e imponer así su concepción de lo que debería constituir

Usando como criterio para una diferenciación interna de esta fase los objetivos inmediatos de la política económica, podemos distinguir en ella dos subfases. La primera subfase, desde septiembre de 1973 hasta mediados del año siguiente, corresponde a la reinstauración de ciertas condiciones mínimas de funcionamiento de una economía capitalista. La segunda, que se extiende desde julio de 1974 —fecha en que se inicia la gestión de J. Cauas en el Ministerio de Hacienda— hasta abril de 1975, se puede caracterizar por el desplazamiento del énfasis de la política antiinflacionaria hacia la reducción del déficit fiscal y por el inicio de las transformaciones económicas destinadas a crear una nueva institucionalidad económica.

Durante la subfase inicial, la política económica perseguía tres propósitos centrales: a) regular los principales desequilibrios que presentaba la economía en 1973; b) "sanear" las bases productivas de la economía, y c) restablecer y normalizar las vinculaciones económicas internacionales del país.

Las medidas adoptadas para enfrentar los desequilibrios económicos iniciales marcaron desde el principio un nítido contrapunto. La unilateral utilización para ese objetivo de los mecanismos del mercado expresaba una concepción del orden económico, de las funciones del sector privado y del Estado en la actividad económica, al mismo tiempo que revelaba una estrategia antiinflacionaria. Siguiendo las recomendaciones de los enfoques ortodoxos que responsabilizan a las presiones de demanda producidas por un exceso de dinero en la economía de las elevadas tasas de inflación, las principales acciones destinadas a regular esos desajustes se centraron en la liberación de la mayor parte de los precios junto a una devaluación drástica del tipo de cambio. La primera medida estaba encaminada a restablecer el equilibrio entre la oferta y la demanda globales, para así hacer aflorar la inflación retenida por los controles de precios y eliminar las distorsiones de los precios relativos. La devaluación, por su parte, estaba destinada a eliminar el desequilibrio de la balanza de pagos, al llevar la tasa cambiaria un valor cercano al tipo de cambio de equilibrio [7].

Estas dos medidas correctivas se vieron complementadas por una política de remuneraciones restrictiva. Ella operó mediante la postergación, hasta enero de 1974, del reajuste que correspondía cancelar en octubre de 1973.

---

un proyecto de desarrollo capitalista para la economía chilena. Toda esta fase está marcada por la realización, por parte de las organizaciones empresariales, de múltiples convenciones, congresos, asambleas generales, publicación de documentos y estudios que hacían llegar a las autoridades de gobierno para influir sobre el curso definitivo de la política económica. Además, la ausencia de un proyecto hegemónico permitía a las diferentes organizaciones —al contrario de lo que sucedería a partir de abril de 1975— reivindicar intereses sectoriales y expresar las demandas propias de cada sector y rama de actividad.

7 Para las medidas iniciales y sus efectos, véase RAMOS (1975; 1978).

Es evidente que este conjunto de medidas, que combinaban liberación de precios y reducciones salariales, significó una caída vertical de la capacidad adquisitiva de los sueldos y salarios [8].

El propósito regulador de los desequilibrios económicos se vinculaba estrechamente con lo que se denominó el "saneamiento" de las bases productivas de la economía. Ese "saneamiento" tenía dos sentidos principales: primero, se trataba de revertir los efectos de la política de la UP en la esfera de la propiedad y administración de los medios de producción. Para ello se diseñó un plan de "normalización", cuya primera etapa estaba constituida por tres operaciones principales: a) devolución de las tierras ilegalmente ocupadas, b) definición de un estatuto para la tierra reformada, que consistía en la disolución de los asentamientos y en la creación progresiva de una capa de pequeños parceleros-propietarios, y c) la devolución de las empresas requisadas e intervenidas de acuerdo a normas legales de excepción [9]. El "saneamiento" implicaba, en primer lugar, ampliación del espacio económico asignado al capital privado, resturando los derechos de propiedad o administración que la UP había limitado. En segundo lugar, el "saneamiento" apuntaba al restablecimiento coercitivo de la disciplina laboral, en el nivel de las empresas y en el nivel global. Para ello se suspendió la negociación colectiva, se limitó la actividad sindical y se desmantelaron los partidos de izquierda. Uno de los objetos de esta operación era desarticular los vínculos políticos del movimiento sindical, tal como entonces existían.

El tercer gran objetivo de la política económica en el período inicial fue restablecer los lazos de la economía chilena con el sistema capitalista mundial. Puede decirse que el principal factor para restablecer la confianza de la comunidad financiera internacional fue el propio carácter del programa antiinflacionario desarrollado. Este se movía en la misma dirección de las recomendaciones del FMI, cuya evaluación sobre la política económica emprendida tenía entonces una importancia decisiva para obtener apoyo financiero de esa institución y de los demás organismos financieros internacionales, así como para renegociar en buenos términos la deuda externa. En condiciones de gran aislamiento político, el aval del FMI resultaba una llave indispensable para este último objetivo.

Pero además el gobierno militar realizó dos gestos que en su oportunidad fueron considerados indispensables: acordó la inmediata restitución de una serie de firmas extranjeras requisadas o intervenidas y, durante 1974, arregló acuerdos de indemnización con las compañías cupríferas norteamericanas nacionalizadas durante el gobierno anterior.

8 De hecho, el conjunto de medidas iniciales configuraba un programa de estabilización ortodoxo bastante tradicional, que en sus supuestos no se diferenciaba demasiado de otros que se habían aplicado o intentado aplicar en el pasado. Pero mucho más importante que esas semejanzas eran sus rasgos distintivos. Estos rasgos se derivaban de la magnitud de los desequilibrios económicos que se enfrentaban y también de la decisión de impulsar, en forma simultánea, un reordenamiento profundo de la organización económica pre-existente.

9 De un total de 250 empresas requisadas o intervenidas al 11 de septiembre de 1973, 202 fueron devueltas a sus propietarios durante 1974. Ver CORFO (1979).

Sin embargo, a mediados de 1974, cuando ya las alzas en precios internos habían absorbido la inflación retenida hasta septiembre de 1973 y también el aumento de los precios internacionales registrados a comienzos de 1974, todavía persistían elevadas tasas mensuales de inflación. Al principio había existido la creencia de que dejando aflorar la inflación retenida junto a un manejo adecuado de la cantidad de dinero, los mercados tenderían rápidamente a la normalidad y podría llegarse —como lo anunció triunfalmente uno de los más importantes asesores económicos de la Junta de Gobierno— [10] a una inflación nula a fines de 1974. Pero cuando la realidad del comportamiento de los precios dejó en evidencia el fracaso de esa receta simplificada, se buscaron mecanismos correctivos por el lado de la reducción de la emisión originada por el déficit fiscal y el crédito interno a las empresas del APS.

La segunda subfase, cuyo punto de origen se ubica más o menos en julio de 1974, se inicia con el desplazamiento del énfasis del programa estabilizador hacia la reducción del déficit fiscal. Sin embargo, en ese momento se opta por una estrategia *gradualista,* es decir, de reducción progresiva del déficit fiscal, por temor a las consecuencias que una alternativa más drástica podría tener sobre los niveles de producción y empleo. El énfasis colocado en la estricta disciplina fiscal se manifestó en el presupuesto para 1975, el cual contemplaba reducciones del gasto fiscal superiores al 30% en términos reales [11].

Detrás de esas decisiones fiscales que tenían objetivos estabilizadores había también motivaciones que apuntaban hacia la política de largo plazo. La política de contención de la inflación, basada en la reducción del gasto público, creaba condiciones favorables para la política de privatización y en general para activar la transferencia de recursos públicos al sector privado. Por ello, esta nueva subfase expresa el paso de un período de corrección y normalización de la economía hacia la etapa de "institucionalización" de un nuevo sistema económico [12]. En efecto, pese a la persistencia de fuertes presiones inflacionarias, pese a que aún no se perfilaba con claridad el modelo de largo plazo, sino sólo algunas direcciones centrales respecto al papel del mercado y del Estado en la economía y a las funciones del capital privado nacional y extranjero, pese a que no existía unidad de criterios respecto a la oportunidad, ritmo y secuencia con que debían aplicarse las diferentes medidas, se adoptó

10 Declaraciones de P. BARAONA, quien posteriormente ocuparía el cargo de Ministro de Economía, en *El Mercurio,* 17 de octubre de 1973.

11 En realidad, el presupuesto de 1975 contemplaba una reducción del gasto del 10% en términos reales respecto de 1974, pero calculado este porcentaje sobre la base de una inflación prevista para el año de 50%. Esa cifra ya había sido superada durante el primer trimestre de 1975, año en el cual la inflación llegó a un 376%. Según algunos afirman, este mecanismo, de confeccionar el presupuesto original en base a una inflación prevista significativamente inferior a la realmente presupuestada, tenía por objetivo forzar a las diferentes reparticiones públicas a reducir su capacidad de gasto. Ver SANFUENTES (1975).

12 Así lo expresó el Ministro de Hacienda en una reunión con empresarios y dirigentes del sector privado, publicada en Banco Central, *Extracto de la Información Económica Nacional,* vol. 5, Nº 22, 15 de enero de 1975.

una serie de disposiciones tendientes a crear las bases de una nueva institucionalidad económica.

Las principales acciones emprendidas en ese terreno fueron las siguientes: a) modificaciones en la política de comercio exterior, que comprendían la liberación de las importaciones y la implementación de las primeras rebajas arancelarias junto al anuncio de un programa de desgravaciones que culminaría después de tres años con un arancel máximo de 60 por ciento [13]; b) dictación, en mayo de 1974, de las normas que liberaron drásticamente el funcionamiento de un mercado de capitales, autorizando para pactar libremente las tasas de interés a instituciones financieras privadas exentas de exigencias de encaje, con instrumentos financieros de gran liquidez, pero manteniendo a los bancos —todavía mayoritariamente semiestatizados o estatizados— sujetos a altas tasas de encaje y a la obligación de ajustarse tasas máximas de interés muy por debajo de la inflación esperada; c) dictación, en el mes de julio, de un nuevo Estatuto del Inversionista Extranjero (D.L. 600) que se orientaba a facilitar el ingreso al país de nuevos capitales extranjeros, ofreciendo a éstos condiciones favorables en materias tributarias, arancelarias y cambiarias y respecto a la remesa de utilidades y capitales; d) determinación de las normas que regirían la privatización de las empresas estatales y de la banca comercial y, e) introducción de importantes modificaciones tributarias, entre las cuales se encontraba la derogación del impuesto al patrimonio y del que gravaba las ganancias de capital [14] y la dictación de una reforma tributaria que entre otras cosas sustituía, desde marzo de 1975, el impuesto a la compraventa por el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y modificaba algunos impuestos directos tendiendo hacia una progresiva igualación de las tasas que gravan a las utilidades de las empresas con las que afectan a los sueldos, salarios y jubilaciones [15].

¿Cuál es el sentido general de la fase y de su dinámica interna, de las variaciones que experimenta? ¿Cuáles son los condicionantes de la

13 En enero de 1974 se anunció la eliminación de las exigencias de depósitos previos de 10.000 por ciento, las cuotas por importador y cupos por glosas y las exenciones arancelarias para las importaciones del sector público. En materia arancelaria todos los derechos superiores a 220 por ciento se redujeron a 200 por ciento y posteriormente, en el mes de junio, a 140 por ciento.

14 En enero de 1974 se dejó exentas de pago del impuesto por ganancias de capital a todas las enajenaciones de bienes raíces realizadas desde el 31 de enero hasta el 31 de diciembre de 1974, fecha a partir de la cual el impuesto fue derogado

15 La tasa general del impuesto de primera categoría, que grava a las utilidades de las empresas, era reducida del 17 al 10 por ciento. En cambio, el impuesto de segunda categoría, que afecta a las rentas de las personas, se mantuvo sin modificaciones para los sueldos, salarios y jubilaciones (Impuesto Unico), en tanto que se redujeron las tasas de este gravamen que recaían sobre las sociedades de profesionales y los directores de sociedades anónimas de 12 al 30 por ciento, respectivamente, a una tasa uniforme de 7 por ciento en 1975. Las principales disposiciones contenidas en la Reforma Tributaria aparecen en el informe dado a conocer por el Ministro de Hacienda, J. Cauas, publicado en Banco Central, *Extracto de la Información Económica Nacional*, vol. 4, Nº 1, 1º de enero de 1975.

opción inicial en favor de una economía de libre mercado? Esas serán las dos preguntas que analizaremos en las secciones siguientes.

b) *Los condicionantes de la opción inicial*

Las medidas implementadas, aunque no llegaron a constituir un conjunto armónico, configuraban ya una tendencia. Los lineamientos generales, que se irían intensificando más adelante, ya se perfilaban. Como dijimos en la sección precedente, desde el principio la política estuvo orientada a crear para el sector privado un espacio económico suficientemente amplio que permitiese a las fuerzas de mercado operar con el máximo de libertad. Es evidente que esto significaba algo más que un cambio de reglas: implicaba reorientar el excedente hacia nuevos agentes sociales sobre los cuales debía descansar el nuevo modelo de acumulación.

Entender por qué se define desde el principio una política de libre mercado que reestructuraba tan profundamente la organización económica preexistente exige analizar, aunque sea brevemente, dos tipos de factores que condicionaron esa opción: estructurales y coyunturales.

En primer lugar, es necesario analizar cómo los rasgos propios del desarrollo económico chileno y de la evolución política del país fueron configurando históricamente la ideología de los sectores empresariales. Las características estructurales de la economía chilena y el tipo de desarrollo capitalista que caracterizó a la fase de sustitución de importaciones crearon condiciones económicas y políticas particulares que condicionaron las ideologías empresariales. En efecto, la forma específica de inserción internacional de la economía chilena, basada en el enclave minero exportador que generaba la mayor parte de los ingresos de las exportaciones, convirtió desde temprano al aparato estatal en el mediador entre el sector exportador y el resto de la sociedad. Los sectores económicos que se desarrollaron surgieron por ello sin una base de acumulación propia. Este hecho determinó una pauta de dependencia y vulnerabilidad, especialmente del sector industrial, respecto de la orientación de la acción estatal y, por lo tanto, del proyecto político-económico de las clases que accedían al Gobierno [16].

A su vez, desde 1938 hacia adelante las políticas públicas habían seguido una dirección definida por la importancia de las organizaciones centristas de carácter reformista y por sus aproximaciones al movimiento popular. La existencia combinada y simultánea de la industrialización y de la democratización política se expresó en la ampliación de la esfera de la intervención económica y social del Estado.

Ese es el marco político que definía la organización económica existente en Chile en 1970. Para describirla puede usarse el término ca-

16 Al respecto, ver los análisis de Pinto (1959; 1964), Cardoso y Faletto (1974), Tomic (1977).

pitalismo de Estado. Pese a sus limitaciones y a su ambigüedad, ese concepto es el que mejor describe la combinación e imbricación que se daba entre un sector significativo de economía privada y un fuerte sector estatal con una activa intervención pública en la regulación de la "sociedad civil". Su rasgo esencial es que —como consecuencia de la estructura de fuerzas sociales que presentaba la sociedad chilena— el Estado debía jugar un doble papel: era factor protector-dinamizador de la actividad económica en su conjunto y era un factor moderador de las desigualdades producidas por el mercado en el terreno de la distribución del ingreso y, por ende, en el ámbito de las oportunidades sociales. Esto lo conducía a controlar precios, a determinar salarios y a fijar normas de relación entre capital y trabajo y lo llevaba a volcar recursos hacia los sectores sociales, como la salud, educación y vivienda.

En general, esas eran las condiciones que estructuralmente habían determinado las reivindicaciones y las ideologías empresariales. En respuesta a ellas, también por su extrema vulnerabilidad frente a la acción estatal y por otras razones que sería largo enumerar, las organizaciones del sector industrial habían desarrollado desde temprano una ideología económica de corte liberal. Sus reivindicaciones eran antiestatistas. Permanentemente habían criticado las funciones de control que el Estado ejercía y habían mirado con reservas muchos aspectos de la legislación laboral [17]. Sin embargo, tanto las posiciones ideológicas como los comportamientos de los sectores industriales, contenían una dualidad. Al mismo tiempo que rechazaban los aspectos "negativos" de la intervención estatal estaban a favor del proteccionismo y de otras formas de acción que favorecieran sus actividades [18].

Este doble juicio frente al papel del Estado definía algunos de los límites dentro de los cuales debía moverse la opción inicial. Ella debía recoger la crítica de los empresarios contra el intervencionismo; por ello buscaba redefinir los roles del mercado y del sector estatal vigentes hasta 1970.

Sin embargo, no es posible entender cabalmente el marco en que se realiza la opción inicial en favor de una economía liberal sin estudiar los factores coyunturales que reforzaron el antiestatismo tradicional de los sectores empresariales y que, además, actuaron como factor limitante del campo de alternativas viables. En efecto, una adecuada comprensión del carácter de las opciones iniciales en el terreno de la política económica exige precisar la naturaleza de la crisis originaria [19].

17 El antiestatismo estuba profundamente arraigado en todos los sectores del empresariado chileno, desde grandes productores e intermediarios hasta pequeños industriales y comerciantes detallistas. Estos últimos se habían sentido marginados siempre de toda ayuda por parte del Estado, al mismo tiempo que víctimas de los controles estatales que, en definitiva, recaían siempre sobre ellos. Véase Cusack (1970).

18 Véanse Lauterbach (1960), Fuchs y Santibáñez (1967), Cusack (1970), Petras (1971), Muñoz y Arriagada (1977).

19 En verdad, desde el punto de vista económico, no sólo las condiciones estructurales de Brasil o Argentina eran diferentes de las chilenas cuando surgen los nuevos Estados autoritarios. También lo era la situación existente en el momento en que estos Estados se

Durante el gobierno de la UP se modificó, en una determinada dirección, la pauta previa de organización económica: se intensificó la intervención estatal. Entre 1970 y 1973 se había ampliado no sólo la cantidad de empresas que el Estado poseía o administraba, sino también las áreas de su intervención. La gran minería del cobre y del hierro estaban nacionalizadas, el Estado era propietario de la banca, controlaba el comercio exterior, poseía las más importantes distribuidoras mayoristas, era propietario o administrador de las empresas industriales más dinámicas e, incluso, de un sinnúmero de empresas sin gran significación económica. El Estado se había hecho ubicuo y omnipresente y, además, sus actos revelaban la voluntad de penetrar todas las áreas para ordenar o reestructurar el proceso económico.

Ya en 1973 el tipo de organización económica existente podía difícilmente caracterizarse a través de la noción de capitalismo de Estado, pues este último había dejado de jugar el papel de fomento a la actividad privada: el Estado que estimulaba, fomentaba, protegía y preparaba la maduración de la inversión privada cambió radicalmente su rol. La organización económica previa a 1970 dependía de dos agentes dinámicos: el Estado y los capitalistas privados, cada uno con espacios reservados, y para el caso del Estado, con un ámbito de crecimiento bastante estrecho o en todo caso lento y negociado. En cambio, la organización que existía en septiembre de 1973 era la de una economía estatizada, con un sector privado que había perdido el carácter de agente dinámico y que había llegado a convertirse en un elemento suplementario, cuyo único espacio de desarrollo eran áreas que el Estado consideraba marginales.

A esto hay que agregar la desarticulación del aparato productivo y de distribución producida por la política de reorganización económica emprendida por el gobierno de la UP y la crisis desencadenada por el proceso de radicalización política [20].

La experiencia que cada uno de los grupos que formaban parte de la coalición triunfante tuvo entre 1970 y 1973 y la intensidad de la crisis, tanto económica como política, planteada a fines de 1973, reforzaron las reivindicaciones históricas de los diferentes sectores empresariales. Eso explica que éstos se vieran arrastrados, en el terreno económico, hacia soluciones tan radicales.

---

implantan, lo que contribuye a explicar también algunas de sus posteriores diferencias. La especificidad del caso chileno radicaba en dos aspectos: en el tipo de organización económica desarrollada entre 1970 y 1973 y en la intensidad de la crisis política y de desarticulación de la economía que se vivía a fines de 1973.

20 Es evidente que las características de los desequilibrios económicos y la intensidad de la desarticulación del funcionamiento de la economía existente en septiembre de 1973 estaban estrechamente vinculadas con el proceso de radicalización del conflicto político que se vivía. Eran la consecuencia inmediata y directa de errores técnicos, pero la situación no hubiese alcanzado la magnitud que tuvo sin que operaran factores sobredeterminantes. La crisis económica, sobre todo en sus aspectos de desarticulación (por ejemplo, la magnitud del desabastecimiento), resulta incomprensible si no se la pone en relación con la crisis política.

Es cierto que los problemas económicos que enfrentaban las nuevas autoridades eran de una gran magnitud. En ese terreno es evidente que la hiperinflación ya desencadenada, más la crítica situación de la balanza de pagos y la limitación del acceso al crédito internacional imponían la necesidad de implementar políticas estabilizadoras y de elevar el tipo de cambio. Pero la imposición de un modelo de economía liberal, en que se modificaban drásticamente las relaciones históricas entre mercado y Estado, no puede considerarse como la simple derivación de aquella situación crítica [21]. El que aquella opción liberal se haya impuesto, tuvo mucho más que ver con la radicalización que experimentaron las ideologías empresariales, es decir con la exacerbación de su antiestatismo tradicional, que con la magnitud de los desequilibrios iniciales. El Estado había pasado a ser considerado un Leviatan, destructor de la iniciativa privada.

Sin embargo, esta primera fase tiene un sentido muy diferente de la segunda. Si bien desde el principio se perfila un modelo liberal, éste todavía constituía, dentro de ese marco, una opción relativamente abierta. En la sección siguiente precisaremos más este problema.

c) *El sentido de la primera fase*

La política económica de la primera fase estaba caracterizada, primero, por la necesidad de satisfacer el amplio abanico de intereses —muchas veces contradictorios— de la coalición triunfante, la cual estaba constituida por un espectro amplio y heterogéneo de grupos y clases. Formaban parte de ella todos los que habían propiciado el derrocamiento del gobierno anterior: grandes y medianos propietarios agrícolas, empresarios industriales, colegios profesionales, comerciantes detallistas y también sectores de trabajadores.

En la política económica, la heterogeneidad de la alianza sobre la cual se sustentaba el régimen durante el período inicial se vio reflejada en la ausencia de una estrategia de desarrollo coherente o de un proyecto global único. Sólo estaban claras ciertas orientaciones generales del proyecto de largo plazo: la liberalización de la economía y la necesidad de una creciente apertura al exterior que implicaba una readecuación del sector industrial.

Por otro lado, la heterogeneidad de la alianza se manifestaba también en la composición político-ideológica del equipo económico de entonces. No existía todavía un predominio claro ni definido de los sectores más ortodoxos. Por el contrario, éstos sólo formaban parte de los equipos asesores sin ocupar cargos económicos de significación aparente. Los civiles que ocupaban los puestos más importantes eran por lo

21 Los problemas concretos de inflación y balanza de pagos que enfrentaba la economía en el momento de instauración del régimen militar explican la necesidad de programas estabilizadores, pero no explican, por ejemplo, la opción por liberar drásticamente los controles de precios. Ver Ramos (1978).

general personeros que se hallaban vinculados a la élites empresariales, como era el caso del Ministro de Economía Fernando Léniz. Esos sectores expresaban sus diferencias con el dogmatismo de los ortodoxos, destacando la necesidad de desarrollar un modelo "auténticamente chileno" a través de una política "pragmática y realista" [22]. Integraban también el equipo algunos personeros, entonces aún vinculados a la Democracia Cristiana, algunos de los cuales mantenían estrechas relaciones con los organismos financieros internacionales.

Sin embargo, pese a que había diferencias entre los grupos, ambos tenían una matriz ideológico-conceptual semejante. En verdad, los sectores que dentro del equipo oficial propiciaban una conducción económica más pragmática no eran ni restauradores ni partidarios de simples reajustes en el modo de funcionamiento de la economía. Ellos también buscaban una modificación bastante profunda de la organización económica precedente, de tal modo de aprovechar de la mejor forma posible las fuerzas del mercado, en un contexto de creciente autonomía del sector privado y de minimización de la acción estatal.

Aunque sólo han trascendido datos parciales sobre la discusión interna del equipo económico durante esta fase que terminó en abril de 1975 con el alejamiento del Ministro de Economía, F. Léniz, el debate aparecía centrado en las alternativas más adecuadas para combatir el fenómeno inflacionario: gradualismo o ataque frontal a la inflación a través de reducciones drásticas del déficit fiscal. El debate al interior de las esferas oficiales parece haber surgido junto con el desplazamiento del esfuerzo antiinflacionario hacia la reducción del déficit fiscal y de las empresas del APS, pero adquirió mayor intensidad a fines de 1974, cuando se estaba elaborando el presupuesto fiscal para el año siguiente. Mientras la mayor parte de las autoridades económicas —respaldadas por las declaraciones del propio general Pinochet— reiteraban la decisión de seguir avanzando gradualmente en la contención de las alzas de los precios por las consecuencias que una alternativa más drástica podía tener sobre los niveles de actividad, empleo y remuneraciones [23], los sectores más ortodoxos del equipo económico

22 Ver declaraciones del equipo oficial aparecidas en Revista *Ercilla* Nº 2000, 28 de diciembre de 1973, y discurso del General Pinochet, el 12 de octubre de 1973, publicado en Dirección de Presupuesto (1978).

23 Véanse el discurso pronunciado por el General Pinochet, el 11 de septiembre de 1974, al celebrar el primer año de la Junta de Gobierno, en *El Mercurio*, 12 de septiembre de 1974; la Exposición del General Cano, Presidente del Banco Central en México, en septiembre de 1974, publicada en Rubén Corvalán Vera, *Carta Semanal*, vol. IX, Nº 465, 9 de octubre de 1974; la Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, de octubre de 1974; las declaraciones del Ministro de Economía Fdo. Léniz, en el ampliado de COMACH en *El Mercurio*, 30 de octubre de 1974; la entrevista concedida por Raúl Sáez a la *Revista Qué Pasa*, en Banco Central, *Extracto de la Información Económica Nacional*, vol. 3, Nº 28, 15 de noviembre de 1974; el Mensaje del General Pinochet dirigido a la Nación con motivo de fin de año, en Banco Central, *Extracto de la Información Económica Nacional*, vol. 4, Nº 2, 15 de enero de 1975; la entrevista concedida por Fernando Léniz a *Revista Ercilla*, Nº 2061 de 29 de enero de 1975; Declaraciones del General E. Cano, Presidente del Banco Central, en Banco Central, *Extracto de la Información Económica Nacional*, vol. 4, Nº 2, 15 de enero de 1975.

enfatizaban la necesidad de poner fin a la lentitud de un proceso cuyos costos podrían ser mayores que los de un ataque frontal a la inflación. Según afirmaban estos últimos, la desaceleración gradual prolongaba el período de recesión y desempleo, lo que ponía en peligro el dinamismo futuro de la economía, obligaba a retardar las transformaciones económicas y desalentaba la inversión extranjera, a la vez que acentuaba los costos políticos al deteriorar el apoyo de la opinión pública a la política económica [24].

Por otro lado, dentro de la imprecisión que imperaba en ese momento sobre los objetivos de largo plazo, se observaban también discrepancias al interior de las esferas oficiales respecto de la velocidad y secuencia con que debían ser aplicadas algunas medidas tendientes a implementar el nuevo modelo de desarrollo, especialmente en lo relacionado con la política arancelaria y con el desarrollo del mercado financiero [25].

---

24 Ver, entre otros, el artículo de A. Bardón, quien sería nombrado en abril de 1975 en el cargo de Vicepresidente del Banco Central, en Depto. de Economía, *Comentarios sobre la situación económica*, 2º semestre de 1974, Publicación Nº 18, y sus declaraciones en *Revista Qué Pasa* Nº 189 y Nº 195 del 5 de diciembre de 1974 y del 16 de enero de 1975, respectivamente, y en *Revista Qué Pasa* Nº 201, 27 de febrero de 1975; la exposición de P. Baraona, Vicepresidente del Banco Central en la Universidad Técnica del Estado, en *El Mercurio*, 9 de noviembre de 1974; la entrevista concedida por M. E. Ovalle, Subgerente de Estudios del Banco Central, en *El Mercurio*, 14 de octubre de 1974. A su vez *El Mercurio*, a través de sus temas económicos (véanse especialmente sus ediciones del 2 y 9 de noviembre de 1974, del 18 y 25 de enero y del 5, 12 y 19 de abril de 1975) y posteriormente a través de su Semana Política y sus editoriales advertía acerca de las consecuencias que podía acarrear la mantención de la estrategia gradualista. Véase, por ejemplo, *El Mercurio*, Semana Política del 2, 16 y 23 de marzo y 20 de abril de 1975. Además, pese a que hasta el mes de marzo el Ministro de Economía reafirmó la decisión de mantener la opción gradualista y que el General Pinochet reiteró públicamente su apoyo a la política en marcha (ver la exposición del General Pinochet al anunciar los cambios en la política económica que fueron detallados por el Ministro de Economía, F. Léniz, el 19 de marzo, publicados en Banco Central, *Extracto de la Información Económica Nacional*, vol. 4, Nº 7, 1º de abril de 1975), las organizaciones empresariales del sector privado fueron poco a poco sumándose a la posición de los que sostenían la necesidad de poner fin al gradualismo y pedían que se acelerara la reducción del fenómeno inflacionario. Véanse, por ejemplo, las declaraciones de R. Sahli, Presidente de la SFF, en Rubén Corvalán Vera, *Carta Semanal*, vol. X, Nº 483, 14 de abril de 1975; la entrevista de R. Cumsille, Presidente de la Confederación, concedida a *Revista Qué Pasa* Nº 195, 16 de enero de 1975; las declaraciones de CONUPIA y de J. Basterrica, Presidente de la Cámara Central de Comercio, en *El Mercurio*, 16 de abril de 1975; las entrevistas de Emilio Sanfuentes y Carlos Vial, concedidas a *Revista Qué Pasa* Nº 195, 16 de enero de 1975, y en Rubén Corvalán Vera, *Carta Semanal*, vol. X, Nº 247, 27 de enero de 1975, entre otras. También habían comenzado a escucharse presiones de dirigentes sindicales en favor de un ataque a fondo a la inflación. Ver opiniones de H. Flores, Presidente de la Asociación Postal Telegráfica y de Guillermo Medina, de la Confederación de Trabajadores del Cobre, en *El Mercurio*, 16 de abril de 1975. También habían recrudecido las críticas de los principales opositores gobiernistas a la política económica, O. Sáez y P. Rodríguez, planteadas principalmente a través de sus columnas en *La Tercera*. Sobre la polémica, véase análisis de E. Filippi en *Revista Ercilla* Nº 2073, 23 de abril de 1975.

25 Respecto de las políticas de reducciones arancelarias, por ejemplo, el Ministro de Hacienda, al anunciar una rebaja de aranceles en agosto de 1974, afirmó que al cabo de tres años se llegaría a un arancel máximo definitivo de 60%. En el mes de diciembre de ese año, P. Baraona, Vicepresidente del Banco Central, sostuvo que las rebajas continuarían en forma semestral hasta llegar, en 1977, a la meta de un arancel uniforme de

Sin embargo, aunque el tema central de las discusiones se daba entre los partidarios de un ataque frontal a la inflación y los partidarios de la estrategia gradualista, en el fondo lo que había era una contradicción entre dos proyectos económicos todavía implícitos que no habían alcanzado suficiente coherencia. Toda la evolución de la política económica durante esta primera fase se encontraba marcada por ese enfrentamiento, en el cual la apariencia técnica de las opciones estabilizadoras recubría un problema mucho más de fondo.

El proyecto del equipo inicial implicaba la reaparición de los capitalistas privados nacionales y extranjeros, como agentes dinámicos del proceso de desarrollo, y la ampliación de su esfera de acción y de su autonomía frente al Estado. Con ello, lo que se pretendía era una modernización de la industria, no su desplazamiento como sector líder. Para ello, este sector debía afrontar nuevas exigencias de capital, de organización y de innovación tecnológica para enfrentar la competencia externa y penetrar en los mercados internacionales. ¿Cuál era el significado y la viabilidad de ese proyecto?

Para analizar el significado del proyecto de largo plazo implícito durante la primera fase y sus diferencias respecto del proyecto económico que se impone definitivamente en fases posteriores, es útil remitirse a la literatura sociológica latinoamericana sobre los nuevos autoritarismos [26]. En ella se ha acuñado, para analizar los reajustes que enfrenta el desarrollo capitalista en las economías dependientes, el término de "profundización". A través de ese concepto, O'Donnell intenta relacionar el nuevo tipo de Estado que se instaura con una necesidad económica: los cambios ocurridos no obedecerían al azar o a las contingencias históricas sino que corresponderían a exigencias del desarrollo capitalista en cierto tipo de países periféricos y dependientes, dadas las nuevas condiciones del capitalismo mundial [27].

La intención analítica fundamental que orienta esas investigaciones es, por supuesto, valiosa. Sin embargo, el concepto de profundización —tal como es definido por la teoría— torna incomprensible la situación de los países más pequeños como Chile o Uruguay. El rigor con que O'Donnell define el concepto restringe su amplitud, aunque eso mismo permite señalar sus limitaciones [28].

30%. Ver Banco Central, *Extracto de la Información Económica Nacional*, vol. 4, Nº 3, 1º de febrero de 1975 y Banco Central, *Estudios Monetarios IV*. Sin embargo, cuatro meses después, el Ministro Cauas, al anunciar el plan de shock, reafirmó la meta de llegar a un arancel máximo de 60%; lo mismo hizo R. Kelly, Ministro Director de ODEPLAN, al explicar las medidas contenidas en el plan de abril. Ver Banco Central, *Extracto de la Información Económica Nacional*, vol. 4, Nº 10, 15 de mayo de 1975. Posteriormente, en noviembre de 1975, P. Baraona anunció que la meta del proceso de desgravación arancelaria sería llegar a un arancel máximo de 35%. Banco Central, *Extracto de la Información Económica Nacional*, vol. 5, Nº 23, 1º de enero de 1976.

26 Ver, entre otros, Graciarena (1967), O'Donnell (1972, 1976, 1978), Cardoso (1975), Graciarena y Franco (1978), Collier (1979) y Stepan (1978).

27 O'Donnell (1974, 1976).

28 En efecto, O'Donnell no habla de "profundización" en un sentido metafórico para referirse a cualquier modificación de las condiciones del desarrollo mediante sustitución de

Sin embargo, hay una definición más amplia del concepto de "profundización" del capitalismo que la definición descarta, pero que inevitablemente el término proyecta. Ella se refiere a cualquier avance de un escalón más en la industrialización mediante sustitución de importaciones que permita a las economías periféricas y dependientes —independientemente de las características de sus economías, especialmente del tamaño de sus mercados— superar el estancamiento económico a que el agotamiento de las primeras fases de este proceso las había conducido. Por eso, una "profundización" en sentido amplio, entendida como una intensificación de la industrialización, pero adaptada a las posibilidades de un país pequeño, esto es, vía especialización y apertura al exterior, constituía una alternativa posible de desarrollo capitalista para un país como Chile [29].

Esta alternativa, que de ahora en adelante llamaremos *intensificación*, suponía una reorientación del modelo de desarrollo en la dirección de una mayor apertura externa o de una sustitución de importaciones al interior del marco más amplio de los acuerdos de integración regional, en este caso, del Pacto Andino. Un modelo de desarrollo de esas características requería de una reestructuración de la oferta industrial, concentrándola en una gama seleccionada de bienes y de una concentración de los recursos en un número limitado de industrias que pudieran aprovechar plenamente las economías de escala para lograr niveles de productividad que les permitieran competir en los mercados externos. La readecuación de la estructura productiva industrial supone, por lo tanto, una reorganización de las empresas existentes hacia formas más modernas y eficientes. Por otro lado, el esfuerzo más intenso de capitalización requerido junto a las limitaciones financieras más severas que afectan a los países de mercado reducido imponen, además, la necesidad de atraer inversiones extranjeras a la industria en magnitudes significativas, que son las que parecen encontrarse en mejores condiciones para realizar un aporte efectivo en esa dirección [30].

importaciones, sino a la culminación de ese tipo de desarrollo a través de una integración vertical del sistema productivo. Se trata de avanzar una etapa más dentro del mismo estilo o modelo de desarrollo y no una ruptura de las formas preestablecidas. Esta significación restringida y precisa limita el uso del concepto sólo a aquellos países en los que la dimensión del mercado interno y el grado de desarrollo de su base productiva industrial permiten avanzar hacia una estructura industrial integrada verticalmente, que comprende la fabricación de insumos, bienes de producción y tecnologías y que, por ende, plantea determinados requisitos económicos y políticos. La noción de profundización aplicable al caso brasileño y argentino no constituía por ello una noción con sentido en una economía de mercado reducido como la chilena.

29 Vergara (1977).

30 Esta última condición, tanto en el caso de la profundización como en el de la reestructuración capitalista, debería ser revisada a la luz de la evolución de los mercados internacionales de capital durante la segunda mitad de la década del setenta. Esta ha permitido a sectores de la industria de los países en desarrollo el acceso a la mayor disponibilidad crediticia internacional, por lo que el aporte del capital extranjero puede realizarse más a través de vinculaciones financieras que de inversiones reales.

Si se analizan las condiciones económicas que deben darse para lograr una reorientación del modelo de desarrollo en la dirección de una industrialización más volcada hacia los mercados externos o de una "intensificación", se puede apreciar que ellas no son sustancialmente diferentes a las implicadas por la "profundización" [31]. La necesidad de elevar la tasa de formación de capital y atraer flujos crecientes de capital internacional exigen en ambos casos una situación de estabilidad económica y de seguridad respecto a la permanencia de las reglas del juego económico. De ahí que los requisitos políticos de ambas alternativas, esto es, estabilidad sociopolítica garantizada y, para ello, exclusión política de los sectores populares, no tendrían por qué diferir significativamente. Lo mismo sucede en lo que se refiere a la necesidad de contar con un Estado fuerte, capaz de adquirir un efectivo control sobre el conjunto de la sociedad y con suficiente autonomía respecto de los sectores sociales cuyos intereses representa como para emprender las acciones necesarias y diseñar políticas coherentes con las nuevas prioridades del desarrollo nacional.

Según se puede desprender tanto de las declaraciones oficiales como de las políticas aplicadas durante la primera fase, el modelo de largo plazo al que, dentro de su imprecisión, apuntaba el equipo económico inicial se orientaba en la dirección de una "intensificación" de la industrialización. No se proponía desplazar a la industria como sector prioritario dentro del proceso de desarrollo, sino tan sólo modificar la estructura de producción industrial hacia una mayor especialización productiva que elevara sus niveles de eficiencia. Se afirmaba que la industria debía jugar "un nuevo rol en la economía chilena", y que sería "la base de nuestra política de diversificación de exportaciones..." [32].

Fue en función de esas metas de eficiencia que se fijó un programa moderado de rebajas graduales de los derechos aduaneros que diera tiempo a las industrias para adaptarse o readecuar sus líneas de producción y con niveles arancelarios suficientemente altos como para resguardar la producción nacional [33]. Además, durante toda esta fase las rebajas arancelarias se vieron acompañadas de ajustes periódicos en el tipo de cambio. Este, junto con compensar el impacto que tendrían las reducciones arancelarias sobre el grado de competitividad de las actividades industriales, debía incentivar el desarrollo de las ramas industriales orientadas al mercado externo y al mismo tiempo reactivar otros sectores de

31 Sobre estas últimas, ver O Donnell (1974, 1976).

32 Ver Exposición sobre el estado de la Hacienda Pública, Ministerio de Hacienda, octubre de 1973, en Dirección de Presupuesto (1978).

33 Ver exposición de los Ministros de Economía, F. Léniz, y de Hacienda, L. Gotuzzo, el 13 de julio de 1974, en Dirección de Presupuesto (1978), p. 65, y la exposición del Ministro de Hacienda, L. Gotuzzo, al anunciar la nueva política arancelaria en *El Mercurio*, 8 de enero de 1974. Declaraciones en igual sentido hizo el entonces asesor económico de la Junta de Gobierno, S. De Castro. Ver Banco Central, *Extracto de la Información Económica Nacional*, vol. 2, Nº 15, 1º de mayo de 1974.

la economía, tradicionalmente postergados, como la agricultura y la minería, en las cuales el país posee ventajas comparativas naturales.

En otras palabras, la política económica de la primera fase apuntaba hacia una industrialización menos diversificada, y por tanto más eficiente, que no tuviera como contrapartida un deterioro de otros sectores de la economía como había sucedido en el pasado, y que no constituyera un freno a la diversificación de las exportaciones. La compatibilización de estos tres objetivos se buscaba a través de un manejo adecuado de las políticas arancelaria y cambiaria. Tanto es así que al anunciar la nueva política arancelaria, en enero de 1974, el Ministro de Hacienda afirmó que esta nueva política permitiría superar el freno al desarrollo industrial que había ocasionado la excesiva diversificación de la producción amparada por una protección elevada en un país con un mercado reducido [34].

Más aún, en la medida que las autoridades económicas reiteraban la voluntad "integracionista" del gobierno —aunque, por supuesto, con algunas reservas— y le otorgaban un rol central al Pacto Andino en el proceso de apertura de la economía al exterior, implícita o explícitamente estaban apuntando hacia una estructura industrial integrada verticalmente —requisito que O'Donell plantea como componente esencial de los procesos de profundización— al interior del espacio más amplio que ofrecía el mercado andino [35].

De ahí que sea posible afirmar que el proyecto todavía fragmentario e incoherente del equipo económico inicial se movía en la dirección de una "profundización" en sentido amplio o de una "intensificación", como la hemos denominado. Dicha estrategia, que no tuvo la oportunidad de realizarse y tampoco de explicitarse totalmente, era de continuidad y de ruptura —simultáneamente— respecto del modelo de industrialización sustitutiva. De ruptura, porque se buscaba la apertura al exterior en el marco de una economía en la cual jugaba un rol cada vez más central el mercado. De continuidad, porque se pretendía mantener la preeminencia del sector industrial, aunque sometido a procesos de readecuación modernizadora y en combinación con una modernización de la agricultura y un mayor énfasis en las actividades mineras.

Desde un punto de vista político, la primacía de los sectores vinculados a los medios empresariales dentro del equipo económico inicial se explicaba sobre todo por la necesidad que tenía el régimen militar de movilizar al conjunto del empresariado como apoyo político y social. En parte ello era así, por cuanto se trataba de un período en el cual la relación de fuerzas era todavía interna y externamente incierta. De ahí que una política estabilizadora más gradual y una estrategia de desarrollo que

34 *El Mercurio*, 8 de enero de 1974.

35 Otra manifestación del énfasis industrialista del proyecto inicial —que desaparecería cuando se impone el predominio de los sectores ortodoxos dentro del equipo oficial— era la participación de representantes de las organizaciones de la industria, e incluso de CONUPIA, que agrupa a los pequeños industriales y artesanos, en las comisiones encargadas del estudio y proposición de reformas en diferentes áreas de política económica.

tendía a conservar, vía modernización, la preeminencia del sector industrial, procuraban una mínima base material a esa vinculación. Esa relación de fuerzas problemática otorgaba a la postura de los miembros más pragmáticos y flexibles del equipo económico el carácter de forma históricamente posible de la profunda reorganización económica que se creía necesario provocar.

Pero también se explica por el esfuerzo de mantener vínculos con sectores antimarxistas del movimiento sindical. Aunque desde el principio el problema del costo social dificultaba la relación entre trabajadores y gobierno, la esperanza en la transitoriedad de las dificultades y la creencia de que ese costo no se acrecentaría en el futuro, permitieron al gobierno mantener, durante esta primera fase de la política económica, la adhesión de un núcleo importante de dirigentes sindicales [36].

4. LA SEGUNDA FASE

a) *Las principales medidas*

El "Plan de Recuperación Económica" constituía solamente una variación dentro de ese esquema inicial, puesto que se basaba, en líneas gruesas, en los mismos fundamentos de la política económica seguida hasta entonces. Los cambios sólo venían a intensificar y reforzar las tendencias que se habían comenzado a desarrollar en la segunda subfase de la etapa anterior.

Las principales características de esta nueva etapa son las siguientes: primero, en materia antiinflacionaria, se abandona el gradualismo para iniciar una política de *reducción drástica* de la inflación; segundo, se aceleran e intensifican las reformas estructurales tendientes a rearticular el funcionamiento de la economía.

En realidad, pese a las apariencias de novedad o de "giro decisivo" que por motivos políticos se le adjudicó al plan de shock, éste sólo significó una intensificación en el uso del mismo instrumental ortodoxo. Como vimos, el énfasis de la política antiinflacionaria en la reducción del

36 En efecto, durante los primeros meses del gobierno militar se desarrolló una ideología participacionista que tenía una clara motivación integrativa. El Ministro Léniz, en todas sus declaraciones y discursos, otorgaba una importancia central a la elaboración de un Estatuto Social de la Empresa en el cual se definirían las instituciones de la participación laboral. Ese discurso participacionista fue considerado durante mucho tiempo como el indicador de "otra política" dentro del gobierno, como expresión de tendencias, si no "populistas", por lo menos más sensibles al problema del costo social. Las preocupaciones participacionistas eran encabezadas por el entonces Ministro del Interior, General O. Bonilla, quien llegó a afirmar que para que ésta no fuera una burla, debía hablarse de una participación de los trabajadores en las utilidades de un 50 por ciento (*La Patria*, 12 de octubre de 1973). Sin embargo, ya a mediados de 1974 —y coincidiendo con la remoción del General Bonilla del cargo de Ministro del Interior y su nombramiento en Defensa— la preocupación por la participación empezó a desaparecer del discurso oficialista. Finalmente el Estatuto fue aprobado en enero de 1974 y promulgado en mayo de 1975, sin que llegara a tener ninguna trascendencia, porque requería para entrar a funcionar la aprobación del nuevo Código del Trabajo. El 11 de mayo de 1977 *El Mercurio* anuncia que pronto empezarían a funcionar los Comités de Empresa, lo que realmente no sucedió.

desequilibrio financiero del sector fiscal se había empezado a poner en práctica ya desde el segundo semestre de 1974 [37].

En ese terreno, el programa anunciado en abril de 1975 incluía algunas medidas destinadas a incrementar los ingresos fiscales. Estas eran la eliminación de algunas exenciones al IVA, el aumento de ciertos impuestos y el reajuste de precios de algunos bienes y servicios de utilidad pública. Pero el énfasis del esfuerzo estabilizador se puso en la reducción del gasto fiscal. Para ello se decidieron recortes adicionales del presupuesto, en moneda nacional y extranjera, de 15 y 25 por ciento, respectivamente. Por otro lado, a diferencia de lo ocurrido durante la fase anterior, en que la reducción afectó el presupuesto corriente, esta vez el peso de las nuevas restricciones recayó sobre los gastos de capital, lo que significó la revisión de los programas de inversión pública en viviendas, obras públicas, infraestructura social y además la suspensión de parte de los aportes a las empresas estatales para sus propios programas de inversión [38].

El plan de abril contemplaba, además, algunos controles al mercado de capitales. Esas regulaciones estaban destinadas a reducir la expansión de los medios de pago que se realizaba al margen del sistema monetario y a reducir la velocidad de circulación de dinero. Para conseguir este objetivo se establecieron exigencias de encaje a las financieras y se amplió el plazo mínimo de reajustabilidad de los fondos [39]. Por último, el programa incluía también medidas tendientes a provocar una contracción adicional de las remuneraciones.

Junto con la materialización del nuevo programa, se desarrollaron acciones complementarias destinadas a fomentar las exportaciones (mayores devaluaciones del tipo de cambio, devolución del IVA a los exportadores, creación de una institución pública de fomento, PROCHILE, entre otras) para enfrentar así la crisis de balanza de pagos que se anunciaba como producto del impacto de la recesión mundial sobre la economía chilena.

En el terreno de los cambios estructurales, se aceleraron e intensificaron las medidas orientadas a ampliar la esfera de acción del sector privado y a consolidar una economía abierta. Por una parte, se dio un vigoroso impulso al traspaso al sector privado de empresas estatales, pese a la subvaluación de los activos que originaba el proceso de recesión interna. La CORFO puso en venta la mayor parte de las acciones bancarias

37 El 13 de junio de 1974 los Ministros de Economía y Hacienda habían anunciado la decisión de reducir el presupuesto vigente para 1974, como mínimo en un 15%. Posteriormente, el presupuesto elaborado para 1975 contemplaba una reducción del gasto público no inferior al 30% en términos reales. Los efectos recesivos también se habían comenzado a manifestar con varios meses de anterioridad a la nueva política, profundizándose a partir del primer trimestre de 1975.

38 Para un análisis del impacto recesivo de la política antiinflacionaria, especialmente a partir de la aplicación del shock restrictivo de abril de 1975, ver Foxley (1979).

39 Hasta esa fecha, el plazo mínimo de permanencia de los fondos para tener derecho a percibir interés era de 4 días. En abril este plazo se elevó a 15 días y posteriormente, en junio, a 30 días. Con esas medidas se ponía fin, en parte al menos, a las discriminaciones que en esos aspectos habían operado en contra de la banca comercial y el SINAP.

compradas por el Estado durante el gobierno de la UP [40] y una gran cantidad de empresas industriales y comerciales. La medida fue justificada como mecanismo de reducción de las presiones inflacionarias (emisión originada por el déficit de las empresas públicas), pero, en realidad, ella tenía un sentido de largo plazo. Las necesidades coyunturales de manejo de la emisión servían de pretexto para modificar radicalmente el papel del Estado, restringiendo sus funciones de agente económico directo.

Junto con la política de redistribución patrimonial se definió una política financiera que cumplía el papel de transferir al sector privado una responsabilidad creciente en la captación de ahorros y en la asignación del crédito. Una vez avanzada la privatización de la banca comercial, se fueron liberando las restricciones que hasta entonces habían pesado sobre los bancos y el SINAP para su operación en el mercado del crédito de corto plazo. Con ese propósito, se dejó libre la tasa de interés que esas instituciones podían cobrar por sus préstamos a plazos menores de un año. Esta medida permitió equiparar, en ese aspecto al menos, la situación competitiva de los bancos con las sociedades financieras privadas [41].

Sin embargo, el avance que significó la igualación de la posición competitiva de las distintas instituciones financieras para el desarrollo del mercado de capitales se desvirtuó parcialmente con el establecimiento de nuevos controles sobre el SINAP al congelarse, en junio de 1975, los VHR, su principal instrumento financiero. El cambio en las disposiciones que regulaban los fondos invertidos en VHR originó una transferencia masiva de fondos desde las Asociaciones hacia los bancos —ya entonces en su mayoría en manos del sector privado— y hacia las financieras privadas, provocando de ese modo un nuevo traspaso de recursos financieros desde el sector público a manos privadas.

La secuencia con que se fueron aprobando liberalizaciones o controles a los diferentes intermediarios financieros revelaba la intención de convertir al mercado de capitales en un mecanismo de transferencia de excedentes hacia los nuevos agentes económicos dinámicos. Al principio eran las financieras las que operaban como centro de acumulación de los grandes grupos económicos y eran, por lo tanto, las que tenían menores controles. Sólo cuando la banca comercial se privatiza y cuando en ese sector están consolidadas las posiciones de los grupos económicos, es cuando se le integra a la competencia con los demás intermediarios financieros, pero imponiendo nuevos controles sobre el SINAP.

A partir de mayo de 1976 se puso en práctica una reforma global de los mecanismos de control público sobre la banca comercial, a esa altura casi enteramente privatizada. Se derogó el sistema de control del

40 Durante esta fase se vendió el 86,4% de las acciones de las empresas bancarias en poder de CORFO. Ver CORFO (1979).

41 En realidad estas medidas fueron anunciadas el 19 de marzo de 1975, es decir, un poco más de dos semanas antes que se anunciara el plan de shock, pero entraron en vigencia aproximadamente en forma simultánea con la puesta en práctica de la nueva política.

crédito a través de sus márgenes de expansión y se reinstauró el sistema de expansión del crédito según tasas de encaje. Este, al eliminar las exigencias de reserva técnica a los bancos, permitió un crecimiento significativo de las colocaciones de la banca comercial. Esto determinó un nuevo paso en la igualación de las condiciones de funcionamiento entre la banca comercial y las sociedades financieras privadas [42].

En el terreno del comercio exterior se aceleró el proceso de apertura externa. Para ello se continuó adelante con las rebajas arancelarias según había sido anunciado en enero de 1974, e incluso se anticiparon algunas reducciones programadas para más adelante, lo que hizo que al final de la fase el arancel máximo quedara fijado en un 60 por ciento —meta programada inicialmente para fines de 1976— y el arancel medio en 33 por ciento. Asimismo se modificó la meta máxima del programa de reducciones arancelarias, la que se redujo de 60 por ciento a 35 por ciento. Este nuevo arancel-meta comenzaría a regir a partir de agosto de 1977 [43].

b) *El sentido de la fase*

Como queda claro en el análisis de las principales medidas, la implementación del plan de abril se vio acompañada de un vigoroso impulso a las transformaciones económicas requeridas por el modelo de largo plazo. Pero a diferencia de la fase inicial en que no había nitidez ni coherencia en la implementación de la estrategia de desarrollo, el predominio que a partir de abril de 1975 adquieren los sectores más ortodoxos de la tecnocracia estatal les permitió aplicar sin contrapeso un proyecto librecambista puro. La apertura de la economía al comercio exterior, drástica y rápida, era vista como el mecanismo que permitiría mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos, reorientándolos hacia los sectores donde el país posee ventajas comparativas naturales. Desde el punto de vista económico, el conjunto de medidas de la fase tiene ese sentido de largo plazo: reorientar recursos hacia los nuevos agentes dinámicos y estimular su inversión en los nuevos sectores líderes [44].

Es tal vez por ello que en esta fase se puede observar una cierta subordinación de los objetivos antiinflacionarios respecto de las metas de largo plazo. En términos generales, puede decirse que esta supeditación se manifiesta en dos aspectos principales, muy conectados entre sí: primero, cuando el programa antiinflacionario exigía que se aplicaran me-

42 Otra medida importante en esta área fue la liberación de las condiciones de operación de títulos de largo plazo, en especial en el sector privado, medida que pese a las fuertes presiones ejercidas por las organizaciones empresariales, también parece haber sido dilatada hasta que la venta de activos estatales se encontrara en marcha.

43 Esta meta se volvió a modificar posteriormente.

44 Junto a la apertura del comercio exterior, se aplicaron una serie de medidas de fomento destinadas a reorientar los recursos hacia los nuevos sectores prioritarios, como fue la creación de líneas especiales de crédito para la agricultura y para la reforestación, la exención arancelaria para los insumos internados con el objeto de producir bienes exportables, la creación de un sistema de pagos diferidos para importar bienes de capital para el desarrollo de actividades de exportación.

didas que pudieran orientar el excedente en la dirección opuesta a la requerida por la estrategia de largo plazo y, segundo, cuando se planteaba la posibilidad de medidas que pudieran afectar la imagen de solvencia externa del país.

Tres son los ejemplos más significativos. Uno es la prioridad concedida al incremento de las reservas internacionales, pese a las presiones que ello estaba generando sobre la emisión [45].

El segundo ejemplo de esta subordinación de la política antinflacionaria a la estrategia de largo plazo es la aceleración de la privatización en un marco recesivo. La venta de activos estatales se realizó a precios muy bajos y con cuotas mínimas al contado; además provocó la canalización de recursos hacia la compra de empresas ya existentes, lo que contribuía a agravar la ya aguda situación recesiva [46].

Estos hechos demuestran que no era la lógica de corto plazo la que explicaba la opción privatizadora ni la enorme aceleración del ritmo que se le dio al proceso durante este período. En efecto, un traspaso gradual y programado de las empresas hubiera permitido venderlas en mejores condiciones de mercado y el desarrollo de políticas adecuadas hubiera hecho posible que muchas de éstas generaran utilidades que podrían haber contribuido a aliviar el presupuesto fiscal [47].

Un tercer ejemplo de la prioridad concedida a los objetivos de largo plazo fue el cambio en el sistema de giro de los VHR. Este tuvo fuertes repercusiones sobre la expansión de los medios de pago al ocasionar un retiro masivo de fondos de las Asociaciones (AAP). Dada la garantía estatal de los fondos invertidos en el SINAP, el Estado se vio obligado a responder con grandes emisiones [48]. Sin embargo, la medida cumplió la función de transferir recursos públicos a los grupos económicos que operaban en el sistema financiero.

En nuestra interpretación de la evolución de la política económica, la opción adoptada en abril de 1975 marca un hito. A partir de la implementación del plan de shock se puso fin a un largo período de incertidumbre respecto del curso definitivo de la política económica. Las medidas anunciadas en abril pusieron de manifiesto el triunfo de los monetaris-

45 Incluso se decidió no renegociar la deuda externa del año 1976 para, de este modo, mejorar la imagen ante los acreedores externos respecto de la capacidad de endeudamiento del país y estimular a los potenciales inversionistas extranjeros.

46 Ver Foxley (1979).

47 Una prueba de esto es que pese a la transferencia masiva de activos estatales en poder de CORFO, los ingresos generados por este concepto representaron apenas el 7,3% de los ingresos totales de CORFO durante 1975. Ver CORFO (1979). Tampoco la venta de activos puede haber significado un alivio al presupuesto fiscal en la medida que las empresas que exhibían los déficit más elevados (CAP, ENAP, ENDESA, LANSA, entre otras) habían sido declaradas estratégicas y por lo tanto no serían vendidas a particulares. En cambio, como lo había reconocido el anterior vicepresidente de CORFO, General J. PALACIOS, muchas de las empresas licitadas estaban generando utilidades (*El Mercurio*, 22 de septiembre de 1974). Ver también Departamento de Economía, *Comentarios sobre la situación económica*, primer semestre de 1975, Publicación Nº 28.

48 Ver Departamento de Economía, *Comentarios sobre la situación económica*, 2º semestre de 1976, Publicación Nº 42.

tas ortodoxos, quienes conquistaron definitivamente importantes posiciones de poder dentro del aparato de conducción económica. Esto significó la remoción de los altos funcionarios que habían propiciado una conducción económica más pragmática y "realista", así como también la de una serie de técnicos que no compartían la adhesión irrestricta a la ortodoxia *monetarista*.

A partir del momento en que los "gradualistas" del equipo económico inicial quedan definitivamente desplazados, los rasgos definitorios de la estrategia de desarrollo quedaron definidos en lo medular. De ahí en adelante las acciones emprendidas en el campo económico se caracterizarán *no sólo* por la drasticidad con que es aplicado el programa antiinflacionario, sino también por la presencia de un modelo más coherente que orienta las políticas de largo plazo. Como ya dijimos, éste se va perfilando con creciente claridad como un esquema de apertura indiscriminada al comercio internacional. La agricultura, las actividades forestales, la minería y aquellas actividades industriales intensivas en el uso de esos recursos naturales —y por ende capaces de desarrollar un potencial exportador— aparecen como los sectores que en adelante deberían conducir el proceso de acumulación.

De ahí que estas modificaciones en el equipo oficial hayan sido correlativas con un proceso de estrechamiento creciente del campo de los beneficiarios de la política económica. A partir de ese momento, los pequeños y medianos empresarios que surgieron y se desarrollaron al amparo de las políticas proteccionistas, se vieron paulatinamente desplazados y marginados por una política que hacía recaer sobre ellos gran parte del peso de la reestructuración capitalista y del esfuerzo estabilizador. La nueva política favorecía abiertamente a las fracciones más significativas de la burguesía que operaban en la órbita financiera y que mantenían vinculaciones con el capital financiero internacional o que estaban vinculadas a las actividades mercantiles y de exportación; vale decir, a los agentes sociales que en adelante debían sustituir al Estado en la tarea de enfrentar los desafíos del desarrollo. Más aún, en una situación recesiva, como la producida por las políticas de shock, estos sectores —que presentan diversas modalidades de fusión y relación entre sí— maximizaron su capacidad de crecimiento y operación por la permanente redistribución del excedente que se producía en favor del sector financiero y por la posibilidad que el momento les ofrecía para la adquisición de activos estatales a precios de liquidación [49].

La nueva estrategia puesta en marcha desde abril de 1975 ya no puede ser caracterizada a través de la noción de "profundización", ni en el sentido de O'Donnell ni en el sentido más amplio de "intensificación" de la industrialización precedente. Creemos que el concepto que mejor da cuenta de la nueva situación que se constituye es el de *reestructuración capitalista*.

49 Sobre los precios de venta y las condiciones de pago de los activos estatales, ver CORFO (1979).

Esa noción denota mejor que la de profundización-intensificación las características del proyecto en aplicación: expresa el carácter de ruptura que éste tiene. Durante la gestión de Léniz, el proyecto era más incoherente y había una situación global más incierta que no dejaba espacio libre ni para que se formulara ni para que se aplicara sistemáticamente una estrategia de largo plazo. Pero la que se puede desprender de las actuaciones y discursos de esa época era diferente de la que después aplicaron los ministros Cauas y De Castro. Ambos sectores definían estrategias diferentes para una economía de mercado en un país pequeño que necesita abrirse al exterior. Por supuesto que hay una matriz semejante, una misma idea sobre el funcionamiento óptimo de una economía como la chilena —papel del mercado en relación al Estado, rol central de la "iniciativa privada", etc.—, ideas que se proyectan como normas generales de funcionamiento de cualquier economía.

Pero hay otro aspecto de la evolución que es el que estamos mostrando: el proceso de radicalización de la política económica, entendido como el tránsito de una estrategia de profundización-intensificación a una estrategia de reestructuración capitalista. Esta última se diferencia de la primera no sólo por la drasticidad y celeridad con que se adoptan las medidas necesarias para implementar el modelo de largo plazo o por el grado en que se intenta ampliar la esfera de acción del mercado, sino fundamentalmente porque las modificaciones en la política económica implicaban un cambio de los sectores líderes del proceso de acumulación. La industria es desplazada como sector líder por las actividades primario-exportadoras y las industrias procesadoras de recursos naturales, las que en adelante deberían conducir el proceso de expansión económica.

En relación a los patrones vigentes hasta 1970, tres son las características que definen el concepto de reestructuración capitalista. Primero, tránsito desde una industrialización sustitutiva hacia un desarrollo hacia afuera de nuevo tipo con diversificación de las exportaciones de materias primas o de productos industriales con escaso valor agregado. A su vez, ello implica una modificación de la organización económica, hacia la privatización de casi todas las actividades, incluso sectores tradicionalmente considerados estratégicos (puertos, exploración petrolera) [50].

50 Se sostiene que para que el Estado sea realmente subsidiario en la economía, es necesario que reduzca su participación en la economía no sólo a través de la privatización de las actividades y la reducción del gasto, sino también a través de la reducción de impuestos. Ver charla dada por el Ministro de Hacienda Sergio de Castro en la Fundación de la Facultad de Economía de la Universidad Católica el 4 de mayo de 1978, publicada en Dirección de Presupuesto (1978). Incluso fue sugerido por parte del Ministro de Economía, P. Baraona, que una serie de modificaciones destinadas a garantizar el rol subsidiario del Estado fueran contempladas en la Nueva Constitución, incluyendo la fijación de un límite máximo a los impuestos personales. Ver su exposición en el Hotel Sheraton el 24 de mayo de 1978, publicada en Dirección de Presupuesto (1978). De hecho, algunas de estas disposiciones fueron incorporadas posteriormente en el proyecto de Nueva Constitución.

Segundo: modificaciones concomitantes de los patrones de desarrollo social. La dirección del cambio es desde una relativa democratización en el acceso a las oportunidades de salud, educación y vivienda, hacia un desarrollo social con altos niveles de concentración de oportunidades. El mecanismo de este proceso de concentración es la eliminación progresiva de las funciones del Estado en la regulación de las desigualdades generadas por el mercado.

Tercero: penetración extensiva del capitalismo en zonas económicas donde había estado ausente o de las que había sido marginado parcial o totalmente (el agro, por ejemplo) y la creciente mercantilización de otras áreas, como la salud, la educación, la construcción de viviendas populares o el desarrollo urbano.

¿Por qué la política económica toma ese curso tan radical? ¿Por qué no se imponen los sectores que hasta abril de 1975 habían ocupado las posiciones claves en el aparato de conducción económica y que habían propiciado una conducción económica más pragmática y "gradualista"? No constituye una respuesta decir que ellos no ofrecían soluciones viables a la crisis económica planteada o que su política no respondía a los intereses de las clases predominantes. Esta afirmación tendría validez si ellos hubiesen sido partidarios de una "restauración" o de simples reajustes en el desarrollo capitalista anterior, o si hubieran criticado el llamado "costo social". Pero fue el equipo inicial el que empujó la liberalización de los mercados, el que inició una progresiva rebaja de los aranceles aduaneros y el que tomó las decisiones respecto a la contracción inicial de los salarios y a la reducción del gasto público [51]. Es importante por lo tanto explorar las razones que condujeron a la aplicación de una política tan excluyente, alejada de toda consideración pragmática y que exigía al país tener que soportar un costo social mucho mayor del estrictamente necesario.

En la sección siguiente estudiaremos los condicionantes económicos y políticos que afectaron las decisiones del mes de abril.

c) *Los condicionantes de la opción de abril de 1975*

Partiremos analizando la situación constituida, es decir, aquella que era el resultado de la evolución económica de la fase anterior. La enorme distancia entre las predicciones oficiales y el comportamiento de los pre-

51 Es cierto que a largo plazo el modelo podía enfrentar problemas de viabilidad política en la medida que su consolidación suponía, de una u otra forma, la integración de la economía nacional en el mercado andino. No hay que olvidar que la situación política de los países del Pacto Andino, el hecho que éstos tuvieran concepciones proteccionistas y restrictivas respecto al capital extranjero, el hecho de que allí siguieran primando las posturas "desarrollistas", era un obstáculo político que le restaba viabilidad al esquema del equipo inicial. En efecto, los grandes empresarios chilenos se habían mostrado siempre renuentes a la participación de Chile en el Acuerdo de Cartagena, especialmente por las restricciones que éste podía crear al ingreso de capitales extranjeros y por el inevitable mayor control estatal que involucraba. Ver Cusack (1970) y Tomic (1977).

cios durante 1975 había desencadenado, durante los primeros meses de ese año, un clima de alarma. En una economía que empezaba a mostrar claros síntomas recesivos, las tasas de inflación no sólo se mantenían en cifras todavía superiores al 15 por ciento mensual sino que, en los meses que antecedieron la política de shock, incluso habían experimentado un repunte. Había empezado a desarrollarse una crisis de credibilidad que, en dos sentidos, se convertía en un serio obstáculo para la política económica. En primer lugar, porque acentuaba las expectativas inflacionarias y, además, porque afectaba la implementación de la política de largo plazo, puesto que de las decisiones empresariales en materia de inversión depende el éxito de cualquier política basada en la iniciativa privada.

En lo inmediato el clima de escepticismo y desconfianza podía influir sobre algunos sectores de las FF. AA. Es necesario tener en cuenta que al principio la excesiva liberalización de la economía había chocado con las ideologías previas de los militares y con las relaciones que en ese universo ideológico se establecían entre defensa nacional y desarrollo económico [52].

Es evidente que la aparición de índices alarmantes expandía las oportunidades de reclutamiento de militares sensibles al problema del "costo social" o que tenían concepciones más "desarrollistas". Esas posiciones, en cambio, perdían fuerza en la medida que las soluciones de política económica estuvieran revestidas del prestigio de la eficacia, tuvieran la apariencia de lo necesario, del costo inevitable a pagar durante un cierto tiempo para conseguir éxitos que se visualizaban como indiscutibles. Pero cuando en los medios empresariales se expandían el escepticismo y la crítica, a la que se venía a sumar la oposición abierta de los más importantes líderes sindicales, ellos tenían posibilidades de rebrotar.

Los debates y críticas eran desencadenados por los resultados que se publicaban mes a mes respecto a la inflación. Pero no era ése el único problema económico ni era el principal ingrediente de la coyuntura, la cual —en la medida que el debate se amplificaba— era visualizada como momento crítico. El ingrediente principal estaba dado por el déficit de balanza de pagos que se venía encima como producto de la caída del precio del cobre provocada por la crisis internacional. En febrero de 1975 el gobierno calculaba que el déficit proyectado en cuenta corriente para el año, más las amortizaciones de la deuda externa, alcanzaría a 1.200 millones de dólares [53].

En medio de una recesión mundial, los esfuerzos realizados por el gobierno para paliar ese déficit recurriendo al endeudamiento externo

52 Ver Varas (1978), Arriagada y Garretón (1978).

53 Así lo señaló el Ministro de Hacienda, J. Cauas a la vuelta de su viaje a Washington para asistir a la reunión del CEPCIES a fines de febrero y reconoció por primera vez que la magnitud del déficit hacía imposible financiarlo con créditos externos. Banco Central, *Extracto de la Información Económica Nacional*, vol. 4, Nº 1, 1º de enero de 1975.

se habían demostrado estériles. A su vez, las posibilidades de renegociación de la deuda externa se topaban contra obstáculos políticos, y los intentos de movilizar inversión extranjera en montos considerables habían resultado fallidos.

Es necesario recordar que en ese entonces los países desarrollados estaban sufriendo los primeros embates del alza del precio del petróleo, lo que originaba una enorme transferencia de recursos hacia los países petroleros. Además los países con un alto nivel de endeudamiento y posibilidades inciertas de mejorar su situación de balanza de pagos enfrentaban todavía grandes dificultades de acceso al mercado del eurodólar, cuya expansión había incrementado la disponibilidad crediticia internacional [54]. Por último, las grandes agencias financieras internacionales debían destinar sus recursos a atender las necesidades de todos los países en desarrollo carentes de recursos petroleros.

Una situación constituida por una crisis de credibilidad respecto a las cualidades del modelo estabilización adoptado, por una aceleración inflacionaria acompañada de una situación insostenible de comercio exterior en el marco de una recesión mundial y por una impaciencia creciente de los medios de apoyo al régimen por que se dieran soluciones a sus problemas, restringió fuertemente el campo de las alternativas viables.

El marco general de restricciones estaba formado por dos parámetros: la necesidad de "salir del inmovilismo", para afrontar los urgentes problemas económicos que no habían tenido solución con la estrategia gradualista y poner fin así a la impaciencia creciente de los medios de apoyo al régimen y, al mismo tiempo, la necesidad de mantenerse dentro del esquema económico adoptado. Lo otro hubiera requerido una rearticulación de alianzas mediante una apertura hacia los sectores medios o hacia los sectores obreros, que no tenía viabilidad política sin un cambio de gobierno. Así, la reducción de la inflación, que no había respondido en la medida de lo esperado a la liberalización de los mercados ni a las reducciones "graduales" del gasto fiscal, y la superación de la crisis de balanza de pagos, debían ser abordadas sin salirse de ese marco de restricciones. El problema planteado era entonces cómo reducir las importaciones sin deteriorar las metas antiinflacionarias y sin salirse del esquema económico en aplicación.

¿Por qué en una situación como la descrita se impone una receta dogmática de reducción drástica del nivel de actividad económica que acentuaba el costo económico y social ya soportado?

Aunque desde un punto de vista técnico existían otras opciones menos costosas para enfrentar la crisis, la receta propuesta por los sectores más radicalizados del equipo económico fue la única capaz de presentarse en esa coyuntura específica como una solución global que permitía

54 Ver Griffith-Jones (1978).

enfrentar simultáneamente el conjunto de problemas principales del momento (alta inflación, crisis de balanza de pagos y crisis de credibilidad) sin modificar el sentido de la política económica. Por eso ella fue vista como la única solución viable dentro del marco de restricciones económicas y políticas del momento.

En efecto, desde el punto de vista de la coherencia ideológica con los esquemas económicos en aplicación, lo más racional hubiera sido dejar que la libre operación de las fuerzas del mercado se encargara de corregir los desequlibrios de la balanza de pagos. Pero eso habría significado liberar el mercado cambiario en un momento en que la escasez de divisas hubiera provocado una violenta elevación del tipo de cambio. Esa solución habría generado presiones adicionales de costos y un reforzamiento de las expectativas inflacionarias. La libertad cambiaria no se compatibilizaba, por lo tanto, con la resolución del problema inflacionario.

A su vez, cualquier política de control de las importaciones hubiera modificado demasiado la dirección "liberalizante", generando incompatibilidades ideológicas con el esquema que se estaba tratando de impulsar. Reducir las importaciones a través de la fijación de prohibiciones y cuotas, del restablecimiento del sistema de depósitos previos, fueran éstos selectivos o masivos, o echando pie atrás en las modificaciones arancelarias hubiera despertado desconfianzas respecto a la estabilidad de la política en marcha, profundizando por tanto la crisis de credibilidad por la que se atravesaba.

En esas condiciones, la solución de los monetaristas ortodoxos, que consistía en una fuerte contracción del nivel de actividad interno a través de nuevas reducciones del gasto público y de una contracción adicional de las remuneraciones, aparecía como un imperativo técnico. Era la única que permitía reducir la brecha de comercio exterior al producir una fuerte contracción de las importaciones, sin deteriorar los objetivos estabilizadores [55].

Pero al imponerse la estrategia restrictiva no sólo se estaba haciendo una opción estabilizadora de corto plazo. También se estaba optando por una estrategia de desarrollo; esto es, por la apertura irrestricta de la economía al exterior que propiciaban los monetaristas ortodoxos.

En realidad, el predominio de estos últimos significaba la imposición de una visión de la economía y de la sociedad. Esas concepciones subyacían detrás de las opciones de política económica. Se trataba de una concepción ultraliberal, que recuerda en su extremismo y drasticidad las viejas fórmulas de Thomas Paine, respecto a la inutilidad del Estado en otras funciones que no fueran las de "guardián".

55 Con esto no pretendemos negar que la contracción de la demanda agregada, provocada por la política de shock, fue mucho mayor de la estrictamente necesaria para enfrentar la crisis externa, por lo que el costo del ajuste en términos de la caída del producto fue también muy superior al estrictamente necesario. Por otro lado, los préstamos externos obtenidos también fueron mayores de los que el Gobierno creía inicialmente poder conseguir.

d) Significación política de la opción de abril de 1975

Nuestra hipótesis es que el anuncio del plan de shock constituyó el momento decisivo en la evolución de la política económica. Como ya lo dijimos, las medidas anunciadas no significaron un cambio total de la estrategia ortodoxa que ya estaba en aplicación. Se trataba de una intensificación de tendencias que ya estaban en curso y la imposición nítida de una estrategia de desarrollo hacia afuera de nuevo tipo, terreno en el cual el equipo inicial era, por lo menos, impreciso y ambiguo.

Contrariamente a lo que sugiere un análisis de las apariencias, el anuncio del llamado "plan de recuperación económica" tuvo una importancia sobre todo política. Como vimos, las acciones definitorias de dicha política en el terreno económico se encontraban ya en aplicación desde mucho antes. El discurso del Ministro de Hacienda, en el cual se anunciaba el plan, fue sobre todo una ceremonia de ratificación, el anuncio público de un triunfo político. Además, la espectacularidad con que se intentó rodear el anuncio formaba parte de un juego escénico, especialmente realizado para provocar efectos sobre las expectativas, cálculos y comportamientos de los principales agentes económicos.

Hasta el plan de shock, el General Pinochet no había aparecido directamente involucrado en la política económica. Incluso algunos importantes opositores al programa económico lo percibían como la autoridad que, en el momento debido, definiría el balance de fuerzas. Esta percepción se basaba en que durante mucho tiempo la conducción económica apareció entregada a un "grupo de civiles" bajo la supervigilancia del Almirante Merino. De hecho, esa división formal de tareas desapareció cuando el General Pinochet fue nombrado, en julio de 1974, Jefe de Estado y más tarde, Presidente de la República. Pero aun entonces mantuvo una actitud de prescindencia. La política económica se seguía definiendo como una función bajo responsabilidad civil, lo que significaba resguardar la posibilidad de que los militares, aduciendo necesidades nacionales, decidieran girar de rumbo. Esa actitud del General Pinochet quizás expresara una situación interna de incertidumbre y debates, frente a los cuales prefería guardar distancia.

Además, ese comportamiento reticente tenía otras justificaciones. Una de las principales era la significación que en Chile siempre se le ha atribuido a los éxitos o fracasos de la política económica. En este caso, por tratarse de una política que había deteriorado las condiciones de vida de los asalariados y que estaba produciendo enormes reajustes y transformaciones en la propia burguesía, su carácter crucial era todavía mayor.

Sin embargo, esa actitud de distancia, que le permitía al General Pinochet un cierto margen de maniobra para corregir el rumbo de la política económica, sin que ello erosionara su propia legitimidad, no podía ser conservada después del plan de shock. La naturaleza de ese plan

requirió su respaldo, le exigió tomar directamente partido, lo obligó a decidir entre dos posiciones que, sin ser antagónicas, llevaban por caminos diferentes.

Es por eso que a partir del plan de shock el éxito del proyecto político del General Pinochet se encuentra asociado al desarrollo de la reestructuración capitalista que empujan los monetaristas ortodoxos. Este hecho, de gran significación política, tuvo una influencia muy importante en la evolución posterior de la política económica porque de ahí en adelante un fracaso de ella representaría un fracaso global.

En ese sentido las medidas tomadas en abril de 1975 implicaron un considerable estrechamiento del campo de alternativas posibles: la introducción de cambios decisivos en la política económica hubiera significado el reconocimiento de un fracaso. Efectivamente, como veremos luego, de ahí en adelante no se registran cambios que representen giros significativos en la conducción económica. Las acciones emprendidas desde entonces sólo ponen en práctica o profundizan decisiones ya tomadas, cambios marginales o leves modificaciones de orientación tendientes a perfeccionar mecanismos y a afrontar obstáculos nuevos.

5. LA TERCERA FASE

a) Las medidas

Esta etapa empieza con la revaluación del peso anunciada a fines de junio de 1976. ¿Cuál fue la situación originante? Comprobar que después del enorme esfuerzo del período de shock, esfuerzo del que se esperaba el saneamiento definitivo de los desequilibrios económicos, los resultados obtenidos se mostraban muy por debajo de las expectativas que se habían cifrado en él. Durante el primer semestre del año 1976, la inflación había llegado al 60 por ciento, subiendo en el mes de junio a una tasa de 12,3 por ciento; las tasas de interés seguían extremadamente elevadas, lo que demostraba el nivel alto en que se mantenían las expectativas inflacionarias.

Esa situación generó un cuadro semejante al de los meses anteriores a la aplicación del plan de shock. Con una diferencia: entonces había condiciones para que los empresarios apoyaran una política recesiva como la única solución posible. Pero después de un año en que ese programa había sido aplicado drásticamente, durante el cual el producto había caído en cerca de un 15 por ciento, la actitud de los empresarios ya era distinta. Tenían reivindicaciones precisas y particulares: la reducción del costo del crédito y, sobre todo, la reactivación. El sector empresarial no se sentía en condiciones de seguir esperando.

Al igual que en el momento de los anuncios de abril de 1975, también se habló entonces de un giro decisivo de la política económica. Se trató de crear la imagen pública de que había comenzado la reactivación. La publicidad estuvo orientada a presentar las nuevas medidas como

respuesta a las inquietudes empresariales, que habían adquirido una gran intensidad durante el primer semestre de 1976 [56].

Pero en realidad no se trataba de una política cuyo núcleo central fuera la reactivación. Su objetivo central era manejar la inflación de acuerdo a lo permitido por las nuevas condiciones de balanza de pagos. En abril de 1975 el problema había sido la existencia de un enorme déficit que era imposible de financiar con nuevos empréstitos externos; en junio de 1976 existía un superávit de balanza de pagos que obligaba a emitir para solventar las compras netas de divisas.

Partiendo de ese diagnóstico sobre el origen de las nuevas presiones inflacionarias, se diseñó una política cuyos núcleos centrales fueron la revaluación del dólar y la fijación del valor del tipo de cambio a futuro sobre la base de la tasa de inflación del mes precedente. A través de la revaluación del tipo de cambio se pretendía reducir los precios de los productos nacionales bajando los costos de los componentes importados, y también abaratar los productos importados de modo de convertir a éstos en reguladores de los precios internos, para así destruir —según se decía— cualquier posibilidad de práctica monopólica. Pero el objetivo fundamental de la revaluación del dólar y de la programación del tipo de cambio era producir un quiebre en las expectativas inflacionarias del sector privado.

En el terreno de las transformaciones de largo plazo se produjo una intensificación de las tendencias marcadas desde abril de 1975. Cuatro son las reformas institucionales más importantes que se desarrollaron en esta fase: la modificación de las normas de ingreso de la inversión extranjera, la apertura financiera externa mediante el cambio de las normas que regulaban el endeudamiento externo de la banca nacional, la continuación e intensificación del programa de rebajas arancelarias y la reestructuración del mercado financiero.

Las posibilidades de modificación de las condiciones de ingreso del capital extranjero y del programa de rebajas arancelarias que el equipo económico consideraba ideales estaban relacionadas con el conflicto en el Pacto Andino. Para los monetaristas ortodoxos, las normas

56 Durante el primer semestre de 1976 se había producido una nueva coyuntura crítica para la política económica, no sólo por el desaliento y escepticismo creciente que se expandía en los medios empresariales, respecto de los méritos de la receta antiinflacionaria aplicada, sino también por una serie de acontecimientos adicionales, como fue la congelación de los VHR y posteriormente la decisión de dejar sin efecto la posibilidad de canjearlos por BHR; la elevación de algunos impuestos y el acortamiento del plazo para el pago del IVA; las irregularidades y la ausencia de normas claras en la adjudicación de las empresas en poder de CORFO y otros episodios no menos desconcertantes que planteaban serias dudas acerca de la claridad y permanencia de las reglas del juego económico.

Este hecho fue reconocido por importantes personeros del sector privado como Emilio Sanfuentes, en *Revista Gestión*, vol. 1, Nº 3, enero de 1976, y en *Revista Qué Pasa* Nº 245, 31 de diciembre de 1975, y por Manuel Valdés, presidente de la Confederación Nacional de la Producción y el Comercio, en una mesa redonda organizada por el CEDE sobre "Perspectivas de la Economía para 1976", el 10 de octubre de 1976; ver CEDE, versión taquigráfica.

comunes sobre regímenes arancelarios (Arancel Externo Común) y las restricciones al capital extranjero que el Acuerdo imponía (Decisión 24) constituían obstáculos que creaban dificultades al crecimiento económico. Como los países integrantes del Pacto no se mostraron dispuestos a introducir cambios cualitativos en la programación arancelaria común ni en la Decisión 24, Chile optó finalmente por retirarse. Oficializada la ruptura el 30 de octubre de 1976, el Gobierno quedó en condiciones de modificar el Estatuto del Inversionista Extranjero y de intensificar el programa de rebajas de las tarifas aduaneras.

Eliminadas las restricciones impuestas por el Acuerdo de Cartagena, se precipitó el ritmo de desgravación arancelaria y se modificaron una vez más las metas. En diciembre de 1976, un poco después del retiro, la tarifa nominal promedio fue rebajada al 27 por ciento con sólo seis productos que superaban el 70 por ciento. Menos de quince días después se procedió a otra rebaja mediante la cual se concentró alrededor del 45 por ciento de los productos en niveles tarifarios que fluctuaban entre el 15 por ciento y el 20 por ciento, con un arancel promedio del 24 por ciento. Durante el año 1977 se realizaron cuatro rebajas arancelarias en virtud de las cuales la tasa arancelaria máxima quedó fijada, en el mes de agosto, en un 35 por ciento, y la casi totalidad de los derechos aduaneros quedó situada entre esa tasa y el 10 por ciento. De acuerdo al programa anunciado en 1975, la reducción de los derechos debería haber terminado ahí. Sin embargo, a fines de año se anunció una nueva rebaja y un cambio en la meta del proceso de liberalización, el cual debería finalizar a mediados de 1979 con una tasa uniforme de 10 por ciento [57].

Los efectos de la velocidad e intensidad que revistieron las liberalizaciones aduaneras se vieron acentuados por la trayectoria del tipo de cambio real. A diferencia de lo ocurrido en las fases anteriores, en las cuales la reducción de las restricciones arancelarias se vio compensada total o parcialmente por alzas cambiarias, en esta fase el impacto de las rebajas arancelarias sobre el grado de competitividad de las actividades productivas internas se vio agudizado por la inestabilidad de los ajustes cambiarios —dos revaluaciones seguidas de dos bruscas devaluaciones— y por el deterioro del tipo de cambio real [58].

57 Paradójicamente no habían sido las organizaciones industriales las que se habían opuesto con la más fuerte resistencia al proceso de desgravación arancelaria. El sector más activo en la lucha contra la política arancelaria fueron los agricultores. Durante 1976 y 1977 los agricultores desarrollaron una activa campaña, primero en contra de las importaciones vitivinícolas, después en contra de las importaciones lecheras. Ellos plantearon con bastante energía la necesidad de una legislación antidumping. En ese terreno los industriales, con la excepción de los del sector metalmecánico organizados en ASIMET, tuvieron comportamientos mucho más pasivos y resignados. Sin embargo, cuando se anunció la rebaja del arancel meta a un 10% para mediados de 1979, por primera vez las organizaciones industriales reaccionaron presionando fuertemente por rectificaciones.

58 Ver Ffrench-Davis (1979).

La segunda reforma institucional que se realizó después del retiro del Acuerdo de Cartagena fue la aprobación, en los primeros meses de 1977, de un nuevo Estatuto para la inversión extranjera. Ese cuerpo jurídico estaba destinado a dar las máximas facilidades para el ingreso de capitales foráneos y la remesa al exterior de utilidades y capitales. La Decisión 24 fijaba como límite el 14 por ciento para la repatriación de las utilidades anuales. El nuevo Estatuto aprobado otorgaba, en cambio, absoluta libertad para la remesa de utilidades y, después de tres años, para la repatriación de los capitales invertidos. Además, se les otorgaba a los capitalistas extranjeros garantías de invariabilidad tributaria por diez años y la garantía de no pagar impuestos por la enajenación de sus activos por el monto del capital aportado.

La intensificación de la apertura de la economía al intercambio comercial y frente a la inversión extranjera se vio acompañada de la apertura de la economía al capital financiero internacional. En octubre de 1977 se introdujeron modificaciones a la Ley de Cambios Internacionales que fomentaron el ingreso de flujos importantes de capital financiero externo hacia la banca comercial y hacia las empresas controladas por los grupos económicos más poderosos [59]. Las modificaciones adoptadas facilitaban la contratación de créditos externos (artículo 14), autorizando a los bancos para endeudarse en el exterior hasta por un monto equivalente al 20 por ciento de su capital y reservas y garantizaban la remesa de divisas para el pago de los intereses y amortizaciones, sujetos a las mismas disposiciones legales vigentes en el momento en que los fondos fueron internados. Durante todo el año 1978 se fueron eliminando las trabas a la entrada de créditos externos elevando para ello el margen total de endeudamiento de la banca comercial [60].

En el área financiera es necesario referirse a las reestructuraciones del mercado de capitales producidas por la crisis desencadenada a fines de 1976 que llevó a la quiebra de una serie de financieras informales y de algunas del mercado formal. Esa crisis, que algunos pen-

59 Las modificaciones introducidas a la Ley de Cambios Internacionales, especialmente en lo relacionado con las disposiciones que regulan el ingreso de créditos al amparo del artículo 14 —éstos son empréstitos de libre disponibilidad para el usuario—, se tradujeron en un fuerte incremento de los préstamos externos ingresados al país. Estos, que en 1974 no excedían de los 11,5 millones de dólares, alcanzaron en 1978 a 787,3 millones de dólares (en moneda de cada año). Ver Herrera y Morales (1979 b) y Zahler (1979).

60 En el mes de diciembre de ese año el margen total de endeudamiento externo de la banca comercial quedó fijado en un 180% del capital y reservas de los bancos y el monto máximo de endeudamiento a través del artículo 14 en un 25%. Posteriormente, en junio de 1979 se eliminaron todas las restricciones. Además, a partir de esa fecha, se igualaron las condiciones de funcionamiento de las instituciones financieras privadas y los bancos comerciales en lo relacionado con la obtención de préstamos vía artículo 14 de la Ley de Cambios. Los Bancos de Fomento, por su parte, quedaron autorizados para endeudarse en el exterior hasta por un 60% de su capital y reservas.
Sin embargo, a fines de 1978 todavía existían restricciones al endeudamiento en el exterior por parte del sistema financiero nacional, principalmente en relación con los plazos mínimos de repatriación y a la capacidad de otorgar avales.

saron que derivaría en una crisis política o, por lo menos, deterioraría la legitimidad del equipo económico por la significación política de algunos de los personeros comprometidos, fue superada mediante algunos ajustes de las normas de funcionamiento del sistema financiero.

Las principales medidas adoptadas en este terreno, que seguían la tendencia ya apuntada los años anteriores de igualar las condiciones de operación de los distintos intermediarios financieros, fueron las siguientes: a) se ampliaron las exigencias de capital para la constitución de sociedades financieras, las cuales deberían cubrir el 75 por ciento del capital exigible a un banco comercial con domicilio en Santiago; b) se prohibió el funcionamiento de sociedades informales, las cuales estaban autorizadas para operar como brokers, pero que actuaban de facto en la captación y colocación de ahorros; c) se restringieron las operaciones broker reservándolas sólo para las empresas estatales y las sociedades anónimas con capital igual o superior al millón de dólares, y d) se limitó la capacidad de acción en el mercado de capitales de las AAP y de las cooperativas de ahorro.

Con estas medidas se buscaba ofrecer garantías a los depositantes a través de un mayor control burocrático sobre el sistema financiero y de un aumento de las barreras de ingreso al mercado. En la práctica, la desaparición del mercado informal y las mayores exigencias de capital sirvieron para consolidar a la banca comercial y a las grandes instituciones financieras ya establecidas que eran las únicas capaces de sobrevivir a las nuevas exigencias de capital, favoreciendo de ese modo el proceso de concentración en el mercado de capitales. En todo caso, con ello se pone fin al proceso de readecuación del sistema financiero que operó a través de la imposición de crecientes restricciones a las financieras y de la liberalización progresiva del sistema bancario.

Por otro lado, debe señalarse la autorización a los bancos comerciales para otorgar créditos a un año plazo y a los bancos de fomento para operar con créditos en plazos inferiores a un año.

Por último, cabe mencionar la puesta en marcha de la reestructuración de los sectores salud y educación, aunque ésta sólo se concretiza a mediados de 1979, y la política de empleo que elaboró ODEPLAN, cuyas proposiciones básicas apuntaban a la eliminación de las disposiciones legales que aseguraban la estabilidad en el empleo y a reducir los costos de la mano de obra para estimular la inversión.

b) *El sentido de la fase*

En esta última fase de la política económica hay una intensificación de la estrategia que predominaba desde el shock, respecto de la cual constituye un período más que nada de continuidad y de consolidación. Durante esta fase se trató de cerrar o concluir el ciclo de reformas institucionales pendientes, tanto en el terreno económico como en el cam-

po laboral y del empleo, de la salud y educación o en el campo urbanístico [61].

Después de la aprobación de la política de shock se había traspasado lo que podríamos llamar el "punto de no retorno". Como veíamos en la sección precedente, es bastante verosímil la hipótesis de que un vuelco significativo en la política económica hubiera involucrado cambios políticos de importancia, no sólo por la eventual modificación de las alianzas que requeriría, sino también por la pérdida de legitimidad política. Pero el hecho que desde abril de 1975 para adelante no se registraran cambios significativos en la conducción económica no significa que no se hubieran enfrentado coyunturas críticas. De hecho durante esta fase tuvieron lugar una serie de acontecimientos económicos cargados de significación política. Basta recordar las fuertes demandas por reactivación que agitaron el primer semestre de 1976, la crisis del mercado financiero, el retiro del Pacto Andino, la "porfía" demostrada por las tasas de interés, la ola de protestas de los agricultores por problemas de precios y aranceles y el recrudecimiento, desde mediados de 1976, de la actividad sindical. Sin embargo, el modo como se resolvieron estos problemas demostró una firme voluntad de continuidad, lo que revelaba que el equipo económico tenía asegurado el apoyo presidencial. En ningún momento se renovó la sensación, antes tan común, de estar en las puertas de una coyuntura de cambio. Todo lo contrario, las autoridades económicas enfrentaron cada uno de los problemas con decidida voluntad de continuidad.

Tenían a su favor, además, que la política antiinflacionaria, aplicada desde fines de junio de 1976, permitió un quiebre inmediato de la tendencia alcista de los precios, manifestada en junio, y logró mantener una gradual pero sostenida tendencia a la baja, que sólo se rompería en 1979.

Pero, además, el decidido apoyo del general Pinochet y los relativos "éxitos" que la política económica empezaba a alcanzar después de los primeros años críticos, habían debilitado las posiciones de los opositores internos a ella. De hecho, después de un período de inquietud en los meses previos a la revaluación, bajó la intensidad de las críticas. En el curso del año 1977, la crítica global a la política económica se hizo cada vez más escasa entre los partidarios del Gobierno.

Los apoyos con que contaron los monetaristas ortodoxos les permitió aislar a los opositores internos. La adhesión a la política del Gobierno pasaba necesariamente por la adhesión al programa económico, tanto para los cuadros civiles como para los militares.

El predominio de los monetaristas ortodoxos se acentuó con el reemplazo del Ministro Cauas por Sergio De Castro como titular de Hacienda y jefe formal del equipo económico en diciembre de 1976. Ese

61 Con este último propósito se liberalizó el mercado de la tierra, eliminando así una serie de normas de regulación sobre uso de terrenos suburbanos.

nombramiento constituyó la expresión de un cambio de la función política del equipo económico, cuya influencia empezaba a desbordar cada vez más la esfera puramente técnica [62]. Quizás lo que diferencia a uno de otro es que el segundo expresa, sin reticencias ni reservas —sacando todas las consecuencias políticas—, una visión ultraliberal de la sociedad. Uno de sus núcleos es la manera de formular las relaciones Estado-economía y Estado-sociedad. Para el nuevo Ministro de Hacienda el mercado debe determinar también la asignación del gasto social y, por lo tanto, la privatización debe cubrir áreas que hasta entonces se consideraban vedadas. Otro de los núcleos de esta concepción es la adhesión irrestricta a los postulados librecambistas en lo que se refiere a la forma de inserción del país en la economía internacional.

III. POLITICA ECONOMICA Y PROCESO DE HEGEMONIA

1. EL PROBLEMA

En la sección anterior hemos mostrado la radicalización experimentada por la política económica, tratando de detectar los factores económicos y políticos que condujeron al predominio de los sectores que sustentaban las concepciones más liberales dentro del equipo económico oficial. En este capítulo intentaremos analizar la dinámica ideológica a través de la cual se impone el predominio de las concepciones del liberalismo económico.

El análisis realizado en el capítulo anterior nos lleva a formular una pregunta: ¿cómo ese grupo específico de tecnócratas —que realiza un proyecto que favorece de modo inmediato a una fracción reducida del empresariado— logró imponer su concepción sobre el manejo de la política de corto plazo y su estrategia global de desarrollo en las FF.AA. y en aquellos sectores burgueses que han perdido su carácter de agentes dinámicos del proceso de acumulación o que han sido marginados por la nueva estrategia económica?

En verdad, vastos sectores de empresarios pequeños o medianos han sido afectados por la imposición de una estrategia que modifica el esquema de industrialización preexistente. Lo mismo le ha ocurrido a ciertos grandes capitalistas o incluso a algunos grupos económicos otrora poderosos que se encontraban ubicados en zonas cuya importancia económica ha sido modificada.

Sin embargo, el análisis de la conducta de las organizaciones empresariales, con la excepción quizás de las de los agricultores y de los comerciantes minoristas, ha sido de relativa pasividad, como si no les correspondiera defender algunos de sus intereses corporativos amenazados.

62 Este problema es analizado en la próxima sección.

Sin embargo, esta conducta tenía una racionalidad. Por una parte, la nueva organización económica —economía capitalista de mercado— es perfectamente compatible con las reivindicaciones históricas de los empresarios. El modelo económico aparentemente garantiza con mayor profundidad que ningún otro las condiciones óptimas del desarrollo capitalista: la privatización, la liberalización de los controles estatales, la represión o manipulación del movimiento sindical aparecen como el "mundo ideal" que hubiese sido imposible en un Estado con democracia. Las "realizaciones" de este gobierno en el terreno económico son vistas como ventajas comunes por todos los grupos empresariales, *como las condiciones históricamente necesarias del crecimiento.*

Como ya lo hemos indicado, esa actitud de las organizaciones empresariales está explicada también por la experiencia del pasado. Es evidente que el período de la UP representó un trauma que la memoria perpetúa: aparece para ellas como lo peor en sí. Es verdad que hoy día algunos individuos-empresarios son perjudicados por la política económica o incluso arruinados, pero en el pasado era la función misma la que se veía en peligro de desaparecer. Al aceptarse como verdaderas estas premisas básicas, la reestructuración interna que han sufrido los sectores empresariales es aceptada como un proceso "natural" realizado automáticamente por el mercado.

De ahí que la base material para la generalización de la ideología, que inspira el modelo económico en aplicación entre aquellos sectores capitalistas que se vieron perjudicados, resida en el carácter de clase del proyecto y en el horizonte que éste ofrece. Pero, pese a eso, la generalización efectiva, entre los sujetos reales, no es un proceso automático sino el resultado de una tarea ideológica, donde juega un importante papel la persuasión a través de un discurso.

Pero el problema no se suscita solamente respecto a los sectores marginalizados del empresariado. También él se plantea respecto a las FF. AA. Al principio algunos se hacían, con tono de sorpresa, la siguiente pregunta: ¿cómo era posible que una política económica que afectaba a los asalariados, transformaba la estructura interna de los sectores empresariales preexistentes amenazando, incluso, la sobrevivencia de algunos segmentos importantes de ellos, y que, además, propiciaba la apertura de la economía al exterior, hubiera sido aceptada por las FF.AA.?

Si se recuerdan las concepciones que éstas tenían en 1973 sobre las relaciones entre defensa nacional y desarrollo económico, la sorpresa se justifica. Entonces las FF.AA. postulaban una estrategia de desarrollo económico nacional "hacia adentro" como requisito de la defensa territorial [63]. *Además, en sus escritos sobre seguridad nacional* planteaban que la democracia política cumplía roles importantes como factor de unificación nacional. Más allá del anticomunismo tradicional de las FF.AA. no parecían existir en el comienzo grandes compatibilidades

63 Varas (1978), Varas y Agüero (1979).

ideológicas entre las concepciones ultraliberales del actual equipo económico y la socialización previa de la oficialidad. Pensando con criterio tradicional, se podría haber creído que una economía con una apertura irrestricta al exterior sería considerada por los teóricos de la defensa nacional como un orden vulnerable.

Ahora bien, ¿cómo ha conseguido el equipo económico el apoyo de las FF.AA. —consideradas habitualmente como una corporación de capas medias— [64] y el acuerdo de las fracciones marginalizadas del empresariado?

Esa operación destinada a lograr la adhesión de esos sectores al proyecto de reestructuración capitalista constituye un proceso de hegemonía interna del bloque en el poder. Nuestro análisis no abordará todos los aspectos del proceso de constitución de hegemonía. Nos limitaremos a mostrar cómo una categoría especializada de "intelectuales" (el llamado "equipo económico") logró movilizar la adhesión de toda o casi toda la burguesía y de las FF. AA. [65]. Para ello estudiaremos primero, las invocaciones ideológicas del discurso económico oficial y después analizaremos la relación entre los planteamientos de los monetaristas ortodoxos y las otras corrientes ideológicas que han apoyado o apoyan al régimen, tratando de captar la dinámica a través de la cual el liberalismo económico alcanzó su predominio.

2. LAS PRINCIPALES INVOCACIONES IDEOLOGICAS

En esta sección describiremos lo que se puede llamar los recursos discursivos, a través de los cuales la particularidad de los intereses realizados por la política económica intentan presentarse como generalidad [66]. Indicaremos, tomando como objeto el discurso económico, los temas y conceptos que se han difundido, tratando de encontrar el

64 Nun (1972).

65 Como se sabe, el concepto de hegemonía que tiene su origen intelectual en Gramsci, es usado ampliamente en la actualidad para estudiar los problemas de consentimiento activo o de creación de consenso. A través de él se alude a un cierto tipo de capacidad política, función realizada a través de un grupo de intelectuales que operan como representantes de una clase o bloque. Consiste en la capacidad de ejercer la dirección político-intelectual de fracciones marginalizadas de la misma clase, de otras clases o de corporaciones estratégicas, como las Fuerzas Armadas. El resultado es la movilización de consentimiento activo de parte de sectores que son subordinados en relación al proyecto o en relación a la capacidad de decisión política.
El consentimiento activo no es, por supuesto, la única forma posible de movilización de adhesiones, pero sí es la forma más plena; aquella que permite a una clase o a un grupo de ella impregnar culturalmente otros sectores y orientar más establemente sus concepciones y comportamientos.
Para la teoría de la hegemonía, ver Gramsci (1971). También Portelli (1976) y Gruppi (1972).

66 La descripción de ciertos recursos discursivos es, apenas, el primer momento del análisis de un proceso de hegemonía. El estudio global de ese tipo de procesos requeriría abordar, entre otros aspectos, el problema de la plausibilidad o de la eficacia intelectual y movilizadora de los temas e invocaciones que constituyen el discurso.

principio organizador de ese discurso [67]. El listado de tópicos principales es el siguiente:

Primero, la política económica en aplicación ha sido presentada como la única forma posible de salir del estancamiento; como la manera de superar para siempre el letargo en que ha estado sumida nuestra economía.

Segundo, la política económica ha sido mostrada como la alternativa coherente. Al contrario, los opositores carecerían de alternativa o sus proposiciones serían incapaces de constituir un todo orgánico. El discurso ha opuesto lo que sería una razón total con lo que serían razones contradictorias, nitidez y claridad —cualidades que se adjudican al programa económico en aplicación— versus difusividad.

Tercero, se ha mostrado ese programa como derivación de un saber absoluto de carácter científico. Este mito de la cientificidad se ha usado tanto para sacralizar lo dicho o lo hecho como para definir quiénes tienen el derecho de discutir la política económica. Para ser aceptado como un crítico responsable es necesario la posesión de ese saber de iniciados que es la "verdadera economía". Esta afirmación de la cientificidad absoluta tiene un doble objeto: deslegitimar a cierto tipo de economistas y deslegitimar las apreciaciones de sentido común sobre los hechos económicos, operación fundamental cuando se necesita producir una resocialización masiva.

Cuarto, la política económica ha sido presentada como la única que asegura la irrepetibilidad de los peligros del pasado. Esta virtud del modelo y del programa económico tendría relación con la capacidad de superar el estancamiento endémico, pero también con su capacidad para crear una nueva conciencia social, de nuevas formas masivas de considerar los hechos económicos.

Quinto, la política económica ha sido presentada como la superación, efectiva y no retórica, de la dependencia externa. El discurso distingue implícitamente entre inserción dentro del sistema económico mundial, considerada un dato del cual es necesario partir, y la dependencia propiamente tal. Para superar esta última sólo existiría una fórmula: la mantención de un alto prestigio económico internacional, la expansión de las exportaciones que asegure una disponibilidad elevada de recursos externos y un aceptable nivel de reservas internacionales. Es evidente que este tema tiene gran importancia en relación con los militares, preocupados por los problemas logísticos de la defensa nacional. En este terreno parece que el equipo económico ha conseguido convencerlos de que el problema no se puede resolver por la producción interna del mayor número de bienes sino por el logro de una situación económica solvente a nivel internacional. Este objetivo se es-

67 Hemos utilizado dos fuentes principales: los discursos oficiales y los editoriales y temas económicos de *El Mercurio*. Una buena recopilación de los discursos oficiales se encuentra en Dirección de Presupuesto (1978).

taría logrando, pese al déficit creciente que se ha generado en la cuenta corriente de la balanza de pagos, gracias a la expansión de las exportaciones no tradicionales y a una acumulación acelerada de reservas internacionales.

Sexto, la política económica ha sido presentada como la única forma de crear condiciones sólidas para una democracia estable. Esta temática, que empieza a desarrollarse fundamentalmente a partir de los anuncios de Chacarillas [68], busca ligar de una manera indisoluble libertad política y libertad económica. Esta última es definida como privatización creciente y constante de la propiedad y funcionamiento "libre" del mercado, la institución fundamental del sistema económico. La libertad política no podría existir verdaderamente sin aquella otra libertad; por lo tanto, la consolidación del actual modelo y de la actual política sería el camino más expedito y seguro hacia la "verdadera democracia". De nuevo no se trataría de un camino electivo sino del único camino posible.

Séptimo, la política económica ha sido presentada como el camino plagado de sacrificios que se necesita recorrer para la construcción sólida del porvenir. Ese futuro luminoso, presentado como infinitamente más próspero y pacífico que todo lo que se ha conocido en la historia de Chile, requiere de un largo período de privaciones que son inevitables. Sin embargo, esos sacrificios, cuya existencia no se puede ocultar, pero que son necesarios, habrían afectado a todos por igual. La "autoridad impersonal del mercado" habría asegurado que nadie se haya visto privilegiado, que nadie se salvara de pagar su cuota para la construcción del porvenir [69]

El análisis de estos temas ideológicos, que son algunos de los principales recursos discursivos usados en el proceso de hegemonización de ciertos sectores de la burguesía y las Fuerzas Armadas por parte del equipo económico, revela el uso de un método. Todos y cada uno de ellos son expresiones de un recurso que, a un mayor nivel de abstracción, es único e invariante. Las manifestaciones concretas que hemos mostrado, las cuales copian las palabras de los discursos reales, pueden ser reducidas a una fórmula más abstracta que unifica la aparente diversidad de expresiones. ¿Cuál sería ese recurso único?

Para captar el problema es necesario recordar someramente el tipo de discurso ideológico de la UP o, incluso, de la Democracia Cristiana (DC) En el primer caso el discurso afirmaba en forma explícita —y diríamos orgullosamente— su carácter clasista: gobierno de los trabajadores, programa destinado a favorecer a aquellos que han sido víctimas de ancestrales injusticias. El discurso de la DC, aunque muy distinto, funcionaba con la oposición implícita progresistas-reaccionarios

68 Discurso pronunciado por el general Pinochet el 11 de julio de 1977, en el cual anunció el plan de "institucionalización" política.

69 Esta enumeración no es exhaustiva y el análisis es, por supuesto, muy insuficiente.

y el programa se presentaba como una "revolución en libertad", favorecedora del pueblo contra la oligarquía. Esto, por supuesto, en el marco de un discurso cristiano que afirmaba la igualdad de filiación de todos los hombres y privilegiaba la unidad de la fe por encima de cualquier otro criterio de diferenciación, lo que hacía mucho más incluyente y unitarista que un discurso clasista.

Contrastando nítidamente con esos dos tipos de discurso, pero mucho más con el de la UP, el discurso del régimen militar y particularmente el del equipo económico, se presenta como universalista. Pese a que el programa económico ultraliberal satisface intereses nítidamente particulares (la privatización y el fortalecimiento estable de la propiedad privada, la sobreexplotación de la fuerza de trabajo), pese a que ha tenido como resultado una enorme concentración patrimonial, de ingresos y de oportunidades, no vacila en presentarse como realización de los intereses generales de la nación. Esa pretensión ha sido y es constante, reiterada, sin importar que la medida o la política aparezca como muy excluyente [70].

Permanentemente el discurso del equipo económico ha buscado resaltar el aspecto universal del programa y de cada una de las medidas, lo que contrasta con el discurso que era característico de la UP. Aunque ese contraste sea paradójico, el hecho es que el actual equipo económico ha conseguido estructurar un discurso que tiene eficacia ideológica, por lo menos entre los sectores que es necesario hegemonizar.

Esa eficacia ideológica se basa en que algunos aspectos muy centrales del discurso se presentan o aparecen "objetivamente" como verosímiles. Un ejemplo: cuando ese discurso opone los intereses particulares de algunos productores, que reivindicarían la protección de su ineficiencia, a los intereses de los consumidores, todos los chilenos. Esta temática, sobre la cual se insiste repetidas veces, aparece plausible, porque efectivamente la estrategia de industrialización sustitutiva había llevado a una gran diversificación de la producción industrial, en muchas áreas ineficiente, cuyos costos recaían sobre los consumidores. Eso es lo que ha hecho eficaz en el terreno ideológico el argumento ¿por qué todos hemos de pagar más caro para favorecer a algunos? O ¿por qué ha de aceptarse que esos grupos de presión económica impongan sus intereses particulares?

A un observador poco familiarizado con la situación chilena esta especie de juego de máscaras puede parecerle ingenuo por lo transparente. ¿No es acaso evidente que la política ha favorecido claramente

70 Un caso típico es el ocurrido con el Estatuto del Inversionista Extranjero. ¿Cómo reivindicar el principio de generalidad cuando aquella ley permitía a un grupo especial de inversionistas no sólo la remesa de la totalidad de sus utilidades y la expatriación de la totalidad del capital invertido después de tres años, sino, además, cuando les otorgaba ventajas tributarias respecto al capital nacional? Sin embargo, aun en ese caso los argumentos que se esgrimieron indicaban intereses generales: el nuevo Estatuto elimina la posibilidad de que algunos inversionistas extranjeros obtuvieran ventajas particulares, originadas en su mayor capacidad de negociación.

a ciertos grupos económicos? ¿Acaso importantes funcionarios gubernamentales no han pasado a ocupar cargos directivos en las empresas de los conglomerados más poderosos? En realidad, la descripción de las conexiones económicas en materia de negocios o familiares sería tan interminable como innecesaria, dado que apunta a develar algo evidente.

Pero esa eficacia ideológica que logra el discurso del equipo económico entre ciertos sectores remite también a otros elementos que no tienen que ver con el discurso sino con la forma que adopta la relación entre el equipo económico y los diferentes grupos empresariales, incluso, aquellas fracciones principales. Sería un error pensar que el equipo económico ha constituido simplemente el instrumento estatal de los conglomerados. Pensarlo como puro instrumento es creer que actúan con el solo objetivo de realizar cada una de las necesidades del gran capital, como su mero "reflejo" en el Estado, sin que tengan su propio proyecto social y político como capa específica de "intelectuales". Esta visión de las cosas se deriva de una teoría instrumentalista del Estado que desemboca en análisis conspirativos de la política.

En realidad hay una relación dialéctica entre el equipo económico y los sectores capitalistas principales, aquellos a quienes les son asignados los roles estratégicos en el proceso de acumulación. El equipo económico toma sus decisiones de acuerdo a una racionalidad global: según una concepción del desarrollo capitalista deseable para Chile y según un diagnóstico respecto a los desequilibrios de la economía chilena. En ese sentido le preocupa menos la suerte de un capitalista particular que la consolidación y estabilidad de un tipo de sociedad. Por ello puede haber, y de hecho ha habido, discrepancias entre intereses o reivindicaciones de individuos pertenecientes a las fracciones consideradas dinámicas y el equipo económico. Por ejemplo, esas discrepancias adquirieron relevancia en el momento del retiro del Pacto Andino, pues esa decisión perjudicaba al grupo Banco Hipotecario, propietario de la mayor empresa de electrodomésticos.

El aspecto principal de la relación entre equipo económico y sectores principales del empresariado es la compatibilidad ideológica y de intereses en torno a un proyecto de sociedad, dentro del cual los capitalistas, y en especial la fracción financiero-exportadora más internacionalizada, juegan papeles estratégicos. Estrictamente hablando, no es la intención subjetiva del equipo económico la que hace que la política económica realice los intereses de una fracción específica sino la propia lógica o racionalidad de ésta. Por cierto, existen, además, numerosas interacciones de tipo particularista, derivadas de viejos lazos amistosos o familiares, de vínculos políticos o de asociaciones comerciales pasadas o presentes, que permiten a los grandes conglomerados un acceso muy fluido a los niveles de decisión económica. Pero nos parece más relevante mostrar el otro aspecto del fenómeno. Esa influencia directa se ejerce más que nada sobre los aspectos marginales y pun-

tuales de la política, la cual ha estado regida en sus grandes líneas por una concepción del desarrollo capitalista, por un diseño de reestructuración decidido desde arriba.

3. LA DINAMICA IDEOLOGICA: LA PRIMACIA DEL LIBERALISMO ECONOMICO

Miraremos ahora el problema del predominio de los monetaristas ortodoxos, y de su ideología —un tipo especial de liberalismo económico—, desde el punto de vista de la estructuración del campo ideológico y, por lo tanto, de su relación con otras formas ideológicas que han apoyado al régimen.

La observación de ese campo muestra el desarrollo o expansión creciente del liberalismo económico. En ese terreno el proceso más interesante y más nuevo ha sido el siguiente: es a través de los términos y con las categorías conceptuales y teóricas del liberalismo económico que empiezan a ser analizados los aspectos propiamente políticos. El liberalismo económico, que al principio era simplemente el discurso de un equipo especializado, por ende una ideología parcial y restringida dentro de su esfera, ha trascendido fuera de ella. Podemos decir que ha llegado a constituirse no sólo en la tendencia predominante sino también en la más global.

Ese predominio se ha producido por la asimilación o fusión con otras tendencias ideológicas o con otros enfoques que al principio tuvieron significación: el tradicionalismo católico y las doctrinas de seguridad nacional [71].

En sus inicios las declaraciones doctrinarias más importantes de la Junta expresaban las concepciones del tradicionalismo católico, una de cuyas expresiones era el movimiento gremialista. La Declaración de Principios de marzo de 1974, por ejemplo, está inspirada en ellas. Su núcleo principal eran los conceptos de persona, bien común y derechos naturales que eran definidos por oposición a las concepciones demoliberales de soberanía popular, representación y competencia pluralista. En aquel entonces dicho movimiento postulaba la necesidad de un "Estado nuevo", que generara formas originales de representación, el cual debía reemplazar en un futuro indeterminado, al Estado dictatorial, que se niega todo carácter representativo, y que sería distinto del Estado liberal.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo, el movimiento gremialista fue abandonando ese tipo de concepciones que enraizaban con el pensamiento de los antiliberales españoles del siglo XIX. Sus tesis políticas posteriores lo alejaron del "Estado nuevo" y de la crítica radical a la tradición democrática para acercarse a las posiciones que, sobre la política y la sociedad, postula el liberalismo económico.

71 Para una caracterización del todo ideológico a que da lugar la amalgama de ideologías aparentemente tan diversas, como son la de seguridad nacional, el tradicionalismo católico y el liberalismo económico, Ver Brunner (1979).

Otras de las razones que explican el éxito del liberalismo es su asimilación de lo que aparecía como la ideología de seguridad nacional [72]. Los elementos principales que allí aparecían eran los siguientes: la asimilación de marxismo y antipatria, el tratamiento de los opositores como fuerzas instrumentalizadas, la amplitud que cobra el concepto de enemigo interno. La totalidad del discurso estaba impregnada por la confusión entre Nación-Estado y entre Estado-Gobierno vigente [73]. También este discurso centrado en una concepción restrictiva de la seguridad nacional se integra en la visión más global de los monetaristas ortodoxos. La estrategia de "institucionalización política" anunciada en Chacarillas está basada en su concepción respecto a las relaciones entre libertad política y libertad económica [74].

Por lo tanto, desde el punto de vista que estamos analizando el problema, lo importante es el siguiente proceso: a partir del shock, pero sobre todo a partir del nombramiento de Sergio De Castro como Ministro de Hacienda, los monetaristas ortodoxos empezaron a percibir que su influencia era mucho más que técnica y que necesitaban una concepción ideológica más global.

La operación de globalización enfrentaba un problema: se trataba de un liberalismo que propiciaba y participaba de un régimen autoritario, una especie de liberalismo desvirtuado o contradictorio. ¿Cómo concilia-ron los monetaristas ortodoxos la aparente contradicción entre libertad económica y autoritarismo político, sin la cual no logran crear una coherencia conceptual?

---

72 Otros factores que influyeron en la compatibilización entre las concepciones liberales y el pensamiento militar aparecen en Boenninger (1979).

73 Los conceptos de seguridad nacional constituyeron el esquema teórico básico de un importante discurso del general Pinochet, el del 11 de septiembre de 1976. Ese discurso fue considerado como un indicador del triunfo de los sectores más duros en materia política. Sin embargo, la evolución iniciada en 1977, dirigida por el propio general Pinochet, se orientaba hacia la normalización de las condiciones de emergencia y a crear un autoritarismo legal. Respecto del período 1973-76 esa evolución significa un giro liberal.

74 La única tendencia ideológica que se enfrenta a este pseudo-liberalismo es el "corporativismo". Uno de los problemas de esta tendencia consiste en que su vocero principal, Pablo Rodríguez, se ubica en el ala "izquierda" del "corporativismo" y realiza una crítica populista y nacionalista de la política económica. En materia política es partidario de la representación funcional y contrario a los partidos: predica la necesidad de crear un "Estado nuevo" que supere el "pluralismo escéptico" del Estado liberal y afirma que el plan de "institucionalización" política anunciado en Chacarillas conducirá a una reproducción de la situación del pasado.

Esta ideología tiene, por lo menos en apariencia, elementos de compatibilidad con la ideología militar preexistente: su populismo antimarxista y su nacionalismo moderado parecen bastante cercanos al pensamiento económico de los militares en el período previo a la implantación del gobierno castrense. Sin embargo, esta tendencia presenta también algunos problemas que, a nuestro juicio, limitan su capacidad hegemónica, como son: 1) su proposición de un Estado corporativo que va a contrapelo de la cultura política tradicional; 2) su populismo, que le impide ganar adeptos entre los grupos económicos más significativos, al mismo tiempo que su antiliberalismo le impide formar bloque con otros opositores a la política económica, y 3) su oposición al plan Chacarillas que lo coloca en contradicción abierta con el general Pinochet y el "pinochetismo".

Estos factores han impedido que el corporativismo de izquierda interese políticamente a los grandes grupos económicos y a los sectores pinochetistas. Es necesario recordar que nuestro estudio analiza las evoluciones ocurridas hasta 1978.

Para entender la forma de "resolución" del problema es necesario tomar en cuenta que este liberalismo económico tiene dos características: 1) representa la ideología de una "revolución burguesa" tardía, que reinstala el capitalismo después del período de la UP y que hace descansar sobre los sectores obreros, asalariados y sectores medios el peso de la acumulación privada. Por lo tanto, se trata de un liberalismo para el cual la libertad económica está restringida a algunos de los factores productivos, con excepción de la fuerza de trabajo; 2) constituye una concepción ultraliberal, que adopta posiciones muy radicales respecto a la intervención del Estado y a las relaciones económicas internacionales.

Teniendo en cuenta esto se puede entender la estructura del discurso ideológico que analizamos. El núcleo central de éste está formado por estas cuatro ideas: 1) la verdadera libertad es aquella que se realiza en la esfera de lo económico; 2) la libertad económica consiste en el derecho a desplegar iniciativas económicas sin ser coartado por el Estado; 3) la libertad económica de todos es realizada en el mercado, pues allí todos son formalmente iguales, y 4) la libertad política sólo puede ser la derivación de la libertad económica.

Estas ideas constitutivas del núcleo de la ideología liberal que impuso su predominio tienen la virtud de conciliar liberalismo económico y autoritarismo político y permiten desembocar en una cierta teoría de la democracia política. La conciliación y la "superación" del autoritarismo se realiza a través de dos recursos: por la primacía adjudicada a la libertad económica y por la definición de la libertad política como derivada de la primera. Es evidente que si se parte de esas premisas se subordina la realización de la libertad política a la creación de ciertas condiciones en la esfera económica. La argumentación es ésta: no sería sensato permitir el desarrollo de lo derivado cuando todavía no ha madurado el sustrato o la base que necesita para afirmarse sólidamente. La verdadera libertad política es aquella que se condiciona a la económica; poner en peligro esta última significa destruir el orden social tomando el partido de la igualdad contra la libertad.

El éxito ideológico del liberalismo económico es que mediante estos recursos proporciona una teoría que, siendo más cercana a la cultura democrática tradicional que la de aquellos que postulaban un "Estado nuevo", justifica en el nivel teórico la exclusión permanente de ciertos grupos: no pueden formar parte de la democracia aquellos que la niegan en su esencia: la libertad económica. Los grupos que restringen la propiedad privada de los medios de producción niegan también la democracia, puesto que para este tipo de ideología la base de la libertad reside en la propiedad privada y en el mercado.

En síntesis, la capacidad del liberalismo económico para adquirir primacía entre las ideologías del bloque en el poder reside en su posibilidad de trasmutarse en ideología global que sirve simultáneamente de justificación y referente teórico de la "economía social de mercado" y de la estrategia política de la "democracia protegida".

En ese discurso la contradicción entre libertad-autoridad es resuelta de una manera formalmente liberal. El Estado autoritario es definido como una etapa de emergencia y de preparación. De emergencia, porque su función es eliminar las fuerzas "antidemocráticas" que minaban las instituciones y debilitaban sus fuerzas. De preparación, porque la revolución que lleva a cabo el régimen militar tiene como objetivo último impedir la repetición de esas amenazas, cegando las fuentes de donde provenían.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El centro de nuestra investigación ha sido el análisis de la evolución de la política económica. Ese análisis se ha realizado desde una perspectiva metodológica que podemos denominar de economía política. Hemos intentado estudiar la racionalidad de las decisiones económicas desde una perspectiva globalizante, tratando de percibir la conexión existente entre los factores económicos y los factores políticos e ideológicos, y también mostrando que el programa de reestructuración capitalista que se ha implementado forma parte de un proyecto revolucionario global.

En la evolución de la política económica hemos señalado la existencia de un proceso de progresiva radicalización, cuyo punto crucial fue la aplicación del programa de shock, en abril de 1975. Creemos haber mostrado a través de nuestro análisis que la dinámica señalada no se explica por razones puramente técnicas. Las decisiones que se adoptan no se comprenden totalmente por exigencias o condiciones económicas de carácter estructural o coyuntural. Es evidente que esos factores juegan un rol importante, y a veces predominante. Pero ellos forman parte de una totalidad, se combinan con factores políticos o ideológicos que no pueden dejarse de lado en la explicación del proceso.

En síntesis, nuestra conclusión principal es la imposibilidad de entender la lógica del proceso de radicalización de la política económica sin tomar en cuenta que esa política forma parte de un proyecto de dominación y de un proceso revolucionario a través del cual se pretende refundar el tipo de sociedad existente hasta 1973. Esa refundación incluye la forma o las modalidades del desarrollo capitalista, tanto como el tipo de Estado y las formas culturales e ideológicas que predominaban y que habían conformado un ethos cultural igualitarista y reformador.

Ese proceso de radicalización experimentado por la política económica determina que ella asuma formas cada vez más excluyentes, no sólo respecto de los asalariados, sino también de ciertos sectores empresariales. En vista de ello nos pareció importante plantearnos ciertas preguntas respecto a los recursos a través de los cuales el equipo económico logró movilizar, por lo menos hasta fines de 1978, al conjunto de la bur-

guesía y a las FF. AA. Conviene recalcar que logró su acuerdo, activo o pasivo, en torno a un proyecto que implicaba una transformación profunda de la estructura y organización económica, cuya aplicación ha generado un "costo social" alto y ha producido rearticulaciones decisivas dentro de los propios sectores empresariales.

Esa parte del trabajo entrega respuestas, todavía muy tentativas, para un problema cuya adecuada comprensión nos parece importante. El estudio del discurso del equipo económico revela que tanto la crítica al pasado como la defensa del presente o la proyección hacia el futuro se hace invocando permanentemente principios de generalidad. Hay una marcada insistencia en definir el papel de la autoridad pública, y en definitiva del Estado, como la única instancia que puede determinar el interés colectivo o el bien común general, considerando un defecto que éste sea determinado por la presión cruzada de las reivindicaciones y necesidades de los diferentes grupos.

No quisiéramos terminar el análisis sin mencionar algunos problemas que enfrenta la política económica, los que a su vez se relacionan con ciertas restricciones políticas de la acción del gobierno que han ido apareciendo desde 1977 por el trabajo cada vez más visible de las organizaciones políticas y del movimiento sindical.

Desde los anuncios de Chacarillas, en julio de 1977, el régimen ha anunciado un proceso de "institucionalización política" cuyo objetivo es legalizar a largo plazo la permanencia del gobierno militar, y además asegurar para un futuro más lejano un régimen político representativo sin participación amplia [75].

En verdad, ese proceso de "institucionalización" corresponde a las necesidades de relegitimación que se le han planteado al régimen [76], constituye un esfuerzo de adaptación a nuevas circunstancias políticas internas y a los cambios en el escenario internacional. La erosión de legitimidad producida por las características de la política aplicada, entre las cuales tenía un rol principal el programa económico, pero también la intensa campaña desarrollada en torno al tema de los derechos humanos y las reivindicaciones de representación y de libertad política que se empiezan a desarrollar desde 1977, impusieron la necesidad de reajustes políticos.

En ese cuadro, la estrategia del gobierno militar ha sido adoptar, para canalizarlas, las reivindicaciones de participación política. Para ello buscó una solución institucional que asegurara primero la reproducción del sistema social vigente, cuyo núcleo central era la reestructuración capitalista, y segundo que permitiera la apertura de un espacio limitado de representación.

75 El proyecto de Constitución, confeccionado por una comisión designada por la Junta, propone un régimen ultra presidencial, la exclusión de las ideologías "antidemocráticas" —que para estos efectos son los partidos de izquierda— y la autonomía de las decisiones sobre política monetaria, con el argumento de que se trataría de decisiones técnicas que deben ser decididas por un consejo ad hoc.

76 O'Donnell (1978), Moulián (1978).

Por ello, la necesidad política de encontrar ajustes y readecuaciones que neutralicen los factores de deslegitimación debía compatibilizarse con los requisitos de consolidación y los tiempos de maduración del modelo económico. Es evidente que la existencia de reformas estructurales pendientes, por ejemplo la modificación del sistema previsional, o los márgenes limitados de mejoramientos salariales compatibles con la lógica de la política económica impedían una liberalización política amplia. En ese sentido, las dificultades y tardanzas que ha experimentado la aplicación de la nueva institucionalidad que se intenta crear tienen que ver con la contradicción entre la lógica política y la lógica económica. El análisis de la situación económica a fines de 1978 muestra que el modelo económico todavía no estaba plenamente consolidado ni se encontraba aún garantizada su irreversibilidad. No presentaba resultados exitosos en materias tan importantes como la inversión, la disminución de la cesantía o el mejoramiento de los niveles de ingresos, como para garantizar su reproducción en condiciones de mayor libertad política o de democracia.

En efecto, el producto global por habitante, después de una fase de crisis profunda, recuperó, recién en 1978, los niveles que había tenido en 1970, aunque algunos sectores, como la construcción, no habían alcanzado todavía los niveles de pre-crisis. Las tasas de desocupación permanecían a niveles no conocidos por la economía chilena durante las últimas décadas, la persistencia de elevadas tasas de interés real constituían un poderoso freno a la recuperación de los sectores que no tenían acceso al crédito externo y, por último, la tasa de inversión se mantenía a niveles considerablemente inferiores a los que había logrado la economía chilena durante todo el período que se extiende desde 1940 a 1970. Por otro lado, desde el punto de vista de la reestructuración de la economía con vistas a los objetivos de largo plazo, las predicciones del modelo se habían cumplido sólo parcialmente. Si bien se podía apreciar una reasignación de los recursos en la dirección postulada por el modelo —los sectores primarios (agricultura, pesca, minería) habían aumentado su participación en el producto a expensas del sector industrial y la construcción— y una expansión significativa de las exportaciones, particularmente las de productos agrícolas y forestales y de algunos productos manufacturados intensivos en esos recursos básicos, no se habían desarrollado nuevas actividades dinámicas capaces de establecer las bases de un desarrollo sostenido [77]. A fines de 1978, el sector agrícola mostraba síntomas claros de estancamiento y la minería había disminuido sus niveles de producción debido a que el aprovechamiento de la capacidad productiva durante los años anteriores no fue compensado por nuevas inversiones en el sector.

Por último, la inversión extranjera tampoco había respondido a las funciones asignadas por el esquema económico. Pese a los enormes incentivos creados para atraerla, no se habían materializado flujos significa-

77 Ver Ffrench-Davis (1978) y Foxley (1979).

tivos de inversión foránea [78], aunque ello no había llegado a revestir la gravedad que era de esperar debido a que la expansión de la banca privada internacional —originada en la transferencia de los recursos petroleros a los países industrializados— permitió que accediera, desde fines de 1976, a la mayor disponibilidad crediticia internacional.

Sin embargo, la existencia de exigencias propiamente políticas impedía o por lo menos hacían problemática una subordinación absoluta a las necesidades impuestas por el modelo económico. Esto porque los cambios de superficie, ocurridos en el terreno político, han tenido efectos contradictorios. Ellos le permitieron al gobierno rescatar parcialmente algunas reivindicaciones democráticas y asumirse como realizador de la "verdadera libertad", que contrapone con otras a las cuales adjudica un carácter arcaico, no compatible con la constitución de un Estado moderno. Pero, simultáneamente, esos cambios han permitido un mayor despliegue del movimiento democrático y el desarrollo de nuevos temas en el debate público [79]. Cada vez menos el programa económico se desarrolla en un vacío social dentro de un país absolutamente desmovilizado, donde los diferentes grupos estaban obligados a diferir sus demandas y sus exigencias de representación. Esta contradicción entre las necesidades políticas del régimen y los requisitos de consolidación del modelo económico está todavía vigente y ella no ha podido ser resuelta totalmente. La evolución política futura estará muy relacionada con su desarrollo.

El nuevo escenario político que se está dibujando redefine la importancia de los problemas económicos que hemos indicado. No es posible predecir aún cuál será su impacto sobre la evolución de la política económica, aunque el año 1979 ha mostrado que se han ido produciendo situaciones de alguna importancia para el futuro.

POST-SCRIPTUM

Este trabajo fue terminado de escribir y de corregir a fines de 1979, y comprende el análisis de la política económica hasta fines de 1978. No es extraño entonces que algunas afirmaciones de este artículo parezcan haber sido superadas por los acontecimientos, especialmente lo que decimos respecto al predominio del liberalismo económico como ideología articuladora y al aislamiento político de los sectores corporativistas.

78 Ver Herrera y Morales (1979 a).

79 Durante 1978 y 1979 empezaron a aparecer los primeros signos de desbordamiento del restringido espacio político legal. Las nuevas organizaciones que aparecen en el terreno sindical, la resonancia que adquieren ciertos movimientos reivindicativos, la activación política que se produce en las Universidades, las movilizaciones generadas por la consulta de enero de 1978, o con ocasión del Primero de Mayo de 1978 y 1979, son algunos signos de la capacidad para desbordar el marco legal. Pero además de eso se ha modificado el carácter general de la crítica al gobierno, puesto que ahora la crítica a la política económica contiene incorporada la demanda de representación y, en algunos casos, la demanda democrática.

Respecto a este problema queremos hacer algunas precisiones. En primer lugar, el liberalismo que está predominando en el terreno ideológico es una específica combinación entre libre cambismo y autoritarismo político, el cual toma una forma ideológica democrática ("democracia protegida"). En segundo lugar, creemos que lo que pretenden en el campo institucional los sectores que liderea Pablo Rodríguez tiene poca viabilidad más que nada por la forma ideológica en que sus tesis han sido presentadas: el ropaje de un corporativismo que despierta reminiscencias negativas y la crítica apasionada de la democracia, en vez de una asimilación ideológica como la que realizan los grupos denominados "blandos".

En tercer lugar, las posiciones iniciales de los sectores denominados "duros" están sufriendo modificaciones. Por ello no es difícil que las nítidas diferencias que aparecían en el eje del discurso político y en el eje del discurso económico se vayan diluyendo y lleguen a fórmulas de compromiso.

Por todo esto nos parece que las afirmaciones esenciales contenidas en este artículo sobre la estructuración del campo ideológico permanecen vigentes.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ARANCIBIA, A. (1978), "1973-1978: la vía chilena a la pauperización y a la dependencia", en *Economía de América Latina* Nº 1 CIDE, México, septiembre.

ARRIAGADA. G. y GARRETÓN, M. A. (1978), "América Latina a la hora de las doctrinas de la Seguridad Nacional", en CISEC, *Las FF. AA. en la sociedad civil.*

BOENNINGER, E. (1979), "Naturaleza e ideología del régimen chileno actual", borrador preliminar, inédito.

BRUNNER, J. J. (1979), "La cultura en una sociedad autoritaria", Documento de Trabajo, FLACSO, Santiago.

CARDOSO, F. H. y FALETTO, E. (1974), *Dependencia y desarrollo en América Latina.* Siglo XXI Editores, México.

CARDOSO, F. H. (1975), *Autoritarismo y democratizaçao*, Paz e Terra, Río de Janeiro.

COLLIER, D. (1979), *The New Authoritarianism*, Princeton University Press, (por aparecer).

CORFO (1979), *Privatización de empresas y activos 1973-1978*, Gerencia de Normalización de Empresas.

CUSACK, D. (1970), *The Politics of Chilean Private Enterprise under Christian Democracy*, Tesis doctoral, Universidad de Denver.

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, *Comentarios sobre la situación económica*, publicación semestral, años 1973 a 1978.

DÍAZ-ALEJANDRO, C. (1978), "Finanzas internacionales: tópicos de interés especial para países en desarrollo", mimeo, CIEPLAN.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO, Ministerio de Hacienda (1978), *Somos realmente independientes gracias al esfuerzo de todos los chilenos.*

DI TELLA, T. S. (1966), "Populism and Reform in Latin America", en Véliz, C. (ed.) *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford University Press, Londres.

FFRENCH-DAVIS, R. (1978), "Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile 1973-1978", mimeo, CIEPLAN.

——— (1979), "Las experiencias cambiarias en Chile: 1965-79", en *Colección Estudios* CIEPLAN 2, diciembre.

FOXLEY, A. (1979), "Inflación con recesión: las experiencias de Brasil y Chile", *Colección Estudios* CIEPLAN 1, julio.

GARRETÓN, M. A. y MOULIAN, T. (1977), "Procesos y bloques políticos en la crisis chilena, 1970-1973", Documento de Trabajo, FLACSO, Santiago.
GRACIARENA, J. (1967), *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Ed. Paidos, Buenos Aires.
GRACIARENA, J. y FRANCO, R. (1978), "Social Formations and Power Structures in Latin America", en *Current Sociology*, vol. 26, Number 1, Spring.
GRAMSCI, A. (1971), *La política y el Estado moderno*, Ed. Península.
GRIFFITH-JONES, S. (1978), "The growth of multinational banking, the eurocurrency market and the developing countries", mimeo IDS, Sussex, England.
GRUPPI, L. (1972), *Il concetto di egemonia in Gramsci*, Editori Riuniti, Roma.
HERRERA, J. E. y MORALES, J. (1979a), "Apertura al mercado internacional de capitales: el caso de Chile 1974-1978", mimeo, CIEPLAN, abril.
———— (1979b), "La inversión financiera externa: el caso de Chile 1974-1978", *Colección Estudios CIEPLAN 1*, julio.
LAUTERBACH, A. (1960), "Las actitudes administrativas en Chile", Instituto de Economía, Universidad de Chile.
MOULIÁN, T. (1978), "El futuro de la democracia en América Latina", Seminario de Relaciones Internacionales, CLACSO-FLACSO, mimeo.
MOULIÁN, T. y VERGARA, P. (1979), "Políticas de estabilización y comportamientos sociales: la experiencia chilena, 1973-1978", Nota Técnica Nº 22, CIEPLAN, noviembre.
MUÑOZ, O. y ARRIAGADA, A. M. (1977), "Orígenes políticos y económicos del Estado empresarial en Chile", *Estudios* CIEPLAN Nº 16, septiembre.
O'DONNELL, G. (1974), "Estado y corporativismo", mimeo, Instituto Di Tella, Buenos Aires.
———— (1976), "Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario", *Documento CEDES* Nº 1.
———— (1978), "Tensiones en el Estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia", *Documento* CEDES/G. E. CLACSO Nº 11.
PETRAS, J. (1971), *Política y fuerzas sociales en el desarrollo chileno*, Ed. Amorrortu, Buenos Aires.
PINTO, A. (1954), *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Ed. Universitaria.
———— (1964), *Chile: una economía difícil*, Fondo de Cultura Económica, México.
PORTELLI, H. (1976), *Gramsci y el bloque histórico*, Ed. Siglo XXI.
RAMOS, J. (1975), "El costo social: hechos e interpretaciones", en *Estudios de Economía*, Universidad de Chile, 2º semestre.
———— (1978), "Inflación persistente, inflación reprimida e hiperinflación. Lecciones de inflación y estabilización en Chile", *Desarrollo Económico* Nº 69, vol. 18, abril-junio, Buenos Aires.
SANFUENTES, A. (1975), "El papel del sector fiscal en la transición", en Departamento de Economía, *Comentarios sobre situación económica*, primer semestre de 1975, publicación Nº 23.
STEPAN, A. (1978), *The State and Society. Perú in Comparative Perspective*. Princeton University Press, New Jersey.
TOMIC, B. (1977), *The political and economic determinants of chilean participation in the two schemes of multilateral economic integration*. Tesis doctoral, IDS, Universidad de Sussex, Sussex.
VARAS, A. (1978), *Hegemonic crisis and military government in Latin America*, trabajo presentado al IX Congreso Mundial de Sociología, Uppsala.
VARAS, A. y AGÜERO, F. (1979), "Desarrollo doctrinario de las FF. AA. chilenas", FLACSO, Documento de Trabajo.
VERGARA, P. (1977), "Condicionantes económicos y políticos de la crisis del Estado en Chile", mimeo, CIEPLAN.
WEFFORT, F. C. (1968), "Clases populares y desarrollo social (contribución al estudio del "Populismo")", *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, diciembre.

FUENTES

El Mercurio, septiembre de 1973 - marzo de 1978.
La Tercera, Comentarios Económicos, septiembre de 1973 - marzo de 1978.
Revista Gestión, Nº 1 noviembre de 1975, Nº 36 diciembre de 1978.
Revista Ercilla, Nº 1.990 5-11 septiembre de 1973, Nº 2.264 20-26 diciembre de 1979.
Revista Qué Pasa, Nº 125 6 septiembre de 1973, Nº 401 21-27 diciembre de 1978.
Revista Hoy, Nº 1 1-7 junio de 1977, Nº 82 20-26 diciembre de 1978.
Banco Central, Extracto de la Información Económica Nacional, años 1973 a 1978.
Banco Central, Boletín Mensual, septiembre de 1973 - diciembre de 1978.
Banco Central, Memorias Anuales, años 1973-1978.

3

COLECCION

estudios

CIEPLAN

remuneraciones reales 1970-1978

RENE CORTAZAR

transnacionales y empleo

PATRICIO MELLER y ALEJANDRA MIZALA

ideología y política económica

TOMAS MOULIAN y PILAR VERGARA

mercados del trabajo

VICTOR TOKMAN

DINAMICA DE LOS MERCADOS DE TRABAJO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN AMERICA LATINA *

VICTOR E. TOKMAN **

INTRODUCCION

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución de la situación de empleo e ingresos en América Latina en la última década, examinando la escasa y dispersa información disponible. Para ello, se observan las tendencias registradas en la tasa de desocupación y su relevancia como indicador de la situación de empleo. Se analizan posteriormente los cambios registrados en la distribución del ingreso y en particular, el comportamiento del ingreso de los grupos de menores rentas. Se examina además, la evolución de los salarios y las relaciones que se registraron entre salarios urbanos y rurales y de ellos con los salarios mínimos legales. Sobre la base de dicho análisis se presenta, por último, una interpretación acerca del funcionamiento del mercado de trabajo en América Latina.

---

* Documento preparado para el Sexto Congreso Mundial de la Asociación Económica Internacional sobre "Recursos humanos, empleo y desarrollo", que tendrá lugar en Ciudad de México, del 4 al 9 de agosto de 1980.

** Director del PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe). El autor desea agradecer la colaboración de sus colegas del PREALC, quienes efectuaron sugerencias a diversas partes del trabajo. En particular, agradece la colaboración de Héctor Szretter en la sección correspondiente a la evolución de los salarios, cuyo trabajo (PREALC, 1979) sirvió de base para obtener la información correspondiente.

I. EVOLUCION DE LA SITUACION DE EMPLEO

Resulta difícil analizar la evolución de la situación de empleo en América Latina debido a la insuficiencia y precariedad de los datos disponibles. Los países, y no todos, cuentan con algunas estadísticas fragmentarias que permiten, al menos, tener una idea sobre el nivel y evolución de la desocupación abierta.

La tasa de desocupación abierta para la región en su conjunto experimenta leves cambios en torno al nivel del 6 por ciento entre 1969 y 1977, partiendo del 6 por ciento en el primer año y llegando al 5.7, en el último. Sin duda, el agregado para América Latina oculta tanto niveles como evoluciones diferentes por países. En el cuadro 1 se recogen los datos disponibles que muestran claramente tal situación. Del total de 17 países para los cuales se cuenta al menos con dos datos sobre desocupación abierta, 6 muestran una leve tendencia a disminuir y 4 presentan la tendencia opuesta. En el resto de los países se registra una tendencia donde predomina la constancia de la tasa de desocupación abierta, aunque con fluctuaciones anuales. Si se excluyen aquellos países que sólo cuentan con dos observaciones o en los cuales la información no es relativamente confiable, como es el caso de República Dominicana para el año 1977, se observa que sólo en Argentina, Nicaragua y Venezuela la tasa de desocupación abierta decrece, mientras que aumenta también solamente en tres países (Chile, México y Uruguay). En la mayoría de los países, por ende, se registra una cierta constancia de la desocupación abierta con fluctuaciones anuales.

La relativa constancia de la tasa de desocupación abierta se produce durante un período en que la mayoría de los países latinoamericanos crece aceleradamente. Conviene, por lo tanto, analizar en qué medida existe asociación entre ambas variables. Para los nueve países para los cuales se cuenta con información para un cierto número de años, se efectuó un análisis de regresión simple que se incluye en el cuadro 2. Como puede observarse, de los nueve países considerados, sólo en el Perú el coeficiente de correlación es superior a 0.50. Más aún, sólo en 5 de los nueve países se registra una asociación negativa entre crecimiento y tasa de desocupación y si se excluyen aquellos coeficientes no significativos tal relación sólo se registra en el caso de Perú. En el resto de los países considerados no existe evidencia suficiente para sustentar que el crecimiento alcanzado durante el período haya logrado reducir la tasa de desocupación abierta.

Cuadro 1 — América Latina: Tasas de desocupación abierta 1966-77

Países	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Argentina [a]	5.5	6.4	4.9	4.3	4.8	6.0	6.6	5.4	3.4	3.7	4.5	3.0
Bolivia [b]											7.7	7.3
Brasil [c]			2.3	2.5	2.6	4.1	3.1	2.5				
Colombia [d]	10.1	12.2	11.8	9.6	8.8	8.9	12.6	6.8	11.1	8.3	8.9	8.1
Costa Rica		4.0									4.5	4.7
Chile [e]	5.7	5.1	5.2	4.6	4.1	4.2	3.3 [f]	4.8	8.3	15.0	15.9	13.9
Ecuador [g]			5.5							5.3		
El Salvador [h]									14.2	8.6		
Jamaica			19.9	17.6			23.2	22.0	21.1	20.7	22.4 [i]	
México [j]								7.2	7.0	7.0	6.7	8.1
Nicaragua [k]								14.0	6.9	9.6		
Panamá } [l]	8.4	9.5	10.6	9.4	9.8	9.7	8.5	8.9	7.2	8.6	9.3	9.8
Panamá } [ll]	5.1	6.2	7.0	6.6	7.1	7.6	6.8	7.0	5.7	6.5	6.9	7.3
Paraguay [m]								12.0 [n]			6.7	
Perú [i]				7.0	7.0	9.5	9.1	7.7	6.5	7.5	6.9	8.5
Rep. Dominicana				13.2 [o]				20.0 [n]				8.6 [p]
Uruguay		7.2 [q]	8.4	8.7	7.5	7.6	7.7	8.9	8.1		12.7	
Venezuela [r]		9.5	7.4	8.4	7.8	7.1			7.6	8.3	6.8	5.5

Fuente: PREALC en base a información proveniente de encuestas de hogares de cada país.

a Gran Buenos Aires.
b Datos referidos a la ciudad de La Paz.
c La edad mínima de la PEA es de 14 años con excepción de los años 1972 y 1973 que es de 15 años. La información cubre solamente cuatro regiones: Región I: Guanabara y Río de Janeiro; Región II: Sao Paulo; Región III: Panamá, Sta. Catarina y Río Grande do Sul y Región IV: Minas Gerais y Espíritu Santo y la fecha de referencia corresponde al cuarto trimestre de cada año con excepción de 1970 que se trabajó con la información correspondiente al primer trimestre de ese año.
d Datos referidos a la ciudad de Bogotá.
e Información del Gran Santiago, INE.
f Promedio enero-marzo; abril-agosto.
g Area urbana.
h Datos referidos al Area Metropolitana.
i Cifra obtenida del Anuario de OIT, 1977.
j Incluye Distrito Federal, Area Metropolitana de Guadalajara y Monterrey. Se ha estimado la PEA del segundo semestre de 1975 y todo el año 1976.
k Managua y otras ciudades.
l Area Metropolitana
ll Información a nivel nacional.
m Area Metropolitana de Asunción y distritos de Lambaré, Luque, Fernando de la Mora y San Lorenzo.
n Encuesta PREALC.
o Estudio de presupuestos familiares, 1969.
p Incluye una categoría de desocupados pasivos además de los desocupados activos.
q Encuesta de gastos de las familias en Montevideo, 1967.
r Desde 1967 a 1974 los datos son comparables. A partir de 1975 se diseña otra muestra que incluye definiciones y edad límite inferior de la PEA diferentes. Datos referidos exclusivamente al área urbana.

Cuadro 2 — América Latina: Relación entre crecimiento y desocupación abierta

País	*Período*	*Coeficiente de correlación* (r^2)	*Coeficiente t*	*Parámetros de la ecuación de regresión* [a] *a*	*b*
Argentina	(1965-77)	.009	0.32 [b]	4.78	0.03
Brasil	(1968-73)	.211	1.03 [b]	0.58	0.19
Colombia	(1963-77)	.017	0.45 [b]	8.54	0.15
Chile	(1966-77)	.083	− 0.95 [b]	7.98	− 0.22
Jamaica	(1968-76)	.098	− 1.74 [b]	21.20	− 0.11
Panamá	(1963-77)	.005	− 0.26 [b]	6.80	− 0.02
Perú	(1969-77)	.527	− 2.79 [c]	5.67	− 0.19
Uruguay	(1967-76)	.116	0.96 [b]	8.25	0.22
Venezuela	(1967-77)	.247	− 1.51 [b]	8.08	− 0.28

Fuente: Para datos de desocupación abierta, véase cuadro 1. Para datos del crecimiento del producto, CEPAL.
a Se ajustó una ecuación de regresión $y = a + bx$;
donde y = tasa de desocupación
x = tasa de crecimiento del producto interno bruto.
b No significativo.
c Significativo.

II. SUBUTILIZACION DE MANO DE OBRA Y BAJOS INGRESOS

La falta de asociación entre crecimiento y desocupación abierta contradice las expectativas basadas en la teoría convencional. La misma se basa en el supuesto de que el mercado de trabajo funciona de manera homogénea no aceptando, sino por excepción, situaciones intermedias de subutilización que se ubican entre la ocupación plena y la desocupación abierta. Los estudios realizados especialmente por el PREALC (PREALC, 1976) destacan, sin embargo, que el desempleo abierto es sólo una parte del problema de subutilización de mano de obra y quizás, no la más importante. En efecto, y tal como se señala en el cuadro 3 sólo el 21 por ciento de la subutilización total se encuentra bajo desempleo abierto, estando el resto en condiciones de subempleo, ya sea en zonas rurales o urbanas. En el conjunto, alrededor del 27 por ciento de la fuerza de trabajo en América Latina se encuentra subutilizada. Esto es, alrededor de uno de cada cuatro latinoamericanos en edad de trabajar se encuentra sin estar utilizado plenamente.

Asimismo, esta situación de subutilización generalizada que se concentra en formas no visibles, tiene su contrapartida en una situación de ingresos bajos que a su vez está estrechamente ligada a una alta concentración de los ingresos. Así, para América Latina en su conjunto, se estima que alrededor de 1978, unos 135 millones de personas, esto es, el

42 por ciento de la población, no estarían satisfaciendo sus necesidades básicas (PREALC, 1979) [1]. De ellos, las tres cuartas partes viven en áreas rurales, de cuyos habitantes casi el 60 por ciento es pobre. La incidencia de la pobreza es menor aunque de todos modos significativa en áreas urbanas, donde cerca del 26 por ciento de los habitantes vive en hogares pobres.

Cuadro 3 — América Latina: Subutilización de mano de obra alrededor de 1978

	Millones	*Porcentajes*
Fuerza de trabajo (total nacional)	*92.3*	*100.0*
agrícola	(36.0)	(39.0)
no agrícola	(56.3)	(61.0)
Subutilización (total nacional)	*25.7*	*27.8*
desempleo abierto (nacional)	(5.4)	(5.8)
desempleo agrícola equivalente [a]	(10.4)	(29.0)
desempleo no agrícola equivalente [a]	(9.9)	(17.6)

Fuente: PREALC, en base a información de cada país.
a El desempleo equivalente es una variable teórica que se calcula a partir del número de puestos de trabajo "plenos" a que equivale el subempleo; por ejemplo, si 2 personas trabajan 4 horas diarias cada una y ambas quieren trabajar 8, el subempleo afecta a las 2, pero el desempleo equivalente es igual a 1.

Al igual que la situación de empleo, la situación de ingresos varía de país a país y los porcentajes de pobreza fluctúan desde valores del 8 por ciento en Argentina y diez por ciento en Uruguay hasta 65 por ciento en Honduras. De hecho, cuatro de los diez países para los cuales hay estimaciones más o menos confiables, muestran que alrededor de la mitad de la población no tiene ingresos suficientes como para adquirir una canasta de bienes y servicios de comercialización privada que se consideran esenciales para un nivel de bienestar mínimo (véase cuadro 4).

Los datos analizados anteriormente colocan en su real perspectiva a la magnitud del desempleo abierto en cuanto a su relación con el problema de subutilización de mano de obra en su conjunto y señalan la necesidad de buscar antecedentes acerca de la evolución de los niveles de subempleo. Es aquí donde la búsqueda encuentra mayores dificultades, pues enfrenta no sólo problemas de disponibilidad de información, sino también problemas metodológicos acerca de cómo definir los conceptos que se quiere estudiar.

1 El número de personas que satisface sus necesidades básicas se estimó a partir de la información contenida en el cuadro 4, ajustando el porcentaje de hogares pobres bajo el supuesto de que el número de personas por hogar es en los mismos alrededor del 10% mayor que en el promedio. La estimación para 1978 se efectuó a partir de dos proyecciones alternativas. La primera, supone la constancia del porcentaje de pobres entre 1970 y 1978, y la segunda, una disminución resultante a su vez de suponer que el ingreso de los pobres crece de manera similar al ingreso promedio.

Cuadro 4 — Estimaciones de la incidencia de la pobreza en países de América Latina CIRCA 1970

	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza			*Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia*		
País	*Urbano*	*Rural*	*Nacional*	*Urbano*	*Rural*	*Nacional*
Argentina	5	19	8	1	1	1
Brasil	35	73	49	15	42	25
Colombia	38	54	45	14	23	18
Costa Rica	15	30	24	5	7	6
Chile	12	25	17	3	11	6
Honduras	40	75	65	15	57	45
México	20	49	34	6	18	12
Perú	28	68	50	8	39	25
Uruguay	10	—	—	4	—	—
Venezuela	20	36	25	6	19	10
América Latina	26	62	40	10	34	19

Fuente: O. Altimir (1978).

No obstante estas dificultades, se puede obtener una primera aproximación acerca de los cambios ocurridos en la intensidad del subempleo observando la evolución de la estructura ocupacional. Dicha evolución muestra que en promedio para América Latina disminuye la participación en la fuerza de trabajo de las ocupaciones que concentran el subempleo, esto es, los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados (véase cuadro 5). Al desagregarse la información por áreas urbanas y rurales se observa que las migraciones del campo a la ciudad son el factor explicativo de mayor importancia, ya que cambia la composición de la fuerza de trabajo en favor de las últimas donde se registran niveles de participación de dichas ocupaciones que son, en promedio, alrededor de un tercio los registrados en las zonas rurales. Aparte de esta mejora global derivada del cambio en la estructura de la población económicamente activa, no se registran avances en la situación prevaleciente. En las ciudades, la participación de los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sólo disminuye ligeramente; mientras que en el campo, la información disponible sugiere que han aumentado. Contrariamente al esperado proceso de proletarización en zonas rurales, la modernización agrícola parece haber traído aparejado un aumento del campesinado junto con disminuciones en la superficie a su disposición, afectando negativamente sus ingresos (Klein, 1979). Como consecuencia de las tendencias anteriores, la subutilización se concentra crecientemente en las ciudades. Así, en 1950 dichas ocupaciones representaban el 9.6 por ciento de la fuerza de trabajo total, mientras que en 1970 la proporción se eleva al 11.7 por ciento.

Cuadro 5 — América Latina: Porcentaje de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sobre la PEA para el total del país y sector agrícola y no agrícola 1950, 1960 y 1970

	Total			*Agrícola*			*No Agrícola*		
	1950	*1960*	*1970*	*1950*	*1960*	*1970*	*1950*	*1960*	*1970*
Argentina	17.2	15.3	20.2	27.6	30.0	37.4	13.4	11.6	16.9
Bolivia	62.0	—	58.7	74.6	—	86.1	29.0	—	34.5
Brasil	45.6	50.1	43.8	62.6	71.8	72.8	20.0	24.1	19.7
Colombia	37.2	33.6	29.5	48.3	44.7	42.2	23.2	23.0	19.8
Costa Rica	26.8	28.6	23.0	35.4	40.5	39.1	15.7	16.8	13.0
Cuba	26.9	—	11.2	37.1	—	33.9	19.7	—	1.3
Chile	23.6	23.0	22.0	27.8	28.7	34.4	21.7	20.5	18.3
Ecuador	45.7	48.2	46.0	56.7	57.4	61.6	24.8	36.4	31.3
El Salvador	42.0	30.1	36.1	48.7	35.6	47.0	29.7	21.7	22.8
Guatemala	52.3	35.7	43.8	—	38.3	58.0	—	30.7	24.0
Haití	85.7	—	79.3	92.6	—	86.1	46.2	—	59.0
Honduras	56.5	55.7	46.3	64.4	70.9	60.3	23.7	22.8	24.0
México	52.4	37.4	31.7	69.6	55.9	49.3	28.3	19.4	19.5
Nicaragua	43.0	39.9	35.8	—	47.7	47.6	—	29.5	25.3
Panamá	61.0	53.8	44.3	87.8	79.5	76.7	21.3	17.9	18.4
Paraguay	61.0	57.5	56.5	—	—	—	—	—	—
Perú	—	48.7	48.5	—	66.2	74.8	—	30.4	28.7
República Dominicana	63.2	56.7	44.3	—	71.4	59.5	—	28.1	26.3
Uruguay	—	17.6	22.0	—	31.0	41.3	—	14.3	17.9
Venezuela	—	35.1	33.9	—	61.9	71.0	—	22.3	22.0
América Latina [a]	40.6	39.2	35.7	58.4	60.4	60.4	20.5	20.3	19.4

Fuente: *En base a censos de población.*

a Se refiere a los 10 países para los que se cuenta información completa. La participación en la fuerza de trabajo total para los 14 países que poseen información para los 3 años considerados varía de 41.5% en 1950 a 39.6 en 1960 y 36.2 en 1970.

Por otro lado, dada la estrecha asociación existente entre subempleo y bajos ingresos [2], se pueden efectuar algunas exploraciones en torno a dos fuentes principales de información. La primera se refiere a los datos de distribución del ingreso por tramo de ingreso, y la segunda se refiere a los índices de salarios mínimos y salarios percibidos en distintos sectores.

III. CAMBIOS EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y EVOLUCION DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA

Se cuenta con dos fuentes principales de información para tratar de analizar qué ha estado pasando en América Latina en términos de distribución del ingreso y pobreza. En primer lugar, existe información relativamente confiable que permite estimar los niveles de pobreza alrededor de 1970 y su evolución en el período 1960-70. Utilizando una serie de supuestos se proyecta asimismo la situación que se estaría registrando en 1977. Dicho trabajo (Molina y Piñera, 1979) estima que la pobreza en términos relativos ha ido decreciendo desde un 51 por ciento en 1960 al 40 por ciento en 1970 y estaría cercana al 33 por ciento de la población de América Latina, en 1977 [3]. Ello se combinaría con una constancia e incluso ligero aumento, del número de personas afectadas, ya que la cantidad de personas en condición de pobreza se mantendría alrededor de los 110 millones en 1960 y 1970, aumentando a cerca de 112 millones para el último año. Los autores señalan, sin embargo, que la evolución del ingreso de los pobres presenta características muy distintas en su interior. Por una parte, los indigentes que constituyen los más pobres de los pobres, sólo disminuyeron en porcentaje del 26 por ciento en 1960 al 19 por ciento en 1970 y se mantuvieron en número cercano a los 56 millones en ambos años. De hecho, el ingreso *per cápita* de los indigentes permanece prácticamente inalterado en el período 1960-70, en tanto que el ingreso *per cápita* de los menos pobres entre los pobres registra incrementos que en algunos países superan al crecimiento promedio del aumento *per cápita* nacional.

Existen, por otro lado, datos sobre la evolución de la distribución del ingreso elaborados por CEPAL que nuevamente presentan una mayor confiabilidad para 1970 y resultan ser menos confiables para 1960

2 No obstante, al identificar subempleo con bajos ingresos se mezclan al menos dos conceptos que obedecen a causas diferentes. El primero, se refiere a subutilización propiamente tal, y el segundo se relaciona con la determinación de los ingresos percibidos, sean éstos remuneraciones o en la mayor parte de los casos, precios de los productos vendidos por la fuerza de trabajo que desarrolla actividades de baja productividad.

3 La estimación para 1970 se basa en información para nueve países, mientras que la de 1960 se refiere a cinco de ellos. El año 1978 se estimó suponiendo que cada grupo de población incrementó su ingreso *per cápita* durante el período 1970-77 a una tasa equivalente al incremento del ingreso *per cápita* promedio.

(CEPAL, 1977) [4]. No obstante dichas limitaciones, la evolución de la distribución del ingreso durante la década sugiere claramente un comportamiento similar al señalado anteriormente. En efecto, el 50 por ciento más pobre de la población mantuvo su participación en el ingreso total en alrededor de 13.5 por ciento, aumentando su ingreso absoluto en 30 dólares durante el período. Sin embargo, dicho porcentaje refleja el comportamiento diferenciado del 20 por ciento más pobre que ve reducida su participación en un quinto de la que tenía en 1960 y cuyo ingreso absoluto sólo crece en dos dólares durante todo el período, mientras que el 30 por ciento restante, fundamentalmente aquellos que emigran de zonas rurales a urbanas, capta gran parte del incremento del ingreso. Al otro extremo de la distribución del ingreso, el décimo decil más rico disminuye su participación, pero aun recibe el 30 por ciento del incremento del ingreso total aumentando su ingreso absoluto en 300 dólares. Los deciles octavo y noveno logran captar alrededor del 40 por ciento del incremento (véase cuadro 6).

Cuadro 6 — América Latina: Distribución del ingreso 1960 y 1970.

	Participación en el ingreso [a]		*Ingreso promedio* [b]	
	1960	*1970*	*1960*	*1970*
20% más bajo	(3.1)	(2.5)	(53)	(55)
50% más bajo	13.4	13.9	92	122
20% siguiente	14.1	13.9	243	306
20% siguiente	24.6	28.0	424	616
10% más alto	47.9	44.2	1.643	1.545
5% más alto	(33.4)	(29.9)	(2.305)	(2.630)

Fuente: CEPAL (1977).
a En porcentajes.
b En dólares de 1960.

Ahora bien, la mencionada evolución de la distribución del ingreso y, en especial, de los ingresos de los grupos más pobres no implicó necesariamente que se redujeran sus niveles de nutrición, de educación y de salud. Por el contrario, información recopilada por la OIT (Sheehan y Hopkins, 1978) parece sugerir lo contrario, ya que América Latina no sólo registra un mayor consumo medio de calorías, sino también una mayor expectativa de vida y una mejora en otros indicadores sociales. Ello puede deberse a diversos factores, tanto a la evolución de los precios relativos de los bienes y servicios básicos como

4 El trabajo de CEPAL se basa en ocho países para 1970. Se desconoce el número de países tomados para estimar la distribución correspondiente a 1960.

al aumento de la provisión gratuita de algunos bienes públicos en el campo de la salud y de la educación, como al traslado de la población de zonas rurales a urbanas donde las facilidades de atención especialmente en salud y educación son mayores [5].

Cabe observar, sin embargo, que el mayor consumo medio de calorías o una mayor expectativa de vida se refiere a los promedios y no necesariamente implica que se asocia con un mayor nivel de vida de los pobres. Otros datos como la mortalidad infantil y, particularmente, la mayor tasa de alfabetismo son más fácilmente vinculables a la evolución del nivel de bienestar de dichos grupos. Así, por ejemplo, en la tasa de alfabetismo, América Latina subió en el promedio en 13 por ciento de su valor hacia 1960; los países que registraban menor alfabetización al principio de la década a menudo muestran avances espectaculares como los 14 puntos porcentuales de México, los 15 de Nicaragua o los 12 de Venezuela. En los casos de México y Venezuela, que ya habían alfabetizado más del 60 por ciento de su población hacia 1960, esos avances deben haberse concentrado entre los grupos más pobres.

El problema, sin embargo, consiste en analizar qué ha estado pasando durante la década presente, de la cual ya han transcurrido más de ocho años. Tal análisis encuentra dificultades aún más serias que las enfrentadas al analizar la evolución de la distribución del ingreso en la década pasada. Afortunadamente, existe un país que posee distribuciones del ingreso por deciles para los años 1960, 1970 y 1976, cifras que son relativamente comparables a pesar de provenir de fuentes distintas (véase cuadro 7). Dicho país, Brasil, tiene, además, una incidencia notable sobre los promedios de América Latina, de manera tal que el análisis de la evolución en el caso de Brasil en alguna medida estaría sugiriendo cuál ha sido la tendencia en la década presente.

Si se analiza la evolución de la distribución del ingreso en Brasil en el período 1960-70 se puede observar que en gran medida el proceso de concentración fue mayor que el registrado para América Latina en su conjunto, ya que el 50 por ciento más pobre decrece su participación del 17.7 al 14.9 por ciento, mientras que el cinco por ciento más rico aumenta del 27.7 al 34.9 durante el mismo período, registrándose un aumento en el coeficiente de Gini de 0.50 a 0.56 por ciento. Sin embargo, dicho deterioro en la participación de los grupos más pobres se efectuó a niveles de ingresos medios crecientes, registrándose un aumento durante el período del orden del 15.5 por ciento en comparación con un aumento de la renta media total del orden del 37 por ciento.

5 Los dos primeros factores implicarían un aumento del poder de compra de los grupos de menores ingresos. En el primer caso por deterioro de los precios relativos de los productos de consumo básico, lo que se asocia generalmente con la implantación de controles de precios. En el segundo, debido al papel creciente del Estado en el suministro de servicios públicos gratuitos.

Cuadro 7 — Brasil: Distribución del ingreso 1960, 1970 y 1976

	Participación en el ingreso [a]			*Ingreso medio* [b]		
	1960	*1970*	*1976*	*1960*	*1970*	*1976*
20% más bajo	3.5	3.1	2.7	40.3	48.8	88.6
50% más bajo	17.7	14.9	11.8	73.4	84.8	140.4
30% siguiente	27.9	22.8	21.2	192.7	216.7	420.0
15% siguiente	26.7	27.4	28.0	369.7	519 3	1.109.7
5% más rico	27.7	34.9	39.0	1.131.0	1.984.0	4.638.0

Fuente: Malan (1978).
a En porcentajes.
b En cruzeiros de 1970.

Los datos disponibles para 1976 permiten observar que la tendencia registrada por Brasil durante la década anterior continuó acentuándose durante la presente década. Así, el 50 por ciento más pobre continúa perdiendo participación, alcanzando el 11.8 por ciento del ingreso total, mientras que el cinco por ciento más rico continúa captando una proporción creciente del ingreso llegando al 39 por ciento, y el índice de Gini, por ende, alcanza valores de 0.60. Al interior de los grupos más pobres se observa el deterioro no sólo del 50 por ciento más pobre, sino también de los más pobres entre los pobres (los dos primeros deciles) que en 1976 sólo alcanzan a tres cuartos de la participación en el ingreso total que tenían en 1960. Asimismo, el 50 por ciento más pobre reduce en un quinto su participación en relación a 1970 y la misma es en ese año apenas dos tercios de la participación que registraba en 1960. El mayor dinamismo en los ingresos totales registrados por la economía brasileña se refleja también en un aumento más acelerado de los ingresos absolutos a todo nivel, ya que los más pobres entre los pobres (primer decil) logran aumentar su ingreso absoluto en más del 62 por ciento, y el 50 por ciento más pobre en alrededor de 66 por ciento. Paralelamente, el cinco por ciento de ingresos más altos ve crecer su ingreso medio en 134 por ciento durante el mismo período (Malan, 1978).

IV. CONCENTRACION DEL INGRESO ¿FENOMENO PERVERSO O NATURAL?

Surge recientemente en Brasil un debate metodológico acerca de si la comparación de las estructuras de la distribución del ingreso por deciles en dos años determinados no deja de lado el problema de la movilidad, fenómeno éste que se registra con gran significación, especialmente en países que están creciendo aceleradamente (véanse Si-

monsen, 1978; Suplicy *et al.*, 1978). Básicamente se cuestiona la comparación en términos de que una de las preguntas relevantes que no tiene respuesta es ¿qué pasó con los que eran pobres en el año inicial? Al compararse, por ejemplo, el 50 por ciento más bajo de los perceptores en dos estructuras de ingreso, de hecho se están comparando dos conjuntos de personas distintos. Algunos de los que comenzaron en esa posición de ingreso en el año inicial pueden haberse retirado; otros pueden haber subido o bajado de decil y, por último, su número está altamente influenciado por las personas que ingresan a la fuerza de trabajo durante el período considerado.

Este último aspecto tiene singular importancia, ya que los países latinamericanos registran una alta tasa de crecimiento demográfico, lo que se refleja también en una alta tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo y en una pirámide de edades que torna altamente significativo el número de nuevos entrantes al mercado de trabajo. Asimismo, resulta claro que aquellos que entran por primera vez al mercado de trabajo perciben ingersos inferiores que los que ya se están desempeñando en él mismo por períodos más largos. La experiencia en el trabajo junto con la antigüedad, el conocimiento y otros factores determinan la existencia de un ciclo de ingresos que seguiría una trayectoria normal creciente con respecto al ingreso de entrada al mercado de trabajo.

Los cambios asociados a las variaciones en la estructura de la población por nuevos entrantes y al ciclo de ingreso vinculado a las edades, fueron estimados para el Brasil por Samuel Morley (1978). Partiendo de la premisa de que los ingresos medios y la participación son sensitivos al crecimiento de la población y a los ingresos de entrada y que, además, los ingresos de los que ya están pueden aumentar o disminuir, Morley estima quiénes son aquellos que, habiendo comenzado a niveles muy bajos en 1960, se mantienen aún en esos mismos tramos de ingreso en 1970 y cuál es el aumento de sus ingresos reales. Para ello ajusta la población existente en 1960 por las que se retiran durante el período, estimando los sobrevivientes desde el año inicial. Por otro lado, excluye de la población en esos deciles en 1970 los nuevos entrantes y por diferencia con los sobrevivientes del año inicial deduce cuál es el número de personas que habría pasado a otro decil. La magnitud de nuevos entrantes en situaciones de alto crecimiento poblacional es de alta significación. En el caso de Brasil, los nuevos entrantes representan el 36 por ciento de la fuerza de trabajo en 1970 y el 54 por ciento de la población perceptora de ingreso ubicada en el decil más bajo.

En base a dichos ajustes en la población y a la estimación de los ingresos que estarían percibiendo los que cambiaron de deciles, Morley estima que el aumento del ingreso del diez por ciento más bajo fue de 57 por ciento entre 1960 y 1970, en lugar de 28 por ciento que se registra en la comparación del mismo decil sin ajuste. Asimismo,

para el 40 por ciento más bajo encuentra un aumento del 40 por ciento en comparación con el 18 por ciento que se desprende de la estructura de ingresos sin ajuste. La implicación de este cálculo es que el método de comparar ingresos usualmente utilizado subestima la expansión real de los ingresos de los grupos más bajos, ya que oculta una de las vías más normales de aumentar ingresos a través de la movilidad ocupacional.

Por otro lado, se deduciría implícitamente que los métodos usuales estarían también sobreestimando el grado de concentración que se ha registrado en el pasado. Dicha conclusión sería falsa, ya que como el mismo Morley lo indica, el ajuste por cambios en el grupo poblacional ubicado en cada decil debe introducirse en todos los tramos de ingreso, tanto en los bajos como en los altos. De hecho, en el caso de Brasil el resultado es un amento mayor en la concentración del ingreso debido a que así como los que se mueven fuera de los deciles inferiores ganan más y, por lo tanto, suben el promedio, también ha habido nuevos entrantes en los deciles superiores que tienden a deprimir el promedio de ingreso de dichos deciles más allá de lo que afectan a los deciles inferiores.

Así, el ingreso medio de los sobrevivientes crece en 75 por ciento en lugar de 37 por ciento durante el período y si se descompone el coeficiente de Gini, para los sobrevivientes aumenta de 0.50 a 0.58 en el período 1960-70, mientras que los nuevos entrantes registran un Gini de 0.516 en 1970 (véase cuadro 8). El primero refleja un aumento de la concentración que supera al deducido a partir del Gini aplicado a las estructuras de ingresos totales. Los ingresos medios de los sobrevivientes aumentan de 206 a 361 cruzeiros de 1970, mientras que los nuevos entrantes a la fuerza de trabajo tienen un ingreso medio en el año 1970 de 193 cruzeiros. La menor dispersión de ingresos que se registra entre los nuevos entrantes, ya que están homogeneizados en cuanto a su edad, no logra compensar el aumento en la concentración de ingresos de aquellos que ya estaban incorporados en la fuerza de trabajo en el año inicial.

Cuadro 8 — Brasil: Concentración del ingreso 1960 y 1970

	1960	*1970*
Gini total	0.50	0.56
Gini sobrevivientes	0.50	0.58
Gini nuevos entrantes	—	0.516
Ingreso medio		
Sobrevivientes	206.00	361.00
Nuevos entrantes	—	193.00
Desigualdad intercohortes	0.13	0.19
Desigualdad intracohortes	0.37	0.38

Fuente: Morley (1978).

Por otro lado, el aumento de la concentración puede estar explicado también por el aumento del diferencial de ingresos entre jóvenes y viejos. Así, se observa que los ingresos de los distintos tramos de edad crecen a tasas muy diferentes, concentrándose el mayor incremento de ingresos en el tramo de edades entre 30 y 49 años, los que registran un aumento del 40 y 50 por ciento en comparación con un aumento del ingreso medio de 37 por ciento. Descomponiendo el índice de Gini por la variación de ingresos entre cohortes y dentro de cada cohorte, se tiene que en el primer caso el Gini pasa de 0.13 a 0.19 entre 1960 y 1970 y en el segundo de 0.37 a 0.38 (véase nuevamente cuadro 8). Con ello, el 79.4 por ciento del aumento del Gini global puede explicarse por el aumento en la dispersión de ingresos entre distintos grupos de edades y solamente el 20.6 por ciento podría atribuirse a variación de ingresos para las personas en edades similares (Morley, 1978).

La evidencia y los planteos metodológicos anteriores conllevan a señalar que la evolución en la distribución del ingreso hacia una mayor concentración no implicaría necesariamente un fenómeno perverso, sino más bien sería el producto natural de las economías que se caracterizan por un alto crecimiento de la fuerza de trabajo, un alto número de entrantes al mercado y aumento "normal" de los diferenciales de ingreso entre tramos de edades. Con ello, se estaría volucionando a través de la curva de Kuznets aumentando la concentración como proceso normal en la marcha hacia el desarrollo.

Se presentan, sin embargo, algunos problemas centrales que permiten al menos cuestionar las conclusiones alcanzadas. Las mismas se relacionan principalmente con el interrogante de si las diferencias de ingresos por edades son similares en las diferentes cohortes y, en particular, con el grado de homogeneidad de las probabilidades de obtener mayores ingresos entre personas de la misma edad. En otras palabras, la pregunta relevante es si personas pertenecientes a distintas clases sociales enfrentan un ciclo de ingresos por edades único o si, por el contrario, el origen social está determinando un conjunto de curvas, que implican probabilidades de aumentos de ingreso diferenciales.

En primer lugar, en el caso de Brasil aparece con claridad que a medida que aumenta la edad la distribución del ingreso empeora. Así, para el año 1970 los coeficientes de Gini y los de variación aumentan a medida que se va avanzando de cohorte. Por ejemplo, para las edades entre diez y catorce años, el Gini alcanza un valor de 0.385 y el coeficiente de variación[6] de 79 por ciento, mientras que para los mayores de 70 años el primero alcanza un valor de 0.623 y el segundo de 232 por ciento. Ello indica que a medida que aumenta la edad cada vez es menos significativo el promedio de ingresos correspondiente a cada cohorte, ya que la dispersión dentro de cada uno de ellos aumenta considerablemente.

6 El coeficiente de variación se define como la relación entre la desviación estándar y el ingreso medio de cada cohorte.

En segundo lugar, y estrechamente vinculado con el punto anterior, habría que analizar si la dispersión que se asocia con las edades tiene alguna asociación sistemática con las clases sociales en que se estructura la sociedad. Ello implica analizar en qué medida el hijo de un padre con altos ingresos llega al mismo ingreso que el hijo de un padre con ingresos más bajos y en qué medida el rango de movilidad desde el momento en que entran al mercado de trabajo es el mismo, o aquel que proviene de un estrato socioeconómico más alto tiene probabilidades mayores de registrar ingresos mayores después de un cierto tiempo en el mercado. Para poder contestar estos interrogantes se necesita efectuar un análisis de movilidad, el que a su vez requiere de cuestionarios especiales en los cuales indague acerca de los ingresos percibidos en los momentos de entrada al mercado de trabajo y de los ingresos percibidos por los padres de los declarantes. Afortunadamente, dicha información existe para el caso de Brasil y en base a la misma se han efectuado al menos tres estudios que tratan de abordar esta pregunta (Meyer *et al.*, s.f.; Bacha, 1978; Pastore, 1979) [7].

Bacha (1978) llega a la conclusión de que aquellos que entran al mercado de trabajo en ocupaciones de baja calificación y, por lo tanto, de bajos ingresos, tienen reducidas posibilidades de salir de dicha posición ocupacional a lo largo de su vida. Si se empieza como obrero rural se tiene una probabilidad de salir de dicha ocupación del 33 por ciento; correspondiendo una probabilidad de 24 por ciento de llegar a ser obrero manual urbano y 9 por ciento de llegar a ocupar un puesto no manual en zonas urbanas. Si se comienza como obrero manual urbano, se tiene una probabilidad de salir de dicha ocupación del 21 por ciento.

Por otro lado, aquellos que hoy día ocupan una determinada posición en el mercado de trabajo, probablemente empezaron allí mismo. El 96 por ciento de los obreros manuales rurales comenzaron en puestos similares; el 63 por ciento de los obreros manuales urbanos también lo hicieron, pero dentro de dicha posición ocupacional el 35 por ciento son migrantes de zonas rurales; por último, el 40 por ciento de los que ocupaban posiciones no manuales se iniciaron en posiciones similares en el mercado de trabajo. Finalmente, Bacha concluye que el grueso de los puestos que ocupan los hijos por primera vez, corresponden a ocupaciones similares a las de sus padres. Así, el 89 por ciento de los hijos de padres obreros rurales, el 47 por ciento de los hijos de padres obreros manuales urbanos y el 60 por ciento de hijos de padres no manuales urbanos, ocupa puestos de trabajo similares al de los respecti-

7 El trabajo de Meyer *et al.* presenta la información de movilidad desagregada según período de incorporación a la fuerza de trabajo, lo que permite apreciar los cambios derivados de estructuras productivas altamente dinámicas como la brasileña. Aún así, las conclusiones alcanzadas por Bacha para el conjunto de la fuerza de trabajo son similares a la que llegan los autores para cada uno de los componentes por lo que, para simplificar el análisis, en el texto se utilizará este último preferentemente.

vos padres. Nuevamente, al igual que en la movilidad intrageneracional, la movilidad intergeneracional refleja un movimiento significativo entre campo-ciudad, pero restringido entre posiciones ocupacionales. En base a lo anterior se concluye que menos del dos por ciento puede aspirar, a partir de posiciones bajas de sus padres, a alcanzar las posiciones más altas en el mercado de trabajo y, por ende, en la escala de ingresos. Que nueve de cada diez hijos de obreros rurales quedan como obreros sin calificación y, por tanto, sólo pueden desempeñar ocupaciones manuales. Sin embargo, cuatro de cada diez de ellos pasan de ser obreros rurales a obreros urbanos.

El trabajo de Pastore (1979) [8] permite observar que una parte importante de la reducida movilidad observada en los trabajos de Bacha (1978) y Meyer *et al.* (s.f.), se explica por la influencia de las mujeres, lo que estaría reflejando la existencia de discriminación por sexo, más que escasa movilidad. Al excluirlas y reducir el análisis a los hombres que constituirían jefes de hogar, se llega a la conclusión de que existe una movilidad mayor que la señalada en los trabajos anteriores y que la misma se concentra principalmente en ambos extremos de la distribución del ingreso y de las clases sociales. Asimismo, coincide en asignar una importancia fundamental en el proceso de movilidad social a las migraciones rural-urbanas, especialmente en lo que se refiere al acceso a ocupaciones manuales en el sector industrial y en el de servicios para aquellos provenientes del campo. Encuentra también una alta movilidad en los estratos más altos, pero ésta afecta a una proporción más reducida y obedece a la creación de nuevos puestos de trabajo de alto nivel asociados con categorías de administradores, profesionales, banqueros y empresarios en estratos con altos niveles de ingreso. La movilidad en los sectores medios es menor, ya que el 50 por ciento de los ocupados en este sector está en posiciones similares a las ocupadas por sus padres. De los casos que logran moverse, la mayoría lo hace a la categoría siguiente; pero dicho movimiento implica recorrer una distancia mayor que la recorrida por los estratos más bajos [9]. Así, el 21.6 por ciento se mueve a ocupaciones con alguna calificación como ofi-

8 Al igual que el trabajo de Bacha, este estudio se basa en la información proveniente de la Encuesta de Hogares de 1973. Ambos utilizan asimismo, la jerarquización desarrollada por Valle Silva (1974), asignándole distintas denominaciones, ya que Bacha distingue entre manuales (rurales y urbanas) y no manuales, mientras que Pastore asigna clases sociales (baja, media y alta) a las distintas categorías ocupacionales. La muestra manejada por Bacha se basa a su vez en la elaboración efectuada por Costa (1977) y excede en cerca de 4 millones de individuos la trabajada por Pastore, dado que incluye el total de la fuerza de trabajo, mientras que Pastore trabaja solamente con los hombres de 20 a 64 años, jefes de hogar, excluyendo dentro de éstos aquéllos a los cuales no fue posible clasificarlos de acuerdo a alguna de las posiciones ocupacionales utilizadas.

9 De acuerdo a la valorización efectuada por Valle Silva (1974), el movimiento de un estrato a otro implica recorrer distancias crecientes en términos del valor medio atribuido a la posición social que implica cada ocupación. Así, al pasar de actividades manuales rurales a manuales urbanas no calificadas, el recorrido es de 20% el valor inicial; al pasar del último estrato al de actividades manuales urbanas calificadas, el recorrido es del 60%, y así sucesivamente.

cinistas, cajeros, mecanógrafos, etc.; el 8.7 por ciento logra moverse a ocupaciones que requieren un mayor grado de calificación como técnicos, profesores primarios o supervisores y el 3.8 por ciento logra ocupar puestos de administradores o propietarios y profesionales.

A pesar de la mayor movilidad registrada en el trabajo de Pastore, se nota también una especie de círculo vicioso referente a las posibilidades de movilidad de las clases bajas. Así, si bien se registra en promedio una incorporación muy temprana a la fuerza de trabajo, dicha incorporación prematura es mayor en aquellos individuos que provienen de familias más pobres. El 82.3 por ciento de los hijos de familias pobres comienza a trabajar antes de los 14 años y el 95 por ciento lo hace antes de los 17 años. En comparación, los hijos provenientes de familias de ingresos altos en su gran mayoría comienzan a trabajar después de los 14 años y el 45 por ciento lo hace después de los 17 años. Ello explica en parte por qué las desigualdades de ingresos son menores en las edades más bajas, dado que a esas edades los hijos de familias ricas no están todavía en la fuerza de trabajo (Hoffman y Da Silva, 1979). La incorporación prematura obedece a la necesidad de aumentar el ingreso familiar mediante la participación de un mayor número de miembros de la familia en la fuerza de trabajo.

La necesidad de incorporación prematura tiene su contrapartida en que las posibilidades de educación aparecen también discriminadas por clase social. Así, dentro de las clases de ingresos más bajos, el 79 por ciento no ha llegado a completar educación primaria y entre ellos cerca del 32 por ciento es analfabeto. En contraste, en las clases altas el porcentaje de individuos con educación primaria incompleta es del 11 por ciento y los analfabetos superan escasamente el uno por ciento; mientras que los graduados universitarios alcanzan el 40 por ciento de los mismos.

La incorporación prematura que implica, a su vez, falta de calificación, experiencia, se asocia con "status" ocupacionales inferiores. Así, el 75 por ciento de los menores de 14 años ocupa posiciones manuales en el sector rural y el 94,3 lo hace en actividades manuales sean rurales o urbanas.

La segmentación en los recorridos de los distintos estratos sociales y la influencia del proceso de urbanización se pueden apreciar también con claridad al comparar la ocupación actual de los hijos con las de sus padres. Así, el porcentaje de personas en actividades manuales rurales disminuye entre las dos generaciones del 65 al 32 por ciento, denotando una alta movilidad estructural. La situación en zonas urbanas es, sin embargo, menos clara. Si bien como reflejo del fenómeno anterior las clases medias urbanas aumentan su participación en la población total, la sociedad urbana muestra movimientos de signos opuestos. Por un lado, aumentan significativamente los estratos manuales, mientras que se registra una compensación entre los movimientos de los no manuales altos permaneciendo constante su participación en la

población urbana. Por otro, las ocupaciones no manuales inferiores (el estrato medio-medio, según Pastore) disminuyen en 12 puntos de por ciento registrando, por ende, un movimiento descendente hacia ocupaciones manuales urbanas [10].

En conclusión, si bien con diferencias importantes, tanto Bacha como Pastore sugieren que la movilidad se concentra en los extremos de la distribución del ingreso, siendo quizás la más importante la que se produce en las clases de ingresos más bajos. Dicho fenómeno se asocia con la migración rural-urbana, pero ella tiene un alcance restringido en el sentido de que el número de posiciones ocupacionales que pueden escalarse es relativamente reducido. Ambos autores coinciden, asimismo, en que el grado de éxito que tiene el individuo en el mercado de trabajo y en los niveles de ingreso alcanzados está fuertemente determinado por el origen social de los mismos. Así, los hijos de familias pobres se ven forzados a trabajar a temprana edad, no poseen la calificación necesaria y tampoco los contactos y conocimiento del mercado de trabajo que serían necesarios para una mejor incorporación. Desgraciadamente, el paso del tiempo en el mercado de trabajo no logra subsanar en iguales condiciones que los demás individuos provenientes de familias de ingresos más altos estas deficiencias originales y, en definitiva, el resultado es la existencia de un conjunto de ciclos de ingresos por edades más que una curva promedio para la sociedad.

V. EVOLUCION DE LAS REMUNERACIONES

Se desprende del análisis anterior que si bien los ingresos de los grupos más pobres han crecido en términos absolutos, lo han hecho en proporción inferior al resto de los grupos sociales. Ello ha implicado un aumento del grado de concentración de la distribución de los ingresos, pero acompañado por una alta movilidad en los extremos de la distribución, aunque fundamentalmente concentrada en los grupos que se desplazan geográficamente del campo a la ciudad. Cabe examinar qué otros indicadores nos permitirían comprobar la evolución que se desprende de las cifras disponibles, no siempre muy confiables, de distribución del ingreso. Para ello resulta necesario examinar la evolución de las remuneraciones al trabajo y, especialmente, de los salarios.

En primer lugar, cabe indagar qué ha estado ocurriendo en América Latina con los salarios mínimos, ya que ellos en alguna medida deberían se indicativos de los salarios de base o de entrada a los mer-

10 El autor agradece a Edmar Bacha por este comentario que, utilizando los mismos datos de Pastore, contribuye a calificar conclusiones como las alcanzadas por ese autor, en el sentido de que es incuestionable que los cambios ocurridos van encaminando a la sociedad brasileña hacia una sociedad de clase media.

cados de trabajo [11] y, por otro lado, se asocian con un grado mínimo de satisfacción de necesidades básicas del núcleo familiar [12]. Asimismo, y aun cuando su cobertura no es total, de acuerdo a estudios efectuados (PREALC, 1979) los mismos cubren al menos al 55 por ciento de los asalariados de ingresos bajos, lo que significa una cobertura del 88 por ciento del total de obreros y empleados no agrícolas.

Se ha logrado reunir información sobre evolución de salarios mínimos para el período 1966-77 en doce países de la región, los que representan un alto porcentaje de la fuerza de trabajo total. La información disponible presenta dificultades acerca de su homogeneidad, lo que dificulta su comparación tanto entre países, como a través del tiempo para un mismo país. No obstante estas limitaciones, la misma puede resultar indicativa de la evolución de los salarios mínimos. En nueve de los trece países considerados, el salario mínimo decrece en términos reales entre 1966 y 1977; en tres aumenta y en uno se mantiene prácticamente inalterado. Es decir, en el 69 por ciento de los países considerados, el poder adquisitivo de los salarios mínimos se deteriora durante la última década (véase cuadro 9).

Existe también, para los mismos países, información sobre salarios efectivamente percibidos en la industria manufacturera. Los mismos indican que el deterioro en términos reales es menor que el registrado en los salarios mínimos, ya que sólo en cuatro de los trece países se observa una tendencia decreciente, en seis de ellos una tendencia ascendente y en los tres restantes se mantienen prácticamente constantes. La contrastación de las tendencias de los salarios mínimos con los salarios efectivamente percibidos en la industria manufacturera indica que el salario mínimo es cada vez menos representativo del promedio de los salarios industriales. Así, para doce países en los cuales se pudo hacer la comparación del grado de representatividad de los salarios mínimos, se llega a la conclusión de que en nueve de ellos ha ido perdiendo significación en el período considerado. En algunos casos, como en Chile, Costa Rica y Brasil, la pérdida de representatividad del salario mínimo con respecto al salario medio pagado en la industria manufacturera ha sido del orden del 40 por ciento. De los tres países restantes, Uruguay, México y El Salvador, sólo en El Salvador se nota un aumento de representatividad del salario mínimo, mientras que en los dos primeros el porcentaje se mantiene relativamente constante (véase cuadro 10).

11 Tal parece ser el caso en Brasil, según Bacha y Taylor (1978). De acuerdo al análisis de regresión efectuado por los autores, la elasticidad de la tasa de salarios mediana con respecto al salario mínimo es aproximadamente 0.5.

12 De acuerdo a un estudio efectuado por el PREALC (1979), la relación entre el salario mínimo y una canasta de consumo básico alrededor de 1970, varía entre 0.60 y 1.20 para ocho países de la región.

Cuadro 9 — América Latina: Evolución de los salarios reales 1966-77 [a]
(Indices base: 1970 = 100)

País	*Concepto*	*1966*	*1967*	*1968*	*1969*	*1970*	*1971*	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*
Argentina	Sm	130.5	102.6	87.6	103.3	100.0	106.7	95.2	111.9	136.4	102.0	52.9	50.9
	Si	104.2	106.1	94.0	96.5	100.0	102.0	94.2	103.0	106.9	104.8	60.3	54.5
	Sc	101.7	104.5	95.5	97.2	100.0	101.1	93.0	103.0	107.8	108.7	55.0	54.2
	Sa(m)	93.4	96.5	87.7	90.8	100.0	113.6	103.1	115.4	132.5	122.8	68.0	61.8
Brasil [b]	Sm	109.0	110.5	111.7	105.3	100.0	104.6	110.5	113.5	101.2	104.7	103.5	104.1
	Si(1)	91.7	95.7	98.9	103.7	100.0	100.6	119.8	123.0	124.4	—	—	—
	Si(2)	—	—	95.4	96.8	100.0	106.0	117.8	128.0	124.9	134.8	136.4	—
	Sc	—	—	116.3	101.1	100.0	102.8	107.3	109.0	112.9	119.7	132.6	138.8
	Sa	106.5	111.2	105.6	99.1	100.0	107.5	114.0	136.4	147.7	151.4	144.9	—
Colombia	Sm	109.1	100.7	95.1	96.7	100.0	91.8	96.6	85.7	96.0	96.6	92.6	95.7
	Si	83.4	85.2	88.5	88.1	100.0	98.6	87.9	87.2	83.2	80.1	83.4	82.0
	Sc	109.8	107.7	108.9	101.7	100.0	104.0	—	—	—	—	—	—
	Sc [c]	—	—	—	—	—	100.0	96.5	90.9	89.6	97.5	94.2	89.5
	Sa	73.9	76.5	80.7	98.4	100.0	—	—	—	—	—	121.3	140.8
	Sa(m)	103.6	95.7	90.5	94.4	100.0	91.8	97.0	83.9	115.1	121.7	116.1	120.1
Costa Rica	Sm	100.3	99.1	97.7	102.0	100.0	104.0	102.1	95.4	88.6	88.2	94.6	97.7
	Si	81.2	86.5	91.1	96.4	100.0	104.3	107.6	105.1	99.2	102.3	113.8	127.5
	Sc	—	—	—	—	100.0	102.4	105.9	99.2	90.5	94.1	103.8	115.2
	Sa	—	—	—	—	—	100.0	98.7	95.2	87.8	88.3	101.6	116.0
	Sa(m)	100.4	99.2	98.1	102.3	100.0	104.2	103.1	99.6	100.8	102.7	118.1	—
Chile	Sm	108.1	125.8	103.2	103.2	100.0	108.1	100.0	66.1	62.9	69.4	77.4	90.3
	Si	77.0	84.9	88.9	93.7	100.0	121.4	126.2	80.2	70.6	68.3	82.5	105.5
	Sc [c]	—	97.8	100.0	100.0	100.0	132.5	146.1	81.0	59.0	63.9	84.2	118.9
	Sa(m)	86.1	83.3	80.6	80.6	100.0	136.1	155.5	111.1	108.3	119.4	133.3	155.6
Ecuador	Sm	—	—	111.7	105.0	100.0	115.3	106.8	94.7	119.3	118.2	120.2	106.3
	Si	79.8	82.0	86.2	98.2	100.0	104.2	114.0	113.7	114.1	122.0	117.0	—
	Sa(m)	—	—	111.8	105.1	100.0	92.2	85.6	75.8	97.1	88.7	102.4	90.7
El Salvador	Sm	100.0	105.2	102.1	103.1	100.0	96.9	97.9	117.7	126.0	128.1	119.8	107.3
	Si	93.3	96.4	98.4	99.5	100.0	98.4	99.5	99.5	95.9	74.6	88.6	85.0
	Sc	100.8	94.7	98.5	91.7	100.0	100.0	109.8	114.4	101.5	—	—	—
	Sa(m)	107.4	105.9	102.9	102.9	100.0	97.1	98.5	100.0	100.0	91.2	98.5	92.6

País	*Concepto*	*1966*	*1967*	*1968*	*1969*	*1970*	*1971*	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*
Guatemala	Sm	106.4	106.4	104.3	102.1	100.0	100.0	100.0	87.2	91.5	80.9	72.3	63.8
	Si	96.2	98.1	100.0	101.9	100.0	101.0	101.0	88.5	76.9	70.2	69.2	65.4
	Sc [c]	107.3	112.9	112.3	113.2	100.0	98.3	94.0	83.0	85.5	79.0	—	—
	Sa(m)	—	—	—	—	—	—	—	—	100.0	88.5	76.9	69.2
México	Sm	89.1	86.5	96.0	92.7	100.0	94.8	107.3	95.9	111.8	112.2	120.2	126.1
	Si	92.7	95.5	98.5	100.0	100.0	103.1	103.8	104.3	107.8	112.9	123.1	124.5
	Sc	86.0	90.9	85.0	86.3	100.0	109.9	96.5	115.9	128.7	122.9	—	—
	Sa(m)	84.8	82.3	93.1	90.0	100.0	94.9	106.7	101.0	110.8	111.5	124.8	123.6
Panamá	Sm	108.4	107.2	104.8	103.6	100.0	97.6	116.9	109.6	100.0	97.6	95.2	88.0
	Si	92.6	95.5	96.6	99.4	100.0	97.7	98.3	97.2	93.2	97.2	99.4	99.4
	Sc(m)	81.6	80.0	84.0	103.2	100.0	98.4	92.8	87.2	83.2	82.4	80.8	74.4
	Sa(m)	107.7	107.7	105.1	102.6	100.0	97.4	156.4	146.2	143.6	141.0	138.5	128.2
Perú	Sm	94.0	91.0	90.0	84.7	100.0	99.7	104.5	102.9	104.6	97.0	89.4	78.7
	Si	99.1	—	93.1	98.1	100.0	100.0	115.5	129.4	137.1	117.0	111.5	98.2
	Sc	109.5	—	109.5	118.5	100.0	108.4	110.8	119.7	116.5	136.0	118.7	98.4
	Sa(m)	100.9	94.5	91.4	97.8	100.0	111.2	109.1	112.1	102.0	105.5	101.6	88.8
Uruguay [d]	Sm	—	—	—	—	100.0	127.9	114.4	118.3	120.2	114.4	105.8	91.3
	Si	—	106.3	98.6	104.7	100.0	103.2	86.8	84.0	83.5	75.7	68.5	58.8
	Sc	—	115.6	97.2	105.8	100.0	127.4	111.0	115.3	117.6	102.8	93.0	80.5
	Sa	69.4	60.1	93.6	97.1	100.0	93.6	69.4	69.9	71.1	73.4	67.1	74.6
	Sa	—	—	90.1	96.2	100.0	106.9	86.8	81.2	87.8	86.0	90.2	70.4
Venezuela	Sm	—	—	—	—	—	—	—	—	100.0	90.8	84.3	78.2
	Si	89.4	93.6	100.0	95.0	100.0	103.0	107.3	103.0	112.0	116.4	111.1	98.3

Fuente: PREALC, en base a informaciones de cada país. Véanse anexos II y III.

a Salarios a precios de 1970. Deflactados por índices de precios al consumidor respectivos:
Sm = Salario mínimo urbano.
Si = Salario medio industria manufacturera.
Sc = Salario de la construcción.
Sa = Salario agrícola
(m) = Tasas mínimas; si no se indica son promedios.

b Las series 1) y 2) fueron calculadas en base a los salarios a) y b) del cuadro de Brasil, anexo II.

c Subgrupo salarios del índice del costo de la construcción respectivo.

d La primera serie de salarios agrícolas proviene de las cifras nominales del cuadro de Uruguay, la segunda del índice del Banco Central.

Cuadro 10 — América Latina: Evolución de las relaciones entre los salarios mínimos, industriales, agrícolas y de la construcción, 1966-77

Países	*Si/Sm*			*Sa/Sm* [b]			*Sc/Sm*			*Sa/Si*		
	1966-67	*1971-72*	*1976-77*	*1966-67*	*1971-72*	*1976-77*	*1966-67*	*1971-72*	*1976-77*	*1966-67*	*1971-72*	*1976-77*
Argentina	1.37	1.46	1.67 [a]	0.86	1.12	1.30 [a]	1.46	1.57	1.70 [a]	0.62	0.77	0.78 [a]
Brasil	2.79 [b]	3.27	4.08 [a]	0.60	0.64	0.89 [a]	1.04 [b]	1.02	1.36	0.21 [b]	0.20	0.22 [a]
Colombia	2.49	3.05	3.72	1.04	—	1.56	1.00 [c]	1.04	0.97	0.42	—	0.58
				0.64	0.67	0.85				0.26	0.22	0.31
Costa Rica	1.46	1.72	2.18	—	1.04	1.22	—	1.43	1.61	—	0.58	0.56
				0.74	0.74	0.89 [a]				0.51	0.42	0.44 [a]
Chile	1.40	2.49	2.30	0.42	0.83	1.00	1.00 [cd]	1.57	1.42	0.30	0.34	0.43
Ecuador	1.79 [b]	2.07	2.10 [a]	0.75 [b]	0.60	0.64	—	—	—	0.42 [b]	0.29	0.29 [a]
El Salvador	1.86	2.04	1.44	0.73	0.73	0.59	1.31	1.48	1.10 [e]	0.39	0.35	0.41
Guatemala	2.01	2.22	2.16	—	—	0.60	1.00 [c]	0.93	0.93 [f]	—	—	0.28
México	2.20	2.09	2.05	0.70	0.73	0.74	1.34	1.35	1.48 [f]	0.32	0.35	0.36
Panamá	1.86	1.93	2.32	0.47	0.56	0.68	1.13	1.34	1.28	0.25	0.26	0.29
Perú	2.05 [g]	2.05	2.43	0.60	0.61	0.64	2.20 [g]	2.03	2.43	0.30 [g]	0.30	0.26
Uruguay	—	1.00 [c]	0.83	—	1.11	1.14	—	1.00 [c]	0.90	1.00 [cd]	1.27	1.59
Venezuela	—	—	3.29	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Fuente: PREALC en base a los cuadros de cada país. Véanse anexos 2 y 3.
a 1975-76.
b 1968-69.
c Relación entre índices nominales. Indice base 1966-67 = 1.00, excepto cuando se indica otro año
d 1967-68.
e 1974.
f 1974-75.
g 1966.

El hecho de que aumente la dispersión entre los salarios mínimos y los salarios medios pagados en la industria manufacturera no indica claramente qué está pasando con la distribución de los ingresos del trabajo, sino que compara el salario de base legal con el efectivamente percibido por uno de los grupos asalariados que se ubica en los sectores de mayor productividad y que, por lo general, registra un mayor grado de organización. Por ello, lo relevante para el análisis sería observar las tendencias registradas en el mismo período en otros sectores de trabajadores, especialmente aquellos de menor remuneración que se asocian con ocupaciones de menor productividad y con menor organización. En particular, cabría analizar el comportamiento de los salarios en zonas agrícolas y en actividades de baja productividad como construcción y servicios personales en las áreas urbanas. Las limitaciones en la disponibilidad de información son aun mayores que las que se confrontan para el resto de los salarios, ya que las características de las mismas de presentar alta inestabilidad y fluctuación en los ingresos percibidos conducen, por lo general, a obtener datos de remuneraciones nominales que no necesariamente son efectivas, o tasas por hora que dependen en definitiva del número de horas trabajadas. No obstante, y por lo que ellas valgan, conviene revisar la escasa y fragmentaria información disponible.

Se dispuso de información sobre salarios agrícolas en doce países de la región. En diez de los mismos se nota una reducción de las diferencias entre los salarios agrícolas y los salarios mínimos urbanos. Sin embargo, cuando la comparación de los salarios agrícolas se efectúa con salarios industriales efectivamente pagados, en sólo cuatro de los doce países se registra una disminución significativa en el diferencial existente. Situación similar ocurre cuando se comparan los salarios pagados en la industria de la construcción para los diez países en que se obtuvo información. En este caso, en seis de los diez países se registra un aumento en la relación entre salarios pagados en la construcción y salarios mínimos legales. Nuevamente, cuando la comparación se efectúa con los salarios medios industriales, en tres no se registran variaciones significativas, en cinco disminuyen y en los dos restantes los aumentos se mantienen. Ambas observaciones tienden a señalar en la misma dirección comentada acerca de que la evolución favorable del coeficiente puede ser de hecho el reflejo del deterioro y pérdida de significación de los salarios mínimos, más que un aumento en los salarios reales o cambios en las condiciones de los mercados del trabajo. Para ello, sin embargo, se necesitaría explorar con mayor cuidado la información disponible y desagregar los índices de salarios pagados (véanse cuadros 5 y 10).

Desafortunadamente, la información requerida no se encuentra disponible para diversos países y, al igual que para la distribución del ingreso, conviene al menos ejemplificar con lo que ha estado ocurriendo en el caso de Brasil. En dicho país, el coeficiente entre ingresos per-

cibidos por los trabajadores agrícolas y el salario mínimo legal experimentó un aumento pasando de 0.60 en 1966 a 0.89 en 1976. Esto ha dado lugar a que se interprete que en dicho país han estado ocurriendo cambios de importancia en la distribución de la fuerza de trabajo y que de hecho se ha estado integrando el mercado al tenderse a igualar las tasas de salarios prevalecientes en zonas rurales con las tasas de salario de base en el mercado de trabajo urbano.

Dicho efecto puede, sin embargo, estar en alguna medida sobreestimando los cambios ocurridos en el mercado de trabajo brasileño. Por un lado, al compararse la evolución de los salarios agrícolas con los salarios pagados en la industria manufacturera en lugar de los mínimos, la proporción, en vez de aumentar, disminuye. Así, entre 1966 y 1976 el coeficiente pasa de 0.24 a 0.21, mientras que como se menciona más arriba en la comparación con el salario mínimo el coeficiente pasa de 0.60 a 0.87. Por otro lado, los salarios mínimos reales en el caso de Brasil han estado decreciendo y en alguna medida el aumento del coeficiente podría estar reflejando más este hecho que un aumento efectivo en el poder adquisitivo de los salarios rurales. Al respecto, un estudio recientemente efectuado por Bacha (1978 b) señala que en el área de Sao Paulo, donde el proceso de capitalización del sector rural ha sido más acelerado que en el resto del país, la evolución del salario de los trabajadores rurales entre 1948 y 1978 puede subdividirse en dos subperíodos, 1948-66 y 1967-78, dentro de los cuales se ha mantenido constante si se lo deflacta por el índice del precio del producto agrícola, siendo los salarios en el último subperíodo 30 por ciento mayores que en el primero. De hecho, se observa un salto entre 1963-64 y 1967-68 que se relaciona con el cambio en la legislación laboral más que con el juego de las fuerzas del mercado en el sector rural. Esta relativa estabilidad del salario-producto es particularmente importante, dado que el salario rural deflactado por un índice de precios más general muestra un aumento significativo durante el período y especialmente durante la última década. Dicho aumento puede explicarse, en parte, nuevamente por el establecimiento de una nueva legislación de salarios mínimos entre 1963 y 1967 y, en parte, por el dramático aumento de los términos de intercambio de los productos agrícolas.

No obstante lo anterior, parece claro que ha estado ocurriendo un acercamiento entre los salarios agrícolas y los mínimos urbanos y, simultáneamente, una menor representatividad de los salarios mínimos urbanos con respecto al promedio pagado en la industria manufacturera. Esto estaría sugiriendo un aumento en la dispersión de los salarios urbanos. Información disponible para Brasil señala precisamente que éste es el tipo de fenómeno que se ha estado registrando en la última década, ya que en los distintos sectores el aumento de las remuneraciones de los trabajadores más calificados excede largamente el registrado por los sectores no calificados. Así, en la construcción civil se registra un aumento en la remuneración de los obreros especializados de

7.5 por ciento por año en el período 1968-77, mientras que los no especializados incrementaron su ingreso en 2.0 por ciento anual. En el sector manufacturero de acuerdo a Bacha y Taylor (1978), los técnicos y personal de mayor rango burocrático aumentan sus ingresos en el período 1966-72 en 7.2 por ciento por año, mientras que los obreros no calificados registran una reducción en sus ingresos del 1.3 por ciento y los calificados y semicalificados aumentan en 2.9 por ciento. Asimismo, cuando se compara la evolución del índice de los salarios medios con el índice de la mediana de los mismos ingresos, se observa que dicho porcentaje aumenta en el período 1966-73 en 24 por ciento en la industria manufacturera y en 29 por ciento en el comercio y los servicios. Todo ello tiende a sugerir que el grado de dispersión de los salarios urbanos está aumentando [13].

Quedan, sin embargo, por aclarar una serie de dudas teóricas y empíricas acerca del funcionamiento de los mercados de trabajo en economías en desarrollo. Se plantean, en primer lugar, la necesidad de interpretar el significado de la pérdida de representatividad de los salarios mínimos con respecto a los salarios medios de la industria manufacturera. Al respecto, pueden presentarse interpretaciones que varían desde suponer una alta inelasticidad de los segundos con respecto a los primeros, debido tanto a la presencia de un excedente de mano de obra dispuesto a trabajar por ingresos menores al mínimo, como por la capacidad de evadir su fiscalización; hasta las que suponen una elasticidad casi perfecta, la que respondería a la influencia de la fijación de salarios mínimos en el proceso de negociación salarial mediante el reconocimiento por parte del Estado de un cierto nivel de conflicto entre trabajadores y empresarios [14]. Desde un punto de vista de políticas, la primera interpretación conlleva a disminuir el posible papel de la política de salarios mínimos, mientras que la segunda le asigna una importancia significativa en la determinación de salarios.

La pérdida de representatividad de los salarios mínimos obedece a causas diversas y entre ellas, quizás las de mayor importancia, están poco relacionadas con el funcionamiento del mercado de trabajo o el proceso de determinación de salarios. Así, para un alto número de países de la región los sistemas de fijación de salarios mínimos respondían a situaciones de estabilidad de precios, hoy día inexistentes. Para aquéllos donde la inflación constituye un elemento inseparable de la evolución económica pasada, los salarios mínimos se determinan fundamentalmente en función de consideraciones macroeconómicas y, en espe-

13 Evidencia disponible para México señala que la dispersión de remuneraciones por tamaño de establecimiento también ha tendido a aumentar. Así, entre 1965 y 1975, las remuneraciones medias de los establecimientos entre 6 y 50 ocupados crecieron en 1.9% por año, mientras que las de los establecimientos de 251 y más lo hicieron al 4.05% (PREALC, 1978 b).

14 En un trabajo reciente Souza y Baltar (1979) sostienen no sólo esta interpretación, sino que además argumentan que el salario mínimo sirve como parámetro que orienta las remuneraciones de los trabajadores no calificados ocupados en los sectores no organizados.

cial, de acuerdo al efecto esperado sobre los precios internos. Es obvio que dentro de las primeras se incluyen los posibles efectos sobre el empleo y las tasas de ganancia, pero juegan un papel secundario en la determinación de los salarios mínimos.

Independiente de los factores que usualmente se consideran en el proceso de fijación de salarios mínimos, continúa siendo materia de debate teórico y empírico el efecto de distintos niveles y reajustes de los mínimos sobre la tasa de salarios. Para ello se requiere continuar la investigación, especialmente empírica, en torno a algunas cuestiones fundamentales. La primera, se refiere a la elasticidad de sustitución existente para mano de obra no calificada y la capacidad de evasión de aplicación de la legislación laboral de los sectores modernos. Un aspecto relacionado se refiere a la relación entre niveles y variaciones de los mínimos y la tasa de salarios. Si la tasa de salarios se ubica muy por encima de los mínimos, es probable que el efecto de la fijación de los mínimos sea menos importante dada la flexibilidad que determina la existencia de tal diferencial. La segunda se refiere a la influencia de los mínimos en la negociación salarial. Ello conlleva, a su vez, a analizar la organización sindical prevaleciente, los convenios alcanzados y el grado de implementación de dichos convenios.

En segundo lugar, resulta importante determinar el tipo de vinculación que existe, si es que alguna, entre los ingresos de los trabajadores rurales y los no incorporados en actividades urbanas modernas con los salarios de base pagados en los sectores modernos. Al respecto, existe una serie de teorías, muchas de ellas contradictorias que van desde establecer relaciones unívocas entre excedentes de mano de obra y tasa de salarios (Macedo y García, 1978), hasta otras que plantean la indeterminación de la fijación de salarios en un rango que fluctúa entre el aumento de productividad de los sectores modernos y la capacidad de subsistencia y reproducción de la fuerza de trabajo (Souza, 1978). La evidencia disponible para América Latina parece sugerir que aun cuando los ingresos de las personas ocupadas fuera de los sectores modernos pueden influenciar la determinación de los salarios de base, su efecto sobre la estructura y, por ende, sobre el grado de dispersión no parece ser importante. Aún más, los estudios disponibles sobre diferenciales de ingreso permiten señalar que aun para características personales similares existen diferenciales significativos que obedecen al hecho de estar o no ocupados en los sectores modernos (Souza-Tokman, 1978).

La explicación de por qué existe este tipo de relación entre excedentes de mano de obra, ingresos en los sectores no modernos y nivel y dispersión de la estructura de salarios en los sectores modernos, debe buscarse en el funcionamiento mismo del sistema económico que genera y perpetúa condiciones de segmentación en los mercados de trabajo. Para entender la operación de dichas condiciones se requiere analizar el funcionamiento de los mercados, no sólo de trabajo sino tam-

bién de capital en los sectores dominantes de las economías semicapitalistas. En definitiva, se necesita aclarar en qué medida el excedente de mano de obra y los ingresos que obtienen las personas ocupadas fuera de los sectores modernos, tanto en áreas rurales como en el sector informal urbano, influencian la determinación de salarios en el mismo.

Desde un punto de vista teórico gran parte del excedente de mano de obra existente en las economías latinoamericanas no parece estar excluido temporariamente del sector moderno, sino permanentemente. Ello se debe fundamentalmente a que dada la naturaleza del progreso técnico, el sistema de producción capitalista no requiere para su existencia de un excedente de mano de obra de tal magnitud y, por lo tanto, deja de ser condición necesaria para el funcionamiento del mismo. Por otro lado, la evidencia empírica disponible sugiere que el progreso técnico en los sectores modernos ha estado seguido por aumentos de salarios más que por reducciones de precios. Los aumentos en la productividad, dada una cierta movilidad del capital, deberían ser absorbidos por aumentos de salarios o por reducciones de precios; de otra manera, el aumento de la tasa de ganancias provocaría movimientos de capital, dada la tendencia a la igualación de las tasas de ganancia. Bajo condiciones de oligopolio, las tasas de ganancia pueden ser diferentes, pero aun en este caso, la información muestra que los aumentos de productividad han resultado, al menos en parte, en la forma de mayores salarios [15] (Webb, 1977).

Para explicar por qué esta situación prevalece en contradicción con la existencia de un excedente de mano de obra se pueden presentar diferentes argumentos que han sido explorados en la literatura (Tokman, 1978). Primero, factores institucionales, principalmente la acción de los sindicatos, pero también la intervención del Gobierno, determinan la segmentación en el mercado de trabajo que resulta en una restricción en la movilidad de mano de obra. Este argumento asigna la responsabilidad principal por las imperfecciones del mercado a la existencia de una aristocracia obrera y es, en cierta medida, compartido aunque por razones muy disímiles, tanto por los autores relacionados con la escuela neoclásica (Harberger, 1971; Nelson, 1971) como por aquellos que más recientemente desarrollan el pensamiento de segmentación del mercado de trabajo en la escuela "radical" americana (Gordon, 1972; Edwards, Reich y Gordon, 1975). En los últimos, la segmentación se asocia con la necesidad de controlar la mano de obra, proceso que se logra mediante la fragmentación de la misma, lo que a su vez resulta en definitiva en un efecto similar a la existencia de barreras institucionales a la movilidad. El argumento de las barreras ins-

15 Tal como señala Webb (1977), este aumento en los salarios reales de los sectores modernos ocurren *a pesar* de políticas de salarios represivas o neutrales generalmente seguidas en los países en desarrollo. Ellos son causados por la interacción de la estructura económica y los objetivos políticos que favorecen a los trabajadores de los sectores modernos.

titucionales tiende a olvidar que de hecho el poder monopólico ejercitado por algunos sindicatos sigue y no precede la estructura del mercado de trabajo actual; en otras palabras, es un efecto y no su causa.

Segundo, se argumenta fundamentalmente dentro del marco de análisis neoclásico que los diferenciales de salarios se deben a diferentes niveles de calificación y diferentes requerimientos de los puestos de trabajo (Becker, 1967; Mincer, 1970). Sin embargo, el análisis empírico muestra que los diferenciales de ingreso entre los sectores sólo se explican parcialmente por las diferencias en capital humano y que para iguales calificaciones las diferencias sectoriales son del orden del 50 por ciento (Souza-Tokman, 1976 y 1978).

Las causas principales de la existencia de dichos diferenciales deben encontrarse dentro del sector moderno. Por un lado, para las empresas que operan en él mismo, la consideración principal en relación a la mano de obra es la estabilidad de una gran parte de su fuerza de trabajo, para obtener lo cual están dispuestos a pagar tasas de salarios más altas [16]. Este objetivo se combina con la habilidad para pagar, dado que la mayor intensidad de capital con que operan usualmente reduce la participación de la mano de obra en el total del ingreso. Existen explicaciones secundarias que refuerzan el comportamiento de los salarios en los sectores modernos y que se relacionan con el hecho de que reducciones de precios en mercados que operan bajo condiciones oligopólicas llevarían a alta inestabilidad, con la ventaja política de mantener buenas relaciones industriales y con el sesgo hacia arriba que introduce la mayor movilidad internacional del personal jerárquico (Arrighi, 1970; Bienefeld, 1974).

En suma, la evidencia disponible en materia de salarios sugiere una serie de preguntas adicionales, pero, en definitiva, parece estar indicando que la existencia del excedente de mano de obra puede estar afectando los niveles de salarios en los sectores modernos. Dicha relación, sin embargo, no es directa, ya que junto con cambios en los ingresos de los sectores no incorporados se está produciendo un aumento significativo en la dispersión, y los salarios medios son crecientemente menos representativos. El análisis de la relación entre ambas variables debería profundizarse observando qué está ocurriendo con los salarios de base en los sectores modernos y su relación con los ingresos percibidos, tanto en sectores informales urbanos como en áreas rurales. Tal como se señala en diversos estudios, existe una ligazón entre dichos salarios, pero también existen diferenciales entre los mismos que no están suficientemente explicados. Más aún, la relación entre los salarios de base y la estructura no obedece principalmente a la existencia del excedente de mano de obra ni a los ingresos percibidos por

16 La necesidad de estabilizar la mano de obra con respecto a los bienes de capital no es inconsistente sino que, puede ser adicional a la necesidad de fragmentación de la fuerza de trabajo para controlarla argumentada por los autores de la escuela "radical" americana.

dicho excedente, sino más bien a las características del proceso de acumulación de los sectores modernos y al aumento de productividad que se registra en él mismo. Por ello, si bien no se opera en mercados de trabajo perfectamente separados sino solamente segmentados, la incidencia de la existencia de excedente de fuerza de trabajo sólo opera en la determinación de las remuneraciones en los sectores modernos por vía indirecta, estableciendo una restricción al crecimiento de los salarios de base, pero sin afectar la dispersión de los mismos y, por lo tanto, el promedio prevaleciente. De hecho, se llegaría a la conclusión paradojal, aunque no sorprendente, de que la estructura de los mercados de capitales al afectar de manera directa la asignación de la inversión y, por ende, los aumentos de productividad que se registran en los distintos estratos de los sectores modernos, es el factor de mayor importancia en la determinación de la dispersión de salarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALTIMIR, O. (1978), *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Santiago, CEPAL.

ARRIGHI, G. "International Corporations, Labour Autocracies and Economic Development in Tropical Africa" en *Imperialism and Underdevelopment*, 1970, y en Arrighi, G. y Saul, J., *Essays on the Political Economy of Africa*, Nueva York, Monthly Review Press, 1973.

BACHA, E. y L. TAYLOR (1978), "Brazilian Income Distribution in the 1960's: 'Facts', Model Results and the Controversy" en *Journal of Development Studies*, 14 (3), abril.

BACHA, E. (1979), *A First Approximation to Occupational Mobility in Brazil*, Brasilia, *Universidade de Brasilia* (mimeo).

——— (1978), *The Real Wage in Southern Brazil from 1946 to 1977*, Brasilia (mimeo).

BECKER, G. (1967), *Human Capital and the Personal Distribution of Income*, Nueva York.

BIENEFELD, M. (1974), *Notes on the "Theory of Wages" and on Unequal Exchange*, Sussex Institute of Development Studies.

CEPAL (1977), *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, Santiago, CEPAL.

COSTA, R. (1977), *Mobilidade social. Algunos resultados empíricos para o Brasil*, Río de Janeiro, IBGE (mimeo).

EDWARDS, R. C., REICH, M., GORDON, D. M., eds. (1975), *Labor Market Segmentation*, Lexington, Lexington Books.

GORDON, D. M. (1972), *Theories of Poverty and Underemployment*, Lexington, Lexington Books.

HARBERGER, A. (1971), "Cálculo del costo social de sustitución de la mano de obra", en *Revista Internacional del Trabajo*, 83 (6), jun.

HOFFMAN, R., DA SILVA, J. G. (1979), *Desigualdade e estratificação social*, Sao Paulo (mimeo).

MACEDO, R., GARCÍA, M. E. (1978), *Observações sobre a politica brasileira de salario mínimo*, Sao Paulo, Universidade de São Paulo, Instituto de Pesquisas Economicas.

MALAN, P. (1978). *Distribução de renda e desenvolvimiento: Novas evidencias e uma tentativa de clarificação de controversia no Brasil*, Río de Janeiro, Escola Superior de Guerra (mimeo).

MEYER, D. R. *et al., Mobilidade ocupacional - Um estudo das transformações da estrutura ocupacional brasileira,* Río de Janeiro, IBGE, División de Indicadores Sociales, s. f. (mimeo).

MINCER, J. (1970), "The Distribution of Labor Incomes: A Survey with Special Reference to the Human Capital Approach", en *Journal of Economic Literature* 8 (1), marzo.

MOLINA, S., PIÑERA, S. (1979), *La pobreza en América Latina: Situación, evolución y orientaciones de políticas,* Santiago, CEPAL.

MORLEY, S. (1978), *The Effect of Changes in the Population on Several Measures of Income Distribution,* Vanderbilt University (mimeo).

NELSON, R., SCHULTZ, T. P.; SLIGHTON, R. (1971), *Structural Change in a Developing Economy: Colombia's Problems and Prospects,* Princeton, Princeton University Press.

PASTORE, J. (1979), *Desigualdade e mobilidade social no Brasil,* Sao Paulo, T. A. Quiroz Editor Ltda.

----- (1978), *Social Mobility Trends in Brazil,* Sao Paulo, Universidade de Sao Paulo (mimeo).

PREALC (1979), *Los asalariados de bajos ingresos en América Latina,* Santiago, PREALC.

------ (1976), *El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas,* Santiago.

SHEEHAN, G., HOPKINS, M. (1978), *Basic Needs Performance: An Analysis of Some International Data,* Ginebra, OIT, WEP Economic and Social Synthesis Programme Nº 9.

SIMONSEN, M. H. (1978), "Desigualdade e mobilidade social" en *Jornal do Brasil,* mayo 14.

SOUZA, P. R., BATTAR, P. E. (1979), *Salario mínimo e taxa de salarios no Brasil,* Campinas, UNICAMP (mimeo).

Souza, P. R., TOKMAN, V. E. (1978), "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas" en *El Trimestre Económico* 45 (179), jul-sept.

SOUZA, P. R. (1978), *Salario e mão-de-obra excedente,* Campinas, UNICAMP (mimeo).

SOUZA, P. R., TOKMAN, V. E. (1976), "El sector informal urbano en América Latina" en *Revista Internacional del Trabajo* 94 (3), nov.-dic.

SUPPLICY, E. M. *et al.* (1978), "Economistas Contestam Simonsen" en *Folha do Brasil,* mayo.

TOKMAN, V. E. (1978), "Las relaciones entre los sectores formal e informal" en *Revista de la CEPAL,* primer semestre.

VALLE SILVA, N. (1974) *Posiçao social das ocupações,* Río de Janeiro, IBGE (mimeo).

WEBB, R. (1977), "Wage Policy and Income Distribution in Developing Countries" en Frank, C. y Webb, R. eds., *Income Distribution and Growth in the Less Developed Countries,* Washington, The Brokings Institution.