9

COLECCION

estudios

CIEPLAN

R. FFRENCH-DAVIS / EL EXPERIMENTO MONETARISTA EN CHILE

J. P. ARELLANO / POLITICA DE VIVIENDA POPULAR

P. MELLER / MERCADO DEL TRABAJO Y MERCADO DE LAS PAPAS

O. MUÑOZ / ECONOMIA MIXTA DE PLENO EMPLEO

A. FOXLEY / CONDICIONES PARA UNA DEMOCRACIA ESTABLE

COLECCION ESTUDIOS CIEPLAN Nº 9
DICIEMBRE DE 1982, PP. 139-169
ESTUDIO Nº 69

ALGUNAS CONDICIONES PARA UNA DEMOCRATIZACION ESTABLE: EL CASO DE CHILE *

ALEJANDRO FOXLEY

INTRODUCCION

Este ensayo representa un intento de explorar algunas de las condiciones para la democratización en el caso chileno, a partir de una situación autoritaria. El ensayo se refiere más a los factores necesarios para consolidar establemente una democracia renovada y profundizada, que a los problemas específicos de la transición. Estos no son tratados sistemáticamente en este trabajo, aunque no se ignoran completamente.

El trabajo comienza, en la sección I, con una discusión de por qué el tema de la democratización, que surge desde las filas de la oposición, termina cobrando vigencia como proyecto a futuro del mismo régimen autoritario. Se analiza el papel del modelo económico como el instrumento en el cual se confía para generalizar los beneficios económicos a grupos mayoritarios de la población, creándose de esa manera un consenso creciente y estable que haría posible la transición a la democracia. Se estudian los factores que hacen fracasar las políticas económicas y su negativa repercusión sobre las posibilidades de construir un nuevo consenso social a partir de ellas. De hecho, el rígido modelo económico termina generando condiciones en las que los frágiles consensos iniciales se

* Este trabajo forma parte del proyecto "Estrategias de Desarrollo y Democracia" de CIEPLAN que cuenta con apoyo financiero de la Fundación F. Ebert de la República Federal de Alemania y del Ministerio de Cooperación para el Desarrollo, de Holanda.

debilitan y en que, incluso, las alianzas en torno al régimen tienden a resquebrajarse. La tarea fundamental, construir un nuevo consenso, queda pendiente.

En la sección II se rastrea históricamente el origen de la crisis de consensos que ha afectado a la sociedad chilena por varias décadas. Se extraen también algunas lecciones respecto de las dificultades recurrentes que hacen fracasar los repetidos intentos por encontrar una respuesta a este problema.

La sección III describe algunas de las condiciones necesarias para la democratización. Entre ellas se plantean los temas de la vigencia de los derechos básicos y la recuperación de lo ciudadano, la superación de las exclusiones, la formulación de garantías y la disminución en la percepción de amenazas. Se discute la importancia del tema de las "normas de equidad" que refuercen la legitimidad del sistema democrático.

La sección IV se refiere a la cuestión de los "espacios": para la acción estatal frente a la sociedad civil, para el desenvolvimiento del sector privado, y para el desarrollo de los trabajadores y sus organizaciones.

La visión estática de los "espacios" no dice nada, sin embargo, acerca de cómo se relacionan los distintos agentes económicos o actores sociales entre sí. ¿Qué procesos se generan a partir de esa interacción? ¿Refuerzan y profundizan la democracia estos procesos o, inversamente, la debilitan? El dato estructural fundamental es que la delimitación de espacios se da en el contexto de una sociedad altamente dividida y polarizada, donde hay un rompimiento de los consensos básicos. Se exploran entonces las posibilidades de una democracia renovada y profundizada, de una democracia participativa. Las opciones y problemas que ello plantea en condiciones de alta fragmentación ideológica se discuten en la sección V. Este análisis se complementa con una breve referencia a dos casos históricos, en el contexto europeo, de reconstrucción democrática en países fuertemente divididos y polarizados por factores ideológicos. Este se aborda en la sección VI de este ensayo.

En la sección VII se exploran las formas posibles de superación de la polarización y fraccionamiento de la sociedad post-autoritaria. Se plantea la idea de acuerdo y acomodo entre las varias corrientes ideológicas y la institucionalización de sus disputas a través de mecanismos de concertación. Se señalan en esta sección algunos de los temas en los cuales un consenso se hace imprescindible si se ha de afianzar el proceso de democratización.

En la sección VIII se retoman las líneas centrales de desarrollo de una democracia participativa. Se discuten las disyuntivas que se enfrentan debido a la necesidad de avanzar simultáneamente en la dirección de una mayor concertación social y en la de una mayor autonomía de las organizaciones sociales. ¿Cómo se pone en marcha este proceso en una sociedad caracterizada por un bajo grado de consenso inicial? ¿Cómo se resuelve la disyuntiva entre la necesidad de reforzar la estabilidad democrática y las posibilidades de cambio y transformación del sistema?

Es casi innecesario advertir a estas alturas acerca del carácter exploratorio y ensayístico de las páginas que siguen. La amplitud de temas recién reseñados es suficientemente elocuente como advertencia. En este trabajo se abren interrogantes, se sugieren áreas de reflexión más sistemática o de investigación. Se busca también provocar una discusión.

El enfoque es el de un ensayo de carácter académico, aunque obviamente los temas tratados dicen relación con procesos políticos y con aspectos institucionales que no son abordados en los trabajos académicos que los economistas usualmente realizamos. Si llegamos al tema es precisamente por una profunda insatisfacción frente a la dicotomía habitual entre economía y ciencia política como enfoques disciplinarios excluyentes. En verdad, la idea original era abordar en este trabajo el tema de las políticas económicas en un proceso de democratización. Al intentarlo se hizo rápidamente evidente la imposibilidad de la tarea si no se abordan explícitamente algunos de los problemas políticos e institucionales involucrados en dicho proceso. Son estos problemas los que condicionarán el marco de las políticas posibles. Una reflexión económica que ignore esos aspectos tiende a caer en lo irrelevante o lo inútil. Así es como el tema original, el de las políticas económicas en un proceso de democratización, debió ser postergado para un segundo trabajo, en preparación, que continúa la reflexión aquí iniciada.

I DEMOCRATIZACION Y MODELO ECONOMICO

No es sorprendente que la recuperación de la democracia sea un tema que se hace presente desde el comienzo de la experiencia autoritaria en Chile. El es planteado inicialmente sólo desde las filas de la oposición. Pero al cabo de un tiempo también surge al interior del régimen. Para entender por qué ello ocurre es preciso recorrer la agenda de "tareas" que el régimen se ha impuesto a sí mismo.

En primer lugar, el régimen autoritario busca restablecer el orden actuando en dos frentes. Declara disueltas o en interdicción las principales instituciones políticas precedentes (Parlamento, partidos, etc.) y controla o suprime las organizaciones sindicales, limitando de esta forma al sector laboral en sus posibilidades de expresión de demandas y aspiraciones. Al proceder de esta manera, el Estado autoritario busca asumir la representación de la nación en su conjunto. En el proceso, el concepto de nación se estrecha, incluyendo sólo a aquellos que participan del proyecto político autoritario [1].

1 Para una descripción de estos procesos, ver Wilson Center, trabajos presentados al proyecto de investigación "Prospects for democracy, transitions from authoritarian rule in Latin America and Latin Europe". 1980 y 1981. Ver también, O'Donnell (1979 y 1980). Las ideas de O'Donnell son particularmente iluminadoras en el tratamiento de este tema.

Simultáneo a este proceso de encogimiento de la vida política y en la participación social, el régimen se propone un proyecto modernizador de la economía que, superada una fase inicial de normalización de los mercados, consiste en abrir la economía al exterior, liberalizando los flujos de bienes, financieros y de servicios. En este proceso se invita a todos a participar, ya sea como consumidores que disfrutan de bienes importados, como productores que pueden abordar una modernización de sus procesos productivos inducidos por la competencia externa, o como meros intermediarios comercializadores y financieros.

Este proceso modernizador requiere de abundante capital extranjero y el país debe mostrar su mejor cara para atraerlo: asegurar que se atiene en sus políticas económicas a las pautas comúnmente aceptadas en los medios financieros internacionales y garantizar reglas de juego estables para el inversionista extranjero. Una economía "moderna" y abierta hará posible la gradual asimilación de comportamientos, hábitos y estilos de vida propios de las sociedades y economías avanzadas.

En la sociedad aparecen, pues, dos fuerzas de signo contrario. Por un lado, hay un proceso de expansión y extensión de la sociedad a través de la esfera de la economía, que estimula la incorporación a pautas "modernas" de comportamiento y que impulsa a absorber el modo de vida de las sociedades avanzadas. Por otra parte, la vida social y política interna se encoge y se arrincona dentro de los estrechos límites impuestos por la "emergencia nacional". Estas fuerzas generan comportamientos sociales contradictorios.

La población participa, en la medida de sus recursos, del proceso modernizador y de su expresión más visible, la euforia consumista. Al mismo tiempo, sin embargo, ante los límites impuestos por los procesos de exclusión y control del aparato social y político desde el Estado, el ciudadano se refugia en su esfera más privada y cotidiana, desinteresándose por las relaciones sociales o por el ámbito de la acción pública. La despolitización es el primer síntoma de este proceso, pero él es seguido rápidamente por la apatía y la desconfianza como rasgos predominantes en la interacción social. El individuo se refugia, amurallado, en su "cotidianeidad privatizada" (O'Donnell, 1980).

Pero el gobierno autoritario necesita referentes legitimadores de su acción que vayan más allá de la expresión de entusiasta adhesión de sus seguidores. Sin duda que uno de ellos es su eficacia como agente modernizador, capaz de asegurar un crecimiento económico acelerado. Pero, en la esfera propiamente política, el régimen necesita también de la aprobación de esa sociedad "opaca y en silencio". ¿Cómo reincorporar a la ciudadanía en cuanto principio legitimador del poder estatal sin "regresar al pasado"? ¿Cómo apelar a una representación de la nación en su conjunto cuando sectores importantes permanecen excluidos? ¿Cómo proyectar un futuro de "normalidad" institucional compatible con las pautas internacionalizadas a que la sociedad, a través de la esfera de la economía, está ahora expuesta?

Surge en este punto de la evolución del régimen autoritario el tema de la democracia. Su aparición no es casual. Ella responde a la necesidad de legitimación política de un régimen que se definió inicialmente como de emergencia, y que debe transitar hacia una institucionalidad más permanente. Debe por tanto resolver los problemas de exclusión ciudadana y de marginación de los sectores "conflictivos". La apelación, desde el régimen, a la democracia como el proyecto institucional futuro, le da un espacio y tiempo de legitimidad en el cual puede seguir abordando sus radicales tareas de transformación social, condición necesaria, según su propio enfoque, para una posterior democratización.

Dentro de estas tareas, el proyecto de transformación económica juega un papel central. En efecto, es allí donde están centradas las esperanzas del régimen de ensanchar su base de apoyo. Un éxito económico le permitiría transitar gradual y armónicamente desde una situación de dominación de la sociedad a través de la coacción, a otra en que los beneficios del progreso económico ampliamente esparcidos a grupos cada vez más extendidos de la población, actuarían como la fuerza homogeneizadora de una mayoría permanente y estable de apoyo al nuevo orden de cosas. La dominación por coacción cedería el paso a una nueva "hegemonía" que daría estabilidad a la institucionalidad democrática, planteada como "proyecto final" del régimen.

El modelo económico después de nueve años de aplicación muestra, sin embargo, resultados opuestos a los esperados: paralización productiva, quiebra masiva de empresas, profunda crisis del sistema financiero, una tasa de desempleo bordeando el 30%, inflación creciente y una pérdida acelerada de reservas que hace vislumbrar dificultades en el pago de la deuda externa a futuro.

Estos resultados son la culminación de un largo proceso de evolución de las políticas económicas desde un enfoque monetarista de economía cerrada, incluyendo un "tratamiento de shock" en 1975-1976, pasando por una fase de *transición* hacia un monetarismo de economía abierta (1976-1979) y concluyendo en un período de experimentación con los mecanismos de ajuste automáticos propios del llamado "enfoque monetario de la balanza de pagos". Las distintas etapas, sus resultados y los factores que explican el fracaso han sido descritos en otros trabajos (Foxley, 1982a; 1982b).

Lo que interesa destacar aquí es que el fracaso económico y la generalización de la crisis cambia radicalmente las perspectivas del modelo como factor aglutinador de apoyos. Al afectar severamente a muy amplios sectores de la población —asalariados, profesionales, empresarios— el modelo económico se convierte en un elemento debilitador de los consensos.

Por otra parte, la crisis económica no es un fenómeno transitorio en la evolución del modelo. Si bien ella coincide con un proceso recesivo a nivel mundial, su origen fundamental se encuentra en las características

del modelo aplicado [2], y lo que es más grave, subyacen en ella factores que tienen un impacto más allá del corto plazo. En efecto, el modelo no se agota por un error coyuntural en la política cambiaria, sino porque durante nueve años la política económica se demuestra incapaz de generar las condiciones mínimas para un crecimiento económico de largo plazo. Tampoco sienta las bases que harían posible una distribución más equitativa de los beneficios de ese eventual mayor crecimiento. En nueve años la tasa de inversión es 30% inferior a la de los años sesenta, la destrucción del aparato productivo y de fuentes de trabajo es masiva, la tasa de desempleo promedio en los nueve años triplica niveles históricos, los salarios han caído fuertemente, y tanto la composición de ingreso como la estructura de propiedad se han concentrado significativamente (Foxley, 1982a).

Se trata, por lo tanto, de un agotamiento del modelo económico como tal. Como resultado, el proceso "modernizador", tal como éste se concibe dentro del enfoque neoliberal monetarista, se detiene. Caen los consumos importados. El acceso a mejores y más modernos estilos de vida se limita severamente, incluso para un segmento importante de los grupos medios. La cesantía afecta a todos los estratos de la población, incluyendo sectores de ingresos medios y altos.

En síntesis, la tensión entre una sociedad que busca modernizarse y "extenderse" a través de un modelo económico con apertura externa y así construir los necesarios consensos políticos, y, por otra parte, una sociedad retraída y en silencio, replegada en sí misma, parece resolverse a favor de esta última tendencia. El fracaso económico dificulta el avance en la dirección de los consensos a partir del proyecto autoritario, porque la crisis castiga severamente a una gran mayoría de la población. Además, pierde vigencia la tesis central de la "liberalización desde arriba": la de que el éxito económico es un requisito para la transición. Como consecuencia, el modelo económico se desarticula, el proyecto político de transición se dificulta y la construcción de consensos queda postergada para un distante futuro [3]. La sociedad chilena se reencuentra una vez más con el problema fundamental que entraba su desarrollo: su incapacidad de generar consensos estables en torno a un proyecto nacional compartido. Para tomar perspectiva acerca de la importancia de este factor, haremos una breve digresión histórica en la sección siguiente.

II. LA CRISIS DE LOS CONSENSOS

El rompimiento de los consensos está en la raíz de la crisis que vive la sociedad chilena por ya varias décadas. En su origen, la crisis se

2 Ha sido un Ministro de Hacienda quien ha reconocido recientemente que sólo un tercio del desajuste en la economía puede atribuirse a la recesión internacional. Ver Ministerio de Hacienda (1982).

3 Según algunos autores, el régimen entra en este punto en una fase de "administración de crisis". Ver M. A. Garretón (1982).

manifiesta luego de un muy largo e ininterrumpido período en que el consenso se apoyaba en la dominación incontestada de una clase oligárquica, cuyo control y hegemonía se remontaba a los años de la Independencia nacional [4].

La "crisis de los consensos" se sitúa, según Vial, entre 1891 y 1920. Ella abarca una crisis en el consenso social y en los acuerdos políticos básicos. La primera aparece por un agotamiento de la clase alta como clase dirigente. Esta se manifiesta en su decadencia como clase empresarial, ya aparente a fines del siglo XIX. Góngora destaca el auge de lo que llama "el capitalismo aventurero" (usando una expresión de Sombart) para describir la decadencia empresarial, que se vuelca en los últimos decenios del siglo pasado a actividades especulativas y al derroche consumista, con ribetes no ajenos a fenómenos recientes observados en las experiencias neoliberales de Chile y otros países latinoamericanos (Góngora, 1981).

La pérdida de voluntad de poder de la clase aristocrática se manifiesta también por su insensibilidad a los graves problemas sociales que se hacen patentes en la sociedad chilena de principios de siglo. El "doy y tú das" como principio de legitimación de la dominación se pierde, alimentando una toma lenta de conciencia de las clases populares respecto de esa dominación y, consecuentemente, un deterioro en su "obediencia" a la clase oligárquica (Vial, 1981). Este proceso repercute en y alimenta la crisis del consenso político, la que se manifiesta en la inestabilidad del sistema parlamentario que culminaría en su colapso en 1920.

La nueva estructura de poder que emerge de esa crisis, a partir de 1924, está basada en los grupos medios, cuyo poder se sustenta en las profesiones, en los funcionarios estatales y en los empleados del comercio y servicios privados. Al revés de otras experiencias históricas, esta clase media no está enraizada en una burguesía industrial y comercial, con lo que su poder sólo se apoya en el sistema político, a través del sufragio universal. Su debilidad económica es manifiesta y explicará su inestabilidad y su dependencia del Estado como institución protectora. Desde Portales, el Estado juega un papel clave en la sociedad chilena. El representa desde temprano "una creación moderna, centralizadora a la francesa" [5] y que ejerce una función integradora de la nación a lo largo de toda su historia.

Hacia los años 30, el ascenso de los grupos medios al poder representa la posibilidad de articulación, en torno de estos grupos, de un nuevo consenso. Surge un "Proyecto Nacional" que consiste en la industrialización a través de la sustitución de importaciones, proyecto del que participan los grupos medios y gradualmente los sectores populares, así

4 G. Vial (1981). Enfoques generalmente coincidentes pueden encontrarse en M. Góngora (1981). Un análisis del mismo fenómeno con énfasis en aspectos económicos se debe a A. Pinto (1973) y O. Muñoz (1982); y en los aspectos propiamente políticos, a T. Moulian (1982).

5 La expresión es de M. Góngora (1981).

como la clase empresarial. Los primeros controlaban el poder político. Los últimos, disponiendo de una cuota de poder político no despreciable, articulan una alianza con el Estado para abordar conjuntamente la tarea de modernización [6].

El Estado juega en esta alianza el papel fundamental. A través de su participación en la esfera productiva impulsa el desarrollo industrial. Mediante el establecimiento de un extendido sistema de servicios sociales, actúa como agente incorporador del proletariado emergente al proyecto industrializador. Este es el llamado "Estado de compromiso", en torno al cual se articuló el desarrollo chileno hasta los años cincuenta.

Pero esta alianza no estaba exenta de conflictos (Moulian, 1982b y Muñoz 1982). De un lado, se va plasmando una hegemonía por parte de los grupos medios y sectores populares. Pero este proceso llega a representar una amenaza para sectores empresariales y de la clase alta.

Esta se ve amenazada por el Estado, que cobra un papel predominante en la esfera económica, induciendo un repliegue del sector productivo privado. Se trata, por lo tanto, de una alianza inestable que se va a romper en los años cincuenta, para ser reemplazada en la década siguiente por lo que Góngora ha denominado aptamente las "planificaciones globales". Estos son regímenes políticos que, comenzando con el gobierno democratacristiano e incluyendo a la Unidad Popular y al gobierno autoritario que la reemplaza, ignoran las necesarias alianzas e intentan imponer "desde arriba" una transformación sustancial de la economía y la sociedad. Se trata de enfoques básicamente ideológicos que dificultan grandemente la contrucción de consensos estables en torno a ellos.

Estos procesos van acompañados por una marcada radicalización política hacia ambos extremos del espectro y por una fuerte competencia electoral entre los grupos de centro y la izquierda. La radicalización de la izquierda agudiza la "percepción de amenaza" por parte de los sectores empresariales y de derecha, los que terminan buscando soluciones políticas de reemplazo del régimen democrático.

La experiencia autoritaria a partir de 1973 representa un nuevo intento de establecer un consenso, desde arriba y con una fuerte dosis de coacción, en torno a un nuevo modelo político y social y a un esquema revolucionario de organización de la economía en torno a principios neoliberales. Como ya se ha señalado en la sección anterior, el experimento no tiene éxito. La tarea central de formular un proyecto nacional que haga posible los consensos queda pendiente.

En síntesis, de la apretada recapitulación anterior parecen sugerirse algunos problemas recurrentes en el desarrollo chileno de las últimas décadas, de cuya resolución dependería el éxito de un proceso de democratización a partir de la experiencia autoritaria. Ellos serían los siguientes. El primero, la dificultad en hacer surgir un nuevo consenso

6 Existen excelentes estudios para este período que elaboran las ideas que sucintamente aquí sintetizamos. Ver O. Muñoz (1982), T. Moulian (1982) y el clásico trabajo de A. Pinto (1973).

social que supere las debilidades de intentos anteriores y particularmente las exclusiones y "encogimientos" del consenso durante el régimen autoritario.

Segundo, esa dificultad se ahonda por la necesidad de extender los nuevos consensos más allá de sus límites previos, si ha de resolver contradicciones de fondo que hacían inestables los consensos en el pasado. Ensanchar dicha base supone hacer espacio para un desarrollo dinámico de todos los grupos en la sociedad. Ello incluye desde los grupos más pobres y los trabajadores cesantes, hasta los grupos empresariales.

Al plantearse la necesidad de un espacio para el desarrollo dinámico de tan variados actores, se deja deliberadamente sin responder la importante cuestión de en torno a qué grupos se construye la hegemonía, quién domina las alianzas. Sería pretencioso intentar aquí una respuesta, la que tendría un fuerte elemento voluntarista. En un régimen democrático, la disputa por la hegemonía se resuelve libremente a través de la competencia entre las varias corrientes. Lo que interesa enfatizar aquí es que dicha legítima competencia, si no se da en el marco de un consenso básico que asegura espacio a todos los actores democráticos "leales", se puede fácilmente convertir en una fuerza destructiva que fracciona a la sociedad hasta hacer imposible la permanencia del sistema democrático.

Nuestra afirmación representa, además, la necesidad explícita de un espacio para el desarrollo empresarial privado. Esto significa de hecho optar por una economía mixta, en la que el Estado no se convierte en un factor de "ahogo" de dicho sector. Esta opción está fuertemente influida por las lecciones de la historia, a que hicimos referencia anteriormente en esta sección.

Tercero, un consenso ensanchado en su base tendría que articularse en torno a un nuevo modelo de desarrollo que superara las ineficiencias y las insuficiencias dinámicas del proceso de desarrollo pasado, según lo sugieren los estudios históricos más arriba citados. Ello supondría reconocer, además, los límites que se imponen los participantes en el consenso, en cuanto a reglas de participación en la disputa política. La experiencia histórica es clara en señalar las negativas consecuencias de las pérdidas de legitimidad del régimen democrático precedente, debido a traspasos de esferas de acción, controles innecesarios y arbitrariedades, amenazas y desborde de aspiraciones por parte de importantes grupos sociales e incluso del Estado.

III. CONDICIONES PARA LA DEMOCRATIZACION

En la sección anterior se ha planteado la crisis de la sociedad chilena como una crisis de consensos. Parece obvio que el problema no puede ser ignorado en un proceso de redemocratización. Reconstituir un consenso nacional amplio y formular, a partir de ese consenso, un nuevo

modelo de desarrollo parecen tareas centrales, sin las cuales la democratización no es posible. Por otra parte, es claro que a mayor incorporación y participación en los acuerdos consensuales, menor es el grado de coacción requerido para un funcionamiento normal del sistema democrático [7].

La superación de las debilidades del proyecto autoritario es un punto de partida necesario para la construcción de consensos. Por esto, una primera tarea en un proceso de democratización se refiere a la recuperación de lo ciudadano y al compromiso respecto de la plena vigencia de los derechos básicos. Se trata, por tanto, de restablecer el estado de derecho y de la reincorporación de los individuos, en cuanto ciudadanos, a la nación, a través de instituciones democráticas. Son estas instituciones las que garantizan y controlan la vigencia efectiva de los derechos ciudadanos, así como de los derechos económico-sociales.

Una segunda base para el consenso se sitúa en la superación de las exclusiones de sectores importantes de la sociedad, respecto de las varias instancias de decisiones o participación. Así, sin una reincorporación de los sectores populares a la vida política y a la participación en la esfera económico-social, es difícil concebir una sociedad que no recurra permanentemente a la coacción para mantener una "normalidad".

Este es tal vez uno de los aspectos más críticos en los procesos de transición a la democracia, a partir de experiencias autoritarias. La precariedad y la naturaleza altamente condicionada de los avances hacia una democratización, se refleja con toda claridad en los problemas formidables que presenta la superación de la exclusión de los grupos populares. En efecto, quienes detentan el poder en el régimen autoritario cristalizan sus temores de un "regreso al pasado" en la eventual reincorporación de los grupos excluidos. Sin embargo, es claro que si estos grupos no son reincorporados no hay régimen democrático viable.

La superación de la "percepción de amenaza" es, por tanto, un problema central que enfrenta un proceso de democratización. Las experiencias históricas muestran que éste se ve grandemente dificultado si el régimen autoritario y los grupos dominantes no perciben un desenlace "normal" del proceso de democratización (Middlebrook, 1982; O'Donnell, 1980 y Sholk, 1982).

¿Es posible reducir la "varianza" en los desenlaces probables del proceso democratizador, eliminando aquellas alternativas que amenazan centralmente sectores sociales importantes? Sin duda, hay factores que ayudan a reducir esa varianza. Así, por ejemplo, una evolución de la izquierda política o grupos importantes de ella en la dirección de la superación de la lógica de la revolución, del "partido-vanguardia de clase", de la "dictadura del proletariado" y del Estado-omnipresente-transformador, constituiría un significativo avance en las posibilidades de transición exitosa hacia la democracia al reducir el rango de alternativas políticas "amenazantes".

7 Para un desarrollo de este tema ver los interesantes trabajos de A. Flisflisch (1978 y 1982).

Por otra parte, la experiencia histórica parece mostrar que los sectores medios, a través de sus varias mediaciones políticas, juegan también un papel en el establecimiento de condiciones que ayuden a asegurar una democratización estable (Kaufman, 1980; Moulian 1982a y 1982b). Estos pueden reforzar comportamientos políticos que den una cierta seguridad económica a los productores, oportunidades de participación al sector laboral y que tiendan al aislamiento de la "oposición desleal" o "maximalista", como factores de reducción de la amenaza, tal como ésta es percibida desde la coyuntura autoritaria (Kaufman, 1980).

Otro problema a despejar para la construcción de consensos se refiere a las "normas de equidad", es decir, a las reglas básicas de funcionamiento del sistema económico y que le dan su legitimidad real [8]. Se refiere, por ejemplo, a las formas en que es legítimo obtener ingreso o riqueza, dentro de un sistema económico determinado: cuánto influyen en ello situaciones inicialmente ventajosas, tales como el acceso preferencial (y desigual) a recursos escasos. ¿Es legítimo acceder a crédito externo barato y utilizarlo para especulación financiera interna o para hacer rápidas y suculentas ganancias de capital en operaciones especulativas con bienes raíces? ¿Se legitima el Estado como cautelador del bien común al aceptar pasivamente estas posibilidades, sin establecer compensaciones tributarias que disminuyan la inequidad de estas operaciones?

Las normas de equidad tienen relación también con la limitación a la arbitrariedad, como norma de comportamiento social. Expropiaciones abusivas, tomas de terrenos o industrias ¿fortalecen la legitimidad de un sistema de convivencia democrática o la van debilitando? Por otra parte, el atropello de derechos fundamentales, como los derechos laborales (al trabajo, a un salario mínimo, a la sindicalización y huelga, a la protección de la salud, al acceso a la educación y cultura), sin duda menoscaban la legitimidad del sistema democrático, como de cualquier otro sistema. También la menoscaban la excesiva concentración patrimonial en dos o tres grupos económicos.

Finalmente, las normas de equidad no pueden ser completamente estáticas y destinadas a mantener un statu quo. Las reformas no sólo son necesarias y legítimas. Ellas constituyen un componente central de los proyectos políticos alternativos, dentro de la disputa política normal en un régimen democrático. Pero delimitar las "áreas de conflicto" en que ellas se llevarán a cabo y reafirmar la vigencia de las normas, garantías y límites, parece esencial para fortalecer la estabilidad democrática.

IV. LOS ESPACIOS ESTRUCTURALES

La fragilidad del proceso de reconstrucción democrática requiere del esclarecimiento de cuál será el espacio a ocupar por los principales

8 Ver, por ejemplo, Usher (1981).

agentes sociales —el Estado, los trabajadores y los productores— y la forma de relación entre ellos. Naturalmente, ésta es una cuestión que se dilucida por las propias fuerzas sociales y políticas en un intenso (y no exento de conflicto) proceso de negociación, acerca del cual nos referiremos más adelante en este trabajo. Pero es útil plantear aquí algunos de los parámetros básicos que definen el problema.

El Estado

La primera cuestión se refiere al Estado y su forma de relación con el resto de la sociedad. Las posiciones frente a esta cuestión clave están inevitablemente influidas por la experiencia autoritaria neoliberal, en su doble dimensión económica y política.

Como señalamos anteriormente, el modelo económico monetarista de libre mercado fracasa rotundamente en su papel dinamizador de la economía en Chile. Completado el ciclo de experimentación libremercadista, la economía chilena se encuentra paralizada, con sus actividades productivas fuertemente dañadas. La inversión es escasa, el desempleo supera varias veces los niveles históricos. El sobreendeudamiento de todos los agentes económicos, fuertemente incentivado por la política de libre mercado, más los nocivos efectos del "ajuste automático", provocan una crisis financiera que ahonda los problemas de los sectores productivos.

Aunque paradójico, no deja de ser razonable que en estas ruinosas circunstancias sean los sectores empresariales y la opinión pública de derecha, fuertes partidarios del modelo libremercadista y del régimen autoritario, los que clamen por una mayor intervención del Estado en la economía, a objeto de superar la crisis. Se reclama una acción decidida del Estado en el saneamiento financiero, en la regulación del comercio exterior a través del incremento de la protección arancelaria, en la determinación de las tasas de interés y en la expansión de la demanda mediante una política monetaria y fiscal activas que permitan la reactivación. Se argumenta en favor de programas de inversión pública y de créditos de fomento, e incluso se reclaman programas públicos especiales que ayuden a reducir el desempleo. Por cierto, este "nuevo" discurso empresarial no abjura de su adhesión ideológica a la economía de mercado, pero en los hechos aboga por un mayor espacio para la actividad intervencionista del Estado en la economía.

Completa la aparente paradoja el que desde los círculos intelectuales de izquierda se reclame, en cambio, una mayor autonomía de la sociedad civil frente al Estado. Considérese, por ejemplo, la siguiente cita:

> "Existe evidencia de que la operación de los regímenes burocráticos-autoritarios latinoamericanos de las últimas dos décadas ha comenzado a producir un tipo inédito de demanda social. Esto es perceptible en distintas clases de organizaciones intermedias: a nivel sindical, a nivel comunal, en organizaciones juveniles, étnicas,

> etc. El rasgo distintivo de esta demanda social es su reivindicación de autonomía. Esta autonomía no lo es sólo respecto de las organizaciones políticas partidarias existentes con antelación al advenimiento del autoritarismo, sino también respecto del Estado, al cual se le define en términos de una relación negativa y de desconfianza" (Flisflisch, 1982).

Esta desconfianza frente al Estado surge no sólo respecto de las situaciones autoritarias en América Latina. También cobra fuerza en la izquierda europea, a partir de la experiencia de los socialismos reales, y sin duda aumenta su vigor luego de la traumática experiencia polaca reciente. Esta posición plantea la superación del estatismo, forma de dominación y manipulación de la sociedad civil, y enfatiza la idea de la descentralización y del desarrollo autónomo de las instituciones intermedias y de los individuos libremente asociados, los que generan "un nuevo espacio público", independiente del poder estatal [9].

La demanda política es, pues, por un reforzamiento de la sociedad civil frente al Estado. Se trata, en este enfoque, de dar a la sociedad civil una capacidad de resistir su penetración por parte del Estado, de hacer posible la expresión de los intereses corporativos, de desarrollar nuevas instancias de participación y de control del aparato estatal por parte de la colectividad, de dejar espacio a formas diversas de organización en lo productivo y de impulsar procesos de descentralización política y administrativa. Esta enumeración, que se debe a una interesante contribución de Flisflisch, incluye las varias dimensiones en que sería necesario fortalecer la sociedad civil para hacer posible una mayor autonomía frente al Estado. Los principios reguladores de este proceso serían "la idea del autogobierno, la de la expansión de los ámbitos sometidos a control personal, los de socialización del poder y de restituir a la colectividad la capacidad y potencialidad personales" (Flisflisch, 1981).

Lo interesante de este innovador enfoque es que él tiene puntos de contacto con la crítica que en contextos distintos al autoritario se hace al Estado desde la perspectiva liberal. Comparte con ella la preocupación por un Estado que puede llegar a oprimir o ahogar la sociedad, en el proceso de cumplir una función de transformar a esa sociedad desde arriba. Ambos enfoques compartirían la idea que el cambio de la sociedad debe provenir principalmente desde dentro de la sociedad misma, más que ser monopolizado por un Estado dotado de la cuota definitiva de poder en la sociedad. Naturalmente que las posiciones divergen cuando se trata de plantear la forma concreta de superación del estatismo. Mientras los enfo-

9 Ver también Parti Socialiste, Touraine (1980). Esta nueva posición no estatista frente al socialismo ortodoxo se refleja en la siguiente cita del "Projet Socialiste", programa del Partido Socialista Francés: "Una decisión no debe nunca tomarse a un nivel superior al que puede ser válidamente tomada". Ella enfatiza no sólo la descentralización en las decisiones por parte de individuos responsables en todas las esferas en que están involucrados ámbitos de la vida cotidiana, sino además la plena libertad personal y la solidaridad como los valores a privilegiar en la sociedad.

ques liberales enfatizan el mercado como el elemento "liberador", la nueva perspectiva socialista enfatiza la descentralización, y el desarrollo de organizaciones sociales intermedias que den expresión a la idea del autogobierno "libre y responsable".

Una revisión fundamental de la esfera de acción del Estado parece, pues, indispensable. Ella debiera recoger simultáneamente las demandas por una superación de la pasividad del Estado en la esfera de la economía, pasividad que es propia de los experimentos monetaristas de libre mercado, y al mismo tiempo la "demanda social por autonomía" a que hacíamos recién referencia.

¿Cómo se concilian estas demandas aparentemente de signo contrario? No se trata por cierto de buscar posiciones eclécticas, sino de postular un espacio para el Estado, en las esferas de la economía y de la vida social y política, que represente una superación de las demasiado evidentes deformaciones a que condujo el experimento neoliberal autoritario: vulnerabilidad externa, destrucción de fuentes de trabajo, insuficiencia de la inversión a expensas de un consumismo desenfrenado, lento crecimiento y marcada concentración del ingreso y riqueza. A estas deficiencias económicas debe agregarse el peso agobiante del Estado como aparato de coacción política y de control social, así como su sistemático aplastamiento de las organizaciones sociales intermedias.

En el plano económico, parece obvia la necesidad de reforzar la acción del Estado en las áreas donde las experiencias libremercadistas se han mostrado más vulnerables: en la regulación de los flujos de comercio y financieros con el exterior; en el logro de niveles aceptables de producción y empleo; en la protección selectiva de actividades productivas prioritarias por su generación de empleo; en la elevación de los niveles de inversión; en la regulación de los conglomerados y de las decisiones empresariales con externalidades negativas (comportamientos especulativos desestabilizadores, deterioro del medio ambiente, impactos negativos sobre comunidades locales, etc.). Por sobre todos estos criterios, la acción centralizada del Estado para lograr una más equitativa distribución del ingreso, la riqueza y las oportunidades se hace imprescindible y urgente luego de los procesos concentradores a que dan lugar las políticas económicas neoliberales.

Es en estas áreas donde se requiere una acción decidida, selectiva y eficiente del Estado, que implemente con fuerza los objetivos de lograr una economía menos vulnerable, más dinámica y que se mueva en la dirección de una mayor equidad. Las que hemos enumerado constituyen las decisiones estratégicas sin las cuales estos objetivos no pueden alcanzarse. Pero ellas no significan expandir el aparato burocrático y de control del Estado para retomar las tendencias del pasado.

En efecto, la reacción anti-Estado propia del neoliberalismo encuentra su justificación en la desordenada y exagerada expansión del aparato estatal debida a décadas de intervencionismo inorgánico y no discriminado. El neoliberalismo autoritario, si alguna virtud tiene, es la

de "limpiar las cubiertas" y permitir un replanteamiento a fondo de las esferas de intervención del Estado y de las características de ésta, dentro de las cuales la idea de pocas acciones, selectivas, pero implementadas con decisión y eficiencia, constituye un elemento diferenciador respecto de anteriores concepciones.

¿Es compatible esta concepción con la idea de descentralizar decisiones, fortalecer las organizaciones sociales y aumentar la esfera de su autonomía frente al poder central del Estado? Algunos de los complicados problemas que surgen al explorar los mecanismos y procesos posibles para lograr este objetivo se discutirán en una sección posterior de este trabajo que trata el tema de la participación [10].

El sector empresarial

La expansión del intervencionismo estatal, las ideologías y las planificaciones globales anteriores al régimen autoritario eran percibidas por los grupos empresariales como una amenaza a su desarrollo. El sector privado se veía a sí mismo entrabado por controles, disposiciones administrativas y arbitrariedades burocráticas.

No deja de llamar la atención que el régimen de reemplazo, el autoritario, uno de cuyos autoproclamados propósitos era el rescate de la actividad privada amenazada por el estatismo y el socialismo, haya generado condiciones tanto o más adversas que las que prevalecían en el punto de partida. En efecto, la actividad productiva privada se ve sometida en estos experimentos a frecuentes cambios en la política económica y en las reglas del juego. Los niveles de actividad económica sufren fuertes vaivenes cíclicos. Estas inestabilidades muestran un carácter recurrente y penden como una espada de Damocles anunciando su repetición en el futuro. El Estado se muestra "sordo" a las, a menudo, legítimas preocupaciones de los productores privados. Y confía la rectificación de los desequilibrios económicos a mecanismos de ajuste automáticos que acentúan, en vez de reducir, las desigualdades.

El que, a pesar de tan negativas condiciones y resultados, los grupos empresariales continúen "absorbiendo el castigo" y manifestando repetitivamente su identificación política con el régimen, no hace sino confirmar lo profundo de la percepción de amenaza por parte de estos grupos respecto del régimen político precedente y la escasa afinidad que encontraron históricamente con los grupos reformistas.

Hay en esta situación una barrera estructural a una democratización real y estable en el caso chileno. De no redefinirse significativamente los términos del problema, los avances democratizadores se verán frenados por la desconfianza e inseguridad que inducen en sectores del empresario privado. Pero más allá de estas consideraciones estratégicas, sin duda hay una cuestión más de fondo, y ello es que una

10 Para una discusión de los problemas involucrados en esta relación, ver Dahl (1982).

redefinición de la relación entre Estado y sociedad civil, como la que discutíamos en la sección anterior, también implica una definición de fondo respecto del lugar para la actividad productiva privada y de su relación con la sociedad y con el Estado.

En una opción no estatista de la democracia, la actividad privada tiene que encontrar un espacio para un desarrollo dinámico, que no sea ni entrabado, ni ahogado por controles estatales innecesarios o interferencias burocráticas. El Estado provee estabilidad en las condiciones macroeconómicas, corrige desigualdades, actúa para evitar concentraciones patrimoniales excesivas y estimula nuevas actividades productivas que generen altos niveles de empleo. Establece también los mecanismos que impidan una excesiva concentración del poder económico, la cual no sólo va en detrimento de la equidad, sino también del ejercicio real de una democracia, en la que no puede haber poderes excesivos, ni públicos ni privados. Pero todo ello debe ir acompañado de un "clima" que permita el desarrollo dinámico de las actividades privadas.

En un proceso de democratización debe producirse también un "acomodo" entre los sectores empresariales y los trabajadores y sus organizaciones. ¿Cuáles son los límites de lo posible después de un prolongado período de confrontación y, en la experiencia más reciente, de franca dominación de un sector por el otro? No intentaremos dirimir esta cuestión aquí, aunque retomaremos el tema hacia el final de este trabajo.

Los trabajadores

Es claro, en todo caso, que la discusión de los "espacios" para la democratización debe incluir explícitamente la cuestión laboral. ¿Cuál es el espacio para los trabajadores y sus organizaciones en un proyecto de redemocratización de la sociedad?

En un primer nivel, parece obvio que el sector laboral tiene mucho que ganar en un sistema político democrático. Puede representar sus demandas, organizarse y luchar por aquellas reformas al sistema que le parezcan esenciales para profundizar la democracia. Pero, desde el punto de vista de la estabilidad del régimen democrático, se hace imprescindible un compromiso de los trabajadores con el sistema democrático, en sus dimensiones políticas y económicas, que vaya más allá de cuestiones meramente tácticas. Sin una integración de fondo a un régimen definido como una democracia a secas, lo que implica aceptación de sus reglas y límites ("normas de equidad" las llamamos anteriormente), no es posible suspender la amenaza virtual que se cierne sobre la democracia cuando predomina en este sector la lógica de la "revolución", las "planificaciones globales", el Estado-partido y otras variantes de la ortodoxia revolucionaria.

El plano de los derechos es esencial al movimiento sindical. El incluye el derecho al trabajo y a participar en las decisiones que afectan su ingreso, empleo o bienestar. ¿Hacia dónde se "mueve" el movi-

miento sindical desde el plano básico de los derechos, con el objeto de alcanzar un lugar que satisfaga sus aspiraciones en el sistema económico, dentro de un marco político democrático? ¿Se mueve en la dirección de las socialdemocracias europeas, reivindicando la "democracia industrial", esto es, su participación a nivel de comités de empresas, directorios y participación en los activos de la empresa? Experiencias con estos esquemas son muy diversas y ricas en el contexto europeo. Las fuerzas sindicales de esos países conocen su potencial y sus limitaciones [11] ¿Reivindica su participación o el control de sus propios recursos de ahorro, y su eventual uso a través de Fondos de Inversión controlados por los sindicatos? También hay numerosas experiencias que van desde la administración de los Fondos de Pensiones por los trabajadores, hasta su control de Fondos Nacionales de Inversión. ¿Aspira a la propiedad industrial, a las empresas de trabajadores, o al socialismo estatal, tal como se le conoce en la experiencia de los socialismos reales?

La clarificación de esta central cuestión corresponde a los trabajadores, sus organizaciones gremiales y, en algún grado, a sus mediaciones políticas. Pero una discusión de estos temas y una decantación de posiciones se hace indispensable, como parte de la definición de "espacios" a que hicimos referencia anteriormente.

Sin duda algunos caminos favorecen más que otros la transición y posterior consolidación de una democracia estable. Los que constituyen amenazas globales a la propiedad privada, como institución (tesis socialista ortodoxa de abolición de los medios privados de producción) afectarán las posibilidades democráticas, al aumentar sustancialmente la "percepción de amenaza" por parte de los grupos empresariales privados.

Desde otro ángulo, los esquemas que signifiquen sacrificios más o menos permanentes en las remuneraciones consideradas equitativas por los trabajadores tocarán el límite de lo que constituye una amenaza central para este sector. Hay en todos estos asuntos un margen amplio para la negociación, pero también hay límites, dados tantos por las circunstancias objetivas iniciales, como por las legítimas aspiraciones mínimas de cada una de las partes que buscan un "acomodo" estructural en la nueva situación democrática.

V. ¿DEMOCRACIA PARTICIPATIVA? OPCIONES Y PROBLEMAS

La delimitación de los espacios que permitan el desarrollo de los diferentes agentes económicos y actores sociales es un buen punto de partida, pero aún insuficiente, para avanzar en la reflexión acerca de

11 Recuentos de estas experiencias pueden encontrarse en Robinson (1979).

los procesos de democratización. La respuesta es insuficiente en el contexto de una sociedad profundamente dividida y fragmentada, en la que se rompieron los consensos básicos, como es el caso de Chile. Es probable que en estas condiciones la mera delimitación de espacios no haga sino redefinir la arena desde la cual se reanuden los mismos enfrentamientos que llevaron al colapso del sistema.

Se hace imprescindible reflexionar entonces en torno a la idea de un proceso democrático renovado, que genere condiciones de avance en la democracia real, al mismo tiempo que refuerce la estabilidad del sistema.

Un avance en la democracia real supone plantearse la reducción de las desigualdades como tarea prioritaria. Implica también la extensión del principio democrático a las organizaciones sociales (partidos políticos, gremios, agrupaciones vecinales). Y, como se ha señalado en una discusión anterior, requiere del fortalecimiento de la sociedad civil frente al Estado, mediante el desarrollo autónomo de las asociaciones y organismos intermedios no gubernamentales.

Si se trata al mismo tiempo de afianzar una democracia que no se autodestruya, es preciso reforzar los mecanismos de concertación social que vayan más allá del tradicional e insuficiente esquema de alianzas electorales. La concertación supone participación en decisiones, particularmente en aquellas que afectan más directamente las condiciones de vida personales o colectivas. De allí que los mecanismos de participación en la esfera de la economía adquieran especial importancia en procesos de democratización. Estos son los temas que analizaremos en más detalle en las páginas que siguen. Se hace casi innecesario advertir sobre las dificultades que plantea su tratamiento. De allí el carácter tentativo de lo que sigue.

Una forma de iniciar la discusión puede consistir en retomar la argumentación en el punto que la dejamos en la sección precedente de este trabajo y centrarnos inicialmente en los problemas de la participación en la esfera económica. Definidos los espacios para trabajadores, empresarios y el Estado ¿cómo interaccionan entre sí? ¿Cuáles son las instancias de resolución de conflictos o concertación de intereses?

La respuesta más simple sería la envuelta en el enfoque neoliberal: el mecanismo de interacción por excelencia es el mercado. Sería éste el que produciría un desenlace óptimo, eficiente y equitativo. No es necesatio volver a argumentar detalladamente aquí el porqué es ésta una respuesta insatisfactoria. Basta recordar que en esta simplificada formulación se ignoran los problemas de desigualdad en el poder relativo de los distintos agentes que interaccionan a través del mercado, en particular su diferente grado de acceso a recursos escasos y sus distintas posiciones dentro del sistema. El acceso preferencial a recursos escasos o el control de situaciones estratégicas, tales como los mecanismos financieros, establecen de hecho situaciones de dominación y subordinación que no representan en ningún sentido un óptimo dentro de una sociedad democrática.

De allí que, además de la necesaria intervención selectiva pero decidida del Estado para rectificar las tendencias concentradoras e imperfecciones del mercado, sea necesario avanzar más allá y pensar en otras formas de interacción y concertación que podrían desarrollarse con el objeto de lograr un mejor funcionamiento del sistema democrático.

¿Cuáles son las alternativas? Una primera aproximación al problema, con antecedentes en algunas experiencias europeas, lo constituiría la fórmula del "Consejo Económico Social", en el que estarían representados los principales intereses corporativos (trabajadores, empresarios y el Estado) y en el que se recogerían en forma sistemática los puntos de vista de estos sectores para ayudar a la formulación de políticas públicas que, preferiblemente, sean concordantes con las aspiraciones de estos sectores.

En la experiencia histórica, estos Consejos enfrentan dos problemas de difícil resolución. Uno es su representatividad. ¿Quiénes participan, representando a qué instituciones, en qué proporción, cómo y quién elige a los representantes? Este es un problema particularmente agudo cuando existe una pluralidad de organizaciones sindicales y patronales que difícilmente reconocen a las otras una legítima representatividad. Estas disputas pueden prolongarse indefinidamente.

Un segundo problema es que un Consejo Económico Social, una vez constituido, tiende a convertirse en un segundo parlamento que vocea públicamente los puntos de vista de los distintos grupos políticos en materias económico-sociales, sin que afecten significativamente las decisiones públicas, dado su carácter consultivo, y creando, en cambio, instancias adicionales de discusión de las políticas a seguir. Ello tiende a paralizar y exasperar al Ejecutivo, el que al cabo de algunos intentos, termina desestimando las recomendaciones y haciendo cada vez menos frecuentes las sesiones de este organismo.

La razón de estas dificultades es que el esquema se sitúa en un punto en el cual no se avanza significativamente en la concertación de voluntades, restándosele, en cambio, autonomía al gobierno en su proceso de toma de decisiones. De allí que en la experiencia histórica el modelo alternativo consiste de mecanismos menos comprehensivos y no tan formalizados, pero en los cuales estén representados los poderes reales en el manejo de la economía.

El esquema más conocido, y también el más exitoso, es el de los países escandinavos, en el que se reúne anualmente una comisión tripartita que opera por consenso y representa unitariamente a empleadores, a trabajadores y al gobierno. Esta comisión de hecho dicta la política económica en aquellas materias en que logra consenso. Los temas de discusión abarcan los principales aspectos de la política macroeconómica. Precios y salarios en primer lugar. Política de inversiones, empleo y de seguridad social en un segundo plano [12].

12 El marco de las decisiones consensuales se explicita incluso en la formulación de un modelo econométrico que representa las principales variables en discusión, las que a su vez corresponden a la expresión de los intereses de cada una de las partes en conflicto. El modelo

Naturalmente, tan alto grado de concertación supone una representación unitaria y centralizada de trabajadores y empresarios, así como la existencia de organizaciones fuertemente representativas. Estas estructuras son posibles, a su vez, por la alta homogeneidad social y cultural, así como por las reducidas desigualdades económicas en los países donde funcionan estos mecanismos. Por otra parte, en el caso escandinavo, la voluntad de entenderse y acomodarse entre las partes predomina sobre las tendencias polarizadoras del conflicto. Ello es el resultado de los factores anteriormente mencionados, los que se refuerzan por un acuerdo inicial, antes de entrar al esquema, respecto a la naturaleza del sistema económico y los márgenes dentro de los cuales es legítimo propender a su modificación o reforma.

¿Es posible concebir este tipo de mecanismos de concertación en sociedades donde, además de una falta de homogeneidad en la estructura social y de fraccionamientos múltiples en las instancias de representación política, las organizaciones corporativas tienden a ser débiles, poco representativas y múltiples? Para tomar sólo el punto de la debilidad de las organizaciones, si éstas no tienen suficiente fuerza o representan sólo a una fracción pequeña de los trabajadores o de las empresas ¿de qué valen los acuerdos consensuales alcanzados si ellos no pueden posteriormente implementarse, por "indisciplina" de las bases?

Dadas estas limitaciones estructurales, sin duda válidas en el caso chileno, ¿cuáles son las alternativas? Un camino posible es el de ajustar los mecanismos de concertación a las realidades estructurales. Así, a multiplicidad de organizaciones, multiplicidad de negociaciones. El mismo principio tripartito de la negociación consensual puede aplicarse al nivel de los sectores claves, donde existen las organizaciones más significativas por su representatividad o por el carácter estratégico de la actividad que representan.

Las limitaciones del esquema son evidentes. En negociaciones sectoriales predominan por definición los intereses parciales y particulares por sobre el interés general de las partes en conflicto. Los trabajadores de un sector estratégico fuerte, el cobre, por ejemplo, pueden obtener un buen arreglo salarial dada la alta productividad del sector. Otras organizaciones seguirán detrás del "sector líder" y obtendrán, de acuerdo a su poder relativo, acuerdos que se acercan más o menos al del sector líder. Algo similar ocurrirá con las organizaciones empresariales, respecto de la política de precios.

En este tipo de negociaciones predominan entonces los intereses sectoriales y éstos generan inestabilidad en el sistema al inducir comportamientos emulativos en otros sectores. En este contexto, siempre algún grupo o sector está negociando. No hay marco coherente ni estable de

econométrico, elaborado tripartitamente por la organización laboral, la empresarial y el gobierno lleva en Suecia el nombre de los economistas de cada una de estas instituciones que trabajaron conjuntamente en su formulación. Ver, para el caso sueco, Robinson (1973), T. Geiger (1979) y varios autores (1980).

política económica. El desempeño económico se resiente. Se deteriora el sentido del bien general de la comunidad. La ineficacia de los mecanismos genera un fuerte desgaste en la opinión pública respecto de la capacidad del sistema de autorregularse.

No constituye sorpresa, entonces, que ante esta negativa experiencia, frecuente por lo demás en América Latina, uno de los actores en la negociación, el Estado, se refugie en los más probados caminos de las decisiones centralizadas, sin dar lugar a instancias de concertación de decisiones que vayan más allá de la aprobación original por una mayoría de la ciudadanía de un "Programa". Este programa se constituye en un mandato que se interpreta detalladamente al nivel de políticas específicas, frente a las cuales el cuerpo social (implícitamente, por tanto, sus organizaciones si éstas son representativas) no debe sino acatar y colaborar en su implementación.

Esta última variante representa la forma tradicional de hacer política pública en América Latina. Aunque ella tiene el mérito inicial de permitir poner rápidamente en marcha el "programa", es el mismo electorado que le aprobó (sin siquiera representar a veces una mayoría absoluta de éste) el que reacciona negativamente frente a aspectos centrales de su contenido. De allí para adelante, representantes y representados quedan sólo esporádicamente vinculados a través de procesos electorales que por lo demás no tienen por objeto pronunciarse sobre el "programa" y su aplicación concreta, sino sólo respecto de candidatos específicos a cargos de representación política.

Este modelo centralizado de decisiones públicas sin participación puede, teóricamente, ser perfeccionado estableciendo mecanismos de control ciudadano de las decisiones públicas. Algunos de estos mecanismos existen en varios países latinoamericanos (contralorías, comisiones especiales del parlamento, etc.). Pero el control democrático de un plan o programa implementado centralmente enfrenta dos serias dificultades (Lindblom, 1977). Primero, la enorme complejidad del aparato del Estado y de la acción pública en cualquier Estado moderno. Segundo, la imposibilidad de corregir o modificar aspectos parciales del programa por parte de los organismos de control, por cuanto si se acepta esa posibilidad, el programa coherente deja de ser tal y se convierte en un conjunto de medidas inconexas que representan los intereses parciales de los agentes o sectores que ejercen su derecho al control. Se han perdido entonces las ventajas del programa o plan central.

La discusión anterior no hace sino demostrar la complejidad de los problemas de la democracia participativa en una sociedad altamente fragmentada, como lo sería la sociedad chilena. El análisis, que lo hemos restringido al ámbito de la participación en las decisiones económicas, puede ser generalizado. El problema de fondo puede resumirse de la siguiente forma: el fortalecimiento de la democracia en una situación post-autoritaria requiere simultáneamente del desarrollo de la sociedad civil, lo que implica mayor autonomía para las organizaciones sociales;

y del desarrollo de mecanismos de participación y concertación en el plano de aquellas decisiones públicas que afectan más directamente las condiciones de vida y trabajo de la población, es decir de las políticas económicas.

Un movimiento en cualquiera de las dos direcciones mencionadas se hace extraordinariamente complejo por la profunda fragmentación existente en la sociedad post-autoritaria, reflejo de los agudos conflictos no resueltos al interior de dicha sociedad. La fragmentación actúa negativamente en dos sentidos [13]. Al ampliarse el ámbito de autonomía de las organizaciones sociales, requisito del fortalecimiento de la sociedad civil frente al Estado, éstas no hacen sino reproducir los conflictos dominantes en la sociedad. Si éstos reflejan contradicciones de clase o corrientes ideológicas antagónicas, cada organización autónoma tenderá a convertirse en un pasivo reflejo de dicho conflicto. Como resultado, éstos se refuerzan y amplifican, aumentando en lugar de reducir la polarización de la sociedad. El sistema se hace más inestable.

Desde el ángulo de la participación y los mecanismos de concertación, el problema de la fragmentación repercute negativamente porque se multiplica el número de organizaciones antagónicas con las cuales se hace necesario concertar políticas, si se ha de lograr una mayor participación en la gestación de éstas y una mayor eficacia en su implementación. Por otro lado, a mayor fragmentación, menor tiende a ser la representatividad de las organizaciones, con lo cual éstas tienden a representar intereses de pequeños grupos, alejándose más del interés general.

La solución a estos problemas, no se encuentra, obviamente, en renunciar a los objetivos de autonomía y participación. Ello implicaría retornar a modelos centralizados y uniformadores de conducta en lo político o a programas centralmente implementados por el Estado, en lo económico. Por cualquiera de los dos caminos se regresa hacia patrones autoritarios de gestión política. Si se trata de democratizar la sociedad, el camino es el de la mayor autonomía y el de la participación, como se ha argumentado anteriormente. La solución de fondo no está en negar estos caminos, sino en comenzar a resolver el problema de fondo que los dificulta, que es la falta de consenso y la grave fragmentación en la sociedad.

Estos problemas no se resuelven a través de la integración, más o menos forzada, de los distintos grupos al Estado a través de sus planes o programas, como intenta hacerlo el régimen autoritario, ignorando los conflictos básicos subyacentes. Se trata más bien de identificar esos conflictos y de reconocerlos explícitamente. Si los conflictos dominantes se dan en la línea de clases, las organizaciones empresariales y de trabajadores lo reflejarán con mayor intensidad y serán más representativas del conflicto central que fragmenta a la sociedad. Si el quiebre es ideológico, los partidos políticos tenderán a representar y reproducir ese tipo

13 Ver Dahl (1982), para una discusión extremadamente lúcida de estos problemas en el contexto de los países industrializados.

de fraccionamiento. En otros casos, el corte podrá ser de índole religiosa o social.

Lo que es fundamental, sin embargo, más allá del reconocimiento de la diversidad ideológica o de las relaciones conflictivas entre clases, es que el proyecto de democratización encare directamente el problema de cómo hacer compatibles estos conflictos, inherentes a la sociedad, con un fortalecimiento, y no la destrucción, de los incipientes procesos de democratización. Para ello se hace absolutamente imprescindible un acomodo entre las principales partes en conflicto, las que no sólo renuncian a la aniquilación de la otra parte, sino además acuerdan en conjunto procedimientos para institucionalizar sus disputas.

Mientras mayor es la división de la sociedad, más indispensable se hace lograr este acuerdo previo como forma de estabilizar el régimen democrático. Este acuerdo previo, que probablemente tiene que ser renovado periódicamente, se convierte en la base de sustentación de los procesos de democratización. Por un lado, él reduce los desenlaces posibles del proceso, al pactarse los límites de las acciones consideradas legítimas. Por otra parte, éste permite evitar la reproducción, al nivel de cada organización autónoma, del conflicto principal, el que se regula ahora a través de ese acuerdo previo de carácter global.

Si el conflicto central es ideológico, el acomodo entre los grupos políticos inducirá una cierta despolitización de las organizaciones de base, facilitando una diversificacón de la agenda a discutir y acercando ésta a los problemas más concretos y cotidianos de la población. Si el conflicto es de clases, un acomodo dentro de ciertos parámetros permite el desarrollo de formas participativas, o incluso de nuevas formas de empresa, sin que ello represente una amenaza global ni para el empresario privado como tal, ni para los trabajadores.

En sociedades altamente polarizadas, la convivencia democrática sólo es posible si este acomodo entre los grupos o fracciones principales se produce, como lo muestran numerosas experiencias históricas, que ilustraremos en la sección siguiente con dos casos europeos. La alternativa, en situaciones de polarización profunda de la sociedad, es la supresión de los conflictos por la fuerza, tarea que sólo puede ser abordada por un régimen autoritario.

VI. ACUERDOS DEMOCRATICOS EN SOCIEDADES DIVIDIDAS: LOS CASOS DE AUSTRIA Y HOLANDA

Las profundas divisiones que se observan frecuentemente en las sociedades latinoamericanas, particularmente en aquellas en situaciones "límites", como es el caso de los autoritarismos, no son obviamente un fenómeno nuevo ni exclusivo de la región. La experiencia histórica muestra numerosos casos de consolidación de regímenes democráticos a partir de situaciones iniciales de alta polarización y conflicto entre clases, par-

tidos e ideologías, o subculturas. Tomemos, a vía de ilustración, dos casos en el contexto europeo: Austria y Holanda.

El caso de Austria es particularmente interesante (Engelmann, 1966 y Katzenstein, 1982). Durante la Primera República (1918-1938) ese país se caracterizó por la presencia dominante de tres corrientes ideológicas aparentemente irreconciliables entre sí: las católico-clericales, las socialista-marxistas y las liberal-nacionales. Estos tres grupos desarrollaron una fuerte identificación ideológica-cultural, en torno a la cual se gestaron no sólo los respectivos partidos políticos, sino éstos además pasaron a constituir "subculturas". Sus miembros participaban conjuntamente no sólo en actividades políticas. También educacionales, culturales y de recreación. Cuando estas subculturas se sintieron amenazadas en su autonomía, desarrollaron sus propias organizaciones paramilitares y convivieron entre sí en un ambiente de violencia creciente.

El sistema político democrático logró sobrevivir en Austria hasta 1933, habiéndose demostrado fehacientemente la incapacidad de las tres corrientes ideológicas de llegar a un consenso. Después de una breve guerra civil en 1934, el país vivió bajo la dictadura de un "Frente Patriótico" de la derecha hasta la ocupación nazi.

Terminada la guerra, las principales corrientes político-ideológicas se vieron enfrentadas a la disyuntiva de reiniciar la conflictiva convivencia que caracterizó y derrumbó a la Primera República, o de buscar una fórmula que hiciera posible acuerdos básicos. Ello ocurrió a partir de 1947, en que las fuerzas políticas agrupadas en un Partido Popular y en el Partido Socialista acordaron condiciones mínimas para la supervivencia de la democracia (y de la Segunda República). El acuerdo incluyó una política de nacionalizaciones inicial, seguida por una precisa e inalterable delimitación de las áreas pública y privada en la economía. Incluyó garantías para la supervivencia de cada una de las "subculturas", así como la decisión de buscar un acomodo entre las principales corrientes políticas, que se tradujo en la formación de una coalición entre el Partido Popular y el Socialista.

Dentro de las pautas acordadas, gobierna el partido que obtiene más votos, pero la minoría participa también del poder, en proporción a su fuerza electoral. Las decisiones fundamentales que puedan afectar lo previamente acordado se toman por la unanimidad de un cuerpo colegiado y representativo, en el que participan los líderes formales o informales de ambos partidos. Las corrientes políticas están estrechamente vinculadas a los intereses corporativos. Estos negocian entre sí y con el gobierno a través de comités tripartitos en los que los acuerdos básicos de la coalición sirven de marco para la discusión.

A través de este elaborado sistema de concertación política y programática, las variadas corrientes ideológicas buscan reducir la amenaza o riesgo que cada una representa para las otras. Ellas optan por gobiernos que sobrerrepresentan a las minorías, antes que por una alternancia total en el poder con gobiernos de la mayoría excluyentes de las minorías.

Se conciertan estas corrientes también estrechamente con las asociaciones empresariales y de trabajadores, con el objeto de hacer vigente en el plano económico la misma tendencia a las soluciones pactadas. La existencia del pacto, obviamente, no coarta una legítima y fuerte competencia electoral para obtener la mayoría necesaria para encabezar la coalición.

El caso de Holanda también es ilustrativo (Dahl, 1966). Desde fines del siglo XVIII y hasta 1870, los Países Bajos estuvieron dominados casi sin contrapesos por una élite liberal. Gradualmente se desarrolla una oposición definida por líneas religioso-ideológicas, católicas y protestantes, y más tarde un grupo socialista. Esta dominación de la clase alta se rompe hacia 1870 y los conflictos entre los distintos grupos, que como en el caso de Austria desarrollan fuertes identificaciones ideológicas y culturales segmentadas unas de otras, se acentúan.

El proceso culmina en un grave conflicto en torno al tema de la educación, a raíz del cual los tres grupos deciden acomodarse entre sí, llegando a un acuerdo. Este contempla el principio de la legitimidad de la existencia de cada "subcultura" y lo implementa a través de garantías jurídicas, así como mediante la concesión de subsidios estatales para el normal dsenvolvimiento de las actividades educativas, de salud, recreacionales, de medios de comunicación propios, etc., que cada uno de los tres grupos ideológicos consideren necesario desarrollar. El acuerdo consiste entonces en otorgarse mutuamente garantías de autonomía.

A partir de los acuerdos entre corrientes ideológicas y los correspondientes partidos políticos, tanto Austria como Holanda entraron en una fase de despolitización y desideologización en su organizaciones de base y asociaciones intermedias. La descentralización y mayor autonomía de la sociedad civil fueron posibles sin aumentar significativamente el grado de conflicto polarizador en la sociedad.

VII. LOS TEMAS DEL ACUERDO

Sería ingenuo y simplista inferir de la discusión anterior una asimilación de casos como el de Chile a los recién analizados. Aunque son notorias las similitudes en cuanto a situaciones de profunda división que se enfrentaban, las circunstancias históricas y las condiciones estructurales son esencialmente diferentes.

Las lecciones que se extraigan deben ser, por lo tanto, cuidadosas. La principal de ellas no representa más que una reiteración y comprobación histórica, de la importancia central que juega la construcción de un consenso nacional, si ha de ser posible un proceso de democratización. El punto es evidente pero por ello es frecuentemente olvidado. En situaciones históricas de ruptura de la convivencia entre grupos, la viabilidad de la comunidad nacional o se mantiene por la fuerza, o se sostiene en la capacidad de acuerdo, acomodo y transacción de las principales fracciones. De formularse un acuerdo, éste no es transitorio ni pu-

ramente táctico. Es un pacto a largo plazo, revisado periódicamente, pero que compromete a las principales corrientes políticas democráticas y a las asociaciones que representan los principales intereses corporativos en pugna.

La sociedad chilena mostró durante un largo período de su historia una capacidad de acomodo y de transacción entre las principales fuerzas político-ideológicas, e incluso, en grado menor, entre trabajadores y sectores empresariales (T. Moulian, 1982). No se trata, sin embargo, sólo de recuperar esa capacidad de acuerdos puntuales y muy cambiantes en el tiempo. Lo que tanto la experiencia comparativa como la profundidad de la crisis de convivencia en Chile sugieren, es la conveniencia de acuerdos estables de largo plazo y a los que se incorpore una amplia agenda de temas en torno de los cuales debe producirse la concertación de intereses y voluntades.

¿Cuáles son esos temas, Obviamente la definición de los temas es tal vez el primer fruto de una voluntad de concertación. La agenda la definen los sectores que negocian el acuerdo. Pero hay temas que no puden ser excluidos, si se consideran los requisitos para una democratización viable.

El primer ámbito de acuerdo está dado por las reglas de convivencia y por la reafirmación de un compromiso democrático permanente. Ello debe reflejarse en normas constitucionales, del régimen electoral y de partidos políticos que aseguren el pluralismo, así como en los límites acordados para evitar acciones desestabilizadoras de la democracia.

El acuerdo incluye también una garantía explícita de plena vigencia de los derechos ciudadanos, incluyendo los derechos en el plano económico que garantizan una evolución de la economía en una dirección de mayor equidad. Temas como la necesidad de ingresos mínimos garantizados, acceso a la seguridad social sin exclusiones, oportunidades amplias de ocupación, y compensación por desempleos son inevitables como parte de la agenda común.

En un tercer nivel, la estructura de la propiedad constituye un área adicional de concertación. Aquí se han manifestado más fuertemente, en la experiencia histórica reciente en Chile, los conflictos ideológicos. Por ello no puede soslayarse la definición clara y tajante de las áreas pública y privada, así como de las reformas consideradas legítimas al régimen de propiedad.

Finalmente, el tema de las formas de participación de los trabajadores en las estructuras de poder económico, así como el de los mecanismos de concertación entre éstos, los productores privados y el Estado son aspectos de definición y acuerdo consensual de fundamental importancia para asegurar la estabilidad del régimen democrático.

Pero esta agenda común para los grupos político-ideológicos más significativos (también para las organizaciones corporativas) es una condición necesaria pero no suficiente para la democratización. Porque los acuerdos deben representar de cierta manera una nueva forma de hacer

política. La concertación no es un acto jurídico o un acuerdo de papel. O representa un consenso real, o se convierte en un acto inútil. Es también un proceso, el que se desarrolla gradualmente y que se implementa permanentemente a través de mecanismos no necesariamente jurídicos. Ellos pueden ser informales o altamente formalizados, pero tienen que reflejar una voluntad de acuerdo real en algunas materias centrales.

VIII. LA DEMOCRATIZACION COMO PROCESO

Hemos planteado en una sección anterior dos líneas principales de desarrollo del proceso de democratización: la de la participación y concertación de decisiones al nivel de los programas de acción estatal, y la de refuerzo de la sociedad civil, fortaleciendo las organizaciones no gubernamentales que expresan intereses múltiples y específicos de la comunidad. La profundización democrática exigía también una democratización real de las organizaciones (partidos políticos, gremios, asociaciones vecinales) en sus mecanismos de poder interno y en cuanto a su representatividad. En el plano de la economía, la profundización de la democracia requería, a su vez, de una significativa y sostenida reducción de las desigualdades económicas, lo cual debe tener una traducción específica en términos de política económica.

¿Qué características puede tener el proceso a través del cual se avance hacia estos objetivos? El avance obviamente será lento. Sería insensato, aun existiendo un acuerdo global, proceder a establecer mecanismos únicos y centralizados de concertación económica, puesto que habrá múltiples organizaciones, tal vez poco representativas y con una adhesión todavía débil a los nuevos mecanismos de negociación.

Lo mismo puede decirse de la descentralización y refuerzo de la autonomía. La condición para que ésta opere en la dirección de fortalecer la democracia es que en las organizaciones intermedias se diriman conflictos que representan intereses múltiples y plurales, donde los alineamientos no ocurran necesariamente en el sentido de reforzar el conflicto fundamental (de clases o ideológico) [14]. Se trata de evitar la reproducción de la polarización extrema que dio origen al régimen autoritario, y no de volver a los patrones de comportamiento anterior.

Como la situación inicial es de polarización y fraccionamiento, el avance hacia mecanismos concretos de concertación de intereses o de descentralización estará regulado por la efectividad con que operen en la realidad, y no en el papel, los acuerdos básicos a que aludimos en la sección anterior.

¿Cuál es el mecanismo específico de concertación entre gobierno, trabajadores y organizaciones empresariales? ¿Qué organizaciones participan, con qué representatividad? ¿Cuáles son las políticas específicas

14 Este punto ha sido desarrollado por Dahl (1982).

que se someten a la discusión para buscar acuerdos consensuales? Estas preguntas sólo encuentran respuestas en los procesos políticos reales, de entendimientos de base, con y entre ciertas organizaciones. No todas participarán del acuerdo inicial. Tampoco estarán todas incluidas en los mecanismos posteriores. Pero como se trata de un proceso necesariamente lento, de refuerzo de comportamientos convergentes, el alcance y efectividad de los mecanismos estará condicionado por el progreso que se logre en los pasos iniciales.

La misma argumentación puede desarrollarse respecto de la descentralización. A través de ésta se procura reforzar la participación activa de la comunidad en torno a los problemas de la vida cotidiana. Se trata de crear solidaridad en torno a situaciones concretas de vida: condición y uso de los espacios públicos, problemas de infraestructura local (calles, electricidad, obras sanitarias, transporte colectivo, educación, salud), actividades comunitarias o vecinales de tipo cultural, deportivo, religioso. No se trata, sin embargo, de reproducir en forma ampliada la división de la sociedad en bandos irreconciliables [15].

¿Quiénes participan en estos ámbitos descentralizados? ¿Las asociaciones profesionales, los consejos comunitarios, las juntas de vecinos? ¿Qué tipo de organizaciones surgen de este proceso? ¿Las que centralmente se decida desarrollar, por ejemplo Consejos de Desarrollo Local, o las que se originen en comunidades locales? ¿Con qué autonomía? ¿Con autonomía creciente respecto del gobierno central y de los partidos políticos?

Si la democratización y descentralización del aparato político están reguladas por la efectividad de los acuerdos básicos, el manejo de la economía está condicionado tanto por la naturaleza de los problemas económicos que se enfrentan, como por la necesidad de superar las deficiencias del mecanismo de libre mercado no sujeto a regulación.

En una sección anterior discutimos el tema, sugiriéndose las áreas selectivas de intervención estatal y aquellas de operación de los mercados. Sin repetir aquí, es conveniente enfatizar que se trata de plantear una nueva forma de intervención y control estatal. Más selectiva, pero más decidida y efectiva al mismo tiempo. Como la experiencia con el monetarismo neoliberal lo muestra, la solución al estatismo ineficiente del pasado no se encuentra en el libremercadismo ingenuo. La acción decidida y transformadora del Estado en áreas estratégicas parece ser una condición de viabilidad de un proceso más dinámico y más equitativo de desarrollo de la economía en el contexto chileno.

En los párrafos precedentes sólo hemos señalado las líneas gruesas del movimiento hacia una democratización estable. Las líneas gruesas

15 Un ejemplo de lo que se desea evitar está dado por la experiencia de descentralización en el gobierno de la Unidad Popular, en la cual todas las organizaciones de base (Centros de Madres, Juntas de Vecinos, etc.) reproducían el conflicto político central, desarrollándose instituciones paralelas radicalmente enfrentadas entre sí.

consisten, como se dijo, en un movimiento simultáneo hacia una mayor participación en las decisiones y hacia una mayor autonomía de las organizaciones en el plano político. En el plano económico, hemos sugerido también un movimiento simultáneo en la dirección de superar el intervencionismo asfixiante y burocrático del Estado, descentralizando más el sistema económico, y, al mismo tiempo, un fortalecimiento de la acción estatal en áreas claves.

Obviamente hay una tensión interna en estos movimientos simultáneos. Nuestra discusión previa, al abrir más preguntas que soluciones específicas, así lo ilustra. Pero estas tensiones no se resuelven en un plano puramente teórico. Las fórmulas específicas deben surgir como resultado del proceso mismo de concertación entre grupos o corrientes ideológicas.

Por otra parte, la discusión anterior presenta dilemas de gran complejidad. Entre ellos, tal vez el más agudo sea aquel entre la estabilidad del sistema democrático y el de su transformación y cambio. Nosotros hemos enfatizado los requisitos para la estabilidad y permanencia de la democratización, más que los del cambio. Ello está obviamente condicionado por las precarias condiciones previas —el autoritarismo y la traumática experiencia que lo originó: el colapso del sistema democrático. Interesa aprender las lecciones de la experiencia. Es natural, entonces, que el foco de atención se centre en las condicions para la recuperación de la dmocracia, y no tanto en aquellas necesarias para su perfeccionamiento y posterior cambio.

El dilema, sin embargo, existe. La observación es pertinente. Las respuestas se dividirán entre los pesimistas de la democracia, que sólo verán en los caminos sugeridos una consagración de un cierto statu quo inicial. Y los optimistas, que visualizan la democratización como un proceso dinámico y abierto, que en numerosas experiencias históricas ha mostrado su capacidad de profundización y cambio. De lo que suponemos no cabe duda después de leer estas páginas, es de nuestra opción por cambios dentro del marco democrático, más que por esquemas revolucionarios globales. Obviamente, esta opción ha influenciado el contenido de este trabajo.

Pensamos que la experiencia chilena en las últimas décadas no puede sino reforzar esta posición. Cada grupo ha intentado desde los sesenta imponer su programa "óptimo" sobre la sociedad. En el proceso, el conflicto social, político e ideológico se fue escalando hasta llegar al colapso total del sistema, con un costo casi irreparable en sufrimiento humano y en fragmentación de la comunidad nacional, hasta verse su existencia misma amenazada.

Es por ello que el camino alternativo adquiere tal vigencia. Se trata de que los diversos sectores busquen un acuerdo de convivencia que satisfaga al menos las respectivas aspiraciones mínimas, superando los previos comportamientos maximalistas. De ese acuerdo debiera surgir lentamente un proyecto común y compartido. Un proyecto nacional y democrático que dinamice a la sociedad y a la economía, representando así

la superación del destructivo "juego de suma cero" en que se vio involucrado el país durante las últimas décadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

COLLIER, D. (ed.), (1979), *The new authoritarianism*, Princeton University Press, Princeton.

DAALDER, M. (1966), "The Netherland: opposition in a segmented society", R. Dahl (ed.), *Political oppositions in western democracies*, Yale.

DAHL, R. (1982), *Dilemmas of pluralist democracy*, Yale University Press, New Haven.

——— (ed.), (1966), *Political oppositions in western democracies*, Yale University Press, New Haven.

ENGELMANN, F., (1966), "Austria, the pooling of opposition", R. Dahl (ed.), *Political oppositions in western democracies*, Yale University Press, New Haven.

FLISFLISCH, A. (1978), "Algunos problemas del desarrollo democrático", mimeo FLACSO, Santiago.

——— (1981), "Notas acerca del reforzamiento de la Sociedad Civil", FLACSO, Santiago.

——— (1982), "Concentración del poder y desarrollo social", FLACSO, Santiago.

FOXLEY, A. (1982a), "Experimentos neoliberales en América Latina", *Colección Estudios* CIEPLAN Nº 7, Santiago.

——— (1982b), "Enfoques ortodoxos para el ajuste económico de corto plazo", mimeo PREALC, Santiago.

GARRETÓN, M. A. (1982), "Evolución política del régimen militar chileno y problemas de la transición a la democracia", FLACSO, Santiago.

GEIGER, T. (1979), *Welfare and efficiency, their interactions in Western Europe and implications for international economic relations*, Macmillan, Londres.

CÓNGORA, M. (1981), *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Ediciones La Ciudad, Santiago.

KAUFMAN, R. (1980), "Liberalization and democratization in the context of B-A rule: a speculative essay on Argentina, Brasil, Chile and Uruguay", Wilson Center, Washington.

KATZENSTEIN, P. (1982), "The determinants of policy in Switzerland and Austria", mimeo, Social Science Research Council, Nueva York.

LINDBLOM, CH. (1977), "Politics and markets: the world's political-economic systems". *Basic Books*, Nueva York.

MINISTERIO DE HACIENDA (1982), *Exposición sobre el estado de la hacienda pública*, Santiago, octubre.

MIDDLEBROOK, K. (1982), "Prospects for democracy: regime transformation and transition from authoritarian rule", mimeo Wilson Center, Washington.

MOULIAN, T. (1982a), "Desarrollo político y estado de compromiso: desajustes y crisis estatal en Chile", *Colección Estudios* CIEPLAN Nº 8, Santiago.

——— (1982b), "Bases sociales del sistema político democrático", mimeo CIEPLAN, Santiago.

MUÑOZ, O. (1982), "Economía política de la industrialización chilena", mimeo CIEPLAN, Santiago.

O'DONNELL, G. (1979), "Tensions in the bureaucratic authoritarian state and the question of democracy", en D. Collier (ed.), *The new authoritarianism*, Princeton University Press, Princeton.

——— (1980), "Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado burocrático autoritario", CEDES, Buenos Aires.

PARTI SOCIALISTE (1980), *Projet socialiste pour la France des Années 80,* Club Socialiste du Livre, Paris.

PINTO, A. (1973), *Chile, un caso de desarrollo frustrado,* Editorial Universitaria, Santiago.

ROBINSON, D. (1973), *Incomes policy and capital sharing in Europe,* Crrom Helm, Londres.

SHOLK, R. (1982), "Cross national aspects of the transition from authoritarian rule", mimeo Wilson Center, Washington.

TOURAINE, A. (1980), *L'Aprés Socialisme,* Editions Gramet et Fosquelle, Paris.

VARIOS AUTORES (1980), "The crisis of the Swedisch Welfare State", en *Challenge,* Nueva York, julio.

USHER, D. (1981), *The economic prerequisite to democracy,* Columbia University Press, Nueva York.

VIAL, G. (1981), *Historia de Chile 1891-1973,* Editorial Santillana, Santiago.

WILSON CENTER (1980 y 1981), Trabajos del proyecto "Prospects for democracy: transitions from authoritarian rule in Latin America and Latin Europe". Washington.

LIBROS *

PROCESO A LA INDUSTRIALIZACION CHILENA
Oscar Muñoz, Santiago, Ed. Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile, 1972.

EL COBRE EN EL DESARROLLO NACIONAL
R. Ffrench-Davis y E. Tironi (eds.), Ed. Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile, 1974.

DISTRIBUCION DEL INGRESO
Alejandro Foxley (ed.), México, Fondo de Cultura Económica, 1974. Versión en inglés: *Income Distribution in Latin America*, Cambridge University Press, 1976.

BIENESTAR Y POBREZA
CEPLAN, Ed. Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile, 1974.

ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y MODELOS DE PLANIFICACION
Alejandro Foxley, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

SALUD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL
M. Livingstone y D. Raczynski (eds.), CEPLAN, Universidad Católica de Chile, 1976.

ECONOMIA INTERNACIONAL: TEORIAS Y POLITICAS PARA EL DESARROLLO
Ricardo Ffrench-Davis, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.

DISTRIBUCION DEL INGRESO EN AMERICA LATINA
Oscar Muñoz (ed.), Buenos Aires, El Cid Editor, 1979.

LAS DESIGUALDADES ECONOMICAS Y LA ACCION DEL ESTADO
Alejandro Foxley, E. Aninat y J. P. Arellano, México, Fondo de Cultura Económica, 1980. Versión en inglés: *Redistributive Effects of Government Programmes*, Oxford, Pergamon Press, 1979.

ECONOMIC STABILIZATION IN LATIN AMERICA: POLITICAL DIMENSIONS
Alejandro Foxley (ed.), número especial de World Development, noviembre 1980.

HACIA UN NUEVO ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL: TEMAS PRIORITARIOS PARA AMERICA LATINA
R. Ffrench-Davis y E. Tironi (eds.), México, Fondo de Cultura Económica, CIEPLAN, 1980. Versión en inglés: *Latin America and the New International Economic Order*, London, MacMillan Press, 1982.

INTERCAMBIO Y DESARROLLO
Ricardo Ffrench-Davis (ed.), México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

LATIN AMERICAN EXPERIMENTS IN NEO-CONSERVATIVE ECONOMIES
Alejandro Foxley, California, University of California Press, 1982.

* Algunas de estos libros no corresponden a investigaciones realizadas en CIEPLAN. Estos son libros de investigadores de CIEPLAN en que éstos han sido ya sea autores o editores.

COLECCION ESTUDIOS CIEPLAN

Nº 1. Julio de 1979

"Inflación con recesión: las experiencias de Brasil y Chile".
Alejandro Foxley (7-61). Reproducido en *World Development*, noviembre 1980; y en *El Trimestre Económico* Nº 188, octubre, 1980.

"Pequeña industria y estructura productiva en América Latina".
Patricio Meller y Oscar Muñoz (63-99).

"La inversión financiera externa: el caso de Chile, 1974-1978".
Juan Edo. Herrera y Juan Morales (103-150).

"Política arancelaria, empleo e integración económica".
Ricardo Ffrench-Davis (151-169).

Nº 2. Diciembre de 1979

"Las experiencias cambiarias en Chile: 1965-79".
Ricardo Ffrench-Davis (5-34). Reproducido en: Ffrench-Davis y Williamson (eds.), *The crawling peg: pastperformance and prospects*, por aparecer, Gran Bretaña, MacMillan Press.

"Políticas de estabilización y sus efectos sobre el empleo y la distribución del ingreso: una perspectiva latinoamericana".
Alejandro Foxley (37-71). Reproducido en: *Stabilization Policies in Developing Countries*, W. Cline, S. Weintraub (eds.), Washington, Brookings Institution, 1981.

"Políticas gubernamentales contra la pobreza: el acceso a los bienes y servicios básicos".
Ernesto Tironi (75-134).

"La evolución del empleo en Chile: 1974-1978".
P. Meller, R. Cortázar y J. Marshall (141-157). Reproducido en: *Latin American Research Review*, vol. XVI, Nº 2, 1981 (144-155).

Nº 3. Junio de 1980

"Distribución del ingreso, empleo y remuneraciones reales en Chile, 1970-1978".
René Cortázar (5-23).

"El rol de las empresas transnacionales en la generación de empleo industrial en América Latina".
Patricio Meller y Alejandra Mizala (25-60). Reproducido en: *World Development*, vol. 10, Nº 2, febrero de 1982.

"Estado, ideología y políticas económicas en Chile: 1973-1978".
Tomás Moulian y Pilar Vergara (65-118). Reproducido en: *Revista Pesquisa e Planejamento*, Río de Janeiro, vol. 11, Nº 2, agosto 1981; y en Sergio Bitar (comp.), "Chile: liberalismo económico y dictadura política", Lima, I.E.P., *América Problema* Nº 11, marzo, 1980.

"Dinámica de los mercados de trabajo y distribución del ingreso en América Latina".
Víctor E. Tokman (121-149).

Nº 4. Noviembre de 1980

"Hacia una economía de libre mercado: Chile, 1974-1979".
Alejandro Foxley (5-37). Reproducido en: *Journal of Development Economics*, North Holland (por aparecer); y en *Desarrollo Económico* Nº 81, Buenos Aires, abril, 1981.

"Liberalización de importaciones: la experiencia chilena en 1973-79".
Ricardo Ffrench-Davis (39-78).

"Apertura externa y desarrollo industrial en Chile: 1974-78".
Pilar Vergara (79-117). Reproducido en: *Desarrollo Económico*, vol. 20, Nº 80, Buenos Aires, enero-marzo 1981.

"Sistemas alternativos de seguridad social: un análisis de la experiencia chilena".
José Pablo Arellano (119-157).

"Indice de precios al consumidor en Chile: 1970-1978".
René Cortázar y Jorge Marshall (159-201).

Nº 5. Julio de 1981

"Apertura financiera externa: la experiencia chilena en 1973-80".
Ricardo Ffrench-Davis y José Pablo Arellano (5-52).

"El gasto público en Chile: 1969-1979".
Jorge Marshall (53-84).

"Naturaleza rural-urbana y patrones geográficos de la migración interna".
Dagmar Raczynski (85-115).

"Las transformaciones de las funciones económicas del Estado en Chile bajo el régimen militar".
Pilar Vergara (117-154).

documentos

CONFERENCIA INTERNACIONAL

"Las relaciones Norte-Sur y su impacto en América Latina".
Exposiciones de los Sres. Iván Head, Eduardo Frei M. y Gabriel Valdés.

CONFERENCIA INTERNACIONAL

"El modelo colombiano de desarrollo: 1958-1980".
Rodrigo Botero.

Nº 6. Diciembre de 1981

"Elementos para el análisis de la reforma previsional chilena".
José Pablo Arellano (5-44).

"¿Por qué cae la tasa de mortalidad infantil en Chile?".
Dagmar Raczynski y César Oyarzo (45-83).

"¿Cuál ha sido la tasa real de crecimiento en los años recientes?: Una nota acerca de las cifras de producción de la agricultura en el período 1975-1979".
Lovell Jarvis (85-116).

"Nuevas formas de inestabilidad externa en América Latina: Fuentes, mecanismos de transmisión y políticas".
Ricardo Ffrench-Davis (117-148).

"El gasto público social y sus beneficiarios en América Latina".
José Pablo Arellano (149-173).

documentos

"La economía chilena: algunos temas del futuro".
Alejandro Foxley.

"Problemas y opciones del modelo económico".
Patricio Meller.

Nº 7. Marzo de 1982

Experimentos neoliberales en América Latina.
Alejandro Foxley (5-170).

Nº 8. Julio de 1982

"Etica y ciencias sociales: una tensión permanente".
Albert O. Hirschman (5-17).

"Crecimiento y desequilibrios en una economía abierta: el caso chileno, 1976-81".
Oscar Muñoz (19-41).

"Del milagro a la crisis: algunas reflexiones sobre el momento económico".
José Pablo Arellano y René Cortázar (43-60).

"Determinantes del éxodo rural: importancia de factores del lugar de origen, Chile. 1965-70".
Dagmar Raczynski(61-104).

"Desarrollo político y estado de compromiso, desajustes y crisis estatal en Chile".
Tomás Moulian (105-158).

documento

"Cinco lecciones de la crisis actual".
Alejandro Foxley.

Nº 9. Diciembre de 1982

"El experimento monetarista en Chile: Una síntesis crítica".
Ricardo Ffrench-Davis (5-40).

"Políticas de vivienda popular: Lecciones de la experiencia chilena".
José Pablo Arellano (41-73).

"Las diferencias (económicas) entre el mercado del trabajo y el mercado de las papas".
Patricio Meller (75-105).

"La economía mixta como camino al pleno empleo. Lecciones de un cuarto de siglo".
Oscar Muñoz (107-138).

"Algunas condiciones para una democratización estable: El caso de Chile".
Alejandro Foxley (139-169).

SERIE ESTUDIOS CIEPLAN

Nº 1. "Políticas de empleo en economías heterogéneas" *.
A. Foxley y O. Muñoz, septiembre 1976 (37 pgs.). Reproducido en: *Journal of Development Studies*, "Redistribution of consumption: effects on production and employment", Londres, vol. 12, Nº 3, abril 1976 y en *El Trimestre Económico*, Nº 172.

Nº 2. "Promoción de exportaciones y desarrollo nacional" *.
R. Ffrench-Davis y José Piñera, septiembre 1976 (42 pgs.). Reproducido en: *Economía internacional: teorías y políticas para el desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979 (285-316).

Nº 3. "Redistribución del patrimonio y erradicación de la pobreza" *.
A. Foxley, E. Aninat y J. P. Arellano, octubre 1976 (70 pgs.). Reproducido en: *El Trimestre Económico* Nº 178, abril, 1978; y en *World Development*, vol. 5 Nº 1-2, 1977.

Nº 4. "Condicionantes culturales y sociales de las políticas de erradicación de la pobreza".
R. Cortázar, E. Moreno y C. Pizarro, noviembre 1976 (46 pgs.). Reproducido en: *Investigaciones sobre empleo* Nº 1, PREALC, 1977.

Nº 5. "Elementos para una política de vivienda social" *.
José Pablo Arellano, diciembre 1976 (39 pgs.). Reproducido en: *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, noviembre 1977; y en *Investigaciones sobre empleo* Nº 2, PREALC.

Nº 6. "Estado e industrialización en el ciclo de expansión del salitre".
Oscar Muñoz, enero 1977 (50 pgs.).

Nº 7. "Estrategia de desarrollo e integración: divergencias en el caso andino".
Ernesto Tironi, febrero 1977 (49 pgs.).

Nº 8. "Efectos de la seguridad social sobre la distribución del ingreso".
A. Foxley, E. Aninat y J. P. Arellano, marzo 1977 (44 pgs.). Reproducido en: ILO, WEP Nº 42, 1976.

Nº 9. "Naturaleza, localización geográfica y condicionantes fundamentales de la pobreza rural".
Pilar Vergara, abril 1977 (113 pgs.).

Nº 10. "¿Quiénes se benefician de los gastos públicos?" *.
A. Foxley, E. Aninat y J. P. Arellano, mayo 1977 (62 pgs.). Reproducido en: ILO, WEP Nº 44, 1976.

Nº 11. "Políticas frente al capital extranjero en la integración andina".
Ernesto Tironi, junio 1977 (41 pgs.).

Nº 12. "Instrumentos no arancelarios en las políticas de comercio exterior" *.
Ricardo Ffrench-Davis, julio 1977 (55 pgs.). Reproducido en: *Economía Internacional: teorías y políticas para el desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979 (317-364).

Nº 13. "El sector informal urbano: controversias e interrogantes".
Dagmar Raczynski, julio 1977 (56 pgs.). Reproducido en: *El subempleo en América Latina*, Víctor Tokman y Emilio Klein (Comp.), cap. I, Buenos Aires, El Cid Editor, 1979 (11-47); y en *Investigaciones sobre empleo* Nº 3, PREALC-CIEPLAN.

Nº 14. "Política fiscal como instrumento redistributivo: la experiencia chilena".
A. Foxley, E. Aninat y J. P. Arellano, agosto 1977 (42 pgs.). Reproducido en: *El Trimestre Económico* Nº 184, octubre-diciembre 1979 (831-866).

Nº 15. "Sustitución de importaciones, promoción de exportaciones y empleo: el caso chileno".
V. Corbo y P. Meller, agosto 1977 (48 pgs.). Reproducido en: *El Trimestre Económico* Nº 189, vol. XLVIII, enero-marzo 1981 (157-196); y en *Investigaciones sobre empleo* Nº 4, PREALC.

Nº 16. "Orígenes políticos y económicos del Estado empresarial en Chile".
O. Muñoz y A. M. Arriagada, septiembre 1977 (53 pgs.).

Nº 17. "Necesidades básicas y extrema pobreza".
René Cortázar, septiembre 1977 (50 pgs.). Reproducido en: *Investigaciones sobre empleo* Nº 5, PREALC, 1977.

Nº 18. "Distribución de beneficios y eficiencia en la integración económica".
Ricardo Ffrench-Davis, octubre 1977 (48 pgs.).

Nº 19. "Dualismo, organización industrial y empleo".
Oscar Muñoz, noviembre 1977 (49 pgs.). Reproducido en *Investigaciones sobre empleo* Nº 6, PREALC, 1977.

Nº 20. "Pequeña y gran industria: generación de empleo y sectores claves".
P. Meller y M. Marfán, diciembre 1977 (51 pgs.). Reproducido en: *Economic Development & Cultural Change*, V. 29, Nº 2, enero 1981 (263-274); y en *Investigaciones sobre empleo* Nº 7, PREALC.

Nº 21. "Alternativas de política cambiaria".
Ricardo Ffrench-Davis, febrero 1978 (38 pgs.).

Nº 22. "Rol de los sindicatos en Chile".
Crisóstomo Pizarro, marzo 1978 (41 pgs.).

Nº 23. "Características del empleo informal urbano en Chile".
Dagmar Raczynski, abril 1978 (40 pgs.).

Nº 24. "Enfoques sobre demanda de trabajo: relevancia para América Latina".
Patricio Meller, junio 1978 (53 pgs.). Reproducido en: *Revista Brasilera de Economía*, 34 (1), enero 1980 (75-112); y en *Investigaciones sobre empleo* Nº 12, PREALC, 1978.

Nº 25. "Teoría de la balanza de pagos, monetarismo y desequilibrios estructurales".
Ricardo Ffrench-Davis, junio 1978 (40 pgs.). Reproducido en: *El Trimestre Económico* Nº 180, octubre-diciembre 1978 (903-932).

Nº 26. "Políticas públicas y grupos de presión en Chile, 1965-1970: un análisis exploratorio".
Crisóstomo Pizarro, agosto 1978 (35 pgs.).

Nº 27. "Necesidades básicas y políticas contra la pobreza: la experiencia de Chile".
Pilar Vergara, septiembre 1978 (68 pgs.).

Nº 28. "Recursos naturales y desarrollo: generación de empleo y excedentes en el cobre".
Ernesto Tironi, octubre 1978 (64 pgs.).

Nº 29. "Empleo, pobreza y migraciones internas en Chile".
Dagmar Raczynski, noviembre 1978 (54 pgs.).

Nº 30. "Orden económico internacional y desarrollo: investigaciones prioritarias desde una perspectiva latinoamericana" *.
C. Díaz-Alejandro, R. Ffrench-Davis y E. Tironi, diciembre 1978 (31 pgs.). Reproducido en: *Hacia un nuevo orden económico internacional: temas prioritarios para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981 (289-299).

Nº 31. "Integración en presencia de corporaciones transnacionales"
Ernesto Tironi, marzo 1979 (54 pgs.).

Nº 32. "Desarrollo, distribución del ingreso y democratización".
Oscar Muñoz, abril 1979 (44 pgs.).

* Agotado.

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO
APUNTES CIEPLAN

Nº 1. "Sustitución de importaciones y política arancelaria" *.
Ricardo Ffrench-Davis, mayo 1977 (57 pgs.). Reproducido en: *Economía Internacional: teorías y políticas para el desarrollo,* México, Fondo de Cultura Económica, 1979 (220-284).

Nº 2. "El tamaño y el papel del Estado" *.
Alejandro Foxley y José Pablo Arellano, agosto 1977 (17 pgs.).

Nº 3. "Dos notas sobre Chile y la integración económica" *.
Ricardo Ffrench-Davis, agosto 1977 (34 pgs.).

Nº 4. "El Estado y las desigualdades sociales" *.
Alejandro Foxley y José Pablo Arellano, agosto 1977 (15 pgs.). Reproducido en: *Redistributive Effects of Government Programs,* Pergamon Press Oxford, 1979; y en Revista *Mensaje,* agosto 1977.

Nº 5. "Tratamiento del capital extranjero en procesos de integración" *.
Ernesto Tironi, septiembre 1977 (22 pgs.).

Nº 6. "Aranceles diferenciados y racionalización del comercio exterior".
Sergio Guzmán, septiembre 1977 (66 pgs.).

Nº 7. "Industrialización y grupos de interés" *.
Oscar Muñoz, octubre 1977 (50 pgs.).

Nº 8. "Apertura al exterior y rol del cobre en la economía chilena" *.
Ernesto Tironi, octubre 1977 (14 pgs.).

Nº 9. "La ciencia económica en la perspectiva de los problemas de la sociedad chilena" *.
Oscar Muñoz, noviembre 1977 (20 pgs.).

Nº 10. "Antecedentes empíricos de los sectores externo e industrial chilenos: 1950-1970".
Vittorio Corbo y Patricio Meller, enero 1978 (39 pgs.).

Nº 11. "Una introducción a la teoría del comercio internacional y los países en desarrollo" *.
Ricardo Ffrench-Davis, abril 1978 (15 pgs.). Reproducido en: *Economía internacional: teorías y políticas para el desarrollo,* México, Fondo de Cultura Económica, 1979 (11-23).

Nº 12. "Algunas críticas a la metodología de la ciencia económica" *.
Patricio Meller, julio 1978 (27 pgs.). Reproducido en: *Estudios de Economía* Nº 11, Primer Semestre, 1978 (153-180).

Nº 13. "Migración interna en Chile: características y tendencias en las últimas décadas".
Dagmar Raczynski y Pilar Vergara, agosto 1978 (21 pgs.).

Nº 14. "Mercados mundiales de manufacturas e industrialización de los países en desarrollo: algunas prioridades de investigación".
Guillermo Perry, septiembre 1978 (32 pgs.). Reproducido en: *Hacia un nuevo orden económico internacional: temas prioritarios para América Latina,* México, Fondo de Cultura Económica, 1981 (175-211).

Nº 15. "Industrialización y políticas de comercio exterior para los países en desarrollo: algunas prioridades de investigación" *.
Ricardo Ffrench-Davis, septiembre 1978 (32 pgs.). Reproducido en: *Hacia un nuevo orden económico internacional: temas prioritarios para América Latina,* México, Fondo de Cultura Económica, 1981 (212-253).

Nº 16. "Políticas nacionales alternativas respecto al comercio de productos básicos" *.
Ernesto Tironi, noviembre 1978 (31 pgs.). Reproducido en: *Hacia un nuevo orden económico internacional: temas prioritarios para América Latina,* México, Fondo de Cultura Económica, 1981 (130-174).

Nº 17. "Desarrollo y democracia".
Oscar Muñoz, mayo 1979 (8 pgs.). Reproducido en: *Revista Mensaje* Nº 278, mayo 1979.

Nº 18. "La tasa de desocupación y el crecimiento del empleo" *.
Patricio Meller, junio 1979. Reproducido en: *Revista Mensaje* Nº 279, junio 1979 (312-316).

Nº 19. "Planificación o mercado en el sector salud: enfoque teórico, con aplicación al caso de Chile, 1973-1978" *.
Nicolás Flaño, septiembre 1979 (24 pgs.).

Nº 20. "Veinte años de integración económica en América Latina: éxitos y fracasos" *.
Ricardo Ffrench-Davis, octubre 1979 (49 pgs.).

Nº 21. "Aspectos generales de las empresas transnacionales".
Patricio Meller, octubre 1979 (14 pgs.).

Nº 22. "Coyuntura económica y reacciones sociales: las fases de la política económica en Chile, 1973-1978" *.
Tomás Moulian y Pilar Vergara, noviembre 1979 (205 pgs.).

Nº 23. "Las empresas transnacionales y los países en desarrollo: aspectos económicos".
Patricio Meller, marzo 1980 (34 pgs.). Reproducido en: *Estudios de Economía* Nº 15, Primer Semestre, 1980 (129-163).

Nº 24. "Tres comentarios sobre trabajos de Anne Krueger, John Williamson y William Cline".
Ricardo Ffrench-Davis, septiembre 1980 (14 pgs.).

Nº 25. "Una síntesis sobre el proceso de industrialización en Chile".
Oscar Muñoz, septiembre 1980 (13 pgs.).

Nº 26. "Algunas reflexiones sobre el desarrollo industrial de Chile".
Ricardo Ffrench-Davis, noviembre 1980 (19 pgs.).

Nº 27. "El modelo económico chileno".
Oscar Muñoz, diciembre 1980 (15 pgs.). Reproducido en: *Revista Mensaje* Nº 293, octubre 1980.

Nº 28. "La economía chilena: algunos temas del futuro".
Alejandro Foxley, septiembre 1981 (15 pgs.) *.

Nº 29. "El modelo económico chileno en 1981: problemas, perspectivas y opciones".
Alejandro Foxley y Patricio Meller, octubre 1981 (20 pgs.).

Nº 30. "Una reseña simplificada de teorías y políticas en el mercado del trabajo de países en desarrollo".
Patricio Meller, diciembre 1981.

Nº 31. "Del milagro a la crisis, algunas reflexiones sobre el momento económico".
José Pablo Arellano y René Cortázar. Mayo 1982. 24 p. *.

Nº 32. "La recesión y el ajuste automático: una visión crítica".
Nicolás Flaño. Mayo 1982 *.

Nº 33. "Hacia una nueva industrialización. Elementos de estrategia de desarrollo para una democracia".
Oscar Muñoz. Mayo 1982. 38 p.

Nº 34. "Desempleo, pobreza y distribución: Chile 1970-1981".
René Cortázar. Junio 1982.

Nº 35. "Seminario sobre democracia, economía y sociedad. Ideas económicas y desarrollo capitalista: armonías y contradicciones".
Oscar Muñoz, junio 1982.

Nº 36. "El modelo económico y la industria en Chile, 1973-1981".
Ricardo Ffrench-Davis, agosto 1982.

Nº 37. "Economía política de la industrialización chilena, 1940-1970".
Oscar Muñoz, septiembre 1982.

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO
NOTAS TECNICAS

Nº 1. "La distribución de la carga tributaria" *.
A. Foxley, E. Aninat y J. P. Arellano, agosto 1977 (50 pgs.). Reproducido en: ILO-WEP Nº 51, febrero 1977.

Nº 2. "La curva de Kuznets y algo más: crecimiento y cambios en las desigualdades".
Edmar Bacha, agosto 1977 (27 pgs.).

Nº 3. "Indice de precios al consumidor y estructura de consumo" *.
René Cortázar, agosto 1977 (25 pgs.).

Nº 4. "Metodologías para desagregar matrices de insumo-producto" *.
Manuel Marfán, septiembre 1977 (61 pgs.).

Nº 5. "El patrón de concentración industrial de América Latina y Europa Occidental".
Patricio Meller, febrero 1978 (19 pgs.). Reproducido en: *Desarrollo Económico* Nº 72, enero-febrero, 1979 (559-578).

Nº 6. "Debates sobre la teoría del capital y del crecimiento" *.
Oscar Muñoz, marzo 1978 (28 pgs.).

Nº 7. "Pequeña y gran industria: generación de empleo y sectores claves. Un comentario".
Norberto García, junio 1978 (32 pgs.).

Nº 8. "Identificación de sectores claves para la generación de empleo: metodologías alternativas".
N. García, M. Marfán y P. Meller, junio 1978 (60 pgs.).

Nº 9. "Teoría de los costos y beneficios de la inversión extranjera en un proceso de integración".
Ernesto Tironi, julio 1978 (34 pgs.).

Nº 10. "Términos del intercambio recíproco y efectos distributivos de la integración económica" *.
Ricardo Ffrench-Davis, septiembre 1978 (14 pgs.).

Nº 11. "Migraciones internas en Chile: metodología e información estadística" *.
Dagmar Raczynski, octubre 1978 (18 pgs.).

Nº 12. "Estrategias de comercio exterior y su impacto sobre el empleo: Chile en la década del 60".
Vittorio Corbo y Patricio Meller, noviembre 1978 (35 pgs.). Reproducido en: *América Latina y la economía mundial* (ed.), Buenos Aires, Instituto Di Tella, 1979; y en *Estudios de Economía* Nº 13, Primer Semestre, 1979 (1-33).

Nº 13. "Política arancelaria, empleo e integración económica".
Ricardo Ffrench-Davis, enero 1979 (21 pgs.).

Nº 14. "Comercio exterior y empleo: algunas experiencias de países en desarrollo".
Vittorio Corbo, febrero 1979 (15 pgs.).

Nº 15. "Indice de precios externos y valor real del comercio internacional de Chile" *.
Ricardo Ffrench-Davis, abril 1979 (15 pgs.).

Nº 16. "Distorsiones del mercado y teoría de las uniones aduaneras".
Ricardo Ffrench-Davis, abril 1979 (14 pgs.). Reproducido: *Revista de la Integración* Nº 44, Buenos Aires, marzo 1980 (41-48).

Nº 17. "Economía regional, empleo y migraciones" *.
Dagmar Raczynski, septiembre 1979 (67 pgs.).

Nº 18. "La evolución del empleo en Chile, 1974-1978" *.
P. Meller, R. Cortázar y J. Marshall, octubre 1979. Reproducido en: *Colección Estudios* CIEPLAN Nº 2, diciembre 1979 (141-158); y en *Latin American Research Review*, Employment Stagnation in Chile: 1973-1978, vol. XVI, Nº 2, 1981 (144-155).

Nº 19. "Origen y destino de las exportaciones chilenas: 1965-78" *.
Ricardo Ffrench-Davis, noviembre 1979 (21 pgs.).

Nº 20. "Criterios y políticas para la satisfacción de necesidades básicas".
Alvaro García, diciembre 1979 (95 pgs.).

Nº 21. "Aspectos cuantitativos de la pequeña y mediana industria de América Latina".
Patricio Meller, diciembre 1979 (49 pgs.).

Nº 22. "Crecimiento y estructura del empleo estatal en Chile, 1940-1970".
O. Muñoz, J. Gatica y P. Romaguera, enero 1980 (44 pgs.).

Nº 23. "Metodologías de compatibilización de distintas fuentes de información para la medición del empleo".
P. Meller, R. Cortázar y J. Marshall, febrero 1980 (17 pgs.).

Nº 24. "Empleo, producto y remuneraciones en el sector manufacturero latinoamericano".
Patricio Meller, mayo 1980 (33 pgs.).

Nº 25. "El impacto sobre el empleo de las nuevas normas de jubilación".
José Pablo Arellano, octubre 1980 (10 pgs.).

Nº 26. "La evolución del empleo público en Chile, 1970-1978".
Jorge Marshall y Pilar Romaguera, febrero 1981 (45 pgs.).

Nº 27. "Ventajas comparativas, equidad y desarrollo industrial autónomo".
Ricardo Ffrench-Davis, marzo 1981 (20 pgs.).

Nº 28. "La apertura financiera externa: el caso argentino".
Roberto Frenkel, febrero 1981 (69 pgs.).

Nº 29. "Mercados financieros: una visión desde la semiperiferia".
Edmar Bacha y Carlos Díaz-Alejandro, febrero 1981 (57 pgs.).

Nº 30. "Nuevas formas de inestabilidad externa en América Latina: Fuentes, mecanismos de transmisión y políticas".
Ricardo Ffrench-Davis, junio 1981 (31 pgs.).

Nº 31. "Origen y destino de las exportaciones chilenas: 1965-80".
Ricardo Ffrench-Davis, mayo 1981 (22 pgs.).

Nº 32. "Indice de precios externos para calcular el valor real del comercio internacional de Chile: 1952-80".
Ricardo Ffrench-Davis, junio 1981 (20 pgs.).

Nº 33. "El gasto público en Chile 1969-1979: metodología y resultados".
Jorge Marshall, junio 1981 (81 pgs.).

Nº 34. "Elementos para el análisis de la reforma previsional" *.
José Pablo Arellano, julio 1981 (31 pgs.).

Nº 35. "Estadísticas básicas del sector industrial externo chileno".
Jorge Scherman, agosto 1981 (46 pgs.).

Nº 36. "¿Cuál es la tasa real de crecimiento en el período reciente? Una evaluación sobre los datos relacionados con la agricultura chilena, 1975-1979" *.
Lovell Jarvis, agosto 1981.

Nº 37. "Excedentes petroleros y apertura externa: el caso de México".
Leopoldo Solís y Sócrates Rizzo, septiembre 1981 (60 pgs.).

Nº 38. "Panel: Problemas y escenarios alternativos de los mercados internacionales de capitales y la deuda externa".
Gerald Helleiner, Guy Pfefferman y John Williamson, octubre 1981 (17 pgs.).

Nº 39. "La deuda latinoamericana: ¿problema o solución?".
Albert Fishlow, octubre 1981 (64 pgs.).

Nº 40. "Panel: Apertura financiera y efectos sobre el desarrollo nacional".
Edmar Bacha, Michael Bruno y Rudiger Dornbusch, octubre 1981 (31 pgs.).

Nº 41. "Las relaciones financieras externas: el caso de Brasil".
Pedro Malán, octubre 1981 (38 pgs.).

Nº 42. "Endeudamiento externo en Colombia en la década de los setenta".
Guillermo Perry, Roberto Junguito y Nohora de Junguito, octubre 1981 (63 pgs.).

Nº 43. "El gasto social del sector público en Chile: 1969-1979".
Jorge Marshall, octubre 1981 (21 pgs.).

Nº 44. "Efectos macroeconómicos de la indexación salarial".
Felipe Morandé, diciembre 1981 (66 pgs.).

Nº 45. "¿Se agrava el desempleo urbano al aumentar los puestos de trabajo en el sector moderno?".
José Pablo Arellano, diciembre 1981 (19 pgs.).

Nº 46. "Revisión de políticas de empleo en América Latina: Sistematización y órdenes de magnitud".
Patricio Meller y Alejandra Mizala, diciembre 1981.

Nº 47. "Indice de precios y remuneraciones reales en países con alta inflación".
René Cortázar, diciembre 1981.

Nº 48. "La rebaja en cotizaciones previsionales y su impacto sobre el empleo industrial: una estimación para el período 1974-78".
Andrés Solimano, diciembre 1981 (24 pgs.).

Nº 49. "Evolución de la indexación en Chile".
Raúl Sáez, marzo 1982 (66 pgs.).

Nº 50. "Origen, destino y composición socio-económico de la migración interna" *.
Dagmar Raczynski, marzo 1982 (30 pgs.).

Nº 51. "Subsidio habitacional y política de vivienda".
Jorge Tagle, mayo 1982 (46 pgs.).

Nº 52. "Controversias sobre reformas al sector salud: Chile, 1973-82".
Dagmar Raczynski, noviembre 1982.

* Agotado.

9

COLECCION

estudios

CIEPLAN

R. FFRENCH-DAVIS / EL EXPERIMENTO MONETARISTA EN CHILE

J. P. ARELLANO / POLITICA DE VIVIENDA POPULAR

P. MELLER / MERCADO DEL TRABAJO Y MERCADO DE LAS PAPAS

O. MUÑOZ / ECONOMIA MIXTA DE PLENO EMPLEO

A. FOXLEY / CONDICIONES PARA UNA DEMOCRACIA ESTABLE

COLECCION ESTUDIOS CIEPLAN Nº 9
DICIEMBRE DE 1982, PP. 41-73
ESTUDIO Nº 66

POLITICAS DE VIVIENDA POPULAR: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA CHILENA *

JOSE PABLO ARELLANO

SÍNTESIS. Este trabajo se inicia con una descripción de la magnitud y perspectivas del problema habitacional en Chile. Se analizan sus posibilidades de solución en los próximos años, dados la magnitud, distribución y uso de los recursos de ahorro e inversión.

A continuación se estudian algunos aspectos de la política habitacional. En primer lugar, los sistemas de subsidio puestos en práctica en los últimos años, los cuales se comparan con los aplicados en el pasado. En segundo lugar, se examina brevemente la situación del mercado de suelos urbanos, el financiamiento para la vivienda y el tipo de soluciones habitacionales que apoya el Estado.

Desde comienzos de siglo el tema de la vivienda está presente entre las preocupaciones de política socioeconómica en Chile. No es extraño que así sea ya que, al ser ésta una necesidad básica, su carencia afecta seriamente a las personas. Un estudio efectuado en Chile revela que los riesgos de morbilidad y mortalidad que enfrentan los niños cuyas viviendas carecen de un sistema de eliminación de excretas o no disponen de agua potable, prácticamente duplican los que afectan al resto de la población, Legarreta (1976).

En la actualidad el problema reviste particular importancia, tanto por la creciente concentración de la población en ciudades como porque la falta de viviendas se ha agravado durante la última década. Ambas razones hacen prever que la búsqueda de soluciones al problema habitacional estará entre las principales preocupaciones que tendrá el país en los años 80.

Desde 1906, en que se dictó la primera ley habitacional en Chile, hasta el presente se han ensayado distintas políticas y el Estado ha destinado una cantidad importante de recursos para enfrentar las necesidades de vivienda. De esta forma, durante el período se ha acumulado una vasta experiencia.

* Este trabajo forma parte del programa de investigaciones sobre Políticas Sociales que se realiza en CIEPLAN con el apoyo de la Fundación Interamericana.

El autor agradece los valiosos comentarios de sus colegas de CIEPLAN y los de Edwin Haramoto, Joan Mac Donald y Pablo Trivelli. Naturalmente el único responsable por el contenido del trabajo es su autor.

El propósito de este trabajo es examinar las principales políticas seguidas, según los resultados que muestra su aplicación durante los últimos quince años [1]. A fin de situar el estudio de estas políticas, el trabajo se inicia con un análisis de las dimensiones básicas del problema habitacional tal como se manifestará en los años 80.

Tanto el análisis de diagnóstico como el estudio de las políticas se centran en los aspectos económico-financieros, dejando prácticamente de lado su dimensión urbanístico-constructiva. En ningún caso ello significa desconocer la importancia de estos últimos aspectos.

La primera sección pretende dimensionar el problema habitacional chileno. En la segunda se analizan los distintos mecanismos de subsidio utilizados en el pasado. Se concluye esa sección con una evaluación comparativa de los distintos programas y algunas lecciones que se obtienen de esta experiencia. Por último, la tercera sección aborda el tema del precio de la tierra, el crédito para la adquisición de viviendas y examina el tipo de soluciones habitacionales que subsidia el Estado.

1. DIMENSIONES DEL PROBLEMA HABITACIONAL

Al presentar el problema habitacional, se considerarán tres dimensiones que están siempre presentes, cualquiera sea el marco institucional prevalciente. Por una parte existe una cantidad de población que es necesario alojar, lo que determina las necesidades. Por otra parte están los recursos que sería posible disponer para enfrentar tales necesidades. Por último esos recursos permitirán atender en mayor o menor grado las necesidades según el estándar y costo unitario de las soluciones habitacionales ofrecidas.

En la práctica estas tres dimensiones básicas se determinan simultáneamente como resultado de la interacción de numerosas variables tales como el nivel y distribución del ingreso; los hábitos de consumo, las políticas y recursos que el Estado destina a la vivienda y la naturaleza del mercado financiero.

a) *Necesidades*

Para expresar la magnitud del problema habitacional se utiliza frecuentemente el concepto "déficit de viviendas". Este se calcula en función de la diferencia entre las necesidades habitacionales —estimadas sobre la base de estadísticas demográficas— y el stock de viviendas en condiciones aceptables. Como es obvio, los resultados difieren principalmente de acuerdo al estándar mínimo que en forma relativamente arbitraria se exige

1 En un trabajo anterior, Arellano (1976), se examinaron las políticas seguidas a fines de los años 60. Aquí se recogen esos resultados y se extiende el análisis abarcando los años 70.

a una habitación para clasificarla en esa categoría. De allí que los cálculos sobre la magnitud del déficit habitacional chileno en 1980 fluctúen entre 400 y 600 mil viviendas [2]. Este trabajo no se propone precisar esa realidad, entre otras razones porque el último censo de población y vivienda tiene doce años de antigüedad y al momento de escribirse este trabajo se procesa un nuevo censo que, seguramente, proporcionará información más adecuada. Interesa solamente dar órdenes de magnitud de lo ocurrido en la década del 70 y de las necesidades previsibles para los años 80.

Entre 1970 y 1980 el número de hogares en Chile aumentó en alrededor de 520 mil [3]. El incremento de las viviendas en tal período es difícil de determinar. Las únicas estadísticas sobre construcción de viviendas en el país están referidas a los permisos de edificación otorgados por las municipalidades. Se desconoce el número de viviendas terminadas. Es probable que en un período de varios años como el que aquí se considera las viviendas autorizadas terminaron por construirse. Si se suman todas las viviendas iniciadas en los años 70, se llega a 353 mil [4]. Por lo tanto, al menos 167 mil nuevos hogares no consiguieron una vivienda durante la década pasada.

De los datos anteriores se deduce que alrededor de un tercio de los nuevos hogares que se formaron en la década no consiguió obtener una vivienda. Esto explica el enorme aumento de los "allegados" observado en los sectores populares en los últimos años. Hasta 1973, parte de la diferencia que pudiera haber entre la necesidad de habitaciones proveniente del crecimiento de población y el número de viviendas edificadas se atendía por intermedio de otros mecanismos tales como operaciones sitio y campamentos. Al no existir este tipo de alternativas en el último período, los nuevos hogares se han tenido que "allegar" a sus familiares o amigos, con todos los problemas de hacinamiento que ello conlleva.

El agravamiento de la situación habitacional registrado en la década se origina principalmente en el bajo ritmo de edificación registrado entre 1974 y 1978. Esto, a su vez, responde en buena medida a la fuerte reducción observada en los recursos que el Estado ha dedicado a la vivienda.

2 Entre otros, puede verse Lira (1974) y Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1975).

3 Esta estimación utiliza las proyecciones del número de habitantes realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (s. f.) y supone que el número de personas por hogar pasa de 5,1 en 1970 a 4,71 en 1980, siguiendo la tendencia observada entre 1960 y 1970.

4 Esta cifra incluye únicamente las viviendas que cumplen con los requisitos de construcción establecidos por las municipalidades y que por lo tanto quedan registradas en ellas. Quedan al margen las viviendas marginales que se construyen los pobladores que no acceden a tales viviendas. Estas últimas serían cerca del 30% de las construcciones. Así se deduce de comparar las viviendas registradas en municipalidades entre 1970 y 1981 con el aumento de viviendas de acuerdo a los censos de 1970 y 1982. Estas últimas cifras se consignan en INE (1982).
En los registros de edificación de los años 70 hay una sobreestimación de las construcciones en los años 1976 y 77 debido a que se exigió regularizar las inscripciones municipales a viviendas que habían sido construidas en años anteriores. De tal forma, tales regularizaciones aparecen como nuevas construcciones en circunstancias que sólo constituyen nuevos registros.

Véase el cuadro 1. Sobre este aspecto se volverá más adelante al analizar la acción del Estado.

Cuadro 1 — Viviendas: Edificación aprobada, gasto público, créditos habitacionales e inversión 1970-81

	Edificación aprobada total país (número de viviendas) (1)	*Gasto público en vivienda y urbanismo* [e] *(mill. UF)* (2)	*Créditos hipotecarios* [d] *Sistema financiero (mill. UF)* (3)	*Inversión en edificación habitacional % del* PGB (4)
Promedio anual				
1960-69	35.118	22,06 [b]	6,56 [c]	6
1970	25.706	29,87	9,46	
1971	88.720	39,75	9,18	
1972	34.046	39,20	11,37	
1973	37.863	28,76	14,41	
1974	23.753	35,20	26,11	5,3
1975	19.482	23,61	6,04	4,6
1976	37.394	15,46	2,93	3,6
1977	25.043	20,24	2,12	3,3
1978	23.226	15,01	5,49	2,6
1979	37.506	15,55	4,32	3,3
1980	46.284	n. d.	9,77	4,3
1981	49.802 [a]	n. d.	21,25	n. d.

a Muestra de 80 comunas donde se construye el 90% del total nacional.
b Promedio 61-69.
c Promedio 63-69.
d Hasta 1976 incluye exclusivamente las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Con posterioridad se agregan a lo anterior los bancos comerciales y de fomento, las financieras y los préstamos del SERVIU.
Antes de 1975 tuvieron bastante importancia los préstamos de instituciones no financieras: Cajas de Previsión, CORVI, CORHABIT y otras entidades públicas. No hay antecedentes completos. En 1968 estas entidades prestaron 3,25 millones de UF; 3,80 millones en 1969 y 2,18 millones en 1970.
e Incluye los gastos totales de la Subsecretaría y Dirección General de Planificación del Ministerio de la Vivienda, del Consejo Nacional de la Vivienda, de los SERVIU, de la Comisión Especial de Saneamiento, de las Direcciones de Obras Sanitarias, Arquitectura y Planeamiento y Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas y la Dirección de Pavimentación de Santiago.

Fuentes: (1) Instituto Nacional de Estadísticas, *Boletines de Edificación*, excepto 1973 y 74 proyección para todo el país según Cámara Chilena de la Construcción.
(2) 1960-69: Ministerio de Hacienda, Balances Consolidados. 1970-79: J. Marshall (1981).
Para llevar las cifras a moneda de 1982 se usó el deflactor implícito del PGB.
(3) 1963-1977: Estadísticas del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos, 1977-1981: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Deflactor del PGB para llevar a pesos de 1982.
(4) ODEPLAN. El promedio para los años 60 fue reestimado por el cambio de valoración (ver nota en el texto).

Se inicia, por lo tanto, la década de los 80 con un fuerte agravamiento del déficit habitacional. En esta década, naturalmente, surgirán nuevas necesidades de vivienda provenientes de la formación de nuevos hogares, lo cual seguirá ocurriendo a un ritmo más rápido que el crecimiento de la población. El tamaño promedio de las familias continuará reduciéndose. Es probable —y en este caso las estimaciones son aún más

provisorias al no disponer de un censo reciente– que el número de hogares aumente a un ritmo de 2,45 por ciento al año. Si ello es así, en la década del 80 se formarían 645 mil nuevos hogares. Si además se supone que durante la década habrá que reponer anualmente un 1 por ciento de las viviendas [5] habría que construir unas 200 mil viviendas adicionales. Será necesario, por lo tanto, construir en esta década cerca de 845 mil viviendas para *congelar el déficit existente* en 1980. Esta debe considerarse como una meta mínima para la década. Es evidente que la sola situación producida en los últimos años y la gravedad que ella reviste, hacen necesario plantearse metas más altas.

b) *Los recursos disponibles*

El volumen global de recursos disponibles para satisfacer las necesidades habitacionales depende del nivel del PGB, de las tasas de ahorro e inversión y de la asignación de esta última. Hay otros recursos de los que depende la construcción, tales como la capacidad instalada de la industria de la construcción, la disponibilidad de mano de obra especializada y la existencia de terrenos urbanos. No se examina ninguno de estos aspectos, ya que no aparecen como restrictivos en el corto plazo. La restricción dominante es la capacidad de ahorro e inversión. De allí que aumentos en la inversión habitacional, mientras no se logre elevar la capacidad de ahorro nacional, significan menores inversiones en otras áreas.

En Chile en los últimos años se ha destinado a la edificación habitacional alrededor de un 4 por ciento del PGB. Si esta proporción, que es baja [6], se eleva al 5 por ciento; considerando que el PGB fue de 1.100 millones de Unidades de Fomento (UF) en 1981 [7], y suponiendo que éste crece al 4 por ciento anual durante la presente década, se dispondría en promedio de 64,6 millones de UF al año para la edificación habitacional. Con esos recursos se podrían construir alrededor de 76.000 viviendas por año con un costo de 850 UF cada una, equivalente al costo promedio de las construcciones realizadas en los últimos 5 años [8].

5 Esta es la tasa de depreciación estimada en el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (1970).

6 El porcentaje de inversión habitacional de los últimos años debe considerarse bajo, tanto si se compara con otros países como si se hacen comparaciones históricas en Chile. Desafortunadamente esto último no es simple, ya que la metodología de cálculo de la inversión en viviendas se modificó a partir de 1974 y no hay cifras comparables para los años previos. El principal cambio se refiere a la valoración de las viviendas. Hasta esa fecha se valoraban según la tasación municipal y las nuevas cifras lo hacen a precios de mercado. Utilizando antecedentes obtenidos de los años en que hay cálculos con ambas metodologías se puede hacer una reestimación de la tasa de inversión en viviendas para los años 60. La inversión habitacional en ese período habría sido de un 6%.

7 A lo largo de todo el trabajo se utiliza la UF para presentar antecedentes monetarios. Esta es una unidad de cuenta bastante difundida en el sector construcción. Su valor promedio en 1981 fue de $ 1.181, esto es 30,3 dólares. (Menos dólares en términos del tipo de cambio de equilíbrio ya que el dólar oficial estaba subvaluado).

8 Este corresponde al costo de construcción por viviendas, estimado en base a Cuentas Nacionales.

Por lo tanto, si se dispusiera de estos recursos y se les diera el uso descrito, el problema habitacional no sólo no se resolverá, sino que se agravará en los próximos años. Como se vio, anualmente deberían construirse al menos 84.500 viviendas y los recursos disponibles, utilizados tal como en los últimos 5 años, no permitirían construir más de 76.000 viviendas por año.

Una fórmula posible es invertir un 6 por ciento del PGB, lo cual bajo las condiciones señaladas permitiría construir 91.300 viviendas por año. Alternativamente, con una inversión de 5 por ciento y rebajando los costos de construcción y urbanización por vivienda a 700 UF, se lograría construir en promedio cerca de 92.000 viviendas anualmente. Por lo tanto, por la vía de restablecer los niveles de inversión habitacional como de rebajar los costos para adecuarlos a los recursos es posible no sólo congelar el déficit habitacional sino avanzar en su reducción.

Sin embargo, no basta con que la disponibilidad global de recursos sea suficiente; es preciso que ellos estén en poder de quienes necesitarán viviendas. Es necesario, por lo tanto, examinar la distribución del ingreso entre las familias. Desafortunadamente las últimas estadísticas confiables sobre distribución del ingreso a nivel nacional están referidas a 1969 y, según puede deducirse de diversos antecedentes, con posterioridad a esa fecha los ingresos se han concentrado [9]. Aquí se utiliza la distribución de 1969, corregida según las modificaciones del consumo por quintiles en el Gran Santiago entre esa fecha y 1978. Con esta base se examina la capacidad de compra de las familias. A tal efecto se supone que las condiciones del mercado financiero son tales que, si las familias destinan un quinto de su ingreso al pago de dividendos, pueden adquirir una vivienda por un valor de 1,36 veces su ingreso anual [10].

La columna 4 del cuadro 2 presenta el valor máximo de las viviendas que podrían adquirir las familias chilenas bajo las hipótesis anteriores. Se deduce de esto que el 60 por ciento de los hogares actualmente no puede adquirir una "vivienda social", las cuales tienen un costo de hasta 400 UF (DL. 2552 de 1979). La mayoría de estas familias ni siquiera está en condiciones de adquirir —sin ayuda estatal— una vivienda básica. Esta última es la solución más económica ofrecida actualmente por el sector público, corresponde a una vivienda de cerca de 24 m² en 100 m² de terreno con un costo de 225 UF.

Esta desigual distribución del ingreso lleva a que en la práctica se construyan menos viviendas, cuyo valor unitario es mayor. Esto ha ocurrido, particularmente, en los últimos años. Recuérdese que el costo de construcción de las viviendas fue de 850 UF, lo cual está bastante por sobre lo que las familias podrían en promedio autofinanciar (536 UF,

9 Véase Cortázar (1982).

10 Hay distintas combinaciones de plazos y tasa de interés real que llevan a esta situación: 15 años y 12%; 12 años y 10% anual, etc. Si la tasa de interés es 2 puntos porcentuales más baja, el valor de la vivienda sube a 1,52 veces el ingreso anual.

según el cuadro 2). La diferencia se explica porque en los últimos años se han construido viviendas, preferentemente, para los grupos de ingresos más altos y porque el Estado ha subsidiado viviendas de un costo mayor que el promedio. Sobre estos aspectos se volverá más adelante.

Cuadro 2 — Distribución del ingreso familiar y adquisición de viviendas, Chile, 1981

% de familias (1)	*% del ingreso* (2)	*Ingreso anual (UF)* (3)	*Vivienda máxima (UF)* (4)
30	6,1	78,8	107
30	15,3	200,5	268
40	78,6	774,2	1.053
Total	100,0	394	536

En síntesis, los niveles de ingreso de la mitad más pobre del país no les permiten autofinanciar el costo de la vivienda más económica ofrecida por los programas públicos (225 UF) y en consecuencia hace necesario el aporte de recursos estatales para atender sus necesidades de vivienda. Los subsidios del Estado son el tema de la próxima sección. Naturalmente que en la medida que se adopten políticas para restablecer una distribución del ingreso más igualitaria y a medida que crezcan los ingresos de las familias más pobres, menores son las necesidades de aportes directos del Estado para subsidiar la compra de viviendas [11].

c) *Estándares y costo de las viviendas*

Otro elemento clave para resolver el problema habitacional es el costo unitario de las viviendas construidas. Este, a su vez, está determinado por los costos de construcción y por las características o estándares de las soluciones habitacionales.

El cuadro 3 presenta la relación entre el costo de las viviendas —descontado el valor del sitio— y el ingreso medio de las familias. Se observa que sistemáticamente este cuociente es mayor en Chile que en los países de la OECD para los cuales se dispuso de información. Mientras en Chile el costo de la vivienda ha sido en los últimos años equivalente al ingreso recibido por una familia durante más de dos años y medio, en los países de la OECD —con excepción de Francia—, el costo era equivalente al ingreso

11 Si se restableciera la distribución del ingreso de 1969, las familias del 30% más pobre podrían adquirir viviendas por 133 UF bajo las condiciones financieras descritas.

de menos de 2 años. La situación chilena sería más adecuada que la de otros países latinoamericanos según la información, bastante aproximada y parcial, que se dispone.

Cuadro 3 — Costos de construcción por vivienda e ingreso medio de las familias

		Costos de construcción por vivienda como % del PGB *por hogar*
Chile	1960 - 64	2,4
	1965 - 69	2,2
	1960 - 74	2,2
	1975 - 79	2,6
Canadá	1975 - 78	1,4
España	1970 - 78	1,5
EE. UU.	1970 - 77	1,7
Gran Bretaña	1975 - 78	1,8
Alemania	1975 - 78	1,9
Francia	1975 - 78	2,3
Colombia	1965 - 70	5,4
Venezuela	1965 - 70	3,7

Fuente: Cálculos del autor en base a los siguientes antecedentes

$$\left[\frac{\text{Viviendas construidas}}{\text{Habitante}}\right] \left[\frac{\text{Habitantes}}{\text{Hogar}}\right]^{-1} \left(\frac{\text{Inversión en vivienda}}{\text{PGB}}\right)$$

Datos para: — Chile de INE, Boletines de edificación y Cuentas Nacionales de ODEPLAN.
— Países de la OECD, estadísticas nacionales y recopiladas en Ministerio de Vivienda (1981a).
— Colombia y Venezuela, datos en Naciones Unidas (1974) y Rosenbluth (1979).

Como otro punto de comparación recuérdese que el costo de una vivienda adquirida a 12 años plazo, con un interés real del 10 por ciento anual, o a 15 años y 12 por ciento de interés, y por la cual se pagan dividendos equivalentes a un quinto del ingreso familiar, no puede exceder de 1,36 veces el ingreso anual del hogar.

Estos antecedentes sugieren que el costo unitario de las viviendas en Chile es en términos relativos a otros países y a las posibilidades de financiamiento, bastante alto. Como se señaló, esto tiene dos aspectos: los costos de construcción y urbanización y el estándar de las viviendas.

Adecuar los estándares de las viviendas a los recursos disponibles es una de las formas posibles de enfrentar las necesidades.

Cuadro 4 — Evolución de los estándares de construcción, 1930-80 (metros cuadrados)

Sectores y períodos	*Superficie promedio de las viviendas*
País (sectores público y privado)	
1930 - 1940	160,0
1941 - 1950	134,9
1951 - 1960	87,3
1961 - 1970	64,6
1971 - 1975	59,8
1976 - 1980	66,0
Sector público 1960 - 1972 a	50,3
Sector privado 1960 - 1972 a	79,0

Fuentes: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, "42 años de planificación habitacional en Chile", mimeo, septiembre 1973; INE, Boletines de edificación.

a Después de 1973 los antecedentes desagregados por sectores público y privado carecen de significación ya que parte de las viviendas encargadas por el sector público se registran en el sector privado.

La mencionada adecuación puede lograrse reduciendo el tamaño del terreno, la superficie construida o la calidad de la solución habitacional. En el transcurso de las cuatro últimas décadas se ha observado una progresiva reducción de estos estándares en el país. La superficie promedio de las viviendas, único indicador disponible para una comparación de largo plazo, disminuye desde 160 m² en los años treinta, a 60 m² en la primera mitad de la década del setenta. El cuadro 4 consigna antecedentes al respecto. La evolución apunta en el sentido correcto [12]. No obstante, las soluciones disponibles están lejos todavía de la mayoría de la población como se vio más arriba. Es conveniente señalar que las reducciones de la superficie construida y/o del sitio, si se llevan más allá de un cierto límite, pueden terminar encareciendo los costos totales de satisfacer las necesidades de vivienda, debido a la existencia de costos fijos por vivienda. Véase el Anexo para un análisis de este punto.

12 Es probable que el indicador utilizado exagere la verdadera reducción de los estándares, ya que los incentivos para fomentar la construcción de viviendas económicas se han definido en función de la superficie que ocupan. Esto ha acarreado, más que una reducción de la calidad, una disminución del tamaño.

Un sesgo adicional deriva de la naturaleza de los universos considerados. Mientras que la muestra de los años treinta y cuarenta se refiere a comunas en las que tradicionalmente se han construido viviendas de mayor tamaño, los datos para la década del sesenta corresponden a la edificación iniciada en todo el país.

Por último, al efectuar las comparaciones no debe dejar de considerarse que también el tamaño promedio del núcleo familiar chileno ha tendido a reducirse en el transcurso de las últimas décadas.

El desajuste entre los costos de la vivienda y los ingresos de la población es un problema que afecta a gran parte de los países subdesarrollados. Según un estudio reciente, el 55 por ciento de las familias de Ciudad de México no está en condiciones de financiar la adquisición ni siquiera de la solución habitacional más económica, que en ese país tiene un costo cercano a los US$ 3.000. En Colombia, el 47 por ciento de las familias de Bogotá carece de ingresos suficientes para adquirir una vivienda mínima, cuyo valor asciende a US$ 1.480 [13].

Las consecuencias de la situación descrita son, por una parte, la marginación de los más pobres, ya que estas soluciones están fuera de sus posibilidades, o lo que es más frecuente, el Estado debe otorgar subsidios bastante elevados por vivienda. Cuando esto ocurre, los recursos se agotan antes de que se logre resolver el problema habitacional de la gran masa de hogares. Sólo unos pocos resultan favorecidos.

En cuanto a los costos de construcción y urbanización, la información es muy deficiente. Ella parece indicar que el costo por metro edificado es mayor en Chile que el promedio en América Latina [14]. Este tema requiere de un estudio detallado que está fuera de los propósitos del presente trabajo.

En síntesis, en esta sección hemos indicado las principales determinantes del problema habitacional: necesidades de construcción, disponibilidad y distribución de los recursos, características y costos de construcción de las viviendas. Una correcta adecuación entre ellas es indispensable para poder contribuir a la solución del problema habitacional en los próximos años.

2. LAS POLITICAS DE SUBSIDIO ESTATAL Y SUS BENEFICIARIOS

El Estado ha intervenido en distintas formas para ayudar a la solución del problema habitacional. El propósito de esta sección es analizar aquellas intervenciones que envuelven un traspaso de recursos públicos, esto es, un subsidio a la vivienda. Quedan fuera del análisis, por lo tanto, diversos mecanismos de regulación y políticas que no conllevan un traspaso de recursos del sector público al privado. Los mecanismos de subsidio han sido diversos. Ellos se estudian a continuación, comparándolos en cuanto a su efectividad para llegar a los más necesitados y a otros efectos indirectos de importancia. Primero se describe la experiencia chilena, para luego realizar una evaluación comparativa.

13 Véase World Bank (1975). Las estimaciones suponen 25 años plazo para pagar las viviendas, 10% de interés y 15% de la renta familiar destinada a ese propósito. En estas condiciones es posible adquirir una vivienda por 1,36 veces el ingreso anual de la familia.

14 Datos referidos a 1970 para 12 países latinoamericanos indican que en Chile el costo por m^2 sería 25% mayor. World Bank (1975). Parte de esta diferencia puede explicarse por la sobrevaluación del peso chileno que fue estimada en cerca de 24% por Taylor y Bacha (1973).

a) *El subsidio al costo u oferta*

El mecanismo de subsidio más antiguo, utilizado en Chile, consiste en rebajar o eximir de impuestos a los constructores y a los propietarios de viviendas consideradas sociales o económicas [15]. La última disposición de tal tipo es el DFL 2 de 1959, aún vigente, que estableció diversas franquicias tributarias a la construcción y tenencia de viviendas, cuya superficie construida fuera menor a 140 m^2 [16].

El monto de recursos transferidos de esta forma se desconoce, pero algunas estimaciones aisladas indican que es una cantidad bastante significativa. Una estimación del Servicio de Impuestos Internos calculó que estas franquicias representaron en 1968 menores ingresos tributarios equivalentes al 11 por ciento del gasto público realizado ese año en vivienda y urbanismo [17].

Puede calcularse también a cuánto asciende la sola rebaja de impuestos a la propiedad de un bien raíz cuando se acoge a esta franquicia. Considérese una vivienda que tiene entre 100 y 140 m^2 construidos; los impuestos a la propiedad se le rebajan del 2 al 1 por ciento anual durante diez años. Esto representa en el caso de una vivienda avaluada en 3.200 UF, y considerando un interés de 10 por ciento, un subsidio total de 200 UF. A ello habría que agregar las otras exenciones, ya que, según la estimación para 1968 citada, las rebajas al impuesto a los bienes raíces representaban, en esa época, sólo la tercera parte del total de franquicias. Con todo, 200 UF como subsidio es una cantidad comparable al costo de una vivienda básica y particularmente injustificada en el caso de viviendas de más de 3.000 UF, cuyos compradores tienen, con seguridad, un ingreso familiar que más que triplica el promedio nacional.

El tamaño de la vivienda no ha sido un mecanismo adecuado para orientar los subsidios a los más necesitados. Por otra parte, los subsidios al productor no necesariamente se traducen en menores precios para el comprador, y si lo hacen, pueden beneficiarlo sólo en forma parcial. El traslado del subsidio dependerá de la estructura del mercado, de la base tributaria que se vea afectada y del comportamiento de los agentes económicos.

15 Otra fórmula bastante usada que aquí no se estudia en detalle, ha sido la subvención a las tarifas cobradas por las empresas públicas de agua potable, electricidad, alcantarillado y pavimentación.

16 La franquicia otorgada en 1959 fue muy amplia, incluyendo la mayoría de los impuestos que gravaban a las empresas constructoras y a sus socios y a los propietarios de viviendas económicas.

En Brieva y Bastías (1982) hay una recopilación de esta legislación y de su evolución posterior. La ley 18110, del 26/3/82, acaba de eliminar parte de estas exenciones que beneficiaban a los constructores.

17 Mayores antecedentes en Arellano (1976), p 22.

La mayoría de las veces, por lo tanto, esta política ha significado una importante "filtración" de recursos públicos, los que han llegado en una fracción, muy reducida, a los hogares más necesitados.

b) *El subsidio al crédito*

Otra forma de subsidio, tanto o más difundida que la anterior, ha sido el subsidio al crédito para compra de viviendas. Esto se ha concedido en dos contextos. Por una parte, debido a que por muchos años prácticamente no existía un mercado de créditos de largo plazo, el Estado se vio en la necesidad de proporcionar este tipo de financiamiento, o al menos de actuar como intermediario financiero. Este rol se reduce entre 1960 y 1974, debido a la creación y funcionamiento en forma bastante exitosa de las asociaciones de ahorro y préstamo que otorgaban créditos reajustables para la compra de viviendas.

En muchas de estas ocasiones en que el Estado ha actuado como intermediario financiero, no sólo ha fomentado la construcción eliminando las restricciones de recursos, sino que fue más allá y subsidió los créditos. Esto se hizo cobrando intereses bajos y/o reajustando parcialmente las deudas.

Por otra parte, desde la creación de la Corporación de la Vivienda en 1953 el Estado ha llevado adelante líneas de construcción con el propósito de atender las necesidades de los grupos de menores ingresos. En este caso los insuficientes ingresos de las familias, generalmente, les impedia autofinanciar completamente la vivienda y se otorgó un subsidio que consistió en rebajar la tasa de interés.

El cuadro 5 detalla las principales líneas de crédito habitacional existentes a fines de los años 60. Básicamente había tres grupos: los planes de CORVI y CORHABIT para grupos de ingresos bajos (líneas 1 a 5 en el cuadro 5); los préstamos de las instituciones previsionales para los afiliados (líneas 6 y 7); y, por último, los créditos de las asociaciones de ahorro y préstamo, que en la práctica atendían a los sectores de ingresos medios y altos.

En la columna 4 del cuadro 5 se aprecia claramente la intención de subsidiar a través de la tasa de interés. Puede verse que aquellos programas más económicos (líneas 1 y 2) contemplaban tasas de interés más bajas. Lo mismo ocurría en las asociaciones de ahorro y préstamo, la tasa de interés variaba entre 7 y 10 por ciento en forma inversa al valor de la vivienda.

Antes de examinar los subsidios que se otorgaron en 1969, conviene analizar, en general, el efecto de rebajar la tasa de interés. El cuadro 6 presenta algunos cálculos con ese propósito. Un primer aspecto que sobresale es la magnitud del subsidio. Por ejemplo, cuando el costo del dinero es de 10 por ciento y se cobra un 2 por ciento por un préstamo a 20 años, se está otorgando un subsidio de 47,9 por ciento del valor del préstamo El subsidio se eleva proporcionalmente con el valor del préstamo y con

Cuadro 5 — Líneas de crédito para vivienda y subsidios otorgados por el sector público, 1969

Línea de crédito	*Precio de venta (UF)* [a] *(1)*	*Préstamo*			*Subsidio como % del préstamo* [c] *(5)*	*Ingreso mensual promedio de los beneficiarios (UF)* [a, d] *(6)*
		Monto (UF) [a] *(2)*	*Plazo años (3)*	*Interés anual* [b] *(4)*		
1. Sitio parcialmente urbanizado (PAP 1)	108	99	14	0,5	70,4	7,0
2. Sitio completamente urbanizado (PAP 2)	112	94	14	0,5	78,1	7,8
3. Autoconstrucción (PAP 3)	268	227	15	1	70,8	8,9
4. Casa de 40 m² (PAP 4)	356	302	15	2	68,3	10,5
5. Departamento de 36 m² (PAP 5)	516	450	25	2	76,5	13,7
6. Caja de Empleados Particulares [e]	n. d.	541	30	2	77,4	18,1
7. Servicio de Seguro Social [e]	n. d.	328	25	2	72,7	12,2
8. Asociaciones de ahorro y préstamo [e]	779	649	15	7 a 10	19,4	49,3

a Para convertir a UF se inflactaron las cifras de 1969 por el IPC corregido por Cortázar y Marshall (1981). Este método probablemente subestima el precio de venta; si se utiliza el índice de costos de edificación, las cifras serían un 14% mayores.

b El interés se aplica sobre el capital reajustado. El reajuste era según el valor de la Unidad reajustable establecida por el Ministerio de Vivienda, o según el Indice de reajustes de la Caja Central de Ahorro y Préstamo.

c Esta estimación considera el subsidio otorgado a quienes adquirieron una vivienda en 1969, al cobrar una tasa de interés real menor al 10%. Se tomaron en cuenta los reajustes de la deuda realizados hasta 1975. No se incluyen los subsidios por la subestimación del valor de liquidación de las viviendas ni por el atraso en el pago de dividendos.

d Cifras aproximadas. Se supuso que en cada estrato de ingresos las familias favorecidas con préstamos perciben una renta igual al promedio nacional establecido por la Encuesta de Ingresos Familiares, INE, 1969.

e Valores promedios.

Fuente: Arellano (1976), cuadros 6 y 8.

su plazo. De esta forma es fácil que un préstamo para viviendas más caras reciba un subsidio más cuantioso aun cuando a este último se le cobre una tasa de interés más alta, aunque inferior al costo social del crédito [18].

En el caso de las viviendas asignadas por el sector público a fines de los años 60, no sólo obtuvieron el subsidio programado inicialmente al rebajar la tasa de interés, sino que éste se elevó aún más porque posteriormente los reajustes de la deuda fueron inferiores al aumento general de los precios. Esta última fue una política deliberada del gobierno entre 1971 y 1973.

Cuadro 6 — Subsidios a la tasa de interés (porcentaje del préstamo)

Interés real anual cobrado (r_c)	*Interés social* (r_s) *y plazo del crédito* (n)				
	r_s=8%, n=12	r_s=10, n=12	r_s=10, n=15	r_s=10, n=20	r_s=12, n=12
− 4	52,3	56,9	64,0	72,9	60,8
− 2	45,1	50,3	56,9	66,3	54,9
0	37,2	43,2	49,3	57,4	48,4
2	28,7	35,6	40,8	47,9	41.4
4	19,7	27,4	31,6	37,4	34,0
6	15,0	18,7	21,7	25,8	26,1
8	0	9,6	11,1	13,3	17,8
10	—	0	0	0	9,1
12	—	—	—	—	0

$$\frac{\text{Subsidio}}{\text{Préstamo}} = 100 \left[\frac{r_s\,(1+r_s)^n}{(1+r_s)^n - 1} - \frac{r_c\,(1+r_c)^n}{(1+r_c)^n - 1}\right] \frac{(1+r_s)^n - 1}{r_s\,(1+r_s)^n}$$

r_s = interés social.
r_c = interés cobrado.

El subsidio que en definitiva obtuvieron los beneficiarios de préstamos en 1969 se consigna en la columna 5 del cuadro 5. La columna 6 consigna los ingresos familiares promedios de los beneficiarios. Como era de esperar, este ingreso se eleva junto con el valor de los préstamos. De allí que, en general, debido al mecanismo utilizado para subsidiar, las familias de rentas más altas obtuvieron beneficios bastante superiores. Con todo, los subsidios como proporción del ingreso disminuían a medida que este último aumentaba, lo que explica que estos programas fueran progresivos. Véase cuadro 8.

Además, cuando el mecanismo usado para subsidiar es la congelación de las deudas o su reajuste parcial es imposible planificar la magni-

18 Tal es el caso, por ejemplo, al comparar las líneas 1 y 2 con la 3 y éstas con la 5 en el cuadro 5.

tud de los subsidios. Estos se vuelven muchas veces excesivos —en el sentido de que no eran necesarios dada la capacidad de pago de las familias— y/o no favorecen a los más necesitados. Todo esto redunda en que se reduce la cantidad de nuevos créditos que es posible otorgar dada la baja recuperación de éstos.

En general, las instituciones públicas de vivienda presentan una baja proporción de ingresos por recuperación de préstamos, lo que contrasta con la importancia que históricamente ha tenido la inversión pública en vivienda. Con una política de subsidios más adecuada, actualmente esas instituciones podrían autofinanciarse. En efecto, al cabo de 10 años de conceder préstamos al 10 por ciento de interés real, pagaderos a 25 años plazo, es posible autofinanciar los nuevos préstamos con las amortizaciones. Incluso si a todos los préstamos se les otorga un subsidio equivalente a la cuarta parte de su valor, al cabo de 13 años no se requiere financiamiento adicional para otorgar el mismo volumen de nuevos créditos.

c) *Subsidio de una vez a la demanda*

En los últimos años se han otorgado subsidios que tal como los recién estudiados se dirigen al demandante, pero en este caso tienen un monto fijo, conocido, que se entrega de una sola vez. Se han utilizado tres modalidades que, aunque difieren en otros aspectos, tienen esta característica en común. En cierta medida este nuevo sistema surge para superar algunos de los defectos del subsidio al crédito analizado en la sección anterior.

Antes de analizar en detalle este sistema, y evaluar algunos de sus resultados conviene revisar brevemente la política general de vivienda aplicada desde 1974 [19]. La característica principal del período es la fuerte reducción en la inversión en vivienda y urbanismo. Esto obedece a los menores recursos destinados por el sector público para programas de vivienda y urbanismo y a la menor disponibilidad de créditos habitacionales. El comportamiento del gasto público responde a la política antiinflacionaria que contempló una drástica reducción de los gastos a contar de 1975. Los menores créditos también obedecen a dicha política, a la que se sumó la virtual paralización de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo a partir de 1976. Véase en el cuadro 1 antecedentes al respecto [20].

19 Para mayor detalle en algunos de estos aspectos, véase Tagle (1982).

20 Los datos oficiales sobre gastos del gobierno en vivienda, muestran un comportamiento bastante distinto al de la columna (2) del cuadro 1. Según ODEPLAN (1982), los gastos *fiscales* en vivienda habrían sido 79,9 millones de dólares de 1976 en 1970 y 80,4 millones en 1979. Vale decir, los gastos permanecerían prácticamente constantes. El cuadro 1 muestra una caída casi a la mitad en el mismo período. Hay dos razones que explican estas diferencias. En el cuadro se consignan los gastos *públicos*, que es un concepto más amplio, ya que el aporte fiscal representó en 1979 cerca del 40% del gasto público. Además, por razones contables el gasto fiscal ha disminuido menos que el gasto público, subestimando la disminución que se refleja en el cuadro 1. En segundo lugar el deflactor usado en los cálculos de ODEPLAN subestima la inflación entre 1970 y 1979 en cerca de 35%, si se le compara con el deflactor implícito del PGB o con el IPC corregido. Sobre la medición del gasto público pueden verse mayores antecedentes en Marshall (1981).

Una segunda característica del período es el propósito de reducir al máximo la intervención del Estado en el ámbito de la vivienda y urbanismo. Esto se inscribe dentro del principio general que ha regido la política económica y social en sus diversos aspectos. Entre las manifestaciones de esta acción se incluyen la eliminación de varias regulaciones en materia de terrenos urbanos y control de su uso, la venta de terrenos que eran propiedad de entidades públicas, el sistema de contratación de las viviendas y algunas modalidades de subsidio que traspasan al sector privado no sólo la tarea de construcción que éste tradicionalmente ha realizado, sino también la elaboración del proyecto, adquisición de terrenos, financiamiento y comercialización. En la misma línea se inscribe el propósito de que los interesados obtengan todo el financiamiento habitacional de instituciones financieras privadas.

Una tercera característica, resultante de la situación general que vive el país, es la limitación a la organización de la comunidad para darse soluciones y obtener apoyo para resolver sus necesidades de vivienda. Dentro de este contexto hay que examinar las políticas de subsidio.

El sector público ha ofrecido las siguientes líneas para la adquisición de viviendas económicas (Véase cuadro 7). La primera es la de viviendas sociales. Se definen como tales las viviendas cuya tasación es hasta 400 UF. A contar de 1980 se incluye en esta misma línea la llamada vivienda básica que se define como la primera etapa de una vivienda social y cuya tasación puede llegar hasta 225 UF. La superficie es de alrededor de 26 m2 y el terreno de 130 m2 [21]. Este programa está destinado a la erradicación de campamentos y poblaciones marginales. El Estado adquiere estas viviendas y luego las asigna entre los pobladores que son erradicados. Se les concede un subsidio equivalente al 75 por ciento del valor de la vivienda hasta por un máximo de 200 UF. El resto se presta a 12 años plazo con 12 por ciento de interés real anual.

Una segunda línea está constituida por el llamado "subsidio habitacional". Este programa se desarrolló entre 1978 y 1980, ofreciendo 10.000 subsidios cada año. A los beneficiarios se les entregaba un certificado o bono por el monto del subsidio, el que podía ser usado para compra de viviendas nuevas de las características estipuladas [22]. El monto del subsidio iba decreciendo desde 200 UF para la compra de viviendas cuya tasación fuera inferior a 400 UF, hasta 150 UF para viviendas avaluadas entre 580 y 850 UF. El resto de los recursos necesarios debía provenir del ahorro previo de la familia y de un préstamo del sistema financiero. A los postulantes se les exigía no ser propietarios y se les seleccionó de acuerdo al ahorro previo y al número de cargas familiares. El único criterio utilizado para orientar el subsidio hacia las familias de escasos recursos era el valor máximo de tasación de la vivienda.

21 Antecedentes correspondientes a 10.700 viviendas básicas construidas el segundo semestre de 1980. Ver Ministerio de la Vivienda (1981).

22 Se ha autorizado en algunos casos la compra de viviendas usadas.

Cuadro 7 — Líneas de crédito para vivienda y subsidios otogados por el sector público, 1978-81

Línea de crédito	*Tasación de la vivienda* [a] *(UF)*	*Préstamo*			*Subsidio (UF)*	*Ingreso mens. promed. de los benefs. (UF)* [c]
		Monto (UF)	*Plazo Años*	*Interés* [b]		
1) Viviendas social y básica	225 a 400	n. d.	12	12	168 a 200	8,2
2) Subsidio habitacional (1978 a 1980)						
a)	≤ 400				200	
b)	400 a 580				170	
c)	580 a 850				150	
Promedio [d]	568	333,5	12	12	175	20,4
3) Subsidio variable (1981)	≤ 267	n. d.	12	12	93	7,9

a La tasación, generalmente, es inferior al valor comercial. Esta diferencia es particularmente importante en el caso del "subsidio habitacional".
b Interés sobre capital reajustado según variación de la UF.
c Cifras aproximadas. Se supuso que en cada estrato de ingresos las familias favorecidas con préstamos percibían una renta igual al punto medio del tramo.
d Información relativa a los subsidios pagados y créditos complementarios al 31/12/81, según información del Ministerio de Vivienda.

Fuentes: Cálculos en base a datos del Ministerio de Vivienda y muestra de beneficiarios de vivienda social de Tagle (1982).

En respuesta al poco éxito que tuvo esta experiencia en llegar a las familias más necesitadas —como se analiza más adelante— y también con el propósito de favorecer un mayor número de familias sin aumentar la cantidad de recursos públicos, en 1981 se estableció un nuevo sistema. Ese año se estableció un "subsidio variable". El avalúo de la vivienda se rebajó a 267 UF y los subsidios se asignaron —por medio de certificados o bonos— entre aquellos postulantes que solicitaron cantidades más pequeñas. Para financiar el resto de la vivienda se utilizarían el ahorro de la familia y un préstamo.

Estas tres líneas tienen en común el otorgar subsidios "de una vez a la demanda" aunque sus modalidades difieren y por lo tanto han tenido resultados bastante diferentes que conviene evaluar [23]. Lo primero que conviene analizar es la selectividad de estos programas, vale decir, su éxito en favorecer a las familias más necesitadas.

El cuadro 7 revela que el sistema llamado de "subsidio habitacional" (a través de bonos) benefició a familias con ingresos notoriamente más altos, a los de los hogares favorecidos por el programa de viviendas so-

23 También durante estos años el Estado ha asignado viviendas para "postulantes" inscritos con anterioridad. A partir de 1978 a estas familias también se les ha concedido subsidios de una vez por 200 UF. Estando en prensa este trabajo se otorgaron 10.000 subsidios en condiciones similares a los de 1978 a 1980. El valor de la vivienda para determinar el subsidio pasó en este caso a ser el comercial.

ciales y por los "subsidios variables" [24]. Esto mismo se confirma ampliamente en el cuadro 8. Ahí se presenta la distribución de los beneficios —medidos como número de viviendas multiplicadas por el subsidio implícito— entre 3 grupos de la población el 30 por ciento más pobre, el siguiente 30 por ciento y el 40 por ciento de familias de mayores rentas. Además de presentar los resultados para el programa del "subsidio habitacional" en los tres años en que operó, se ofrecen los resultados de una muestra de familias favorecidas con viviendas sociales y todo esto se compara con los programas vigentes en 1969 [25]. Algunos resultados que surgen del cuadro 8:

i) El llamado "subsidio habitacional" ha sido muy poco selectivo. Su selectividad ha disminuido con el tiempo, de tal forma que en 1980 más del 90 por ciento de los beneficios fue a parar al 40 por ciento de familias más acomodadas.

La selectividad de este programa ha sido menor que el que tenían las líneas de crédito habitacional ofrecidas por las Cajas de Previsión en el pasado. Este resultado contrasta con el hecho de que una de las razones dadas para establecer este nuevo sistema era precisamente mejorar la escasa progresividad de dichos programas.

La creciente falta de selectividad del "subsidio habitacional" obedece a que el mecanismo para seleccionar a las familias fue la tasación de las viviendas que adquirían con el subsidio y el ahorro previo. El valor de las viviendas que se podían adquirir superó ampliamente las aspiraciones y posibilidades de las familias más modestas. El avalúo llegaba a 850 UF, pero el valor comercial de las viviendas en algunos casos se elevaba hasta 1.500 UF [26]. Por otra parte, es evidente que las familias de mayores rentas podían acumular un mayor ahorro y por lo tanto tenían más puntos a su favor en la asignación de los subsidios.

Asimismo, la menor disponibilidad de crédito habitacional no subsidiado que existió entre 1978 y 1980, entre otras razones, debido a la virtual desaparición de las asociaciones de ahorro y préstamo, tiene que haber contribuido a que sectores de ingresos medios volcaran su demanda al programa de subsidios, reduciendo las posibilidades de familias más pobres.

24 Los antecedentes relativos al programa de "subsidio variable", se refieren a sus beneficiarios, los cuales no han hecho uso de los beneficios por dificultades en la implementación del programa. Por lo tanto deben considerarse como datos provisorios sujetos a revisión.

25 La comparación no es fácil ya que muchas cosas cambian en los 10 años que separan los programas. Entre éstas, la distribución original del ingreso, la que según los antecedentes disponibles empeora. Con todo, pensamos que la comparación da una idea correcta de las diferencias entre los programas.

26 Como se señaló, los beneficiarios del "subsidio habitacional" sólo podían utilizarlo en viviendas cuya tasación —de acuerdo a normas del Ministerio de Vivienda— fuera menor a 850 UF. En la práctica el valor comercial era bastante superior al de tasación.

Cuadro 8 — Distribución de beneficios programas habitacionales 1969-1981 [a] (%)

Distribución de hogares en el país, ordenados de menores a mayores ingresos	*Participación en el ingreso en 1969*	*1969*		*1978*	*1979*	*1980*	*1979-81*	*1981*
		Programas económicos [b]	*Cajas de Previsión* [c]	*"Subsidio habitacional"* [d]			*Vivienda Social* [e]	*Subsidio Variable*
	(1)	*(2)*	*(3)*	*(4)*	*(5)*	*(6)*	*(7)*	*(8)*
30	7,6	24,8	5,0	6,3	5,3	0,6	23,8	37,2
30	19,1	54,6	26,5	33,0	19,2	6,3	63,9	46,4
40	73,3	20,6	68,5	60,7	75,5	93,1	12,3	16,4
100	100	100	100	100	100	100	100	100

a Para hacer comparables los datos se usó la distribución del ingreso de 1969 y a través de la evolución del índice de sueldos y salarios, se llegó a las siguientes equivalencias: 1 sueldo vital de 1969 era equivalente a 4,75 UF de 1978; a 5,2 UF de 1979; a 5,75 UF de 1980, y a 5,9 UF de 1981. Aproximadamente el 30% más pobre corresponde a los que percibían menos de 1 sueldo vital o su equivalente y el 30% siguiente los que percibían entre 1 y 2 vitales.
Cuando fue necesario, se supuso que al interior de los tramos la distribución era igualitaria.
b Incluye todos los programas de CORHABIT y las operaciones sitio. Corresponde a las líneas 1 a 4 en el cuadro 5.
c Líneas 5 a 7, cuadro 5.
d Línea 2, cuadro 7.
e Línea 1, cuadro 7.

Fuente: Información obtenida de muestras de los antecedentes presentados por los beneficiarios.
Cols. (1) y (2) antecedentes de Arellano (1976).
Cols. (8), (4), (5) y (7), antecedentes publicados en *Ministerio de Vivienda,* Estadísticas básicas subsidio habitacional.
Col. (6) Tagle (1982).

ii) El programa de "vivienda social" aparece, en cambio, bastante progresivo. Dichas viviendas y el subsidio que con ellas se otorgó se asignaron mayoritariamente a familias que se ubicaban entre el 60 por ciento más pobre. La distribución de estos beneficios es bastante similar a la que se observó en los programas de viviendas económicas (40 m^2), autoconstrucción y sitios total o parcialmente urbanizados que funcionaron a fines de los años 60 (col. 2, cuadro 8). La similitud se refiere a la distribución de los beneficios de acuerdo a los ingresos familiares. En una serie de otros aspectos los programas de 1969 y el de vivienda social son muy distintos.

iii) El "subsidio habitacional" (a través de bonos) otorgado en 1978 funcionó bastante mejor que el de los dos años siguientes. Presenta, además, otras características deseables de acuerdo al análisis de diagnóstico del problema habitacional. Esto se comprueba al comparar el comportamiento de sus beneficiarios con el de las familias que adquirieron una vivienda sin subsidio.

El cuadro 9 muestra que las familias que gozaron de subsidio compraron viviendas más económicas. Nótese que la superficie construida es similar a la de aquellos que no tuvieron subsidio. La economía de recursos provino, por lo tanto, del tamaño del terreno y/o de la ubicación de éste y/o de la calidad de la construcción y urbanización.

Las condiciones de los préstamos —reflejadas en el dividendo anual como proporción del crédito— fueron iguales, a pesar que el monto de éstos se duplicaba para las familias sin subsidio. Ello obedece a que el Estado refinanció los créditos para las familias que ganaron el subsidio.

Cuadro 9 — Compra de viviendas de menos de 1.000 UF con y sin subsidio habitacional

	Beneficiarios del subsidio (1978)	*Sin subsidio*
Valor de la vivienda [a] (UF)	510,5	872,2
Superficie (m^2 construidos)	58,5	61,0
Valor por m^2 construido (UF)	8,7	14,3
Préstamo (UF)	297,5	612,9
Dividendo anual como % del préstamo	15,3	15,3
Ingreso mensual (UF)	16,9	45,3
Dividendo como % del ingreso	22,5	17,3
(Tasación — Préstamo — Subsidio) como % del ingreso mensual	2,0	5,7

Fuente: Cálculos en base a encuesta al 57% de los beneficiarios de subsidio que lo habían utilizado al 31/12/80 y al 26% de los préstamos de vivienda otorgados en 1979. La encuesta y sus resultados se obtuvieron de INECON (1980), cuadros A-31 y A-37.

a El valor de la vivienda se estimó sumando los valores del subsidio, préstamo y ahorro previo.

Los ingresos de las familias sin subsidio que adquirieron viviendas avaluadas en menos de 1.000 UF triplicaron el de los que gozaron de subsidio. Esto indica que, al menos al interior de las familias que compraron viviendas, el "subsidio habitacional" de 1978 fue selectivo.

Por último, las familias que gozaron de subsidio en 1978 comprometieron una proporción mayor de su ingreso (22,5 por ciento) al pago del préstamo para la compra de la vivienda, que quienes no contaban con subsidio (17,3 por ciento). Lo opuesto ocurría con el ahorro previo[27]. Mientras las familias de mayores rentas utilizaron ahorros equivalentes a casi 6 meses de ingreso, los que obtuvieron subsidio destinaron 2 meses de ingreso.

No existe información para los años siguientes que permita hacer esta misma comparación. No obstante es probable, a juzgar por los datos del cuadro 8, que parte de las características positivas encontradas en 1978 —cierta selectividad, economía en la vivienda y esfuerzo para su financiamiento— se debiliten en 1979 y 1980.

En síntesis, el mecanismo de "subsidio de una vez a la demanda" ha superado algunas de las deficiencias que presentaba el subsidio al crédito. No obstante en sus dos versiones los resultados han sido muy distintos. El programa de viviendas sociales ha sido exitoso en favorecer a las familias de menores rentas. En cambio, el sistema de "subsidio habitacional" a través de bonos ha sido muy inefectivo y apenas ha favorecido a las familias que se ubican entre la mitad más pobre del país. Todo esto en un contexto en que los recursos destinados a la inversión habitacional han sido muy insuficientes.

d) *Comparación y conclusiones*

Se han analizado hasta aquí tres sistemas de subsidio habitacional: a la oferta y a la demanda, este último en dos variantes, al crédito y un monto fijo pagado por una vez. Desde otro punto de vista el subsidio a la demanda ha funcionado por medio de la entrega de bonos o certificados (o créditos subsidiados para adquirir viviendas en el mercado) y a través de la asignación estatal de la vivienda (actualmente "viviendas sociales", en el pasado las viviendas que construían CORVI y CORHABIT).

Resumimos a continuación las principales conclusiones que se derivan del análisis anterior.

i) Selectividad: El subsidio a la oferta ha sido el menos selectivo, debido a que el criterio utilizado —superficie construida— ha sido muy amplio. Más allá de este criterio esta forma de subsidio es, en general, más difícil de dirigir hacia las familias de menores recursos.

El subsidio al crédito para la compra de vivienda y aquel que se otorga de una vez, son teóricamente capaces de mayor selectividad. En

27 Es posible que además del ahorro previo se incluya en esta cifra algún endeudamiento adicional de corto plazo usado para comprar vivienda.

ambos casos hay en Chile experiencias que han logrado exitosamente favorecer a los más necesitados.

El subsidio "de una vez", es teóricamente más conveniente, ya que permite planificar mejor la distribución de los fondos y cuantificar a priori el monto de los beneficios. Sin embargo, si este subsidio se otorga con un mal mecanismo de selección, como ocurrió entre 1978 y 1980, el beneficio irá en favor de sectores no prioritarios y terminará siendo peor.

Es indispensable contar con un buen sistema de selección de los postulantes al subsidio, ya que la magnitud de las necesidades es bastante superior al número de soluciones que se pueden ofrecer en uno o dos años. A vía de ejemplo, en 1981 postularon 240.000 familias al subsidio variable. Los criterios de selección pueden usarse para —además de establecer la necesidad del subsidio— promover el ahorro sistemático y otras conductas deseables para el éxito del programa.

ii) Financiamiento complementario: Cuando el subsidio opera por medio del crédito y en la medida que este préstamo es suficiente para adquirir la vivienda, no se requiere financiamiento adicional. Es suficiente, entonces, que el Estado refinancie tales líneas de crédito. Distinto es el caso cuando el subsidio es de monto fijo por una vez. Debido a que se entrega al beneficiario un certificado por una parte del valor de la vivienda, este debe conseguir un crédito complementario.

La experiencia demuestra que tales créditos, dadas sus características: largo plazo y monto reducido, no son ofrecidos por el sector financiero privado [28]. Ello ha obligado a refinanciarlos a través del Banco Central o alguna agencia estatal. Esta situación debe tenerse muy presente ya que de lo contrario, si no existe el financiamiento complementario, el programa fracasa.

Si las circunstancias fueran distintas y las instituciones financieras privadas ofrecieran el crédito complementario, el sistema de subsidio por un monto fijo tendría la ventaja de representar en el corto plazo, un menor gasto presupuestario para el Estado, cuestión que puede resultar atractiva [29]. Tómese, por ejemplo, una vivienda de 300 UF, a cuyo comprador se le otorga un subsidio de 200 UF. Si se trata de una vivienda social, el Estado debe gastar las 300 UF antes de asignar la vivienda, ya que debe contratar y pagar su construcción y recuperará al cabo de los 12 ó 15 años siguientes las 100 UF que no constituyen subsidio. En el programa que opera por medio de una transferencia de monto fijo por 200 UF, las restantes 100 UF provienen de financiamiento privado, aliviando el desembolso del Estado [30].

28 Los créditos de largo plazo tienen montos mínimos de alrededor de 500 UF, que es bastante superior al crédito complementario que las familias beneficiarias requieren. El crédito complementario obtenido a corto plazo es sustancialmente más caro.

29 Aaron (1972) destaca este aspecto.

30 Si el Estado dispusiera de mecanismos para endeudarse con el sector privado nacional, los dos programas serían similares. Por la naturaleza del mercado financiero chileno esta posibilidad ha sido prácticamente inexistente.

La disponibilidad de créditos para la compra de viviendas no sólo afecta a las familias que reciben subsidio, sino que es relevante para toda la población. Incluso, como se vio, la falta de mecanismos adecuados de financiamiento no subsidiado para las familias de ingresos medios y altos puede inducirlos a utilizar el crédito subsidiado. Dada su importancia, el tema del financiamiento habitacional se examina en la próxima sección.

iii) Asignación estatal vs. entrega de bonos: Como se ha visto, para subsidiar a la demanda se han usado dos modalidades, una en que el Estado contrata la construcción de viviendas y luego las asigna, y otra en que se otorga un bono o un crédito subsidiado para que la familia adquiera por su cuenta la vivienda. Esta última alternativa tiene la ventaja de otorgar más posibilidades de elección al beneficiario. Puede elegir la vivienda —dentro de un rango— que más le acomode en términos de localización y otras características; mientras la vivienda asignada por el Estado (la vivienda social por ejemplo), es uniforme para todas las familias, las que tienen escasa participación[31].

El principal problema de esta alternativa que opera a través de bonos es que, según la limitada evidencia disponible, las viviendas resultarían más caras. Un análisis de la oferta de viviendas para poseedores del "subsidio variable" existente en 1982 en Santiago, revela que el precio cobrado por las viviendas es de 347 UF, teniendo 25 m^2 construidos en sitios de 105 m^2 [32]. Las viviendas básicas contratadas por el Estado, en cambio, costaron 225 UF y sus características fueron muy similares: 25,9 m^2 construidos y poco más de 100 m^2 de terreno[33]. La diferencia, es por lo tanto, apreciable, y el encarecimiento que produce la mayor descentralización, es cercano al 50 por ciento del costo de la vivienda social. Estas cifras deben tomarse como indicadores de una tendencia más que como una medición exacta de las diferencias mientras no exista más evidencia, ya que corresponde a una muestra muy pequeña. Asimismo, la diferencia aparece sobreestimada debido a que entre los costos de la vivienda básica no se incluyen aquellos en que incurre el Estado para su asignación ni los gastos financieros que realiza durante el período de construcción y entrega. Por otra parte, la oferta privada de viviendas recién surge, y es posible que después de un período la competencia y el aprendizaje pudieran rebajar los precios de venta.

Con todo, existen razones que llevan a pensar que aún corrigiendo, por estos conceptos, será mayor el costo a través del esquema descentralizado. En este caso se requiere un proceso de comercialización y venta

31 Sobre el particular ha habido denuncias relativas a la lejanía de los lugares donde las familias son erradicadas.

32 Se trata de 1.800 viviendas ofrecidas por tres empresas. El precio de venta varía entre 333 y 354 UF. El valor de tasación de estas viviendas es 267 UF para poder ser adquiridas por los beneficiarios del subsidio.

33 Según el Ministerio de la Vivienda (1980). Se seleccionaron las viviendas adquiridas en Santiago, donde los terrenos *no* eran de propiedad fiscal.

que en la asignación estatal es casi inexistente. Asimismo, los gastos financieros son mayores en este caso, ya que el período de comercialización y venta es más largo. Las utilidades obtenidas por las empresas constructoras son mayores, en parte, debido al mayor riesgo que envuelve la venta al detalle, comparado con la venta al por mayor al Estado. Por último, y esta diferencia no es captada por las cifras anteriores, es probable que los costos del terreno aumenten cuando opera el mecanismo de bonos. El mercado de suelos urbanos presenta una serie de imperfecciones que elevan los precios cuando las empresas constructoras compran y compiten por ellos, en comparación al Estado actuando como cuasimonopsonio, con un gran poder comprador.

En síntesis, el mecanismo que opera a través de bonos presenta las ventajas de la descentralización, pero, dadas las actuales instituciones, resulta más caro. Si se quieren aprovechar las ventajas sin pagar el elevado precio actual habría que buscar mecanismos para abaratar la comercialización, disminuir el riesgo y controlar el aumento de los precios del suelo. Para lo primero, se puede organizar a los beneficiarios antes y no después de la construcción, y el Estado debe comprometer el programa de subsidios para un plazo de varios años, ofreciendo así un horizonte adecuado a las empresas interesadas. Por último, el mercado de suelos requiere de una regulación especial; este tema se analiza a continuación.

3. OTROS ASPECTOS DE LA POLITICA HABITACIONAL

Nos proponemos revisar aquí, brevemente, tres aspectos que inciden, crucialmente, en la solución del problema habitacional. El primero se refiere al precio de la tierra, el segundo, dice relación con los fondos disponibles para la construcción y compra de viviendas. El otro está referido al tipo de soluciones habitacionales que promueve y subsidia el Estado.

a) *El precio de los terrenos*

El mercado de suelos urbanos y su comportamiento es muy importante para el éxito de una política de vivienda. Su significación en los costos es evidente. En viviendas de un valor aproximado de 225 UF, el costo del terreno representa cerca del 11 por ciento. Si se piensa en soluciones más económicas que ésta, el costo del terreno aumenta aún más su significación relativa.

El mercado de suelos tiene condiciones bastante particulares debido a las características del bien transado. Conviene llamar la atención sobre dos de ellas: la oferta relativamente fija y su capacidad para jugar el papel de unidad de atesoramiento de riqueza. Lo primero, lleva a que los aumentos de demanda resultantes del crecimiento demográfico y económico generen un aumento secular de los precios del suelo. La evidencia

disponible para las ciudades de 7 países en desarrollo revela que en todas ellas los precios de la tierra se elevaron anualmente en términos reales en más de 10 por ciento durante los años 50 y 60. (Véase Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano, 1981, Vol. III, Cuarta etapa, p. 151).

Pero el comportamiento de los precios no sólo está influenciado por la demanda para construcciones, sino también, y en forma importante, por la especulación o demanda para atesoramiento. Este fenómeno adquiere mayor importancia a medida que el mercado es más imperfecto y que, por lo tanto, los activos financieros más fácilmente son superados, en términos de rentabilidad y/o seguridad, por la tierra. Esta demanda especulativa puede presentar inconvenientes para la política de vivienda por su contribución a elevar los precios y por limitar el uso adecuado del suelo para la construcción. Además hay un efecto indirecto que se manifiesta en el mercado financiero. En la medida en que la demanda de tierra sustituya la demanda de hipotecas y depósitos bancarios dentro del portafolio, ello puede elevar la tasa de interés, encareciendo los costos financieros de la vivienda.

En el caso chileno, no existe información sobre precios del suelo urbano[34]. La única información disponible se ha obtenido de las ofertas en la prensa para cuatro comunas de Santiago. Ella se presenta en el cuadro 10. Las fluctuaciones observadas están muy asociadas a la demanda con fines especulativos. En 1971 las tomas de terreno y temores de expropiación reducen la posibilidad de que la tierra sea usada como medio de atesoramiento. El fenómeno se revierte en 1974. En 1980-81 está en pleno desarrollo un fuerte boom especulativo.

Cuadro 10 — Precio de oferta de terrenos urbanos [a] 1969-81
Unidades de Fomento (UF) por m2 [b]

Año	*Las Condes (1)*	*La Florida (2)*	*Providencia (3)*	*Conchalí (4)*	*Promedio (5)*
1969	1,2	0,2	1,5	0,5	0,8
1971	1,1	0,2	0,9	0,4	0,7
1974	2,7	0,4	4,6	0,7	2,1
1976	1,7	0,2	5,0	0,5	1,8
1980 [c]	4,0	0,5	7,0	n. d.	
1981 [c]	9,3	1,2	14,6	n. d.	

a Terrenos de hasta 1.000 m², según avisos en el diario *El Mercurio*.
b Los valores de 1969 a 1976 se calcularon en pesos de 1981, con el IPC corregido por Cortázar y Marshall (1980) y luego se calcularon en UF, según el valor promedio de ésta ese año.
c Mayo.
Fuente: 1969 a 1976 en base a datos recogidos por Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano (1981).
1980-81, Sabatini (1982).

34 El Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano (1981) ofrece un análisis muy completo sobre el mercado de tierras en Santiago.

Las políticas seguidas en estos años han contribuido en tal sentido. En primer lugar se refuerza el derecho de propiedad al eliminar las tomas de terrenos comunes en el pasado. Simultáneamente se eliminó el impuesto a las ganancias de capital, entre las cuales se contemplaban las ganancias por valorización del suelo y se redujo del 8 al 1 por ciento el impuesto a la transferencia de bienes raíces, reduciendo los costos de transacción. Por otra parte se eliminaron los límites a la expansión urbana que existían con anterioridad. El propósito declarado de esta medida era conseguir un aumento de la oferta y una caída en los precios [35].

Alternativamente podrían aplicarse diversas políticas con el objeto de evitar los aumentos de costos provenientes del mercado de tierras [36]. En general ellas tienden a reducir la demanda de tierra con fines especulativos y a recaudar para el gobierno las ganancias provenientes de la valoración de los suelos. Las medidas tributarias incluyen impuestos a la valoración del suelo, generalmente como parte de la tributación a las ganancias de capital, impuestos a los sitios eriazos e impuestos a las transferencias de bienes raíces. Otras medidas no tributarias prohíben a los inversionistas institucionales (Compañías de Seguros, bancos y empresas de inversión) acumular bienes raíces entre sus activos, y organizan la compra y venta de tierra a través de una agencia gubernamental especializada que actúe como reguladora de precios.

El uso de algunos de estos mecanismos resulta indispensable para que la política habitacional tenga éxito y para que los subsidios no terminen beneficiando a los dueños de la tierra.

b) *El financiamiento de la vivienda*

Como ya se señaló, el Estado ha contribuido tradicionalmente con una suma importante de recursos de su presupuesto a financiar la inversión en vivienda. En el cuadro 1 se comprueba que estos fondos se han visto fuertemente disminuidos a partir de 1975. Si se desea evitar que el déficit habitacional siga agravándose, como lo ha hecho desde esa fecha, es indispensable que se restablezca el nivel de gastos públicos.

Más allá de esta contribución del Estado para subsidiar la construcción de viviendas de las familias de bajos ingresos, es necesario disponer de financiamiento para la compra de viviendas de la población de ingresos medios y altos. Se requiere para esto de mecanismos que capten ahorros y los pongan a disposición de los que quieren invertir en vivienda. Esta intermediación de fondos para el financiamiento habitacional siempre ha presentado problemas en Chile, al igual que en otros países en desarrollo. De

35 Una descripción detallada de las políticas chilenas puede verse en el Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano (1981).

36 Hay numerosas otras regulaciones aplicadas que responden a la multiplicidad de externalidades y bienes públicos que se dan en el ámbito urbano. Aquí no se analizan.

allí que al menos desde 1925 el Estado chileno ha actuado numerosas veces como intermediario financiero para suplir esta deficiencia.

Esta falta de financiamiento habitacional puede tener su origen en la escasez de ahorro y/o en la incorrecta asignación de éste a distintos fines, entre los cuales se cuenta la vivienda y/o en la falta de instituciones e instrumentos de ahorro y crédito adecuados. Actualmente el problema parece radicarse principalmente en la insuficiente e inestable asignación de recursos financieros a la vivienda.

En efecto, después de la liberalización del mercado de capitales realizada en 1974-1975 ha aumentado en varias veces la cantidad de recursos que maneja el sistema financiero [37]. Sin embargo, los fondos destinados al financiamiento habitacional han sido escasos a tal punto que entre 1977 y 1980 la fuente principal de fondos fue una línea de refinanciamiento dispuesta por el Banco Central.

En relación a los instrumentos de ahorro y crédito, Chile fue uno de los pioneros en introducir créditos reajustables para evitar los problemas que introduce la inflación [38]. En 1959 la Corporación de la Vivienda fue autorizada para recibir depósitos y otorgar préstamos reajustables. En 1960 el mecanismo se extendió a las recién creadas asociaciones de ahorro y préstamo, que también se dedicaron al financiamiento habitacional. El ahorro y crédito reajustables están hoy ampliamente difundidos en nuestro país [39].

Un aspecto que surge reiteradamente en las discusiones de política sobre el particular se refiere al índice usado para reajustar las deudas. Con frecuencia los asalariados se oponen al reajuste según el Indice de Precios al Consumidor (IPC) y preferirían un índice que refleje la evolución de los sueldos y salarios. Este último procedimiento tiene la ventaja de reducir la inestabilidad que puede tener el pago de dividendos como proporción del salario. No obstante, en un período de 12 a 20 años durante el cual se amortizan los préstamos habitacionales, los salarios reales, por lo general, suben en términos reales, con lo cual también se elevaría la deuda. Por lo tanto, si se utiliza este índice, el período durante el cual se amortiza la deuda debería ser variable, ajustándose para mantener constante el total de amortizaciones. De esta forma el uso del índice de sueldos y salarios tendría el efecto de redistribuir en el tiempo las amortizaciones desde los períodos de menores a los de mayores salarios reales.

37 El saldo de colocaciones en moneda nacional del sistema bancario pasó de un 8,5% del PGB en 1970 a un 22% en 1980. Estas cifras exageran el aumento del crédito durante el período ya que los bancos han captado después de 1975 los créditos de otras instituciones no bancarias, que operaban en 1970.

38 Véase Sáez (1982), para un recuento histórico de la indexación en Chile.

39 En los países industrializados a raíz del aumento de la inflación en los años 70, este tema de los instrumentos financieros es de gran actualidad. Véase, por ejemplo, Larkins (1982), para un recuento de los nuevos instrumentos en EE. UU.

El procedimiento anterior tendría la ventaja de dar más estabilidad a los deudores. La inestabilidad sería transferida a las instituciones financieras. Esto último, parece aceptable, dado que esas instituciones pueden diversificar mejor sus riesgos. Entre otras alternativas podrían captar depósitos reajustables según el índice de salarios.

Sin embargo, este aspecto relativo a los instrumentos financieros no presenta dificultades de importancia en la actualidad [40]. Hemos señalado que el principal problema se presenta por la insuficiente asignación de financiamiento a la vivienda. Esto a su vez obedece a la escasez de fondos de largo plazo para prestarlos en iguales condiciones. A fines de 1981 el 85 por ciento del saldo de captaciones y depósitos en moneda nacional del sistema financiero y el 67 por ciento de los créditos en moneda nacional, eran a menos de 1 año plazo [41]. De las colocaciones en moneda nacional un 8 por ciento estaba constituido por crédito hipotecario para la vivienda (5 por ciento de las colocaciones en moneda nacional y extranjera) [42].

El mercado financiero nacional parece tener dificultades para captar fondos de largo plazo –y por lo tanto para prestar–, las que van más allá de una transitoria alta rentabilidad de los fondos de corto plazo. Ellas provienen de la insuficiencia de agentes económicos que requieren hacer inversiones financieras de largo plazo.

Tradicionalmente, las compañías de seguros de vida y los fondos de pensiones de retiro son los demandantes más importantes de activos financieros de largo plazo. La significación de estos fondos en países como Chile ha sido tradicionalmente muy reducida, lo que obliga a dirigir hacia el largo plazo flujos financieros que en otras condiciones se depositarían a corto plazo [43]. Esto último es lo que de una u otra forma ha hecho históricamente el Estado. Esta deficiencia del mercado financiero ofrece una justificación para adoptar políticas que aseguren una proporción mínima de financiamiento para inversiones de largo plazo. Una fórmula para ello es ofrecer una línea de refinanciamiento por parte del Banco Central. Esta u otra fórmula equivalente no sólo haría posible la existencia de financiamiento, sino que, a la vez, le daría cierta estabilidad. Este último aspecto debería permitir una rebaja en los costos de la construcción que se ven encarecidos por la inestabilidad secular de su demanda.

40 En las décadas anteriores a 1960, éste era el problema principal en materia de financiamiento habitacional en el país.

41 La situación ha empeorado con las reformas del mercado financiero. En 1969-70, cerca del 70% de los depósitos era a menos de 1 año.

42 En los EE. UU. el crédito para la vivienda del sistema bancario representa más del 15% de sus préstamos. En Corea, cerca del 15%. Véase Dougall and Gaumnitz (1980) y The Bank of Korea (1978).

43 La reciente creación de un sistema de pensiones que acumula reservas debería generar mayor demanda por activos financieros de largo plazo, favoreciendo el crédito habitacional. Sobre la magnitud de los fondos que se acumularán en los próximos años puede verse Arellano (1981).

c) *Las soluciones habitacionales que subsidia el Estado*

La limitación de los recursos que dispone el Estado genera un conflicto entre calidad o costo de las soluciones y extensión o cobertura del programa habitacional. Este conflicto ha sido reconocido, implícitamente, después de algún tiempo, por los últimos gobiernos [44]. La principal forma de abordarlo es reduciendo costos vía disminución del tamaño edificado en la vivienda (véase Anexo sobre este punto). Sólo excepcionalmente la reducción de costos se propuso aprovechar el esfuerzo que los propios pobladores realizan para procurarse una vivienda. La excepción son los programas de autoconstrucción organizados a fines de los años 60.

Un interesante estudio reciente realizado por Joan Mac Donald (1982) analiza la evolución que han tenido 5 poblaciones establecidas por el sector público a lo largo de los últimos 25 años. A pesar que los programas obedecieron a distintos esquemas de política, y tuvieron características muy diversas, surgen aspectos comunes de gran interés.

En todos los casos estudiados, con una sola excepción, los moradores han realizado ampliaciones de la vivienda. La única excepción corresponde a una vivienda en altura (se omite en el cuadro 11), que por su naturaleza es imposible de ampliar. Las ampliaciones han llevado a un patrón bastante uniforme de alrededor de 11 m² construidos por persona. Las ampliaciones se hicieron en materiales baratos —madera, generalmente—, primero asegurando un espacio adecuado y luego mejorando las terminaciones (cielo, piso...). La casi totalidad de los trabajos fueron realizados por la familia. Estos trabajos representan en la actualidad ya sea la totalidad de la construcción (en el caso de la operación sitio) o más de la mitad de ella (población José María Caro).

Cuadro 11 — Evolución de poblaciones construidas por el sector público

Año / *Población*	*1955* *G. Riesco*	*1960* *J. M. Caro*	*1968* *Laguna Poniente*	*1979* *Poeta Neruda*
Sup. terreno (m²)	130	126	162	100
Construcción inicial (m²)	50,4	28.1	0 [a]	53,3
Ampliación (m²)	21,3	52,4	54,3	2
Viviendas que ampliaron (%)	88	97	100	22
Sup. total/persona (m²)	11,9	11,3	9,9	11,6

Fuente: Joan Mac Donald (1982).
a Operación sitio.

44 Véase la interesante descripción de las experiencias de los gobiernos de Frei y Allende en Palma y Sanfuentes (1979).

Este importante esfuerzo de construcción que realizan los pobladores no ha sido incorporado en las políticas de vivienda, con excepción de los programas de autoconstrucción organizada. A través de la autoconstrucción organizada se construyeron 23.000 viviendas entre 1965 y 1970. Lamentablemente no existen evaluaciones sistemáticas de esas experiencias [45].

Las políticas de vivienda deberían ofrecer alternativas de solución para los hogares de menores ingresos más acordes con su realidad, tanto en términos de las características de la vivienda como al incorporar su esfuerzo constructivo. El subsidio habitacional podría complementar al esfuerzo no sólo económico sino también de trabajo directo del poblador. Los subsidios podrían orientarse a la compra de terrenos y urbanización y a la entrega de ciertos componentes prefabricados para la vivienda [46].

Una política de este tipo requiere de la participación y organización de la comunidad, al menos por dos razones. Por una parte, las familias interesadas deben participar en la definición de las soluciones más adecuadas a su realidad. Por otra parte, a nivel popular urbano, dada la mayor densidad y la mayor simplicidad de las soluciones, la organización de la comunidad para producir ciertos "bienes públicos" a nivel local es indispensable.

Sería de enorme utilidad explorar soluciones como las que aquí se insinúan. Ellas al menos podrían ofrecerse como alternativas dentro de un programa más amplio de posibilidades.

ANEXO

EFECTOS DE MODIFICAR LA SUPERFICIE POR VIVIENDA Y EL TAMAÑO DEL SITIO SOBRE EL COSTO DE UN PROGRAMA HABITACIONAL [47]

Como se vio en el análisis precedente, durante las últimas décadas —y en especial en los últimos años— se han disminuido la superficie del terreno y la edificada como una forma de reducir el costo por vivienda. Esta nota se propone examinar las consecuencias de esta política si se desea alojar un determinado número de personas (N) y se tiene en cuenta que al reducir el tamaño de la vivienda y su sitio puede disminuir el

45 Véase una descripción en Suárez (1979).

46 Entre 1965 y 1970 la Corporación de Servicios Habitacionales vendía a los propietarios de terreno un paquete con los elementos para construir una vivienda de 40 m^2. Véase Suárez (1979).

47 Este tema surgió de una conversación con Joan Mac Donald.

número de personas por vivienda [48]. Se producirá una tendencia hacia la familia nuclear, ya que el tamaño de la vivienda no permite alojar a los abuelos y/o a los hijos recién casados y/o a otros "allegados". En consecuencia, se requieren más viviendas para atender al mismo número de personas (N). Al existir costos fijos y variables en la construcción de una vivienda, los primeros aumentan y los últimos caen, siendo necesario determinar el tamaño óptimo para minimizar los costos totales. Entre los costos fijos se cuentan principalmente la urbanización, las instalaciones sanitarias, eléctricas, etc.

El costo total (C_T) de alojar N personas está dado por la suma de los costos fijos por vivienda ($\bar{C}$) y de los costos variables por unidad de superficie ($\tilde{C}$), estos últimos ponderados por el tamaño de la vivienda (s).

$$(1) \qquad C_T = N\,\bar{C}\,\frac{V}{N}(s\ldots) + N\,s\,\tilde{C}\,\frac{V}{N}(s\ldots)\,\frac{\partial\, V/N}{\partial s} < 0$$

En (1), V/N es el inverso del número de personas por vivienda, el cual varía inversamente al tamaño de la vivienda (s) de acuerdo a la función $\frac{V}{N}(s\ldots)$.

El costo por persona alojada es:

$$(2) \qquad \frac{C_T}{N} = \bar{C}\,\frac{V}{N}(s) + s\tilde{C}\,\frac{V}{N}(s)$$

Al minimizar (2) con respecto a s, se tiene que la condición de óptimo es:

$$(3) \qquad \tau = -\frac{\partial V/N}{\partial s}\,\frac{s}{V/N} = \frac{s\tilde{C}}{\bar{C}+s\tilde{C}}$$

Donde τ es la elasticidad de respuesta de V/N ante cambios en s. Esta elasticidad depende del comportamiento de las familias y presumiblemente aumenta a medida que s disminuye (τ varía entre 0 y 1). Los costos se minimizan cuando τ es igual a la proporción de los costos variables dentro del costo total de una vivienda.

El tamaño óptimo s^*, es por lo tanto:

$$(4) \qquad s^* = \frac{\tau}{1-\tau}\,\frac{\bar{C}}{\tilde{C}}$$

48 Se dejan fuera del análisis los posibles efectos de esta política sobre la tasa de natalidad. El número de personas a alojar (N) es constante.

Nótese que en el caso extremo en que $\tau = 1$ reducciones de s producen un aumento de los costos totales. En este caso la superficie por persona (sp) es constante y, por lo tanto, reducciones en el tamaño de la vivienda sólo acarrean mayor demanda de viviendas. Vale decir, la ecuación de comportamiento de V/N es:

$$(5) \qquad \frac{V}{N} = \frac{\overline{sp}}{s} \qquad \text{y, por lo tanto, } \tau = 1.$$

Para que las reducciones en el tamaño de la vivienda tengan alguna efectividad en la reducción de costos, tienen que lograr disminuir la superficie por persona.

En síntesis, del análisis anterior se deduce que si bien reducciones del tamaño de la vivienda pueden ser efectivos en reducir los costos, esta política tiene límites evidentes que provienen de la caída en el número de personas por vivienda. En particular, el tamaño de los sitios introduce las rigideces más serias, ya que la superficie construida es, generalmente, modificada a través de la autoconstrucción realizada por la propia familia.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

AARON, J. H. (1972), *Shelter and subsidies, who benefits from federal housing policy,* The Brookings Institution.

ARELLANO, J. P. (1976), "Elementos para una política de vivienda social", *Estudios* CIEPLAN Nº 5, Santiago, diciembre.

——— (1981), "Elementos para el análisis de la reforma previsional chilena", *Colección Estudios* CIEPLAN 6, Santiago, diciembre.

BANK OF KOREA (1978), *Financial system in Korea.*

BRIEVA, A. y BASTÍAS, L. (1982), *DFL 2, de 1959, leyes y reglamentos para la construcción de viviendas económicas,* Editorial Jurídica de Chile.

CORTÁZAR, R. (1982), "Desempleo, pobreza y distribución: Chile 1970-1981", *Apuntes* CIEPLAN Nº 34, Santiago, junio.

CORTÁZAR, R. y MARSHALL, J. (1980), "Indice de precios al consumidor en Chile, 1970-78", *Colección Estudios* CIEPLAN 4, Santiago, diciembre.

DOUGALL and GAUMNITZ (1980), *Capital Markets and Institutions,* N. J. Prentice Hall.

INECON (1980), *Estudio del mercado de viviendas: viviendas urbanas de menos de 1.000 UF,* Santiago.

INSTITUTO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO URBANO (1981), *Mercado de tierras Area Metropolitana de Santiago,* Ministerio de la Vivienda y Urbanismo

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (s. f.), *Proyecciones de población 1970-2000.*

——— (1982), *XV Censo Nacional de Población y IV de Viviendas 1982, recuento preliminar.*

LARKINS, D. J. (1982), "Recent development in mortgage markets", *Survey of Current Business,* february.

LEGARRETA, (1976), "Factores condicionantes de la mortalidad en la niñez" CEPLAN, *Salud pública y bienestar social,* Santiago.

LIRA, L. F. (1974), "Chile: estimación de las necesidades de viviendas 1970-2000", CELADE, Serie C, Nº 160, Santiago.

MAC DONALD, J. (1982), "25 años de vivienda social. La perspectiva del habitante", mimeo, CPU, Santiago.

MARSHALL, J. (1981), "El gasto público en Chile 1969-79: metodología y resultados", *Notas Técnicas* Nº 33, CIEPLAN, Santiago, junio.

MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y URBANISMO (1970), "Elementos para el análisis del subsector vivienda", Santiago.

——— (1975), "Líneas generales de una política de vivienda y plan general para 1976", Santiago.

——— (1981a), *Comparación internacional*, Santiago.

——— (1981b), *Viviendas básicas, programa 1980*, Nº 176, Santiago, julio.

NACIONES UNIDAS (1974), *Estudio mundial de la vivienda.*

ODEPLAN (1982), "Informe social año 1981", mimeo, Santiago.

PALMA, E. y SANFUENTES, A. (1979), "Políticas estatales en condiciones de movilización social: las políticas de viviendas en Chile 1964-73", *Revista* EURE, Santiago, octubre.

ROSENBLUTH, G. (1979), "Necesidades de vivienda y demanda efectiva en América Latina", mimeo, CEPAL, Santiago.

SABATINI, F. (1982), "Alza y caída de los precios del suelo en Santiago, 1980-81", *Documento de Trabajo*, Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano, Nº 129.

SÁEZ, R. E. (1982), "Evolución de la indexación en Chile", *Notas Técnicas* Nº 49, CIEPLAN, Santiago, marzo.

SUÁREZ, M. (1979), "Renovación urbana y sector de mínimo ingreso"', *Documento de Trabajo* Nº 179, CPU, Santiago.

TAGLE, J. (1982), "Subsidio habitacional y política de vivienda", *Notas Técnicas* Nº 51, CIEPLAN, Santiago, mayo.

TAYLOR, L. y BACHA, E. (1973), "Growth and trade distortions in Chile", eds. R. S. Eckaus y P. N. Rosenstein-Rodán, *Analysis of development problems: studies of the chilean economy*, Amsterdam, North Holland.

TRIVELLI, P. (1981), "Elementos teóricos para el análisis de una política liberal de desarrollo urbano: Santiago de Chile", *Documento de Trabajo* CIDU-IPU, Nº 124, Santiago.

WORLD BANK (1975), *Housing*, Sector Policy Papers.

9

COLECCION

estudios

CIEPLAN

R. FFRENCH-DAVIS / EL EXPERIMENTO MONETARISTA EN CHILE

J. P. ARELLANO / POLITICA DE VIVIENDA POPULAR

P. MELLER / MERCADO DEL TRABAJO Y MERCADO DE LAS PAPAS

O. MUÑOZ / ECONOMIA MIXTA DE PLENO EMPLEO

A. FOXLEY / CONDICIONES PARA UNA DEMOCRACIA ESTABLE

COLECCION ESTUDIOS CIEPLAN Nº 9
DICIEMBRE DE 1982, PP. 107-138
ESTUDIO Nº 68

LA ECONOMIA MIXTA COMO CAMINO AL PLENO EMPLEO. LECCIONES DE UN CUARTO DE SIGLO *

OSCAR MUÑOZ

SÍNTESIS. En este trabajo se examinan las condiciones económicas y políticas que hicieron posible la aplicación de sistemas de economías mixtas y políticas de pleno empleo en varios países europeos, después de la Segunda Guerra Mundial. Se lograron así, resultados sin precedentes en términos de crecimiento económico, inversión, empleo y balanzas de pago. Se pone especial énfasis en el caso nórdico y en el importante papel que tuvo la concertación de intereses sociales entre Estado, empresarios y trabajadores para permitir una política económica que, inspirada en el keynesianismo, pudo adaptarse a las cambiantes condiciones históricas.

Se discuten los principales contrastes con la experiencia histórica chilena, en relación a estos aspectos, y se extraen algunas implicancias para las posibilidades de un desarrollo democrático.

La estanflación que se ha propagado por el mundo capitalista desde los años 70 ha llevado a muchos a pensar en la posibilidad de que esta forma de organización económica esté entrando en su fase final de decadencia, de acuerdo a las predicciones de Marx, Schumpeter y otros autores. Lo curioso es que a raíz de las características del desarrollo de la última década han tendido a converger tanto quienes denuncian al Estado capitalista democrático desde las posiciones más conservadoras como desde aquéllas más radicalizadas en la izquierda. Los primeros hablan de la "crisis de gobernabilidad" de la democracia liberal, ante la emergencia organizada y contestataria de diversos grupos de presión. La democracia liberal estaría quedando obsoleta frente a esta aparente amenaza y sería necesario imponer, al juicio de muchos, formas restringidas y protegidas de democracia. Para los radicales de izquierda es el capitalismo social con su Estado de bienestar lo que ha pasado a ser insostenible bajo el

* Este trabajo forma parte del proyecto de investigación sobre "Estrategias de Desarrollo y Democracia" de CIEPLAN, que cuenta con el apoyo financiero de la Fundación F. Ebert de la República Federal de Alemania y del Ministerio de Cooperación para el Desarrollo, de Holanda. El autor agradece los comentarios de los investigadores de CIEPLAN, y en especial los de Ricardo Ffrench-Davis y Norberto García, de PREALC, aunque la responsabilidad por lo expresado es exclusivamente suya.

predominio de relaciones capitalistas de producción. La única salida que se puede percibir es la socialización de la economía.

En este trabajo queremos avanzar algunas reflexiones sobre las características que asume esta crisis y las lecciones que se pueden extraer a partir de algunos casos de economías mixtas de especial interés. No pretendemos entrar en el problema de si efectivamente "sonaron las campanas" para este sistema. Nuestra presunción es más bien que se trata de un fenómeno de transformación de gran envergadura, como los que se constatan en la historia del capitalismo cada cuarenta o cincuenta años, al cabo de los cuales surgen nuevas instituciones y nuevas relaciones entre los actores sociales. El interés final es entender mejor cuáles son los desafíos fundamentales que enfrentará el sistema económico y social chileno en la próxima década, si es que se trata de avanzar hacia la democracia plena. Desde este punto de vista, puede llamar la atención que se plantee un problema que emana de la experiencia reciente de los países capitalistas desarrollados. Aparentemente estaríamos violando la práctica consagrada en la investigación social de diferenciar frontalmente el universo del mundo industrializado del que corresponde a la realidad de nuestros países en desarrollo. No pretendemos desconocer ni quitarle validez a esta práctica, que nos parece de la mayor relevancia cuando se trata de estudiar nuestra propia experiencia de desarrollo. Pero el objeto de nuestro estudio actual va más allá. Nos interesan algunos problemas del desarrollo chileno que están directamente relacionados con el sistema más amplio del cual forma parte. El sistema internacional ha hecho más interdependientes que nunca a los países. Esto vale no sólo para las relaciones externas de los países, sino aun para las políticas internas. En realidad, cada vez más se hace difícil discernir entre el ámbito de lo externo y de lo interno.

Se ha difundido la opinión, errada a nuestro juicio, de que ha hecho crisis la manera pragmática y flexible de hacer y diseñar las políticas económicas que caracterizó a las economías mixtas en el período que siguió a la Segunda Guerra Mundial. En base a ella se ha pretendido implantar un enfoque purista, en el que tienen mayor validez los supuestos y presunciones ideológicos que los resultados concretos que se obtienen. Esto se manifiesta nítidamente en la crítica neoconservadora [1] cuando sostiene, tanto en el hemisferio sur como en el norte, que la economía mixta ha fracasado por el crecimiento desmesurado del Estado y por la búsqueda de una compatibilidad entre objetivos de políticas aparentemente contradictorios. Por lo tanto, se propone como alternativa la vuelta al mercado puro, sin contaminaciones estatistas o de grupos organizados y la opción sin ambigüedades por algunos objetivos como la estabilización monetaria, aun a costa del sacrificio absoluto de otros objetivos, como el logro de niveles aceptables de empleo, de una mayor equidad o de crecimiento económico.

1 Se usará, indistintamente, la expresión neoconservadora o neoliberal.

Se ha sostenido que la teoría y las políticas keynesianas, que inspiraron a la mayor parte de los gobiernos occidentales y que configuraron múltiples formas de economías mixtas, han fracasado. La espiral inflacionaria —tan conocida y de tan larga trayectoria en estas latitudes— ha afectado economías cuya solidez y solvencia nadie ponía en duda a comienzos de los años 70. Los críticos neoconservadores argumentan que el exceso de celo por los problemas del desempleo que caracterizó al mundo desde los años 40, llevó a la teoría keynesiana a una desaprensión con respecto a las tendencias inflacionistas que estaban implícitas en las políticas fiscales y monetarias expansivas y en la intervención del Estado en la economía. Han erigido en su reemplazo un monetarismo que es sustantivamente el mismo de la era prekeynesiana y que tan altos costos le significó a los países que lo implantaron, incluido Chile.

Sin desconocer las limitaciones de la teoría keynesiana, que en su oportunidad, y ya hace bastante tiempo, plantearon los estructuralistas latinoamericanos, sostenemos que no es la teoría keynesiana, en sus conceptos fundamentales, lo que ha fracasado. El descrédito que muchos quieren asignarle no se debe a una supuesta incapacidad de esa teoría y sus elaboraciones posteriores para interpretar algunos aspectos centrales del funcionamiento del capitalismo, sino más bien a transformaciones de carácter político, en el sur y en el norte, que han llevado a cambiar las prioridades fundamentales de las políticas económicas. Es efectivo que la teoría keynesiana es, por encima de toda otra consideración, un intento por entender y eliminar las causas del desempleo masivo. Keynes fue un hombre de acción, comprometido a fondo con los problemas más graves de su época. Su lucidez intelectual lo llevó a descubrir los errores básicos de lo que él llamó la "teoría clásica" —más propiamente la teoría neoclásica—, y a construir un sistema de análisis que hacía explícitos algunos mecanismos del sistema económico que provocaban el desempleo, y, por ende, las correcciones que debían introducirse.

El éxito de la teoría keynesiana queda en evidencia al evaluar los resultados empíricos del capitalismo en la era postkeynesiana de los años 50 y 60 y que ha llevado a economistas connotados a afirmar que se vivió una verdadera "edad de oro" de la economía, en comparación con la trayectoria estancada y depresiva de las décadas entre las dos guerras. La mayor parte de las economías capitalistas, efectivamente, consiguieron el pleno empleo y un crecimiento económico sin precedentes, que fue la base de una importante democratización de los regímenes políticos. Al decir de Samuelson, se logró "un sistema más humano, que no permite el desempleo ni que la recesión industrial presione los precios y los salarios hacia abajo, como lo hizo en el pasado el frío y despiadado capitalismo puro" (Samuelson, 1982, p. 21).

En contraste, los neoliberales de hoy sostienen que debe aceptarse el desempleo masivo, la rebaja de salarios, la quiebra masiva de empresas, en fin, todos aquellos rasgos que le dieron ese perfil despiadado al capitalismo decimonónico. Pero ésta es una opción política, que además va

acompañada de la inviabilidad de la democracia liberal. Esta opción es la que ha llevado a levantar las banderas del monetarismo y a desacreditar el keynesianismo, no una supuesta incapacidad técnica para enfrentar los problemas del manejo de la economía.

La discusión de fondo es, pues, de naturaleza política o de economía política. Joan Robinson ha afirmado, recientemente, que "el resurgimiento de la teoría monetaria (se refiere al monetarismo) es un instrumento para evitar la discusión de los problemas políticos" (Robinson, 1977). El mismo Keynes había anticipado que surgirían problemas en el desarrollo del capitalismo. En sus "Notas finales" afirma que "el Estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir en parte a través de la tributación, en parte a través de la fijación de la tasa de interés y en parte, quizás, por otras formas. Además, es improbable que la influencia de la política bancaria sobre la tasa de interés sea suficiente por sí misma para determinar una tasa óptima de inversión. Concibo, por eso, que alguna forma comprehensiva de socialización de la inversión será el único medio de aproximarse a una situación de pleno empleo" (Keynes, 1962). Por su parte, un contemporáneo de Keynes como Kalecki sostuvo que "si el capitalismo puede ajustarse al pleno empleo, será porque una reforma fundamental habrá debido incorporarse en él. Si no, se demostrará como un sistema pasado de moda, que debe ser dado de baja... La lucha de las fuerzas progresistas por el pleno empleo es al mismo tiempo una manera de evitar el resurgimiento del fascismo" (Kalecki, 1971).

El tema que queremos explorar es, pues, cómo lograron articularse y llevarse a la práctica las políticas de pleno empleo en el capitalismo de postguerra , cómo y por qué esas políticas han dejado de aplicarse en los años 70 y cuáles son las implicancias para la economía chilena de los años 80. Nos motiva a plantear estas interrogantes el convencimiento absoluto de que es imposible conciliar la democracia con el desempleo abierto, masivo y persistente. Por lo tanto, si no es posible rescatar para este objetivo de política la máxima prioridad, las perspectivas democráticas se verán muy oscuras e inciertas en esta década. El trabajo es sólo un ensayo exploratorio, sin pretensión de rigurosidad analítica aunque buscando perfilar algunos rasgos sobresalientes de la búsqueda del pleno empleo en el capitalismo industrial: el papel que han desempeñado algunas ideas influyentes en el pensamiento económico y los problemas centrales que ellas han debido enfrentar.

Este documento consta de cinco secciones. En la primera se pasa una revista a la forma en que algunos países industriales abordaron el problema del empleo al término de la Segunda Guerra Mundial y cuáles fueron las condiciones básicas que permitieron la "época dorada" del capitalismo en los años 60. En la segunda sección se identifican algunos factores centrales que han sido considerados como causales del quiebre de esa época dorada y posterior estanflación de los años 70. La tercera sección está destinada a evaluar las implicancias de estos fenómenos

sobre la validez de los enfoques keynesianos que sirvieron de base teórica para las políticas de pleno empleo. En la cuarta sección se consideran esos problemas en el caso chileno. Finalmente, se extraen las principales conclusiones.

I. ¿COMO SE LOGRO EL PLENO EMPLEO EN EL CAPITALISMO INDUSTRIAL DE POSTGUERRA?

Conviene hacer un breve repaso sobre la experiencia de algunos países capitalistas con respecto al objetivo de pleno empleo en la época que siguió a la Segunda Guerra Mundial. Al término de ese conflicto, el problema del empleo había vuelto a ser una preocupación central de países en los cuales el recuerdo de los años 30 estaba todavía fresco. Las dimensiones de la crisis habían llegado a ser catastróficas, afectando gravemente no sólo el funcionamiento de las economías, sino incluso las aspiraciones democráticas.

Estudios comparativos acerca de estas experiencias señalan que hacia fines de los años 50 la mayor parte de los países europeos, más los Estados Unidos, Australia y Japón habían llegado a tener muy bajas tasas de desempleo abierto. En promedio, un conjunto de once países de Europa Occidental redujo la desocupación al 1,5 por ciento en los años 60, con un resultado sin precedentes (Maddison, 1978, p. 479). Casos notables son los de Suiza, que eliminó completamente el desempleo, y Alemania, que lo redujo a 0,8 por ciento e, incluso, enfrentó la necesidad de incentivar las migraciones para satisfacer los requerimientos de mano de obra. La proporción de trabajadores extranjeros en la fuerza de trabajo aumentó de 1 por ciento en 1950 a 10 por ciento en 1970 (Robinson y Wilkinson, 1977). En Suecia, el desempleo promedio de los años 60 fue de 1,7 por ciento; en Inglaterra de 1,6 por ciento, y así sucesivamente (Maddison, op cit.). Estos resultados llevaron a argumentar a muchos economistas del "mainstream" que el capitalismo había logrado establecer una "edad de oro" del crecimiento, en que las economías pudieron crecer a ritmos sostenidos con pleno empleo, alta densidad de capital y un constante progreso tecnológico. La tasa de crecimiento del ingreso real per cápita de Europa Occidental pasó de 1 por ciento al año en 1913-1950 a 4 por ciento en 1950-70 (Maddison, op. cit.). Las grandes fluctuaciones cíclicas que tanto habían alterado el ritmo del progreso económico en épocas anteriores, parecían ya cosa del pasado. Si bien no habían sido eliminadas del todo, mediante las políticas fiscales y monetarias anticíclicas, inspiradas en la teoría keynesiana, ellas fueron reducidas a pequeñas alteraciones del ritmo de crecimiento, pero sin caer en depresiones abiertas (Tobin, 1980).

Sin embargo, el avance hacia esa "edad de oro" con pleno empleo no se había logrado sólo con una administración flexible, pragmática y

técnica de la política económica inspirada en los principios keynesianos [2]. No menos importantes fueron las condiciones de la economía internacional y los procesos políticos que configuraron los marcos generales bajo los cuales se pudieron aplicar esas políticas. Aunque éstos fueron muy variados, dependiendo de las situaciones particulares de cada país, hay elementos comunes que hicieron posible acuerdos políticos básicos para desarrollar sistemas de economías mixtas en los cuales Estado y sector privado convergieron para generar un intenso proceso de formación de capital y de modernización tecnológica, todo esto bajo una progresiva democratización.

En primer lugar, debe considerarse un factor presente en todas estas trayectorias, que emerge de las condiciones de la economía internacional a partir de la guerra. El problema económico fundamental que surge de la guerra es el enorme desequilibrio financiero entre la economía norteamericana, por un lado, como país acreedor y con superávit de balanza de pagos, y los países europeos y Japón, por otro, que son deficitarios, además de tener que enfrentar el alto costo de la reconstrucción. Son conocidos los debates entre la posición inglesa, sustentada por Keynes, y la posición norteamericana para enfrentar esos desequilibrios. La primera postulaba la creación de un sistema financiero multilateral que permitiera generar liquidez para los pagos internacionales en base a los excedentes de los países con superávit de balanza de pagos, sin que los países deficitarios tuvieran que verse forzados a equilibrar sus balanzas de pagos mediante la deflación. Pero en definitiva se impuso la posición norteamericana, que postulaba un enfoque ortodoxo de estabilización mediante políticas internas restrictivas del gasto y una oferta de liquidez generada unilateralmente por la economía de los Estados Unidos. Tal enfoque se materializó en el Fondo Monetario Internacional y en el sistema de patrón dólar, con paridades cambiarias fijas. El Fondo proveería de financiamiento externo sólo cuando los países hubieran aplicado internamente esas políticas restrictivas. En la práctica, sin embargo, los países deficitarios no se vieron obligados a recurrir a la ortodoxia en forma extrema porque se instauraron varios mecanismos alternativos de financiamiento externo, bajo un marco de cooperación internacional, no exento de motivaciones inspiradas en la confrontación este-oeste.

En las condiciones en que se desenvolvían los países europeos, devastados por la guerra y con una enorme tarea de reconstrucción, sólo inicialmente se aplicaron políticas restrictivas del gasto y de los salarios, reformas monetarias y proteccionismo. Este último pudo ser mayor de no haber sido por las transferencias de capital desde Estados Unidos, bajo

2 Maddison, investigador del crecimiento económico europeo, afirmó que "la gran aceleración del crecimiento económico se ha debido, en gran parte, a mejores políticas macroeconómicas y a la cooperación internacional" (Maddison, op. cit., p. 490).

el Plan Marshall [3]. Este plan, aparte de los objetivos políticos de impulsar la reconstrucción europea para impedir el avance soviético, buscaba también impedir un proteccionismo muy intenso que podría haber arriesgado el rápido crecimiento de las exportaciones norteamericanas a Europa y Japón. El período inmediato de postguerra y hasta comienzos de los años 50 es, así, de alto desempleo, bajos salarios, con una fuerte hegemonía de la economía norteamericana y políticas económicas con un sesgo deflacionario, aunque al mismo tiempo se impulsa la reorganización de los aparatos estatales a fin de estimular la inversión. Tal situación tipifica, especialmente, algunas experiencias europeas como Alemania, Italia, Francia y también la de Japón.

En general, el modelo de crecimiento que impulsan las economías europeas es del tipo exportador, con especialización intraindustrial, sobre todo a partir de mediados de los 50 en que se inicia la liberalización comercial. El alto ritmo de crecimiento de la productividad, impulsado por una acumulación intensiva en capital que además permite incorporar las tecnologías más modernas, unido a salarios reales relativamente bajos (al menos comparados con Inglaterra y Estados Unidos) les permite diversificar las estructuras de producción y generar mercados de exportación para sus productos industriales. A tal fin tiende la organización de la Comunidad Económica Europea. El crecimiento real anual de las exportaciones europeas que había sido de 1 por ciento en 1913-50, pasó a ser de 8 por ciento en 1950-60 y 9 por ciento en 1960-70 (Maddison, op. cit., p. 483). Las balanzas de pagos experimentan una eliminación de los déficit iniciales y fuertes aumentos de los superávit, permitiendo que las reservas internacionales aumentaran de 10 mil millones de dólares en 1950 a 47 mil millones en 1970 (Maddison, op. cit., p. 482). Por entonces, también se había logrado la plena ocupación de la fuerza de trabajo, además de las altas tasas de crecimiento del ingreso y del consumo.

Una variante en la aproximación hacia el pleno empleo es el caso de países con regímenes de tipo socialdemócrata o laborista, en los cuales ese objetivo es mucho más explícito y directo. Se trata de países como Inglaterra y los nórdicos. En Inglaterra el objetivo de pleno empleo adquiere un status institucional y es asumido como un compromiso político desde el principio, primero por los gobiernos laboristas y luego por los conservadores. No en vano se trata del país de Keynes. Ya en 1944 sir William Beveridge había publicado su libro *Full employment in a free society* en el cual formula un programa para alcanzar el pleno empleo, el cual fue rápidamente adoptado por el gobierno laborista de postguerra. Beveridge pensaba que un 3 por ciento de desempleo era una meta factible de alcanzar, aunque desde posiciones más conservadoras se postu-

3 Según Maddison, en el período 1950-70, el gobierno norteamericano transfirió 43 mil millones de dólares como ayuda externa a Europa, a los que se suman 53 mil millones de dólares en gastos militares en el resto del mundo (Maddison, op. cit., p. 484).

laba como aceptable un 5 ó 6 por ciento (Robinson y Wilkinson, 1977; Apple, 1980).

El camino para el pleno empleo seguido por el gobierno laborista inglés de postguerra tuvo dos fases. Inicialmente, y en función de la campaña de movilización social, se planteó un programa relativamente radical, según el cual ese objetivo requería la nacionalización de actividades estratégicas y un alto grado de control público de la inversión. Se percibía la connotación política del objetivo de pleno empleo, en cuanto generaba un poder negociador de los trabajadores que amenazaba el poder económico de los sectores capitalistas. Esta implicancia era formulada por Balogh, quien sostuvo que la "resistencia de las clases empresariales a las medidas estatales destinadas a mantener el pleno empleo está basada en su intuición correcta de que tales medidas, aunque resguardan sus utilidades de corto plazo, minarían en último término su base sustantiva de poder, el poder de decidir el nivel de actividad económica, y así, su respectivo poder negociador como clase" [4].

Posición similar había formulado Kalecki en su famoso artículo de 1943. Ahí sostuvo que "el supuesto de que un gobierno mantendrá el pleno empleo en una economía capitalista sólo si sabe cómo hacerlo es falaz. A este respecto, las inquietudes de las grandes empresas por la mantención del pleno empleo a través del gasto gubernamental son de importancia trascendental". Y agregaba que esas inquietudes o aversiones se debían tanto al disgusto por la intervención estatal como al hecho de que un régimen de pleno empleo debilita el carácter disciplinario del desempleo para los trabajadores (Kalecki, 1971).

Sin embargo, Beveridge era menos radical en su formulación. Planteaba lo que ha sido conocido como "política de ingresos", es decir, una restricción salarial a través de un acuerdo del gobierno con las organizaciones sindicales, el cual permitiría mantener el pleno empleo sin arriesgar una espiral inflacionaria. Afirmó que "en tanto exista libertad de negociación colectiva, la responsabilidad primaria para evitar... la espiral... recae en los negociadores laborales" [5]. Esta posición comenzó a ser adoptada por el gobierno inglés hacia fines de los 40, aunque luego fue interrumpida ante la derrota del laborismo a principios de los 50. La política de ingresos fue suspendida y se inició una fase de gobiernos conservadores, aunque manteniendo siempre el objetivo de pleno empleo. A pesar de que el crecimiento de la economía fue mucho más lento que en los países continentales, el empleo pudo expandirse a un ritmo suficiente para absorber la creciente fuerza de trabajo y mantener tasas de desempleo inferiores o iguales al promedio europeo. Esto se explica por las bajas tasas de crecimiento demográfico del Reino Unido. Sin embargo, existe bastante consenso sobre la idea de que este país no logró resolver los problemas

4 Citado por Apple (1980).

5 Citado por Apple (1980).

de fondo de su economía, los que se vienen arrastrando desde comienzos de siglo y que lo llevaron a perder el liderazgo industrial y financiero. La expansión sostenida del capitalismo internacional en los años 50 y 60 no logró activar la economía inglesa, la que se ha visto permanentemente sometida a una pérdida de competitividad internacional y a un rezago en el crecimiento de las exportaciones, lo que ha sido causa de dificultades permanentes de la balanza de pagos [6].

En contraste, un caso de mucho interés por los éxitos alcanzados es el de los países nórdicos, en particular el de Suecia. El modelo sueco parece ser un ejemplo de compatibilización entre distintos objetivos de políticas que en la mayoría de las experiencias se han demostrado muy difíciles de conciliar. En efecto, aquí fue posible mantener el pleno empleo al mismo tiempo que un crecimiento de los salarios reales, un alto nivel de inversión y de productividad, y un crecimiento basado en la competitividad internacional. En el caso sueco no hubo políticas de ingresos a la manera inglesa, sino más bien una política de libre negociación bilateral y centralizada entre las organizaciones sindicales y empresariales, en la que ambas partes asumieron el compromiso de garantizar la competitividad internacional, base del pleno empleo.

Mucho dependió de las condiciones históricas, que hicieron posible una larga tradición de estabilidad política, a la vez que un alto grado de coordinación y centralización sindical bajo la orientación del partido socialdemócrata [7]. Esto permitió coordinar a largo plazo una política activa de crecimiento e inversión, impulsada por el Estado, con una política de bienestar y de aumentos salariales en consonancia con los aumentos de productividad en el sector de bienes transables, que eran altos gracias a la política de inversión.

El llamado modelo nórdico de crecimiento de los años 50 y 60, diseñado para una economía pequeña y abierta, estuvo basado en tres pilares fundamentales [8]: 1) un alto crecimiento de la productividad en los sectores productivos expuestos a la competencia internacional; 2) una intervención del Estado destinada a apoyar la inversión, el pleno empleo y la expansión de las políticas sociales; 3) un acuerdo sociopolítico entre los trabajadores y los empresarios organizados destinado a negociar bilateralmente la distribución de los aumentos de ingresos sin menoscabar la competitividad internacional de la economía. Sobre esta base el sector líder de la economía, determinante de las posibilidades de aumentos de salarios, fue el llamado sector competitivo o de bienes transables. El acuerdo contemplaba que esos aumentos salariales debían aplicarse también en los sectores protegidos o no transables, independientemente del creci-

6 Al respecto, ver Lamfalussy (1963); Kaldor (1966); Maddison (1978).

7 La militancia sindical en Suecia, como proporción de la fuerza de trabajo, aumento de 30% en 1930 a 67% en 1950 y 81% en 1970 (Apple, 1980, p. 26).

8 Ver Aukrust (1977) y Edgren, Faxén y Adwer (1973).

miento de su productividad. Por lo tanto, en la medida que estos sectores tenían un menor crecimiento de la productividad se veían obligados a incrementar más rápidamente sus precios, afectando el nivel general de precios de la economía. El modelo suponía así, explícitamente, un traspaso de los aumentos de productividad desde los sectores transables hacia los no transables. La restricción que debía enfrentar era el cambio en las condiciones de la competencia internacional. Mientras ésta no se alterara muy drásticamente, la economía sueca podía mantener su crecimiento exportador en base a las ventajas adquiridas. Pero a medida que la competencia se intensificó en los años 60 y nuevos países en desarrollo iniciaron la exportación de bienes industriales gracias a salarios mucho más bajos, el modelo sueco comenzó a experimentar dificultades de mayor envergadura, las cuales se han manifestado abiertamente desde mediados de los años 70.

Pueden intentarse algunas conclusiones a partir de la evaluación de estas distintas experiencias. En primer lugar, un crecimiento económico sostenido, que sea exitoso en la creación de condiciones para el pleno empleo, puede lograrse en base a políticas restrictivas de los salarios reales durante un período inicial, si además se aplican políticas compensatorias de gastos públicos de carácter social y se siguen políticas muy activas de inversión, pública y privada, de transformación de la estructura productiva y alto crecimiento de la productividad. Bajo este marco la etapa restrictiva pudo dar paso a una etapa de liberalización de las condiciones del trabajo. En una situación de progresiva escasez de este factor y de acercamiento al pleno empleo, esta segunda etapa se tradujo en un mayor crecimiento de los salarios reales, los que no se convirtieron en presiones de costos porque la productividad crecía también en forma proporcional. Así, junto al mejoramiento de las condiciones del empleo y de los salarios reales se dio también un fortalecimiento de la posición competitiva de estas economías (especialmente Alemania y Japón) aun en un período de desgravación arancelaria. Debe destacarse el rol fundamental que cumplió el Estado en el estímulo a la inversión, especialmente a través de la provisión de infraestructura.

Por otra parte, a medida que la economía se acerca al pleno empleo es inevitable el fortalecimiento del poder negociador sindical bajo un régimen democrático. En esta situación se crean nuevas condiciones políticas, y en el funcionamiento del mercado del trabajo, a las cuales se hará referencia después.

En segundo lugar, la experiencia inglesa parece sugerir que las políticas de ingresos, en el sentido de restricciones salariales aceptadas por las propias organizaciones sindicales, son de una eficacia muy transitoria en la contención inflacionaria, cuando subsisten otras presiones para el aumento de los precios (Brittan, 1979). Hay una contradicción inherente, si prevalecen, además, condiciones de escasez de fuerza de trabajo como fue el caso inglés desde temprano en este período. Lo más probable es que, ante un desequilibrio sostenido, aquellos mercados de trabajo

más calificado y en los cuales la demanda de trabajo crece más rápidamente, experimentarán un aumento de salarios reales bajo la presión del mercado. Es suponer mucho que estos trabajadores estarían dispuestos a renunciar a esos beneficios para evitar presiones salariales en otros sectores estancados en su productividad. Con el deterioro de la solidaridad sindical se dificulta, enormemente, la mantención de una política de ingresos.

En tercer lugar, el caso sueco es un ejemplo interesante de compatibilización de las demandas sindicales con las condiciones de competitividad de la economía, lograda a través de un proceso orgánico y centralizado de negociación entre trabajadores y empresarios. En parte esto se logró por las condiciones históricas muy particulares de Suecia, en que se dio una larga asociación entre el partido socialdemócrata gobernante y la confederación de trabajadores. Por un lado el Estado de bienestar asumió un compromiso de provisión de bienes y servicios públicos destinados a la gran masa de trabajadores y de aplicar políticas fiscales de pleno empleo. Por otra parte, los trabajadores hicieron suyo el objetivo de mantener un alto nivel de competitividad de la economía sueca, base del crecimiento exportador y del empleo, involucrándose directamente en la evaluación del proceso económico. Además, la política de solidaridad sindical garantizó la disciplina y adhesión de la gran masa trabajadora a la dirigencia sindical lo que se comprueba por el alto porcentaje de afiliación de los trabajadores suecos a la principal confederación de sindicatos, la LO. Este llegaba, a fines de los años 60, al 70 por ciento de la fuerza de trabajo (Scase, fecha no disponible).

La lección general de estas y otras experiencias europeas es que, con la excepción de Inglaterra, el logro del objetivo del pleno empleo está estrechamente asociado a un éxito notable en el crecimiento industrial orientado a las exportaciones. Ya se hizo notar que en los años 50 y 60 la tasa de crecimiento anual de las exportaciones casi duplicó la tasa de crecimiento del producto real. Pero ese éxito es resultado de un conjunto de políticas que en modo alguno quedó librado al azar. De partida y en el período inmediato de postguerra, hay restricciones salariales, ya sea aplicadas por los gobiernos o acordadas por los propios trabajadores allí donde se dio un alto grado de participación y compromiso sindical.

Pero, además, se da un compromiso del Estado para impulsar en conjunto con el sector privado, políticas activas de inversión, en infraestructura, capital físico y humano, absorción de tecnologías, que fue la base de un rápido crecimiento de la capacidad productiva, plena utilización de recursos y aumento de la productividad. La acción del Estado se extendió, además, a la provisión de bienes y servicios sociales que contribuyeron a un aumento sustantivo del ingreso real de los trabajadores.

Hay, en tercer lugar, un conjunto de políticas comerciales destinadas a liberalizar negociada y gradualmente el comercio internacional, protegiendo los sectores más débiles como la agricultura e impulsando acuerdos de integración económica regional. Todo lo anterior no implica desconocer

el contexto financiero y político internacional que se tradujo en un gran flujo de recursos desde Estados Unidos hacia Europa y que, sin duda, contribuyó al fortalecimiento de los mencionados factores de crecimiento.

II. EL QUIEBRE DE LA EDAD DE ORO Y LA ESTANFLACION

Ya no es novedad que el período expansivo de los 60 ha entrado en una fase de interrupción, en el mejor de los casos, y de profunda crisis, al decir de muchos. Las condiciones que hicieron posible el crecimiento relativamente estable, con altos niveles de empleo y de inversión, no están más presentes en la economía occidental y han sido sustituidas por un pesimismo en el futuro económico. Las inversiones de largo plazo se han reducido drásticamente, las tasas de crecimiento han caído a niveles de preguerra y el desempleo llega en todas partes a límites desconocidos desde los años 30. Este cuadro de estancamiento se ve agravado por la inflación, altas tasas de interés, un endeudamiento externo insostenible de algunos países y signos de desarticulación de los acuerdos comerciales establecidos que están llevando a nuevos intentos proteccionistas, incluso en los países industriales más avanzados.

¿A qué se debe este cuadro de estanflación, que amenaza convertirse en una crisis de profundas consecuencias y efectos sombríos para las perspectivas democráticas, especialmente en países del Tercer Mundo?

La estanflación mundial que ha caracterizado la mayor parte de los años 70 no se debe, exclusivamente, a la crisis energética y al alza de los precios del petróleo de 1973, como ha tendido a veces a divulgarse. Ese episodio no fue sino un eslabón –importante–, en una cadena de fenómenos que erosionaron severamente las bases de la edad de oro del capitalismo industrial desde mediados de los años 60, especialmente en los Estados Unidos.

Thurow (1981) llama la atención a la paulatina aceleración inflacionaria que sufre la economía norteamericana a partir de 1965. En ese año el aumento de los precios fue de 2,2 por ciento, pero en 1968 llegó a ser de 4,5 por ciento y de ahí siguió acelerándose. La causa la atribuye a las presiones de demanda que se originaron con los gastos de la guerra de Vietnam, los que no fueron financiados con aumentos tributarios por la impopularidad que tuvo esa guerra. La economía norteamericana ya estaba operando a plena capacidad. La administración Nixon que se inició en 1968 decidió aplicar una política recesiva, bajo el supuesto de que en condiciones de desempleo y exceso de capacidad, los precios subirían más lentamente. Pero esto no ocurrió y además, sí aumentó el desempleo al 6 por ciento. Ante el riesgo de pérdidas electorales, el gobierno norteamericano optó por aplicar el enfoque opuesto: controles de precios y salarios y políticas de gasto expansivas. Pero cuando los controles fueron

eliminados, en 1973, la inflación reprimida volvió a cobrar su intensidad sobrepasando el 10 por ciento.

A estos desajustes creados por exceso de demanda, se añadieron presiones de costos. A fines de los años 60 se produjo una aceleración en el crecimiento de los salarios reales. Además, los precios de algunos productos primarios habían estado subiendo, tanto por malas cosechas, como por el efecto del propio crecimiento de la demanda de insumos y por demandas especulativas en los mercados de productos básicos. Luego vino el aumento de precios del petróleo.

La reacción del gobierno en Estados Unidos fue aplicar nuevamente una política recesiva. Con ello se originó la recesión de 1974-75, una de las más graves que había experimentado la economía norteamericana desde los años 30.

Pero las presiones derivadas de la inflación no eran el único hecho que estaba desarticulando el capitalismo avanzado. Ya se ha hecho mención de la inestabilidad internacional derivada del sistema de Bretton Woods, que imponía a los países deudores la obligación de aplicar políticas deflacionarias. Paradojalmente, esta restricción no tuvo vigencia para los Estados Unidos desde el momento en que el dólar pasó a ser la principal fuente de liquidez internacional. Esto permitió que durante más de dos decenios ese país pudiera expandir su gasto, las importaciones y las transferencias de capital a tasas más altas que el producto nacional y las exportaciones. Además, esa economía había ido perdiendo competitividad frente a las otras potencias industriales. El déficit de la balanza de pagos norteamericana se convirtió en la fuente de liquidez internacional, pero también significó un acceso a los recursos reales de los países acreedores que éstos no pudieron evitar. Sólo cuando surgieron dudas acerca de la factibilidad de que tal sistema se mantuviera indefinidamente, dada la sobreabundancia de eurodólares, a fines de los años 60, comenzó la especulación contra esa moneda y la conversión de tenencias de dólares en oro. Entonces, las autoridades se vieron obligadas a devaluar en 1971, lo que, aparte de generar presiones de costos en la economía norteamericana por el encarecimiento de sus importaciones, desató una espiral de incertidumbre y de devaluaciones de otras monedas. El sistema de Bretton Woods se había quebrado, pero no había una alternativa de reemplazo. Algo similar había ocurrido en 1931, cuando la devaluación de la libra esterlina quebró, definitivamente, el patrón oro y el liderato inglés en el mercado internacional de capitales.

La inflación se generalizó a escala mundial. Los países quisieron proteger sus monedas intensificando la competencia por los capitales de corto plazo a través de la elevación de las tasas de interés. Esto, que ayudaba al financiamiento de las balanzas de pago deterioró profundamente la inversión de mediano y largo plazo. Con esto se erosionaron las bases del crecimiento económico que había prevalecido durante dos décadas. Las políticas de pleno empleo pasaron a ser cosa del pasado (ver al respecto Kaldor, 1976, y Steindl, 1979).

Un clima de confusión ha prevalecido a lo largo de la última década. Las economías capitalistas no lograron recuperarse satisfactoriamente de la crisis de 1974-75 cuando ya se estaba gestando la recesión iniciada en 1980. Ha sido un escenario propicio para el resurgimiento del monetarismo y su pretensión de que sólo una política monetaria muy conservadora puede eliminar la inflación. Junto a este diagnóstico tan simple, se ha formulado también el diagnóstico político neoliberal. Detrás de todos estos desajustes el problema de fondo sería el estatismo que se desarrolló en los años 50 y 60. Esto habría sido la causa de los excesos de gastos y del crecimiento de la carga tributaria, que estaría ahogando al sector privado. Se requeriría un ajuste a una economía desestatizada y desregulada, recuperación de los incentivos para el capital privado y liberalización de los mercados. El desempleo es el costo que habría que pagar para hacer más eficiente la economía [9].

La argumentación desde los sectores oficiales más conservadores es que el neoliberalismo, por un lado, y la restricción monetaria y financiera, aun a costa de desocupación, por otro, es la solución de fondo de los desequilibrios económicos y de la inflación. Incluso más, se ha sostenido que el desempleo deliberado sería la única forma eficaz de atacar el problema inflacionario. El diario *Financial Times* de Londres comentaba en 1975, cuando la economía inglesa todavía experimentaba con la política del "contrato social", que el gobierno estaba perdiendo la fe en la eficacia de esa política, y se inclinaba a descansar, preferentemente, en un alto nivel de desempleo para mantener las demandas salariales dentro de límites razonables [10]. La OECD sostenía, también, que "el problema central de política común a todos los países es la tasa de inflación... Una recuperación moderada... sería preferible a una expansión intensa" [11]. Expresiones semejantes abundan en los documentos del FMI.

El objetivo del pleno empleo de los años 60 ha dejado de ser tal y ha sido sustituido por el objetivo explícito de contener la inflación aun a costa de mantener altos niveles de desempleo abierto. La economía mundial se ve enfrentada, así, a un dilema desesperanzador: impedir que la inflación adquiera mayor virulencia, pero con un desempleo extremadamente alto y un estancamiento de la economía; u optar por mayores niveles de actividad y ocupación, pero al riesgo de desatar presiones inflacionarias incontrolables. Lo que es más grave, al perder su eficacia las políticas keynesianas de pleno empleo la causa democrática que se vio favorecida con ellas, ha experimentado un debilitamiento alarmante. El

9 La falta de sustento empírico de esta afirmación queda de manifiesto si se considera que el conjunto de los países europeos con Estados de bienestar, con elevados y crecientes porcentajes de gastos públicos en el producto geográfico, el crecimiento del producto per cápita real fue de 124% entre 1955 y 1975, comparado con Estados Unidos, economía menos estatizada que las europeas, donde el crecimiento sólo llegó a 84% (Lutz y Lux, 1979), p. 216.

10 *Financial Times*, 16 de abril de 1975. Citado por Frank (1980), p. 116.

11 OECD, *Economic Outlook*, julio 1976, pp. 134-38. Citado por Frank (1980), p. 123.

estancamiento económico que está acarreando el monetarismo no puede sino exacerbar las pugnas distributivas y, por ende, preparar el camino para soluciones coercitivas.

III. ¿HIZO CRISIS LA POLITICA KEYNESIANA?

Una pregunta que no puede descartarse ante este crítico cuadro de la economía mundial se refiere a la posibilidad de que las insuficiencias o errores de la base teórica fundamental de las políticas económicas aplicadas hayan tenido una gravitación decisiva en el desencadenamiento de este proceso. Una aproximación casuística al problema requeriría examinar los diferentes casos en base a sus propios méritos o defectos. Nuestro enfoque es más general y parte de la premisa de que, independientemente de las variantes y contenidos específicos que hayan podido tener las realidades de cada situación, hay un hecho incontestable y es que a lo largo de los años 50 y en especial en los 60 las diferentes políticas nacionales responden a una inspiración común y a una base teórica central desde la cual se desmembran las distintas aplicaciones. Esa base teórica común la dio la teoría keynesiana y en particular, la interpretación más usual y divulgada en la "síntesis neoclásica" formulada por Hicks, Hansen, Samuelson, Solow, Tobin y otros, a despecho de otras corrientes más puristas del keynesianismo que vieron en esa síntesis una desfiguración del verdadero pensamiento de Keynes [12].

De acuerdo a esta síntesis neoclásica, se piensa a la economía como un agregado de flujos monetarios, los cuales corresponden a distintos mercados y deben mantener ciertas relaciones de equilibrio entre sí. El aporte keynesiano consistió en demostrar el papel que juega la demanda efectiva global o el gasto en la determinación del equilibrio macroeconómico y en los niveles de ingreso real y de empleo. Por lo tanto, si la política macroeconómica podía alterar o manipular la demanda efectiva a través de la política fiscal y monetaria, entonces era posible que un gobierno dirigiera la economía a una senda de pleno empleo y pleno uso de los recursos, sin tener que intervenir directamente en el aparato productivo o a través de complejos procesos de planificación, sino tan sólo regulando los flujos monetarios y algunos componentes del presupuesto fiscal. Desde este punto de vista, el keynesianismo fue no sólo una contribución técnica para la regulación económica y para la preservación del capitalismo de las grandes fluctuaciones cíclicas que habían prevalecido en el pasado, sino que también cumplió un papel político al ofrecer un camino alternativo y democrático a la polarización que se estaba gestando en los años 30 entre las distintas formas de totalitarismo.

12 Nos referimos a los planteamientos de Joan Robinson, Kaldor y otros.

Para resumir el argumento de esta sección, sostendremos que aunque el keynesianismo cumplió el importante papel político de servir de base de sustentación, en la ideología y en la política económica, a la democratización y al desarrollo de las economías occidentales en la postguerra, adolecía de insuficiencias que comenzaron a gravitar fuertemente a medida que esos procesos se hicieron más maduros. Quizás la principal de ellas, que fue intuida por Keynes aunque no recogida en su aparato teórico, fue la falta de consideración del hecho de que las políticas aplicadas en una coyuntura determinada, en razón de su mismo éxito, tendían a perder validez en coyunturas posteriores. Es sólo explicitando las condiciones sociales y políticas más generales que hacen posible la aplicación de determinadas políticas económicas como podría rescatarse la posibilidad de que el keynesianismo vuelva a encontrar un camino propicio para desplegar y adoptar las orientaciones técnicas que permitan retomar el control de la economía y recuperar la senda del pleno empleo. El caso sueco es interesante como ejemplo muy nítido en el cual el contenido específico de la política económica keynesiana se fue adaptando a las transformaciones sociales y políticas, haciendo así posible el logro de un proceso sostenido de desarrollo, con redistribución y un permanente pleno empleo, que sólo en los últimos años se ha visto interrumpido.

El primer aspecto a enfatizar se refiere al hecho de que el keynesianismo no fue sólo una técnica económica, sino un catalizador político que permitió revertir las tendencias polarizadoras que se estaban manifestando en las sociedades europeas en los años 30 y reorientar los movimientos sociales y políticos hacia posiciones moderadas, sobre la base de consensos nacionales y el pluralismo ideológico. Pero este papel lo jugó no por la persuasión de un discurso ideológico, sino básicamente porque se reveló como una política eficaz y práctica para resolver los problemas económicos más apremiantes del momento. Este resultado se logró a través de dos procesos: políticas que eliminaron el desperdicio de la subutilización de recursos, en particular de la fuerza de trabajo, y políticas sociales, que contribuyeron a mejorar el nivel de vida de los trabajadores, complementando el ingreso real obtenido a través de los salarios.

El mensaje central de la teoría keynesiana es que el desempleo puede evitarse. Pero esto supone un uso activo de la política fiscal, lo que a su vez, requiere de acciones discrecionales de los gobiernos. No hay reglas fijas de políticas económicas, como la del presupuesto equilibrado, que deban respetarse en forma universal y en todos los casos. El gobierno pasa a ser un actor económico central en la teoría keynesiana, a diferencia del neoclasicismo que postulaba la acción gubernamental sólo para definir las reglas del juego y hacerlas respetar. Según Keynes, el gobierno debe usar el gasto fiscal para modificar la demanda efectiva según lo requieran las condiciones. No importa el contenido de ese gasto, en tanto se traduzca en expansión de las oportunidades de empleo y mayor aprovechamiento de los recursos disponibles. Por cierto, supone un contexto de desempleo generalizado. El mayor uso de los recursos lleva a aumentos

de ingreso real y en la disponibilidad de bienes, por lo cual toda la sociedad, como conjunto, gana. Usando la jerga del día, es un juego de suma positiva.

Esto facilita el diálogo político. Cuando el ingreso aumenta es más fácil responder a las demandas de diferentes grupos de presión. La distribución de los beneficios se hace menos conflictiva. Y aun la presencia del Estado es menos resistida por quienes lo perciben como una amenaza al uso privado de los recursos. El aumento del ingreso nacional también incrementa los recursos fiscales sin necesidad de mayores tasas tributarias. Por lo tanto, se dan las condiciones para el segundo proceso, el de la implementación de políticas de bienestar que incide positivamente en el mejoramiento del nivel de vida de las clases trabajadoras, disminuye la amenaza de los riesgos de la cesantía, enfermedad y trabajo y traslada un componente de los conflictos en las relaciones patrón-obrero del nivel de la firma al nivel del Estado.

Los efectos políticos son evidentes. El capitalismo se muestra menos despiadado y más humano. Se ve factible que los trabajadores puedan superar sus condiciones más extremas de pobreza y aun la propia pobreza, sin necesidad de abolir el capitalismo. Los sectores empresariales también perciben que el sindicalismo no es necesariamente una fuerza amenazadora a sus intereses básicos y aún más, que bajo un proceso expansivo es posible satisfacer gran parte de las demandas reivindicativas de los trabajadores, sin perjudicar significativamente sus beneficios, porque crece la productividad y aumentan los recursos. No cabe duda que estas percepciones desideologizan los conflictos, los despolarizan y los focalizan sobre intereses concretos y locales que no ponen en cuestión el sistema más general. Son condiciones favorables para las concertaciones nacionales que proliferan por la Europa de postguerra.

Sin embargo, la dinámica económico-política que se crea tiene, también, otros efectos que actúan en una dirección distinta a la de reforzar los consensos. Algunos de estos efectos fueron intuidos por Keynes, pero no incorporados formalmente en su sistema de análisis. Ellos derivan de algunos supuestos subyacentes a la teoría. Se refieren tanto al plano económico como al político.

En el plano económico pueden mencionarse tres aspectos que limitaron la validez de las formulaciones keynesianas originales, aunque sí fueron desarrollados en el pensamiento postkeynesiano. Ellos se refieren al problema del papel dual de la inversión, recogido por Harrod; al problema de las estructuras de mercados, planteado originalmente por Kalecki y recogido por Hicks, entre otros; y al problema de las rigideces estructurales, planteado originalmente, por la CEPAL en América Latina y recogido más recientemente por la literatura anglosajona. Como son conocidos, basta mencionarlos brevemente.

El carácter dual de la inversión, como generadora de demanda efectiva y de mayor capacidad productiva, llevó a concluir a Harrod y Domar que no bastaba alcanzar un determinado nivel de gasto para mantener

el pleno empleo en forma permanente. Se requería más bien un aumento sostenido de la inversión, de manera de que los empresarios e inversionistas estuvieran dispuestos a continuar el proceso. En otras palabras, las condiciones de equilibrio con pleno empleo de un período, una vez logradas, dejaban de serlo en períodos siguientes a menos que se incrementara el nivel de inversión. Pero esto generaba un proceso de crecimiento inestable. Nada garantizaba que en la realidad se cumplieran, espontáneamente, las condiciones de un crecimiento estable.

En segundo lugar, Keynes supuso en su esquema que una vez alcanzado el pleno empleo se restablecían las condiciones para que el análisis neoclásico recobrara su relevancia. Los mercados volverían a comportarse en forma competitiva y el sistema de precios recobraría su vigencia para asignar correctamente los recursos. Hicks ha expresado nítidamente la invalidez de este supuesto en una economía moderna, en que sólo algunos mercados se comportan como si fueran competitivos y con precios flexibles. La mayoría de los mercados, sobre todo en economías industriales, son de precios administrados y los mecanismos de ajustes frente a los desequilibrios operan a través de la variación de inventarios y variación de las cantidades producidas. Esto ha determinado grandes dificultades en los esfuerzos por contener la inflación en los años 70. Las políticas restrictivas del gasto suponen que la disminución de la demanda efectiva debería disminuir los precios, o mirado dinámicamente, la tasa de aumento de los precios. Pero esto a su vez se basa en el supuesto de mercados competitivos. En mercados de precios administrados, lo primero que ha sucedido ante políticas restrictivas ha sido una disminución de los niveles de producción antes que los precios. Se requiere de restricciones muy grandes en el gasto y desempleo muy intenso para que se afecten los precios en alguna proporción.

En tercer lugar, la mantención prolongada de situaciones de pleno empleo y el crecimiento sostenido no encontraron una respuesta proporcionada de todos los sectores productores de insumos y bienes intermedios. Es decir, no existe el crecimiento equilibrado entre actividades y el libre funcionamiento de los precios no es suficiente para inducir una oferta flexible en muchos sectores que pueden ser estratégicos por su carácter de insumos. Este aspecto se hizo evidente en América Latina en los años 50 y la crisis del petróleo lo ha vuelto a poner en evidencia en los países industriales, en forma dramática.

Por estas razones, de carácter económico, no podía esperarse que las políticas macroeconómicas generales, que actuaban sólo orientadas hacia la demanda efectiva, pudieran mantener permanentemente las situaciones de pleno empleo una vez alcanzadas. Esas políticas requerían ser reforzadas por otras que estuvieran destinadas a actuar sobre la estructura de la oferta, sobre la estructura de los mercados y sobre el comportamiento de los agentes inversionistas.

En el plano económico-político también se dio una dinámica que fue cambiando las condiciones de factibilidad de las políticas de demanda

efectiva. Ella se originó en tres factores: el comportamiento de las clases trabajadoras, la evolución del Estado como agente económico y la percepción de los sectores capitalistas frente a los procesos de democratización.

Se expresó antes que las políticas de bienestar contribuyeron a cambiar la imagen deshumanizada del capitalismo decimonónico y a atenuar el radicalismo que muchos sectores de trabajadores pudieron tener con respecto al capitalismo como sistema. Sin embargo, esto no impide y, por el contrario, refuerza el desarrollo de aspiraciones reivindicativas de los trabajadores, sobre todo a la luz de la experiencia de un rápido crecimiento económico y de la productividad. Por otra parte, la cuasi erradicación del desempleo y las propias políticas de seguridad social reducen, notablemente, el riesgo de la cesantía que en épocas anteriores había actuado como factor disciplinario y atenuante de las demandas salariales [13]. Esto extiende la militancia sindical, no sólo entre sectores modernos y tecnológicamente avanzados, sino también hacia las actividades más tradicionales y de pequeña escala. Las demandas sindicales se empiezan a formular con mayor autonomía de los sectores productivos. En épocas anteriores, cuando la economía estaba sujeta a intensas fluctuaciones cíclicas, los salarios de las ocupaciones menos privilegiadas en el espectro ocupacional caían, compensando en parte los mejoramientos que habían obtenido en períodos de bonanza. Pero ahora, bajo condiciones de pleno empleo permanente, y un sindicalismo más autónomo y militante, los salarios tienden a mantenerse constantes en períodos recesivos y a aumentar en períodos expansivos. Aun más, los salarios de ocupaciones tradicionales tendieron a seguir a los de ocupaciones modernas y avanzadas, en la búsqueda de una restitución parcial, al menos, de ciertas jerarquías salariales consideradas justas o equitativas (Hicks, 1974). Se ha dado, así, una tendencia histórica de crecimiento de los salarios reales con independencia relativa de las tendencias de la productividad y aun de las condiciones de los mercados del trabajo. Esto explica el hecho, generalmente observado, de que aún con desempleo, los salarios reales siguieron subiendo.

La intervención del Estado en la economía se vio afectada también por una dinámica de progresiva autonomía frente a lo económico. Se ha dicho que Keynes confió en la acción del gobierno porque, educado en la tradición aristocrática inglesa, concebía la acción gubernamental como patrimonio de una élite dirigente, culta, responsable e inteligente (Sidelski, 1979). Por lo tanto, el uso discrecional del gasto público para expandir la demanda efectiva no se suponía irreversible. Si las condiciones lo aconsejaban, podrían tomarse las medidas opuestas. No ha sido ésta, sin embargo, la lógica que ha imperado en la conducción del Estado en las democracias representativas. Como ha sido propuesto en las teorías del ciclo económico político, los gobiernos se ven sometidos a una dinámica que los impulsa a definir las políticas con referencia a los ciclos electo-

13 Este punto es desarrollado por Gintis y Bowles (1982).

rales, además, de la coyuntura económica. Esto puede verse exacerbado si, además, prevalecen estructuras partidarias que impulsan a la competencia electoral en forma no regulada y al clientelismo político a través de la oferta de programas económicos que van más allá de lo posible. Así, el Estado, como agente económico, pierde esa capacidad de discreción supuesta por Keynes y se ve también sometido a un proceso relativamente autónomo. Lo que sí es claro es que la línea de menor resistencia frente a las demandas de los grupos de presión es la de expandir los programas de gastos públicos, recurriendo, ya sea al financiamiento inflacionario, al endeudamiento o al aumento de la tributación.

Estas tendencias, tanto de las clases trabajadoras como del Estado, generan una sensación de amenaza a intereses vitales en los sectores empresariales. La mayor autonomía de los trabajadores y del Estado se transforma en la pérdida del sentido de control y hegemonía que tenían los sectores empresariales, como clase dirigente del capitalismo. Aunque no haya un cuestionamiento explícito ni implícito del sistema como tal, la evidencia es que estos sectores deben compartir el poder ahora con otros agentes. La beligerancia sindical o reivindicativa ya no puede combatirse con el desempleo, el lock-out o la paralización de faenas. La inversión, como fuente del crecimiento, ya no es monopolio del sector privado. Las decisiones sobre el uso de recursos ya no pueden tomarse con entera independencia del colectivo social [14].

Todo este conjunto de factores, tanto de orden económico como político, fueron cambiando sustantivamente las bases sobre las cuales se sustentó en algún momento la política económica de pleno empleo y la base de los consensos nacionales que permitieron la democratización. Este panorama sugiere que las bases teóricas para un nuevo enfoque de la economía política deben repensarse a la luz de esa dinámica y de las nuevas realidades que han emergido en el panorama internacional contemporáneo. Antes de tentar una exploración muy incipiente en el tema, ahora más referido al caso chileno, es de interés observar, una vez más, a título ilustrativo, la experiencia sueca, en cuanto ella muestra la forma en que la economía política se fue adaptando a las cambiantes realidades políticas, para mantener resultados a largo plazo que han sido considerados exitosos.

Con respecto al caso sueco, se ha sugerido que la política keynesiana aplicada en ese país a lo largo de varias décadas, debe interpretarse como una sucesión de enfoques destinados a mantener el pleno empleo bajo diferentes condiciones políticas y sociales (Martin, 1979).

14 No se ha hecho mención hasta ahora de otro elemento que ha sido tremendamente desestabilizador e intensivo en el uso de los recursos más escasos, como es el armamentismo. Este factor ha llegado a adquirir proporciones alarmantes, no sólo por su significado ético y político, sino aún por sus proyecciones económicas al absorber altas proporciones del producto nacional de casi todos los países del mundo. Ver Palme (1982).

Un determinado enfoque, que respondió a las necesidades de una etapa histórica específica, tendió a perder validez a medida que esa etapa fue evolucionando y surgieron nuevas condiciones. Esta idea habría estado implícita en el pensamiento de Keynes, en sus reflexiones sobre la evolución del capitalismo, y desde luego lo estuvo en Kalecki, cuando aludía a la necesidad que enfrentaría el capitalismo de pleno empleo de desarrollar nuevas instituciones sociales y políticas para mantenerse como tal.

Martin sugiere la existencia de dos etapas históricas en el capitalismo sueco entre los años 30 y los 60. La primera etapa se inicia poco después de la crisis de 1930, con el triunfo de los socialdemócratas, los cuales frente al alto desempleo aplican una política de expansión de demanda y de presupuestos fiscales deficitarios a la manera de la "síntesis neoclásica". Los beneficios obtenidos, en términos de recuperación económica, aumento del empleo y del bienestar de los trabajadores le permitieron al gobierno obtener sucesivos triunfos electorales en 1936 y 1940.

Los años inmediatos de postguerra se caracterizaron por la búsqueda, no exenta de fuertes confrontaciones políticas bajo el escenario de la guerra fría y de presiones inflacionarias, de nuevas fórmulas que permitieran mantener el pleno empleo y recuperar la estabilidad de precios. Algunos intentos se orientaron hacia la programación sectorial de inversiones en una búsqueda de esos objetivos a través de la planificación. Otros intentos se realizaron mediante la aplicación de políticas de control de precios y políticas de ingresos, buscando volcar el movimiento sindical a una autorrestricción salarial. Estos intentos no lograron concitar el suficiente apoyo político y aun amenazaron con un deterioro de la alianza socialdemócrata. La primera etapa del keynesianismo sueco estaba agotada.

En 1951 se efectuó un congreso de la principal confederación de sindicatos suecos, el cual, luego de rechazar las políticas de ingresos basadas en la restricción salarial como instrumento de control inflacionario apoyó la aplicación del que pasó a ser el "modelo sueco" de los 50 y 60 y que configuró la segunda etapa del keynesianismo en ese país. Este modelo, como se explicó antes, buscó compatibilizar el logro del pleno empleo a través del desarrollo del sector externo, con una política fiscal activa, pero superavitaria y una política laboral de libre negociación, pero de solidaridad salarial. Esta fue una decisión política adoptada por los trabajadores suecos organizados al más alto nivel, la cual permitió sustentar un modelo de crecimiento exportador durante dos décadas.

La solidaridad salarial buscaba evitar la competencia sindical, que en la práctica conduce a que los sindicatos de las industrias más productivas obtengan mayores aumentos de salarios y se profundicen, así, las diferencias entre los trabajadores. Por el contrario, se trató de lograr aumentos de remuneraciones relativamente uniformes, negociados centralizadamente por la Confederación de Sindicatos con la Confederación de Empresarios en base a las posibilidades del sector competitivo. Con esto, las empresas del sector competitivo que no lograban expandir su produc-

tividad a la velocidad requerida, vieron afectarse negativamente sus utilidades y, eventualmente, fueron obligadas a cerrar sus actividades.

Sin embargo, como por otro lado la política fiscal estaba comprometida con el crecimiento de la inversión y complementada con una política de mano de obra, destinada a atacar los bolsones de desempleo, el resultado fue una reasignación de recursos dinámica desde los sectores ineficientes hacia los más eficientes y un alto crecimiento de la economía. Este enfoque permitió asegurar, a lo largo de este período, la mantención del pleno empleo, un aumento sostenido de la participación relativa del trabajo en el ingreso y un aumento de la competitividad internacional.

Todo esto no significa que esta segunda etapa del keynesianismo sueco haya estado exenta de tensiones y dificultades. Por una parte, los sectores capitalistas han resentido la expansión del Estado y cierta compresión de utilidades, lo cual se tradujo en diversas coyunturas en obstáculos parlamentarios a las políticas tributarias planteadas por la estrategia. Por el lado del sector laboral, la política de solidaridad salarial implicaba reconocer la legitimidad del proceso de negociaciones centralizadas y la aceptación de los sindicatos de base de no competir entre sí. Este proceso está permanentemente expuesto a ser cuestionado, en particular cuando se presentan coyunturas más difíciles que son causa de menor crecimiento o aceleración inflacionaria.

Desde otro ángulo se han planteado también algunos problemas estructurales, que dicen relación con la naturaleza más general del modelo sueco y su capacidad de adaptación a las cambiantes condiciones de la economía internacional. Por una parte, la rápida expansión del sector público, que en un comienzo contribuyó a generar las inversiones de infraestructura, ha determinado, en períodos más recientes, una ponderación muy alta del sector servicios en el empleo total, con dos consecuencias negativas para el modelo. Primero, un peso muy grande sobre el sector competitivo o transable para transferir su mayor productividad a los sectores no transables, todo esto en circunstancias que en la economía internacional estaban apareciendo nuevos competidores industriales de bajos salarios relativos. Segundo, al llegar a gravitar tan fuertemente los trabajadores del sector público y de los servicios en el empleo total, estos grupos comenzaron a ejercer liderato en las negociaciones salariales, con menor referencia a las normas de productividad y competitividad de los sectores transables. Estos problemas estructurales se complicaron aún más a partir de la crisis del petróleo que afectó severamente la competitividad de sectores primario-exportadores tradicionales, muy intensivos en energía, como el sector forestal.

Esta evolución, junto al menor crecimiento de la economía internacional, han llevado a la economía sueca a una difícil coyuntura político-económica. En efecto, el éxito del modelo de los años 50 y 60 estuvo basado en una concertación nacional y en una fórmula distributiva que daba por supuesto un alto crecimiento económico. La pérdida del dina-

mismo, el aumento de la inflación y la aparición de tendencias al desempleo, han llevado a un cuestionamiento del consenso histórico. Demandas políticas divergentes han sido planteadas por empresarios y trabajadores. Los primeros postulan una reducción del tamaño del Estado y de la tributación y una flexibilización del mercado del trabajo que debería conducir a un aumento de las desigualdades (Meyerson, 1982). Los trabajadores, por su parte, plantean la necesidad de una nueva etapa de socialización, que permita incrementar el volumen de ahorro e inversión nacional, pero con participación y control sindical en la capitalización de las empresas.

Ese país enfrenta, así, una etapa crucial de su desarrollo en que o se adoptan decisiones de largo plazo que revitalicen su proceso de crecimiento y reestructuren el aparato productivo, o se mantiene el compás de espera al costo de profundizar la crisis y el estancamiento actual. Pero, como se ve y ha sido reconocido por los diversos actores, el problema en definitiva es político ya que cualquier decisión implicará cambios institucionales y en el sistema de organización económica.

IV. LA LECTURA DEL CASO CHILENO

¿Qué lectura puede hacerse de la aplicación de las ideas keynesianas y del modelo de economía mixta en el caso chileno? Una vez más debemos advertir que no pretendemos desconocer las características de esta experiencia que la diferencian tan sustancialmente de aquéllas a las que se ha hecho referencia. Ellas están bien descritas en la literatura sobre el desarrollo económico chileno (en especial los trabajos de Aníbal Pinto). Pero en el plano más general en que nos hemos situado es posible discernir e identificar una trayectoria de la aplicación de las ideas keynesianas, que no carece de interés tomando en cuenta que en este país es donde, quizás con más intensidad que en ninguna otra parte, se ha dado una reacción contra esas políticas, tanto a nivel de las ideas como de la práctica.

Podemos adelantar el argumento de esta sección. Los hechos son bien conocidos, lo que exime repetirlos. Trataremos de perfilarlos a la luz de la discusión anterior. Utilizando como punto de comparación el caso sueco, en Chile también se da una primera etapa de políticas keynesianas, en los años 30 y aun antes que hubiera sido publicada la *Teoría General*. Pero el impacto de la crisis mundial afectó de tal manera a la economía chilena, que de no haber sido por las políticas expansivas e incentivadoras de la construcción de obras públicas y viviendas, las consecuencias sociales habrían sido desastrosas (Ellsworth, 1945). Se trata de una política keynesiana ortodoxa, de administración de la demanda global junto a un cierre de la economía al exterior, a través del proteccionismo y del control de cambios. Era la única alternativa posible ante la magnitud de la caída de las exportaciones.

Esta etapa es seguida en los años 40 por la que corresponde al Estado empresarial. Es ésta una respuesta a una doble constatación: el comercio de exportaciones chilenas sigue deprimido en los mercados mundiales y el país debe intensificar su política de sustitución de importaciones como una manera de asegurar el crecimiento del empleo. Sin embargo, hay cuellos de botella en la infraestructura física y en el abastecimiento de algunos bienes intermedios básicos. La capacidad empresarial es limitada para abordar el desafío sin un apoyo del Estado. En esto hay convergencia de ideas, tanto en la alianza política de apoyo al gobierno como en los gremios empresariales. El Estado se involucra activamente en el proceso de intermediación financiera y en la propia actividad empresarial. Casi podría afirmarse que se da una concreción, forzada por la realidad, de la presunción formulada por Keynes, en el sentido de que la socialización de la inversión sería inevitable, y aún más, que el Estado tendría que intervenir en los mercados financieros.

En el plano político, las alianzas de partidos que sustentan los gobiernos de los años 40 son favorables a esta evolución de la política económica. A diferencia de Suecia, el grado de militancia sindical de la base obrera es muy inferior, pero sin embargo, ella se da en sectores decisivos para la actividad económica nacional y con un alto nivel de coordinación, resultado de una larga trayectoria histórica [15]. Con todo, se produce un distanciamiento progresivo entre el partido radical, base del gobierno a lo largo de los 40, y los partidos de izquierda marxista, de mayor influencia en el movimiento obrero y en las organizaciones sindicales. El año 1947 es de ruptura abierta con el partido comunista, lo que marca el inicio de una situación de confrontación entre gobierno, que evoluciona hacia la derecha, y el movimiento sindical. Es éste, además, un período de restricciones democráticas que abren un paréntesis en un proceso de democratización que venía perfeccionándose desde los años 30 (Moulian, 1982). Aunque este paréntesis va a durar hasta 1958, las décadas del 50 y del 60 se caracterizan, salvo breves períodos, por la confrontación entre gobierno y movimiento sindical, en que uno y otro se ven, además, sometidos a fuertes fricciones internas.

El entendimiento entre uno y otro sector que se observa en la experiencia nórdica deja de tener validez en Chile, hecho que va a ser muy determinante de la incapacidad de rearticulación de una estrategia económica de largo plazo. En efecto, no se trata sólo de que esa confrontación responda a la alineación clásica de gobiernos que representan y defienden el statu quo y el poder del capital frente a un movimiento sindical y a partidos de izquierda, de oposición, que defienden los intereses de los trabajadores. El problema es más complejo, entre otras razones, porque el movimiento sindical organizado no es suficientemente represen-

15 La militancia sindical aumentó de cerca del 3% (trabajadores sindicalizados como proporción de la población activa urbana) a fines de los años 20 a 32% en los años 60. Esta última cifra sólo sería levemente inferior a la de países como Canadá, Japón e Italia. Ver Pizarro (1978), p. 12.

tativo de la gran masa de trabajadores urbanos ni mucho menos de los trabajadores del campo, que en un país en desarrollo como Chile han tenido una gravitación numérica relativamente superior a la de los países industriales. Está, además, la presencia de los trabajadores urbanos no incorporados al aparato productivo moderno y, por lo tanto, con dificultades de acceso a empleos formales y aún a servicios y prestaciones hechas por el Estado [16].

Por otra parte, la competencia a nivel político entre el movimiento reformista no marxista y los partidos de izquierda, erosiona significativamente las posibilidades de constituir una base política de apoyo sólido para una reformulación de largo alcance de la política económica. Es paradójico que esa competencia hubiera resultado del hecho de que ambas tendencias estaban en ascenso sostenido y ambas postulaban la necesidad de transformaciones profundas en la estructura económico-social del país. La imposibilidad de constituir un bloque suficientemente mayoritario que impulsara esas transformaciones es especialmente grave en los años 60, en que las condiciones de la estructura económica internacional habían cambiado favorablemente. Como se vio antes, ésta es la época dorada del capitalismo de postguerra, por lo que las condiciones estaban dadas para replantear el sistema económico en base a una dinamización del crecimiento y a un decisivo avance a un alto ritmo de formación de capital, de incorporación de nuevas tecnologías y de mayor apertura al comercio internacional. Todo esto suponía reformas institucionales y una readecuación de los agentes económico-sociales para asumir estas exigencias. Sin embargo, prevalecen políticas de corto plazo dominadas por los intentos antiinflacionarios y de control de los déficit fiscales y de balanza de pago, intentos que no carecían de fundamento ante la magnitud de los desequilibrios financieros.

El único ensayo más profundo, realizado en la segunda mitad de los años 60, es desbaratado por esa competencia que divide y desgasta a las organizaciones laborales y a los partidos progresistas. Esto permite la rearticulación de los partidos de derecha, la que sería la base para el movimiento neoconservador de los 70, después de la ruptura democrática de 1973. El viejo escenario inflacionista generado por la pugna social y política vuelve a prevalecer hacia fines del decenio, para cobrar dimensiones sin precedentes después del breve compás de espera de 1971.

Los desequilibrios históricos de la economía chilena, que provocan una de las más largas y persistentes de las inflaciones en el mundo, no pueden explicarse sólo como consecuencia de errores en la aplicación de las políticas de gasto. Sin duda están vinculadas a los fenómenos fiscales y monetarios. Ninguna inflación que excede el 15 ó 20 por ciento puede tener lugar si no va acompañada de una expansión de la masa monetaria.

16 Esto no implica desconocer que, en relación a la mayoría de los países latinoamericanos y, en general, de los países en desarrollo, la situación chilena llegó a ser relativamente avanzada en los aspectos señalados.

Pero esta asociación no significa que se esté explicando el fenómeno. La expansión monetaria también es un efecto de las presiones inflacionarias. Es preciso entender por qué las autoridades públicas, aún aquellas más lúcidas en la comprensión del funcionamiento de la economía, se vieron incapaces de enfrentar exitosamente las presiones para aumentar el gasto.

Pero, además, sólo en parte la hipótesis del exceso de gasto ayuda a entender el problema inflacionario. En los tres gobiernos que anteceden el régimen militar se produce una desaceleración inflacionaria en los comienzos del período, unida a una reactivación económica y aumento del empleo. Este resultado era contradictorio con la hipótesis keynesiana ortodoxa, la de la síntesis neoclásica, ya que ésta planteaba una incompatibilidad entre inflación y desempleo. La explicación de esta contradicción la da la presencia simultánea de expectativas inflacionarias aun bajo condiciones de capacidad ociosa y desempleo y las presiones de costos derivadas de la reversión de las economías de escala. Las políticas reactivadoras, al estimular el aumento de la producción y la productividad, permiten un crecimiento real que contrarresta las presiones inflacionarias.

Habría que incorporar la dimensión política contingente a esta explicación y el tema de los "estados de confianza" del cual habla Kalecki. En el caso del gobierno de Alessandri y en alguna medida, también, en el de Frei, con el inicio del período se produce un restablecimiento de la confianza empresarial, perdida en la última fase del régimen precedente por la incertidumbre que provoca el cambio de gobierno, en que la alternativa era un gobierno socialista declarado. Con la estabilización del régimen político por un período de seis años, se restablece esa confianza y la inversión privada, de corto a mediano plazo, con lo que se abre el camino para la reactivación de una economía que al momento del cambio de gobierno se encontraba con alto grado de capacidad no utilizada.

Pero estos períodos reactivadores eran de corta duración, en un caso porque se sustentaron en una estabilidad cambiaria artificial, que al desmoronarse desató las presiones especulativas y alcistas; en otro caso porque la reactivación, el aumento del empleo y la competencia sindical generaron aumentos de remuneraciones incompatibles con la estabilización que se estaba logrando.

De todas estas experiencias estabilizadoras quizás la única que tuvo alguna posibilidad técnica de materializarse fue la del gobierno de Frei. En efecto, allí se dio una coherencia que ninguna política estabilizadora había tenido, al reconocer explícitamente los factores de presión de costos y de demanda que estaban presentes en la espiral inflacionista y al postular su regulación en forma gradual a fin de no desestimular el crecimiento real de la economía. Las otras dos experiencias descansaron en exceso en un instrumento que se ha demostrado ineficaz a la larga: el control y congelación de ciertos precios claves, como el tipo de cambio en el gobierno de Alessandri, y el control de precios generalizado en el gobierno de Allende. Bajo condiciones de inflación persistente y de polí-

ticas expansivas del gasto, esa congelación está condenada al fracaso, salvo en períodos muy breves de transición.

Sin embargo, en el gobierno de Frei la falta de un acuerdo político entre gobierno y movimiento sindical y, aún más, la pugna abierta desatada por la enorme influencia ejercida en este último por los partidos de izquierda, generó una desestabilización que llevó al abandono de los planes iniciales y a la imposibilidad de rearticular una nueva estrategia.

Fenómeno similar, aunque de signo opuesto, se da durante el período de la Unidad Popular, en que el gobierno intenta llevar a cabo un proyecto nacional de cambio y transición al socialismo. Al no contar con el opoyo suficiente de fuerzas sociales y partidos políticos, de acuerdo a la magnitud de los cambios que se querían impulsar, se exacerbó la competencia política destruyéndose toda posibilidad de construir un consenso sobre el cual basar una estrategia alternativa de desarrollo.

En síntesis, la lección que deja el caso chileno es que detrás de las crecientes dificultades que las políticas económicas debieron enfrentar para obtener beneficios de un sistema económico internacional en rápida expansión, al menos hasta 1973, está la incapacidad para reconstituir el consenso en torno a un proyecto nacional de desarrollo. Esta incapacidad tuvo que ver con factores políticos relacionados con el sistema constitucional, como los problemas de representatividad de las autoridades, la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, la competencia electoral, la ausencia de una institucionalidad sindical que permitiera la representación nacional de los intereses de los trabajadores, etc. Pero, también, tuvo que ver con factores históricos y sociológicos, muy enraizados en la tradición cultural chilena, como son la sobrevaloración del estatismo como mecanismo de solución de conflictos y la existencia de subculturas ideológicas, fuertes pero antagónicas. Este es el caso de la tradición marxista que se origina a principios de siglo, la tradición laica del *radicalismo y liberalismo y la tradición socialcristiana*, con sus dos vertientes progresista y conservadora que se separan a partir de los años 30 [17].

La consecuencia de esta incapacidad de consenso o de articulación de acuerdos negociados es que se produce una neutralización de los intereses de las fuerzas sociales mayoritarias y un inmovilismo de ellas frente a las opciones fundamentales que debían tomar. Las reivindicaciones se orientan a cuestiones de muy corto plazo, no sólo de carácter económico, sino también ideológico o político. Se genera así, un espacio para el resurgimiento de fuerzas sociales minoritarias y para la implantación de ideologías neoliberales, al amparo del régimen militar que se inicia en 1973, pero sin que ellas representen los intereses de largo plazo ni de los empresarios, clases medias o trabajadores. Sin embargo, grandes segmentos de estas fuerzas, especialmente de los empresarios, lograron ser

17 Este aspecto es analizado, entre otros, por Foxley (1982).

movilizados en torno al ideario neoliberal y en torno a verdaderos mitos sobre una supuesta revolución económica (Moulian y Vergara, 1979).

Al desmoronarse el mito del neoliberalismo, con la crisis económica más profunda en cincuenta años, no cabe sino asumir la tarea de rearticular esos intereses de las grandes mayorías sociales en torno a un proyecto de política económica concebido en función de objetivos tan fundamentales como resolver el problema del empleo, que tiene dimensiones catastróficas; poner en funcionamiento el aparato productivo nacional, destinado a impulsar su desarrollo sobre bases reales y eficientes; y superar las condiciones más extremas e intolerables de pobreza e injusticia social.

Los contenidos de un proyecto de política económica destinada a lograr tales fines no son desconocidos ni constituyen un misterio. Ellos deben sustentarse en las ideas fundamentales de la teoría keynesiana, en sus elaboraciones y rectificaciones destinadas a incorporar las rigideces estructurales relacionadas con la composición de la oferta, con los efectos de la oligopolización de los mercados y con las extensiones necesarias para considerar las actuales condiciones de los mercados internacionales, tanto de bienes como financieros y monetarios.

Pero tal proyecto de política económica resultaría estéril si no va acompañado de un proyecto político democrático, que estimule y facilite la concertación nacional de intereses [18]. El keynesianismo ha sido una herramienta útil para racionalizar el funcionamiento global de la economía, al eliminar y controlar los factores que generan desperdicio y subutilización de recursos. En esta medida fue una contribución sustantiva a la democracia.

Pero la racionalidad global al nivel de la economía no fue acompañada, al menos en el caso de Chile, por una racionalidad equivalente en la conducción del proceso político y del Estado. En el plano económico se superó, en gran medida, la anarquía de los mercados espontáneos y de los ajustes automáticos. Paradójicamente, en el plano de la política se exacerbó la competencia partidaria, convirtiéndose la conducción del Estado en un resultado semiespontáneo de la capacidad de distintos grupos políticos e ideológicos de ofrecer e imponer programas políticos. Esto acarreó deterioro del ejercicio de la autoridad, no en el sentido de la coerción que puede imponer quien dispone del monopolio de la fuerza, sino de la autoridad como hegemonía, como aceptación voluntaria de cierto orden que los distintos grupos consideran aceptable para sus intereses.

Este concepto de autoridad y racionalidad política para impulsar la conducción del Estado parece ser un ingrediente imprescindible de un intento por articular un proyecto nacional capaz de adquirir eficacia y permanencia, y de sobrevivir a las desestabilizaciones coyunturales. Este tema adquiere enorme validez y relevancia si se considera que la pre-

18 Tema desarrollado por Foxley (1982), entre otros.

sencia del Estado deberá volver a cobrar vigencia como eje central de un proyecto democrático. Poco se obtiene de un enunciado abstracto sobre el papel del Estado en la economía, si no se resuelve el problema de los consensos y el problema de la autoridad del Estado. Ambos aspectos están indisolublemente ligados en un proceso democrático. El consenso debe reflejar el sentir ciudadano. Pero una vez establecido, el consenso requiere el acatamiento de las partes a la autoridad soberanamente elegida.

V. CONCLUSIONES

Se pueden resumir, ahora, las principales conclusiones que emergen de la discusión anterior. Debe enfatizarse una vez más el carácter tentativo y exploratorio que ha tenido esta discusión, que abre más que contesta interrogantes.

En primer lugar, un examen muy sumario de algunas de las principales experiencias del capitalismo desarrollado muestra que el pleno empleo llegó a ser una realidad concreta, en base a la cual las distintas sociedades nacionales lograron una progresiva democratización. Las trayectorias hacia el pleno empleo muestran perfiles diferentes, aunque en todas ellas las políticas macroeconómicas de inspiración keynesiana, con un activo papel del Estado en la inversión y en la redistribución del ingreso, tuvieron una influencia decisiva. Pero más allá de este denominador común se perfilan contextos diferentes.

En el caso de algunos países europeos continentales que más sufrieron los efectos destructivos de la guerra y también de Japón, la emergencia de regímenes que permiten contener los niveles de salarios reales, unidos a políticas de inversión muy activas, son la base de un crecimiento sostenido de la competitividad que permite expandir los sistemas productivos, especialmente de los sectores transables.

Este mismo resultado se logró en las experiencias nórdicas, aunque a través de una trayectoria política más igualitaria y estable, lograda en base a un consenso social que favoreció la libre negociación de intereses muy organizados institucionalmente.

Aunque en el caso de Inglaterra se buscó también una trayectoria similar, ella resultó menos exitosa en parte por una menor articulación entre los intereses gremiales de los trabajadores y su representación política, y en parte por el peso que le significó a la economía inglesa el haber tenido un liderato en la economía mundial. Esto último se tradujo en una estructura económica rígida, difícilmente adaptable a los rápidos cambios tecnológicos de la postguerra, y en una estructura financiera que le hizo muy difícil darse los grados de libertad necesarios para mantener un nivel adecuado de competitividad comercial.

En segundo lugar, se ha visto que la llamada época dorada del capitalismo avanzado comienza a debilitarse abiertamente hacia fines de

los años 60, debido a la intensificación de ciertos desequilibrios inherentes a la estructura económica que se había configurado. Algunos son de carácter internacional, incluyéndose aquellos derivados de la hegemonía norteamericana, en lo político y en lo financiero; y aquellos relacionados con cambios en las relaciones de precios entre bienes industriales y bienes primarios. Otros se relacionan con situaciones internas, en particular con las transformaciones en los mercados del trabajo y con la evolución de los sectores públicos.

En tercer lugar, frente a la aceleración inflacionaria internacional que resulta de estos desequilibrios, por un lado, y a la intensificación de demandas sociales desde distintos frentes de la sociedad civil, emerge una reacción neoconservadora que pone término a las políticas de pleno empleo. Diagnosticando la ineficacia de las políticas keynesianas se adoptan los enfoques monetaristas que prevalecen en los años 70. Se busca el equilibrio de las balanzas de pagos a través de la compresión de los ingresos y de la intensificación de la competencia por fondos de corto plazo en los mercados de capital.

En relación a este diagnóstico, una revisión crítica del keynesianismo, al menos en sus formulaciones más ortodoxas, muestra insuficiencias que gravitaron progresivamente en la conducción de las economías occidentales, a medida que éstas vieron agudizarse ciertos desajustes estructurales. Quizás la principal de ellas está vinculada a cierta falta de una perspectiva dinámica en el plano político-económico, que se genera a partir de las situaciones de pleno empleo sostenido. Se trata de la evolución que experimentan los principales actores económicos, como los trabajadores, empresarios, el Estado, y la percepción de los mismos con respecto a sus mutuas relaciones. Esta evolución lleva a la necesidad de refundar los consensos nacionales establecidos para una época, como una manera de evitar que los desacuerdos políticos se transformen en desequilibrios económicos fuera de control. Se observó el caso sueco como un ejemplo de transformación adaptativa hasta los años 60.

Por contraste, en el caso chileno el principal fracaso del sistema democrático consistió en la incapacidad de haber desarrollado una nueva concertación social que reemplazara al Estado de compromiso que sirvió de sustento hasta los años 60 y el cual sufrió un sostenido desgate. Al Estado empresario que articuló el modelo de desarrollo desde los años 40 siguió un Estado reformista en los años 60 y comienzos de los 70 que no logró concitar una adecuada base de sustentación. Por el contrario, generó percepciones de amenazas a intereses fundamentales de sectores propietarios y aún sectores medios que desestabilizaron el sistema político global. Este hecho enfatiza el carácter político de la ruptura democrática, por encima de eventuales imperfecciones de las políticas económicas, las que a largo plazo fueron capaces de sustentar una tasa de crecimiento no despreciable en condiciones de empleo muy superiores a las de la última década y de importantes logros redistributivos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

APPLE, N. (1980), "The rise and fall of full employment capitalism", *Studies in Political Economy*, Autumn, Nº 4, Ottawa.

AUKRUST, O. (1977), "Inflation in the open economy: a norwegian model", L. Krause and W. Salan (eds.), *Worlwide inflation*, Brookings Institution, Washington, D.C.

BRITTAN, S. (1979), "The futility of british incomes policy", *Challenge*, mayo/junio.

EDGREN, G., FAXEN, K. y ODHNER, C. (1973), *Wage formation and the economy*, Allen & Unwin, Londres.

ELLSWORTH, P. T. (1945), *Chile, an economy in transition*, MacMillan, New York.

FOXLEY, A. (1982), "Algunas condiciones para una democracia estable: el caso de Chile", en este volumen.

FRANK, A. G. (1980), *Crisis in the world economy*, Homes & Meier Publishers, New York.

GINTIS, H. y BOWLES S. (1980), "The crisis of liberal democratic capitalism: the case of the United States", *Politics and Society*, 11, 1.

——— (1982), "The welfare state and long-term economic growth: marxian, neoclassical and keynesian approaches", *The American Economic Review*, mayo.

HICKS, J. (1974), *The crisis in Keynesian economics*, Blackwell, Oxford.

KALDOR, N. (1966), *Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom*, Cambridge University Press, London.

——— (1976), "Inflation and recession in the world economy", *The Economic Journal*, 86, pp. 703-14.

KALECKI, M. (1971), "Political aspects of full employment", *Selected essays on the dynamics of the capitalist economy, 1933-1970*, Cambridge University Press.

KEYNES, J. M. (1962), *The general theory of employment, interest and money*, Harcourt, Brace World, Inc., New York.

LAMFALUSSY, A. (1963), *The United Kingdom and the six — an essay on economic growth in Western Europe*, Richard D. Irwin Inc., Homewood.

LUTZ, M. y LUX, K. (1979), *The challenge of humanistic economics*, The Benjamin Cummings Publishing Company Inc., Menlo Park, California.

MADDISON, A. (1978), "Economic policy and performance in Europe 1913-1970", Carlo M. Cipolla (ed.), *The Fontana economic history of Europe. The twentieth century*, part two, Fontana Books, Glasgow.

MARTIN, A. (1979), "The dynamics of change in a keynesian political economy: the swedish case and its implications", Colin Crouch (ed.), *State and economy in contemporary capitalism*, Croom Helm, London.

MEYERSON, P. M. (1982), *The welfare state in crisis — the case of Sweden*, Federation of Swedish Industries, Stockholm.

MOULIAN, T. y VERGARA, P. (1979), "Coyuntura económica y reacciones sociales: las fases de la política económica en Chile, 1973-1978", *Apuntes* CIEPLAN Nº 22, Santiago, noviembre.

MOULIAN, T. (1982), "Desarrollo político y Estado de compromiso. Desajustes y crisis estatal en Chile", *Colección Estudios* CIEPLAN 8, Santiago, julio.

PALME et al., O. (1982), "Military spending: the economic and social consequences", *Challenge*, septiembre/octubre.

PIZARRO, C. (1978), "Rol de los sindicatos en Chile", *Estudios* CIEPLAN Nº 22, Santiago, marzo.

ROBINSON, J. (1977), "What are the questions?", *Journal of Economic Literature*, diciembre.

ROBINSON, J. y WILKINSON, F. (1977), "What has become of employment policy?", *Cambridge Journal of Economics*, vol 1, Nº 1, marzo.

SAMUELSON, P. (1982), Entrevista, *Revista Cosas* Nº 151, p. 21, Santiago.

SCASE, R. (fecha no disponible), *Social democracy in capitalist society, working-class politics in Britain and Sweden*, Croom Helm, London.
SIDELSKY, R. (1979), "The decline of keynesian politics", Colin Crouch, ed., *op. cit.*
STEINDL, J. (1979), "Stagnation theory and stagnation policy", *Cambridge Journal of Economics*, marzo.
THUROW, L. (1981), *The zero-sum society*, Penguin Books, New York.
TOBIN, J. (1980), *Asset accumulation and economic activity*, The University of Chicago Press, B. Blackwell, Oxford.
——— (1982), "The wrong mix for recovery", *Challenge*, mayo-julio.

9

COLECCION

estudios

CIEPLAN

R. FFRENCH-DAVIS / EL EXPERIMENTO MONETARISTA EN CHILE

J. P. ARELLANO / POLITICA DE VIVIENDA POPULAR

P. MELLER / MERCADO DEL TRABAJO Y MERCADO DE LAS PAPAS

O. MUÑOZ / ECONOMIA MIXTA DE PLENO EMPLEO

A. FOXLEY / CONDICIONES PARA UNA DEMOCRACIA ESTABLE

COLECCION ESTUDIOS CIEPLAN Nº 9
DICIEMBRE DE 1982, PP. 75-105
ESTUDIO Nº 67

LAS DIFERENCIAS (ECONOMICAS) ENTRE EL MERCADO DEL TRABAJO Y EL MERCADO DE LAS PAPAS *

PATRICIO MELLER

SÍNTESIS. Según el modelo neoclásico, la existencia de desocupación es consecuencia directa de que el nivel de salarios (reales) en el mercado del trabajo está por sobre el nivel de equilibrio; la implicancia de política económica que se deriva de este análisis es que para reducir o eliminar la desocupación, es necesario reducir los salarios. El propósito de este trabajo es examinar las razones que se han dado en la literatura económica desde el año 1936 en adelante, por qué una reducción de salarios no es el mecanismo adecuado para lograr una disminución del nivel de desocupación. El análisis neoclásico del mercado del trabajo es un análisis exclusivamente microeconómico. Sin embargo, el problema de la desocupación no es un problema microeconómico, sino que macroeconómico. La teoría macroeconómica convencional muestra que lo que sucede en el mercado del trabajo depende de lo que pasa en el mercado de bienes y en el mercado monetario. En consecuencia, es posible resolver el problema de la desocupación utilizando políticas económicas (fiscal, monetaria, etc.) que modifiquen la situación del mercado de bienes y/o monetario de manera tal que tengan un impacto positivo sobre la reducción de la desocupación. La teoría macroeconómica moderna enfatiza este aspecto, señalado, explícitamente, que el desequilibrio existente en el mercado de bienes produce el desequilibrio del mercado de trabajo (y en consecuencia, desocupación); por otra parte, este desequilibrio del mercado del trabajo retroalimenta e incrementa el desequilibrio inicial del mercado de bienes. En síntesis, para resolver el problema de la desocupación, es condición necesaria resolver, primero, el desequilibrio existente en el mercado de bienes.

INTRODUCCION

Según el modelo neoclásico, la existencia de desocupación es consecuencia directa de que el nivel de salarios (reales) en el mercado del

* Este trabajo forma parte del programa de investigaciones de CIEPLAN sobre Macroeconomía y Balanza de Pagos que cuenta con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-IDRC); una versión preliminar de este trabajo contó con el apoyo del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT. El autor agradece los comentarios de René Cortázar, Alvaro Feller, Eduardo García, Joe Ramos, Andrés Solimano y José Yáñez y además, del resto de los colegas de CIEPLAN. Como es obvio, el autor es el único responsable por los conceptos planteados en este trabajo.

trabajo está por sobre el nivel de equilibrio; la implicancia de política económica que se deriva de este análisis es que para reducir o eliminar la desocupación, es necesario reducir los salarios. El propósito de este trabajo es examinar las razones que se han dado en la literatura económica desde el año 1936 en adelante, por qué una reducción de salarios no es el mecanismo adecuado para lograr una disminución del nivel de desocupación. Siguiendo el enfoque keynesiano, este trabajo está centrado fundamentalmente en un análisis de corto plazo para una economía cerrada y que no está "cerca" de su posición de pleno empleo (en que el pleno empleo correspondería en una economía como la chilena, cuando la tasa de desocupación abierta incluyendo el PEM, (programa de empleo mínimo) es cercana al 3%). Extensiones del análisis para una economía abierta serán hechas posteriormente.

El trabajo posee, en la sociedad moderna, características que no tiene bien alguno. Para la mayoría de las personas, casi el 90% en el caso chileno, el trabajo es la única fuente de ingreso; además, el trabajo constituye "la puerta de entrada" al mundo actual y un instrumento fundamental de realización personal. Incluso hay una distinción crucial entre el trabajo y el resto de los factores productivos; un trabajador desocupado constituye, claramente, un problema social y político que requiere de solución inmediata, mientras que una máquina detenida no tiene la misma urgencia por satisfacer necesidades elementales de subsistencia.

Los elementos extraeconómicos son factores fundamentales en la forma como opera el mercado del trabajo. En efecto, en el mundo real no existe un mercado de subasta de puestos de empleo, y tampoco se observa que los cesantes se ofrezcan para trabajar por una remuneración menor que la de los trabajadores ocupados; por otra parte, a los empresarios les resulta muy difícil reducir remuneraciones cuando la tasa de desocupación es elevada. La explicación de esto se debe a que en la sociedad actual prevalecen implícitamente ciertas convenciones sociales que regulan las relaciones entre los agentes económicos. Aún más, estas convenciones sociales juegan un rol muy importante en la determinación del nivel absoluto y relativo de salarios; cuestiones de "continuidad histórica" determinan lo que sería un nivel de "salario justo" y que se entiende por diferencial relativo de salarios que sea "socialmente aceptable". No existe en general una apreciación similar con respecto al precio de la mayoría de los bienes; es escasa la discusión sobre lo que debiera ser el "precio justo" de las papas y es más escaso aún el debate sobre lo que sería socialmente aceptable como el precio relativo entre camisas y papas.

El análisis neoclásico del mercado del trabajo es un análisis exclusivamente microeconómico. Sin embargo, el problema de la desocupación no es un problema microeconómico sino que macroeconómico. La teoría macroeconómica convencional muestra que lo que sucede en el mercado del trabajo, depende de lo que pasa en el mercado de bienes y en el mercado monetario. En consecuencia, es posible resolver el proble-

ma de la desocupación utilizando políticas económicas (fiscal, monetaria, etc.) que modifiquen la situación del mercado de bienes y/o monetario de manera tal que tengan un impacto positivo sobre la reducción de la desocupación. La teoría macroeconómica moderna enfatiza este aspecto señalando explícitamente que el desequilibrio existente en el mercado de bienes produce el desequilibrio del mercado de trabajo (y en consecuencia, desocupación); por otra parte, este desequilibrio del mercado del trabajo retroalimenta e incrementa el desequilibrio inicial del mercado de bienes. En síntesis, para resolver el problema de la desocupación, es condición necesaria resolver primero el desequilibrio existente en el mercado de bienes.

En la primera sección se describe el análisis microeconómico neoclásico tradicional del mercado del trabajo, y las críticas a dicho enfoque. En la segunda sección se sintetizan las teorías macroeconómicas convencionales neoclásica y keynesiana; además, se presenta el modelo macroeconómico que incluye la oferta agregada derivada a partir de distintos supuestos de expectativas (de precios) por parte de los oferentes de trabajo. Se ha agregado una subsección separada sobre el rol que ha jugado la Curva de Phillips en la teoría macroeconómica. En la tercera sección se proporciona la argumentación sobre la necesidad de utilizar mercados en desequilibrio para analizar los problemas macroeconómicos de corto plazo; luego, se sintetizan los aspectos centrales del modelo de desequilibrio de Barro-Grossman.

I. EL MODELO MICROECONOMICO NEOCLASICO

1. ELEMENTOS BASICOS DEL MODELO MICROECONOMICO NEOCLASICO

El modelo neoclásico analiza el funcionamiento del mercado del trabajo de manera análoga a como analiza cualquier otro mercado (de bienes) de la economía; i. e., el propósito fundamental del modelo neoclásico es explicar cómo se determina el nivel de equilibrio del empleo y el nivel de salarios de equilibrio a través del uso del instrumental microeconómico. En síntesis, el análisis del mercado del trabajo es totalmente idéntico al análisis del mercado de las papas.

En líneas generales, los elementos centrales del modelo microeconómico neoclásico son los siguientes: a) En la economía existe un mercado del trabajo que es homogéneo. b) Precios y salarios son perfecta e instantáneamente flexibles. c) Existe competencia perfecta tanto en los mercados de bienes como en los mercados de factores. d) Los agentes económicos son optimizadores. e) Tanto la oferta de trabajo, T^S, como la demanda de trabajo, T^D, son funciones de los salarios reales, W/P. (W es el salario nominal y P es el nivel de precios).

Examinemos más en detalle los supuestos que se utilizan para llegar a la conclusión de que tanto T^D como T^S son funciones de W/P.

La derivación de la demanda de trabajo de una empresa perfectamente competitiva utiliza los siguientes 3 supuestos: i) Hay infinitas técnicas productivas. (Esto es lo que en términos técnicos se plantea con la aseveración de que la función de producción es continua y posee primera y segunda derivada). Las empresas minimizan costos en la selección de la técnica productiva. La selección de la técnica productiva pasa a depender de los precios relativos de los factores productivos, y las empresas pueden alterar rápidamente la combinación de éstos ante un cambio en sus precios relativos. ii) Las empresas maximizan utilidades, y esto determina el nivel de producción. iii) El precio del trabajo, W, (y también del nivel de precios P) es exógeno para la empresa; se ha hecho explícito este supuesto para reiterar que se está considerando el caso de la empresa que enfrenta mercados de bienes y factores que son perfectamente competitivos.

Dados los 3 supuestos anteriores se llega a la regla optimizadora de que la empresa contrata trabajo hasta el punto en que el valor de la productividad marginal de la mano de obra (PMg_T) se iguala con el precio del trabajo; $P \times PMg_T = W$. De aquí se obtiene $T^D = f(W/P)$. Este análisis que se ha hecho para una empresa perfectamente competitiva se hace extensivo para toda la economía, y así (ignorando los problemas de agregación) se obtiene la demanda de trabajo de toda la economía.

En el caso de la oferta de trabajo T^S, se utilizan los siguientes tres supuestos (Branson, 1979): i) El ser humano valora el ocio; el trabajo implica un sacrificio de dicho ocio y, en consecuencia, tiene que ser remunerado. ii) Esto le produce al ser humano una disyuntiva según la cual tiene que escoger entre horas de ocio y el poder de compra del ingreso que le genera la compensación por su trabajo. Estos dos elementos constituyen la función de bienestar de cada ser humano. iii) Los seres humanos son optimizadores y tratan de maximizar su función de bienestar individual.

Dados los tres supuestos anteriores, cada trabajador escoge una determinada combinación de horas de ocio e ingreso que tiene como subproducto el número de horas que está dispuesto a trabajar, y que constituye su oferta de trabajo. Esta oferta de trabajo va a depender del salario nominal W y del nivel de precios P de los bienes que desee comprar. Análogamente a lo que se hace con la demanda de trabajo, este análisis para un trabajador en particular se hace extensivo para todos los trabajadores de la economía (ignorando los problemas de agregación), obteniendo la oferta agregada de trabajo de la economía.

El análisis anterior se sintetiza en el gráfico microeconómico tradicional de demanda T^D y oferta T^S. La demanda de trabajo T^D es una función inversa de los salarios reales W/P; esto se debe a que la productividad marginal de la mano de obra, ceteris paribus (para una cantidad fija de los otros factores productivos), es decreciente. La oferta de trabajo

T^S es una función directa de los salarios reales W/P; si bien el efecto ingreso y el efecto sustitución actúan en sentido contrario en la derivación de la oferta de trabajo del individuo (esto es al revés de lo que sucede con la demanda de bienes del consumidor), se supone que el efecto sustitución prevalece por sobre el efecto ingreso (i.e., a mayores niveles de salario, el individuo está dispuesto a trabajar más horas).

La intersección de la oferta de trabajo y de la demanda de trabajo determina simultáneamente el nivel de equilibrio del empleo, T^*, y del salario real $(\frac{W}{P})^*$. El punto de equilibrio que se obtiene a través de la intersección de la oferta T^S y demanda T^D tiene la característica de ser *estable*. Esto significa que ante cualquier divergencia que haya con respecto al equilibrio, se producirán *automáticamente* presiones para llevar el sistema hacia el punto de equilibrio. El sistema de precios y salarios perfecta e instantáneamente flexible es el mecanismo que permite este ajuste automático.

Las implicaciones de este modelo microeconómico neoclásico son las siguientes:

a) Si el sistema de precios y salarios es flexible, la economía va a funcionar con pleno empleo.

b) Si en una determinada economía se observa la existencia de desocupación, esto puede implicar lo siguiente: i) Dicha desocupación es un fenómeno *transitorio* que será eliminado por el mecanismo automático de precios flexibles del sistema de mercado; en consecuencia, no es necesaria la implementación de políticas económicas específicas para reducir dicha desocupación. ii) Dicha desocupación es un fenómeno *voluntario*, por cuanto los desocupados valoran relativamente demasiado su tiempo de ocio y no están dispuestos a sacrificarlo a las tasas de salarios vigentes en el mercado del trabajo. iii) Existen rigideces en el mercado del trabajo, las cuales evitan el funcionamiento del mecanismo de precios flexibles produciendo así un problema de desequilibrio que se manifiesta por la existencia de desocupación. Dichas rigideces se pueden deber a distintos factores institucionales tales como la existencia de sindicatos y leyes de salario mínimo que producen alteraciones al libre funcionamiento del mercado del trabajo. La política económica debe orientarse a la eliminación de dichas rigideces para que así opere el mecanismo de precios y se llegue al equilibrio en el mercado del trabajo.

c) Una reducción en los salarios (monetarios) de los trabajadores es la vía más eficiente para la eliminación de la desocupación. La caída de los salarios monetarios, ceteris paribus, produce una reducción en los costos de producción lo cual se traduce en una baja en los precios de los bienes; esta baja en los precios de los bienes estimula la demanda, lo cual promueve un aumento de la producción y por ende del empleo. Nótese que debido a que la productividad marginal del trabajo es decreciente y a que las empresas maximizan utilidades, la reducción de salarios monetarios experimentada por los trabajadores se compensa de

manera exacta con la reducción en la productividad de la mano de obra que se origina debido al incremento de la producción (Keynes, 1936).

2. CRITICAS AL ANALISIS MICROECONOMICO NEOCLASICO DEL MERCADO DEL TRABAJO

En esta sección se examina la validez del esquema microeconómico neoclásico para tratar al mercado del trabajo como cualquier otro mercado de la economía; en particular se examina cuáles serían las diferencias específicas entre el mercado del trabajo y los otros mercados de la economía, en particular, los mercados de bienes.

La primera implicancia de política económica del análisis microeconómico neoclásico es que si existe desocupación no es necesario adoptar medidas de política económica para eliminar dicha desocupación; esto se debe a que si el mecanismo de precios es flexible, la desocupación sería un fenómeno *transitorio* que sería eliminado automáticamente. Si aun, dado lo anterior, se observara la existencia de desempleo, éste sería de naturaleza *voluntaria*, y en consecuencia no tiene sentido tratar de violar el principio de la soberanía del consumidor de los desocupados que valoran relativamente más su ocio que la satisfacción (vía ingresos) que le generaría los puestos de trabajo disponibles en la economía [1].

Aunque parezca trivial, hay que hacer explícitos los argumentos de por qué la eliminación o reducción de la desocupación debiera constituir un objetivo económico de primera prioridad.

Sen (1975) plantea que las fuentes de trabajo en la sociedad moderna poseen tres aspectos diferentes. i) El aspecto ingreso del empleo. ii) El trabajo como factor productivo; éste es el único aspecto considerado por el análisis microeconómico neoclásico. iii) El aspecto "reconocimiento social" del trabajo. Veamos brevemente el primer y el tercer aspecto.

Kaldor plantea que no hay nada en el modelo neoclásico que evite que el nivel del salario (real) de equilibrio sea menor que el salario de subsistencia de los trabajadores; incluso, es posible que la oferta T^S y la demanda T^D sólo se intersecten para un valor negativo del salario real [2]. Si esto es así, el modelo microeconómico neoclásico ignora en su análisis un elemento que es sumamente relevante en el mundo real, por cuanto es a través del salario como la mayoría de la gente recibe la totalidad del ingreso que requiere para vivir; esto es particularmente más valedero para los países en desarrollo en los cuales prácticamente no existe subsidio de cesantía. Si el trabajo es el principal (y único) me-

1 La idea de fondo de la "tasa natural de desempleo" es exactamente análoga a la descrita en este párrafo; ver Tobin (1972).

2 Esto también es factible que suceda para algunos bienes, en cuyo caso se tiene los llamados bienes libres (cuyo precio es cero); la analogía con el mercado del trabajo sería que aun cuando todos los trabajadores trabajaran gratis (a una tasa de salario real de cero), sobrarían trabajadores que no serían absorbidos en las fuentes de empleo disponibles en la economía.

canismo para generar ingreso para una alta proporción de los trabajadores, entonces ¿cómo se las arreglan para vivir los desocupados?, ¿qué posibilidad de libre elección y qué poder de negociación posee una persona que está desocupada por más de tres meses?, ¿es efectivo que después de tres meses de desocupación, un desocupado (de bajos ingresos) sigue valorando relativamente tanto su ocio que rechaza los puestos de trabajo que están disponibles en la economía?

¿Qué significa estar sin trabajo? El trabajo constituye el medio por el cual el hombre adquiere los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades vitales. El trabajo está tan ligado al desarrollo psicológico y social del hombre que hoy en día constituye "la puerta de entrada" a la sociedad actual y un instrumento fundamental de realización personal. A través del trabajo, produciendo bienes y servicios socialmente útiles, es como un individuo cumple con su rol social (marido, padre, jefe de hogar) que lo define como un miembro íntegro de la sociedad. En consecuencia, los desocupados sufren un daño psicológico considerable al estar inactivos, ya que ante los ojos de sí mismos y de la sociedad, no son seres útiles; esto, un desocupado lo sabe y lo siente, y no tiene cómo escapar de una situación que lo lleva a un status de sub-hombre (Liebow, 1972).

¿Basta cualquier empleo para resolver el problema de los desocupados? En este sentido, hay que tener cuidado en obtener una "solución estadística" del problema de la desocupación abierta como ha sucedido en el caso chileno con el PEM (Programa de Empleo Mínimo), en que la desocupación abierta se transforma en desocupación disfrazada logrando que el problema del desempleo pierda importancia como objetivo prioritario. En otras palabras, cualquier tipo de trabajo no garantiza la plena participación de un individuo en la sociedad de hoy en día. Dicha participación requiere no sólo una oportunidad de trabajo para contribuir en algo a la sociedad, sino que además exige un reconocimiento social en que se le asigne un valor adecuado a dicho aporte. Al individuo que está desocupado o que gana una cantidad que no le alcanza para darle a su familia un nivel mínimo adecuado de satisfacciones, la sociedad le está dando un mensaje directo y simple de que "no lo necesita y que puede prescindir de él" (Liebow, 1972; Sen 1975).

Estas consideraciones muestran con claridad que el mercado del trabajo no es un mercado más dentro de la economía, semejante al mercado de las papas. El producto que se transa en el mercado del trabajo son los servicios productivos de seres humanos; son cuarenta horas semanales de la vida de una persona. Luego, las consecuencias de un desequilibrio en este mercado son esencialmente distintas de las que se derivan de un desequilibrio en el mercado de las papas.

La segunda implicancia de política económica del análisis microeconómico neoclásico es que la existencia de desocupación se debería a la presencia de rigideces en el mercado del trabajo, las cuales evitan el funcionamiento del mecanismo automático de precios. En consecuencia,

para reducir la desocupación es preciso eliminar todas las imperfecciones, fricciones, distorsiones y rigideces que evitan que el mercado del trabajo funcione de manera competitiva; si todo esto se hiciera, podría llegarse al nivel de pleno empleo. Según Lerner (1951) el problema con esta sugerencia de política económica es que es *imposible* de llevarla a cabo en la práctica; no es factible eliminar todas las imperfecciones, fricciones, distorsiones y rigideces que existen en el mundo real para que el mercado del trabajo funcione de manera competitiva. "No bastaría con el debilitamiento o la destrucción de los sindicatos más fuertes. No bastaría con la destrucción de todos los sindicatos. Habría que abolir la previsión social. Habría que quitarles los ahorros y los créditos a los trabajadores. Habría que borrar de la mente tanto de trabajadores como de empresarios la noción de lo que es un salario justo o decente. No hay una posibilidad práctica de remover la idea de lo que es un salario justo para los trabajadores y es muy dudosa la conveniencia de hacer algo así" (Lerner, 1951, p. 206).

La tercera implicancia de política económica del análisis microeconómico neoclásico es que la reducción de salarios (monetarios) es el mecanismo más eficiente para reducir la desocupación. La crítica keynesiana cuestiona la argumentación neoclásica de que una reducción de salarios monetarios incrementa el nivel de empleo. Según Keynes aquí hay que distinguir dos fenómenos distintos que produce una reducción de salarios: i) Por una parte, si bien es efectivo que una reducción de salarios nominales reduce los costos marginales de producción, por otra, la expansión de la producción (desplazamiento hacia la derecha de la curva de oferta del bien) reduce el nivel de precios del bien. O sea, tanto los salarios nominales como el precio están cayendo y, en consecuencia, el efecto final sobre el salario real no es claro por cuanto dependerá de la participación relativa de los salarios en los precios, del criterio de determinación de precios [3] y de las elasticidades de las curvas de oferta y demanda; i.e., los salarios nominales y los salarios reales están sujetos a factores distintos, y pueden, incluso, llegar a moverse en direcciones opuestas; ii) Un efecto distinto que ocasiona la reducción de salarios nominales es la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores, cuyo ingreso depende solamente de las remuneraciones. En consecuencia, esto produce una contracción en la demanda de bienes lo que provoca una baja (adicional) en el nivel de precios, introduciendo un efecto adicional que evita la caída en los salarios reales (Keynes, 1936). Este argumento sólo es válido para la economía cerrada. En síntesis, según el modelo neoclásico, para que el empleo aumente se requiere que sea el salario real el que se reduzca. Pero el análisis microeconómico neoclásico es incompleto por

3 Si el criterio de fijación de precios es el de un "mark-up" sobre salarios, variaciones de salarios nominales van a mantener constante el nivel del salario real.

cuanto le falta explicitar el mecanismo por medio del cual una reducción de salarios monetarios se traduce en una reducción de salarios reales [4].

Una crítica global al enfoque microeconómico neoclásico del funcionamiento del mercado del trabajo cuestiona el uso del instrumental del equilibrio de un mercado perfectamente competitivo para analizar dicho mercado. En el mercado del trabajo permanentemente se observa en el mundo real la existencia de desocupación, i.e., es un mercado que está, generalmente, en desequilibrio; en consecuencia, resulta totalmente inadecuado analizarlo como un mercado que está siempre en equilibrio o que está en vías de llegar rápidamente al equilibrio. Lo lógico es utilizar un instrumental analítico que considere dicha situación de desequilibrio y en que las transacciones entre oferta T^S y demanda T^D se realizan a un nivel de salarios que no es el de equilibrio. Esta es una situación en que la estructura de precios (salarios) no responde ante las señales que recibe; esto corresponde a lo que se llamaría un fracaso del sistema de mercados. ¿Qué es lo que produce esta falla del sistema de mercados? Una respuesta sería que en el Mundo Real, el mercado del trabajo no funciona de acuerdo al sistema perfectamente competitivo de la teoría microeconómica neoclásica; en efecto, los trabajadores no se comportan en el Mundo Real compitiendo vía salarios por los puestos de empleo disponibles. Los trabajadores desocupados rara vez tratan de desplazar a los trabajadores ocupados ofreciéndose a trabajar por un menor salario, y los empresarios rara vez reducen el nivel de salarios del personal ocupado en aquellas circunstancias en que hay un elevado nivel de desocupación. ¿A qué se debe esto? Pues, fundamentalmente, a que existe "un código de buena conducta que está implementado por la presión social" y que actúa tanto sobre los trabajadores como sobre los empresarios (Solow, 1980; Hicks, 1974). En consecuencia, el nivel de salarios de corto plazo *no* se determina por la interacción o por las fluctuaciones de la oferta de trabajo y de la demanda de trabajo; entonces, queda abierta la pregunta de ¿cómo se determina el nivel de salarios que se observa en la economía? Veamos a continuación algunas respuestas a esta pregunta [5].

Según Hicks (1974) las relaciones sociales y humanas que se desarrollan en el mercado del trabajo son de una naturaleza muy diferente a aquellas que se desarrollan en el mercado de los bienes. En efecto, las relaciones humanas y sociales en la mayoría de los mercados de los bienes son de tipo informal, en el sentido de que un consumidor no está obligado a comprar siempre en un mismo negocio y ni tampoco una compra en particular implica un compromiso futuro de compras en el mismo lugar. En cambio, en el mercado del trabajo, empresarios y trabajadores trabajan juntos este mes y van a seguir trabajando juntos el mes siguiente; esto

4 En una pequeña economía abierta, con sólo bienes transables y Ley de 1 Sólo Precio, existe un mecanismo simple de conexión entre salarios nominales y salarios reales.

5 Sobre este tema, ver un tratamiento más analítico y más completo en Cortázar (1982).

implica que tiene que establecerse una relación social y humana especial que va a tener cierta durabilidad en el tiempo. En realidad, consideraciones, exclusivamente, de eficiencia (reducción en los costos de rotación del personal para empresarios y reducción en los costos de cambios de empleo para trabajadores) conducen a que tanto empresarios como trabajadores estén interesados en la durabilidad de dicha relación social y humana [6]. Sin embargo, si los trabajadores tienen la posibilidad de cambiarse de empleo, sólo es posible establecer una relación social durable entre empresarios y trabajadores si es que hay un mutuo grado de consenso; i.e., por razones de eficiencia resulta necesario que el contrato de trabajo sea considerado por ambas partes, empresarios y trabajadores, como un contrato de trabajo *justo*, y, en particular, son los trabajadores quienes tienen que tener una percepción de que dicho contrato de trabajo es justo (Hicks, 1974, p. 64).

Pero, ¿qué es un contrato de trabajo justo?, ¿qué es un salario justo? Las respuestas a estas preguntas no se obtienen a través de la aplicación del instrumental económico y tampoco se desprenden de la aplicación de principios teóricos generales; un contrato de trabajo es justo "sólo cuando los trabajadores sienten que han sido tratados de manera justa" (Hicks, 1974, p. 65). Pero, ¿qué determina esa percepción de los trabajadores de que el contrato de trabajo que tienen es justo o que el nivel de salarios que reciben es justo? Tanto los trabajadores como los empresarios utilizan los contratos de trabajo y los niveles de salarios de actividades similares como pauta de referencia; ¿y qué determina el nivel de esos salarios de referencia? En el Mundo Real no existe un mercado de remate al mejor postor en que se licita abiertamente entre empresarios y trabajadores el precio del trabajo; es el nivel de salarios de los empleos existentes el que determina el nivel de referencia para el salario de los empleos nuevos (Tobin, 1972, p. 12). La estructura y nivel de salarios está determinada por condiciones históricas y varía de país a país, dependiendo, además, de la idiosincrasia y del nivel de industrialización en el cual se encuentra la economía; i.e., la estructura y el nivel de salarios "es una cuestión de continuidad" histórica (Hicks, 1974, p. 66). En otras palabras, la estructura y nivel de salarios está determinada por "convención social, o principios de conducta apropiada, cuya base no es completamente de naturaleza individualista" (Solow, 1980, p. 3) [7].

6 Tobin (1972) plantea que algo similar sucede en el mercado de arriendo de casas entre arrendatarios y propietarios. Ver, además, Okun (1981).

7 Resulta interesante observar que Sir John Hicks, el ordenador, artífice y prácticamente creador de la teoría microeconómica moderna de precios relativos señale lo siguiente: "No solamente los salarios, sino que también *varios otros precios, tienen una función social* así como también una función económica. En un mundo de precios rígidos, en que tantos precios son precios administrados, *las funciones sociales han llegado a ser muy importantes*, y muy sensibles, con respecto a lo que eran" (Hicks, 1977, p. xiii). "Yo sostengo de que es parte de la función del economista ... estar siempre consciente, muy consciente, de que *los precios tienen una función social al igual que una función asignadora*" (Hicks, 1974, p. 85) (El subrayado ha sido agregado).

II. TEORIAS MACROECONOMICAS CONVENCIONALES

El propósito inicial de los modelos macroeconómicos era explicar cuáles son los factores determinantes del nivel de desocupación de corto plazo. Según Keynes, el problema de la desocupación (de corto plazo) no se resuelve examinando aisladamente el mercado del trabajo; hay una interacción entre el mercado de bienes, el mercado monetario y el mercado del trabajo, y, en consecuencia, el nivel de empleo resultante en el mercado del trabajo (y, por ende, el nivel de desocupación) depende de lo que sucede en los mercados de bienes y monetario. En síntesis, el análisis de la desocupación es un problema macroeconómico, y no microeconómico.

El marco analítico tradicional macroeconómico lo constituye la llamada "cruz islámica", i.e., el gráfico básico de la IS y la LM [8]; el punto de intersección de la IS y la LM proporciona el equilibrio simultáneo del mercado de bienes y del mercado monetario. Sin embargo, la ubicación precisa de la curva LM depende de un parámetro; i.e., hay toda una familia de curvas LM, y luego, habría varios productos de equilibrio. Para visualizar lo que sucede, se planteará este problema analíticamente. Sea M la cantidad de dinero (nominal) que hay en la economía y que se supondrá dada (exógena), P es el nivel de precios, i es la tasa de interés, Y es el producto o ingreso real. Luego, las ecuaciones formales para la IS y LM serán:

$$\text{Función IS:} \quad Y = Y(i)$$

$$\text{Función LM:} \quad i = f(Y, \frac{M}{P})$$

O sea, se tiene un sistema de 2 ecuaciones con 3 incógnitas: Y – i – P. Para resolver este sistema [9] y para completar el modelo macroeconómico, es necesario agregar el mercado de factores productivos; como el análisis es de corto plazo, el único factor productivo relevante en cuestión es el factor trabajo. Sea T el factor trabajo y W el salario nominal.

1. EL MODELO MACROECONOMICO NEOCLASICO

Veamos, primeramente, el enfoque macroeconómico neoclásico de solución del sistema de ecuaciones anteriores. Lo que se hace en este caso, es agregar al sistema de 2 ecuaciones anteriores, las ecuaciones microeconómicas neoclásicas de funcionamiento del mercado del trabajo; i.e., una

8 Ver Branson (1979) o Dornbusch y Fischer (1981).

9 Sobre este punto en Friedman (1971) y Tobin (1970), hay un enfoque diferente de solución del sistema de ecuaciones.

ecuación de demanda de trabajo en que el salario real $\frac{W}{P}$ se iguala con la productividad marginal de la mano de obra g_1 (T), y una ecuación de oferta de trabajo en que la cantidad de trabajo ofrecida T es función del salario real W/P. ($T = g_2$ (W/P)). Además, se agrega la función de producción de corto plazo, que vincula al mercado de bienes con el mercado del trabajo, Y = F(T). Luego, el modelo macroeconómico neoclásico está constituido por el siguiente sistema de 5 ecuaciones:

Función IS: $Y = Y(i)$

Función LM: $i = f(Y, \frac{M}{P})$

Función de Producción: $Y = F(T)$

Demanda de Trabajo: $\frac{W}{P} = g_1 (T)$

Oferta de Trabajo: $T = g_2 (\frac{W}{P})$

Este es un sistema de 5 ecuaciones con 5 incógnitas: Y – i – P – T – W. Pero nótese que este sistema de ecuaciones simultáneas se resuelve de una manera especial. En efecto, las 2 últimas ecuaciones del sistema, que corresponden al mercado del trabajo, se pueden resolver independientemente del resto de las ecuaciones del sistema, por cuanto se tiene 2 ecuaciones con 2 incógnitas: T y W/P (salario real). O sea, como lo señala Branson (1979), este modelo macroeconómico neoclásico es separable o dicotómico en el mercado del trabajo; i.e., el equilibrio en el mercado del trabajo es completamente separable del resto de los mercados de la economía (mercado de bienes y mercado monetario). Aún más, para resolver el sistema macroeconómico neoclásico, es preciso resolver primero el sistema de ecuaciones del mercado del trabajo. Veamos, pues, la causalidad implícita vigente en el modelo macroeconómico neoclásico.

En primer lugar se obtiene el equilibrio del mercado del trabajo, de manera *idéntica* a como se hace en el análisis microeconómico; esto proporciona el nivel de empleo de equilibrio T^* y el nivel de salarios reales de equilibrio $(\frac{W}{P})^*$. Luego, con la función de producción, una vez conocido T^* es posible obtener el nivel de producción Y^* correspondiente; nótese que es el nivel de empleo el que determina el nivel de producción de equilibrio de la economía (implícitamente aquí se está utilizando la

ley de Say). Una vez que se obtiene el nivel de producción Y *, entonces es fácil obtener la tasa de interés; obsérvese que la tasa de interés se obtiene de la función IS, i.e., la tasa de interés es una variable real que se determina en el mercado de bienes. Con la tasa de interés de equilibrio y el nivel de ingreso real Y *, es posible determinar en el mercado monetario la curva LM que pasa por el punto de equilibrio de la economía; esto permite la determinación del nivel de precios P, que obviamente, va a depender de la cantidad de dinero que hay en la economía. Una vez conocido el nivel de precios P, es posible calcular la tasa de salario nominal W.

En síntesis, en lo que se refiere al análisis del mercado del trabajo, no hay ninguna diferencia entre el enfoque microeconómico y macroeconómico neoclásico. El equilibrio del mercado del trabajo se logra independientemente de lo que sucede en los mercados de bienes y en el mercado monetario; dicho equilibrio depende, exclusivamente, del mecanismo de salarios reales. Si este mecanismo de salarios reales posee la característica de perfecta e instantánea flexibilidad, la economía va a funcionar *continuamente* con un equilibrio en el mercado del trabajo (no existe desempleo); y luego, independientemente de cual sea el nivel de precios P, las empresas van a emplear el nivel de trabajo de pleno empleo para producir el nivel de oferta agregada de la economía. O sea, el nivel de producción de equilibrio de la economía es completamente independiente del nivel de precios P; es por ello que en el modelo macroeconómico neoclásico la curva de oferta agregada es completamente vertical, y las fluctuaciones de demanda agregada sólo tienen un impacto sobre el nivel de precios sin lograr alterar el nivel de producción y en consecuencia el nivel de empleo.

2. EL MODELO MACROECONOMICO KEYNESIANO

El modelo macroeconómico keynesiano produce resultados totalmente diferentes a los obtenidos con el modelo macroeconómico neoclásico. Los elementos centrales del modelo macroeconómico keynesiano son los siguientes: a) Como se señaló previamente, el problema del nivel de empleo (o desocupación) de la economía es un problema macroeconómico, y por lo tanto, para su análisis se requiere del instrumental macroeconómico; pero esto implica que lo que sucede en el mercado de bienes tiene que afectar al mercado del trabajo. b) A nivel macroeconómico, es la demanda agregada o nivel de gastos de la sociedad la que determina el nivel de producción; esto es lo que algunos llaman la Ley de Keynes ("la demanda crea su propia oferta"). c) El mecanismo de precios es, prácticamente rígido en el corto plazo.

El sistema de ecuaciones del modelo keynesiano es el siguiente:

Función IS: $Y = Y(i)$

$$\text{Función LM:} \quad i = f(Y, \frac{M}{P})$$

$$\text{Función de Empleo:} \quad T = T(Y)$$

$$\text{Nivel de Precios:} \quad P = g(W)$$

$$\text{Nivel de Salarios:} \quad W = W_0$$

De nuevo se tiene, formalmente, un sistema de 5 ecuaciones con 5 incógnitas: Y – i – P – T – W. Sin embargo, la 5ª ecuación implica que W es exógeno y conocido, y reduce el número de incógnitas a 4. La 3ª ecuación es la llamada función de empleo por Keynes (1936); nótese que esta función de empleo no ha sido obtenida examinando el funcionamiento del mercado del trabajo, como en el caso del modelo neoclásico. La función de empleo es, simplemente, la inversa de la función de producción; luego, la oferta agregada que es igual a la demanda agregada en el equilibrio macroeconómico, es sustituida por esta última en la función de empleo. De esta forma, el nivel de empleo está prácticamente determinado por el nivel de la demanda agregada.

La ecuación del nivel de precios, $P = g(W)$ puede formalizarse de 2 maneras diferentes: i) $P = \lambda W_0$, que representa, simplemente, una ecuación de "mark-up" sobre salarios, siendo λ (constante y exógeno), el parámetro de mark-up. De esta forma, los precios macroeconómicos, P y W, pasan a ser exógenos en el modelo. La oferta agregada de la economía pasa a ser horizontal, formalizándose de esta forma la noción de que el vector de precios de la economía es rígido; luego, necesariamente, será la demanda agregada la que determina el nivel de producción.

ii) $P = \dfrac{W_0}{(dY/dT) \times T_0}$, es una ecuación que indica que el nivel de precios P es proporcional al nivel de salarios W_0, dividido por la eficiencia de la mano de obra dY/dT, que prevalece al nivel de empleo de la economía, T_0 (ver Keynes 1936; Minsky, 1975; Weintraub, 1978). Según Keynes, el nivel de precios P de la economía disminuiría para un mismo nivel de empleo T_0 si se produjera un aumento en la productividad de la mano de obra. Por otra parte, si la productividad de la mano de obra se mantiene constante para un nivel dado de empleo, esta ecuación de precios se reduce a la anterior.

La causalidad implícita en el modelo macroeconómico keynesiano sería la siguiente: De la manera tradicional, el gráfico de la IS y la LM proporciona en el plano del ingreso real y la tasa de interés (Y – i), el equilibrio del mercado de bienes que corresponde a la curva IS y el equilibrio del mercado monetario que corresponde a la curva LM. De la intersección de las curvas IS y LM, para distintos valores exógenos del nivel de precios P de la economía, se obtiene la curva de demanda agre-

gada de la economía; esta curva de demanda agregada corresponde a la cantidad de bienes demandada por los distintos agentes económicos, o también, al gasto (planeado) de los distintos agentes económicos.

La curva de oferta agregada, se supondrá horizontal en este caso, y es una simplificación del supuesto sobre la rigidez del mecanismo de precios en el corto plazo. Luego, la interacción de la demanda agregada y la oferta agregada determinan el nivel de producción de la economía Y_0. Nótese que en este caso, puesto que la oferta agregada es horizontal (perfectamente elástica) es la posición de la demanda agregada la que determina el nivel de la actividad económica; i.e., políticas económicas que desplacen la demanda agregada harán variar el nivel de producción de la economía.

Una vez obtenido el nivel de producción de la economía Y_0, por medio de la función de empleo, $T = T(Y)$ es posible obtener el nivel de empleo de la economía T_0. Sea T^* el nivel de pleno empleo de la economía; luego, la diferencia entre T^* y T_0 proporciona el nivel de desocupación que hay en la economía: $d = T^* - T_0$. Este nivel de desocupación es *involuntario,* esto es, los desocupados están dispuestos a trabajar, a un salario similar o, incluso inferior, al que tenían antes de quedar cesantes, pero no encuentran empleo.

O sea, la economía puede funcionar con equilibrio en el mercado de bienes y en el monetario (el punto de intersección entre la IS y la LM) y con desequilibrio en el mercado del trabajo (existe desocupación, la cual es de naturaleza involuntaria).

Nótese que el nivel de empleo (y de desocupación) que hay en la economía han sido determinados, sin examinar lo que sucede en el mercado del trabajo. El análisis del mercado del trabajo en el modelo keynesiano cumple dos propósitos diferentes: i) Por una parte, sirve para complementar lo que ya se ha señalado hasta ahora, en cuanto a que el nivel de empleo está determinado por la demanda de trabajo la cual es una función de la demanda agregada. ii) Por otra parte, sirve como instrumento simplificatorio de análisis para explicar, por qué en el corto plazo, es posible la coexistencia de un equilibrio en el mercado de bienes con un desequilibrio en el mercado del trabajo (Okun, 1981).

En este modelo keynesiano faltaría explicar lo siguiente: a) En términos más restringidos, falta una teoría sobre la determinación del nivel de salarios nominales, W_0 [10]. b) En términos más generales, es necesaria una justificación sobre el supuesto crucial de la rigidez del vector de precios en el corto plazo [11]. Sobre este tema, se han dado las siguientes tres explicaciones dentro del contexto del modelo keynesiano, las cuales son bastante distintas entre sí y en sus implicaciones. La rigidez de pre-

10 Esto es lo que Weintraub (1979) llama "la teoría perdida de los salarios nominales".

11 Este problema es en realidad el problema central de la teoría macroeconómica de la década del 80. Sobre este tópico ver Gordon (1981); Okun (1981).

cios, y en particular, la del nivel de salarios, se deberían a factores institucionales; i.e., sindicatos, leyes de salario mínimo, indexación, etc. rigidizan la tasa de salarios. La implicancia de esta argumentación es que la eliminación de dichos factores institucionales contribuiría a flexibilizar el nivel de salarios, y de esta forma ayudaría a resolver el problema de la desocupación. Como se puede apreciar, este tipo de explicación es de naturaleza neoclásica y no corresponde a la concepción keynesiana. En el enfoque keynesiano, como ya se señaló previamente, la reducción de salarios nominales no resuelve el problema del desempleo.

Una segunda explicación sobre la rigidez del vector de precios, plantea que no es que el vector de precios sea rígido, sino que es exógeno; esto implicaría que el vector de precios puede *variar*, pero los factores que lo hacen variar son exógenos (no dependen) de las variables incluidas en el sistema de ecuaciones (Hicks, 1965). Este tipo de argumentación, si bien resolvería aparentemente el problema de la rigidez de precios, plantea explícitamente el problema de los factores de determinación de precios y salario.

La tercera explicación, que es la prevaleciente hoy en día, sostiene que en situaciones de desequilibrio económico, el mecanismo de ajuste vía cantidad es más rápido que el mecanismo de ajuste vía precios. La diferencia fundamental entre el modelo neoclásico walrasiano y el modelo keynesiano radica en los supuestos básicos con respecto a los mecanismos de ajuste de la economía en una situación de desequilibrio (Leijonhufvud, 1968; Clower, 1965). El modelo walrasiano supone que la velocidad de ajuste del mecanismo de precios es infinita, i.e., que el ajuste vía precios es instantáneo; en cambio, el modelo keynesiano supone que la velocidad de ajuste del mecanismo de precios es muy lenta, o prácticamente nula para el análisis del corto plazo. Esta sería, pues, la base para el supuesto de existencia de precios rígidos en el corto plazo. El cuestionamiento a esta argumentación sería ¿por qué el mecanismo de precios tiene una velocidad de ajuste que es tan lenta?; la "respuesta" sería una contrapregunta: ¿qué lleva a suponer que el mecanismo de precios tiene una velocidad de ajuste que es infinita? [12].

Las implicaciones del modelo macroeconómico keynesiano son: a) El equilibrio del mercado de bienes y del mercado monetario y, además, con equilibrio en el mercado del trabajo (pleno empleo o cero desocupación) es tan sólo una de las infinitas posibilidades que existen en la economía; en otras palabras, lo más corriente sería que coexistiera desequilibrio en el mercado del trabajo simultáneamente con equilibrio en el resto de los mercados de la economía. b) La demanda agregada es la que determina el nivel de empleo y por consecuencia, el nivel de desocupación que hay en la economía. c) La desocupación prevaleciente en el corto plazo es de naturaleza involuntaria, vale decir, no depende de

12 Sobre este tema ver Malinvaud (1977); Gordon (1981); Okun (1981).

las acciones de los individuos; los desocupados están dispuestos a trabajar a tasas de salarios incluso inferiores a las que corresponden a su nivel de calificación, pero lo que sucede es que simplemente no hay vacantes. d) El nivel de desocupación que se observa en la economía en el corto plazo puede ser modificado a través de políticas macroeconómicas *activas;* políticas *fiscales o monetarias* que afecten el nivel de la demanda agregada pueden cambiar el nivel de desocupación.

3. EL MODELO MACROECONOMICO CON OFERTA AGREGADA [13]

Los dos modelos macroeconómicos anteriores serían los casos extremos con respecto a la oferta agregada que está implícita o explícita en dichos modelos. En efecto, el modelo macroeconómico neoclásico supone que la oferta agregada (de corto plazo) es perfectamente inelástica con respecto al nivel de precios; en consecuencia, variaciones de la demanda agregada sólo alteran el nivel de precios. Por otro lado, el modelo macroeconómico keynesiano supone que la oferta agregada es perfectamente elástica, i.e., el nivel de precios es constante en el corto plazo; luego, variaciones de la demanda agregada alteran exclusivamente el nivel de producción de la economía.

Friedman (1968), sugiere derivar la oferta agregada introduciendo expectativas de precios en el mercado del trabajo; al hacer esto, es posible observar que los 2 casos extremos anteriores de oferta agregada (vertical y horizontal) serían casos particulares de la oferta agregada general resultante (ver Branson, 1979). Hay un supuesto explícito de asimetría con respecto a las expectativas de precios en el mercado del trabajo. Estas expectativas de precios P^E, sólo se introducen en la oferta de trabajo, por cuanto se supone que los trabajadores sólo conocen y controlan el nivel de salarios nominales, y (desconocen y) no controlan el nivel de precios relevante para ellos (supuestamente el índice de precios al consumidor); las expectativas de precios P^E no se introducen en la demanda de trabajo, por cuanto se supone que los empresarios conocen y controlan tanto el precio de los bienes que producen así como el salario que pagan. Las variaciones de expectativas de precios P^E son una función de las variaciones del nivel de precios prevaleciente en la economía.

El sistema de ecuaciones de este modelo se obtiene a partir del modelo macroeconómico neoclásico (ver Branson, 1979).

Función IS: $Y = Y(i)$

Función LM: $i = f(Y, \frac{M}{P})$

Función de Producción: $Y = F(T)$

13 Esta sección está basada fundamentalmente en Branson (1979).

Demanda de Trabajo: $\frac{W}{P} = g, (T)$

Oferta de Trabajo: $\frac{W}{P} = \frac{P^E}{P} g(T)$

Función de expectativas: $\Delta P^E = f(\Delta P)$

Este es un sistema de 6 ecuaciones con 6 incógnitas: Y – i – P – T W – P^E.

La función de expectativas de precios puede tomar las siguientes 3 expresiones (Branson, 1979):

a) $\frac{\partial P^E}{\partial P} = 1$, que implica que las expectativas de precios experimentan un ajuste completo e instantáneo en el período en consideración; este es el caso de predicción perfecta. Cuando se utiliza este supuesto con respecto a las expectativas de precios P^E, la oferta de trabajo (sólo depende del salario real) pasa a ser análoga a la oferta de trabajo del modelo macroeconómico neoclásico, y la oferta agregada resultante es vertical, o perfectamente inelástica.

b) $\frac{\partial P^E}{\partial P} = 0$, implica que no hay ajuste de las expectativas ante cambios en el nivel de precios. Esto permite obtener una curva de oferta de trabajo que sólo es función del salario nominal y que es perfectamente elástica; nótese que esta curva de trabajo se obtiene sin necesidad de recurrir al supuesto de que el nivel de salarios nominales es exógeno. La oferta agregada resultante en este caso, si bien no es totalmente horizontal, posee una alta elasticidad (positiva) con respecto al nivel de precios.

c) $0 < \frac{\partial P^E}{\partial P} < 1$, que sería el caso general en que el ajuste de expectativas no es completo e instantáneo, pero es diferente de cero; esto es lo que se llama predicción imperfecta. En este caso, la oferta de trabajo depende tanto del salario real como del salario nominal; la oferta agregada resultante tiene una pendiente positiva con respecto al nivel de precios. Aumentos en el nivel de precios producen una disminución en el salario real y esto induce una expansión en el nivel de empleo T, lo cual se va a traducir en un aumento en el nivel de producción; i.e., a un mayor nivel de precios se tendrá un mayor nivel de producción, o sea, la oferta agregada tiene pendiente positiva.

Veamos, a continuación, cómo se resuelve este modelo macroeconómico para este tercer caso más general. De las funciones IS y LM se obtiene la demanda agregada; del resto de las (4) ecuaciones se obtiene

la oferta agregada. La intersección de la oferta agregada y de la demanda agregada proporciona simultáneamente el nivel de producción Y y el nivel de precios P; luego, conocidos Y y P es posible obtener por distintas vías, el resto de las variables. En este modelo se logra el equilibrio en el mercado de bienes y en el mercado monetario; además, el mercado del trabajo también estaría en equilibrio, si bien dicho equilibrio podría ser a un nivel inferior al de pleno empleo. Vale decir, una vez resuelto el sistema de ecuaciones y obtenido un valor T_0 para el nivel de empleo, no existe un mecanismo posible que mueva la economía de ese nivel T_0 al nivel de pleno empleo T^*.

En este modelo macroeconómico, para resolver el problema de la desocupación, es posible utilizar políticas económicas (fiscal o monetaria) que desplacen la demanda agregada. El incremento de la demanda agregada estimula el nivel de producción y produce presiones en el nivel de precios; en efecto, puesto que la oferta agregada no es ni perfectamente vertical y ni perfectamente horizontal, un desplazamiento de la demanda agregada se traduce en incrementos de producción y en incrementos de precios. El incremento de la producción tiene un impacto directo sobre la disminución de la desocupación. El incremento del nivel de precios tiene un doble efecto: i) Por una parte, tiene un impacto en el mercado del trabajo en donde afecta tanto a la demanda de trabajo de manera directa, y a la oferta de trabajo a través de las expectativas de precios P^E. En el plano W-T (salario nominal-trabajo) del mercado del trabajo, un incremento de P implica un desplazamiento vertical mayor para la demanda de trabajo que para la oferta de trabajo, por cuanto las variaciones en las expectativas de precios P^E son menores que las variaciones del nivel de precios. Luego, el incremento en el nivel de precios, al disminuir el nivel de salarios reales, produce un incremento en el nivel de empleo. ii) Por otra parte, el incremento del nivel de precios reduce la cantidad de dinero real de la economía, M/P, y esto hace subir la tasa de interés, lo cual reduce el nivel de inversión y en consecuencia, el nivel de actividad económica; sin embargo, este es un efecto de 2º orden, y sólo amortigua la expansión inicial del nivel de actividad económica.

En síntesis, la expansión de la demanda agregada reduce el nivel de desocupación a través de dos mecanismos diferentes: i) el efecto directo, que lo constituye el estímulo a la expansión del nivel de producción; y ii) el efecto indirecto producido por el incremento en el nivel de precios, lo que implica una reducción en la tasa de salario real.

4. LA CURVA DE PHILLIPS

La Curva de Phillips que muestra el conflicto que hay entre los fenómenos de inflación y desempleo, probablemente sea la mejor evidencia conceptual de que existe una notoria diferencia (al menos en las preocupaciones de lo que escriben los economistas) entre el mercado del trabajo y el mercado de cualquier bien de la economía; un vistazo rápido

a la literatura económica mostraría que el número de artículos escritos sobre la relación que habría entre la tasa de variación del precio de las papas y el desequilibrio existente en dicho mercado es inferior al 1‰ con respecto al número de artículos escritos sobre la Curva de Phillips [14].

La Curva de Phillips surge como una relación, exclusivamente, estadístico-descriptiva, la cual parecía bastante estable a través del tiempo; inicialmente no hubo mayor preocupación para proporcionar una justificación teórica refinada para dicha relación empírica. Es por esto que parecía aceptable el argumento intuitivo inicial de que la tasa de salario (nominal) experimentara variaciones ante los excesos de oferta o demanda existentes en el mercado del trabajo. A pesar de que la Curva de Phillips no posee (y no posee aún) una justificación teórica sólida, capta de inmediato el interés de la mayoría de los economistas; esto se debe a que ella vincula los dos problemas macroeconómicos cruciales de las economías modernas, i.e., inflación y desempleo. Aún más, la Curva de Phillips explicita y sintetiza lo que se observaba en la década del 50 y del 60 en la mayoría de los países: a) La existencia de una relación inversa entre la tasa de inflación y la tasa de desocupación. b) El hecho de que las opciones de política económica sean limitadas. Esto significa: i) Reducir la inflación implica necesariamente aumentar la tasa de desocupación. ii) Reducir la desocupación implica, necesariamente, aumentar la tasa de inflación. iii) Es totalmente imposible obtener simultáneamente una tasa de inflación y una tasa de desocupación que tengan el valor cero.

La Curva de Phillips fue criticada desde el comienzo por los economistas monetaristas; en cambio, los economistas keynesianos, se transformaron de críticos iniciales en ardientes defensores. El cuestionamiento inicial y posterior de los economistas monetaristas tiene como motivación de fondo el hecho de no aceptar que pudiera haber una interrelación entre fenómenos monetarios (como la inflación) y fenómenos reales (como la desocupación). El cuestionamiento inicial de los economistas keynesianos estaba centrado en el hecho de que el problema de la desocupación estaba siendo analizado con una perspectiva microeconómica, vale decir, según lo que sucedía en el mercado del trabajo. Sin embargo, posteriormente los economistas keynesianos observaron que la relación sugerida por la Curva de Phillips resolvía dos problemas del modelo keynesiano: i) Por una parte permite endogenizar la tasa de salarios nominales. ii) Por otra parte, dinamiza el modelo keynesiano en lo que al nivel de precios se refiere, permitiendo de esta manera incorporar al análisis el problema de la inflación.

El cuestionamiento teórico a la Curva de Phillips surge con Phelps (1967) y Friedman (1968), en que el planteamiento central es el siguiente.

14 Probablemente más de algún economista "purista" podría plantear que lo que se podría llamar "la potato-Phillips Curve" sería un concepto tan pertinente y válido como el de la Curva de Phillips tradicional; personalmente respeto tal planteamiento, si bien lo encuentro totalmente irrelevante.

La existencia de una relación estable entre variaciones del nivel de salarios y la desocupación sólo puede existir si se utiliza salarios reales y no salarios nominales como es lo habitual en la Curva de Phillips. Luego, es preciso agregar la variable precios a la relación tradicional, y más específicamente, el valor esperado de la variación del nivel de precios (o inflación esperada); es así como surge "la Curva de Phillips con expectativas".

La Curva de Phillips con expectativas ha sido racionalizada de dos maneras diferentes (ver Cortázar, 1982 para mayores detalles). i) La existencia de una asimetría en la formación de expectativas de precios en el mercado del trabajo implica que los trabajadores tengan ciertas dificultades en el corto plazo en la predicción de sus expectativas sobre el nivel de precios y cometan errores (esto es lo que se vio en la sección anterior). De aquí Friedman (1968) plantea que si bien la Curva de Phillips de corto plazo podría tener una pendiente negativa, en cambio la Curva de Phillips de largo plazo sería perfectamente vertical, por cuanto en el largo plazo los trabajadores dejarían de cometer errores puesto que habría una total coincidencia entre la inflación anticipada y la inflación efectiva. ii) Utilizando el enfoque teórico de "búsqueda de empleo" ("job search"), Phelps et al. (1970) plantean que hay una 'falla de información" en el mercado del trabajo. Si hay una situación inflacionaria o deflacionaria, algunos trabajadores creen aislada e individualmente que han experimentado una pérdida relativa (con respecto a otros trabajadores de igual calificación) en su salario real; es por ello que voluntariamente dejan sus puestos de trabajo para así poder disponer de mayor tiempo para adquirir información sobre el nivel de remuneraciones reales prevaleciente en el mercado. Es así como podría decirse que los cesantes no están exactamente desocupados sino que estarían empleados en la búsqueda de información; en otras palabras, la desocupación existente sería de naturaleza fundamentalmente voluntaria. En este enfoque, el error de expectativas que se comete no es con respecto al nivel de precios como lo supone Friedman (1968) sino que con respecto al nivel de salarios que prevalece en el mercado del trabajo. Como eventualmente en el largo plazo los trabajadores llegan a adquirir la información pertinente, esto hace que la Curva de Phillips de largo plazo sea vertical [15].

La implicancia central de la existencia de una Curva de Phillips vertical de largo plazo es la siguiente: No es posible reducir el nivel de desocupación de largo plazo (la llamada "tasa natural de desempleo") a través de mecanismos monetarios. Aún más, tratar de reducir el nivel de desocupación en el corto plazo por debajo de la "tasa natural de desempleo" utilizando para ello el mecanismo de la inflación es algo que está condenado al fracaso, puesto que como la Curva de Phillips de largo plazo es vertical, se va a obtener finalmente un mayor nivel de inflación y el mismo nivel de desocupación del cual se partió inicialmente.

15 Sobre las críticas a estos enfoques ver Tobin (1980), Cortázar (1982).

Los economistas "monetaristas Tipo II" (denominación de Tobin, 1980) han llegado un poco más lejos aún en este tema de la Curva de Phillips. Si la Curva de Phillips de largo plazo es vertical y si el mercado del trabajo (el mercado de bienes y en general, todos los mercados de la economía) se ajusta completa e instantáneamente, entonces, la única forma de reducir el nivel de desocupación en el corto plazo por debajo de la "tasa natural de desempleo" es por medio de un engaño a los agentes económicos, i.e., a través de distorsionar la percepción que los trabajadores poseen con respecto al nivel de su salario real (absoluto o relativo). Ahora bien, si además se supone que los agentes económicos poseen expectativas racionales, entonces no es posible engañarlos permanentemente. En síntesis, se llega así a que, incluso, la Curva de Phillips de corto plazo sería, también, perfectamente vertical (ver Brunner y Meltzer, 1976).

Los economistas prekeynesianos creían que el "dinero era un velo" que había que remover para entender el funcionamiento de la parte real de la economía. Estos economistas prekeynesianos creían que existía una dicotomía en los fenómenos económicos; por un lado estaba la parte real de la economía con las funciones de oferta y demanda que eran sólo funciones de precios relativos, y por otro lado estaba la parte monetaria que sólo servía para determinar los precios monetarios. Los fenómenos reales sólo dependían de factores reales y los fenómenos monetarios sólo dependían de factores monetarios y no había interacción entre la esfera real y la monetaria. Keynes (1936), probó que el dinero *no* era un velo y que existía interacción entre los fenómenos monetarios y reales en el corto plazo. Cuarenta años "después y una derivada más se dice que la tasa de variación del nivel de precios monetarios es un velo", y que en consecuencia, sólo una inflación sorpresiva puede estar conectada a los fenómenos reales; pero como en el largo plazo ya no puede haber sorpresas, y si en el corto plazo los mercados se ajustan instantáneamente durante cada fracción de segundo y los agentes económicos poseen expectativas racionales, las sorpresas tienden eventualmente a agotarse. Luego, según los economistas monetaristas podría volver a afirmarse hoy en día que "la tasa de variación de un velo es un velo (por unidad de tiempo)" (Solow, 1976).

Este tipo de enfoque que postula la existencia de una Curva de Phillips vertical ya sea en el largo plazo o en el corto plazo ha sido cuestionado desde distintos ángulos. a) Este enfoque teórico utiliza una serie de supuestos ad hoc (ajuste instantáneo en los mercados, expectativas racionales o perfecta predicción del futuro, el desempleo es voluntario para adquirir información, asimetría en la formación de expectativas en el mercado del trabajo) sobre los cuales no se proporciona ninguna evidencia empírica. Por otra parte, hay una serie de fenómenos observados en el Mundo Real que no son explicados: "¿Por qué la gente se considera cesante si en realidad lo que está haciendo es manifestar su preferencia por el ocio dada la tasa de salario real vigente en el mercado? ¿Por qué el abandono voluntario de un puesto de trabajo es muy poco frecuente

cuando la tasa de desocupación es alta, pero es muy frecuente cuando es baja? ¿Por qué si la desocupación es realmente voluntaria y se realiza para optimizar la búsqueda de un nuevo empleo, la mayoría de los cambios de empleos se realizan sin que las personas pasen por un estado de cesantía?" (Tobin, 1980); b) Si los economistas monetaristas modernos plantean que la inflación es superneutral y no tiene impacto sobre los fenómenos reales, entonces ¿por qué al mismo tiempo postulan que la inflación es el problema más grave que afecta a la economía?, y ¿por qué para erradicar la inflación se incurre en un costo real y social tan elevado? (Hahn, 1982).

III. TEORIA MACROECONOMICA CON MERCADOS EN DESEQUILIBRIO

En los modelos macroeconómicos convencionales, el único mercado de la economía que se considera que puede estar en desequilibrio es el mercado del trabajo; el marco analítico tradicional de la IS y la LM supone equilibrio en el mercado de los bienes y en el mercado monetario. La reinterpretación de la teoría keynesiana de Clower (1965) y Leijonhufvud (1968) plantea que el desequilibrio del mercado del trabajo es consecuencia directa del desequilibrio que existe en el mercado de bienes; en consecuencia, el marco analítico para examinar las relaciones macroeconómicas debiera ser lo que podría llamarse un "análisis de desequilibrio general". Veamos a continuación cuáles son los problemas que posee el modelo tradicional de equilibrio general (walrasiano) y por qué es necesario que sea sustituido por un modelo de desequilibrio general cuando se quieren analizar los problemas macroeconómicos de corto plazo.

1. ANALISIS DE EQUILIBRIO Y ANALISIS DE DESEQUILIBRIO

El modelo de equilibrio general walrasiano, denominado por Schumpeter como la Carta Magna de la economía, se supone que proporciona el marco general para *todo* el análisis económico. Pero, en realidad, su propósito inicial era más modesto y lo que intentaba era responder al viejo problema planteado por Adam Smith. En una economía descentralizada que usa el sistema de mercados como mecanismo asignador de recursos, ¿cómo se compatibilizan las acciones de miles de unidades económicas en que cada una toma sus decisiones de manera totalmente autónoma?; i.e., ¿cómo se logra el equilibrio *simultáneo* en todos los mercados de la economía? En otras palabras, el propósito central del modelo de equilibrio general walrasiano es encontrar simultáneamente el equilibrio en todos los mercados de la economía, reconociendo así, de manera explícita, las interdependencias que hay entre los distintos mercados. En el modelo de equilibrio general walrasiano, los precios son las únicas variables endógenas que entran en las ecuaciones de oferta y demanda. Luego el problema se reduce a estudiar si existe un sistema de precios tal que

proporcione las cantidades de equilibrio de bienes y factores productivos utilizados simultáneamente por todos los consumidores y productores; una vez encontrado el vector de precios de equilibrio, esto es lo que conduce, entonces, al equilibrio general de la economía.

¿Cómo se obtiene el sistema de precios de equilibrio? [16] Walras supone la existencia de una especie de remate al mejor postor, que simula el proceso de negociación y transacción que se verifica entre compradores y vendedores en un mercado de subasta del Mundo Real. En este remate, el martillero walrasiano grita un precio cualquiera y registra las demandas y ofertas que se verifican a ese precio; cada agente económico recibe un "ticket ficticio" que no establece obligación alguna para compradores y vendedores, y es simplemente una declaración de intenciones de lo que *desearían* comprar y vender estos agentes económicos a dicho precio de desequilibrio. Estos "tickets ficticios" se transforman en contratos irrompibles sólo cuando se llega al precio de equilibrio. El martillero walrasiano verifica si al precio inicial en cuestión se observa un exceso de demanda o un exceso de oferta; en el caso de que haya un exceso de demanda el martillero walrasiano vuelve a gritar un precio mayor, y lo contrario hace cuando hay un exceso de oferta. Este proceso se repite hasta que se llega al precio de equilibrio; i.e., cuando se hace cero ya sea el exceso de demanda o el exceso de oferta. En consecuencia, todo mercado siempre llega a su punto de equilibrio; además, se supone que este proceso de "tatonnement" se realiza muy rápidamente, i.e., no consume tiempo, o sea, los precios de equilibrio se obtienen de manera instantánea (el mecanismo de ajuste vía precios tiene una velocidad infinita).

En síntesis, en un modelo de equilibrio walrasiano no puede haber un exceso de demanda o un exceso de oferta de bienes que sea distinto a cero, por cuanto, implícitamente, se supone que tanto los mercados de bienes como de factores están siempre en un equilibrio *instantáneo*. Por otra parte, un supuesto implícito crucial de este modelo es que todas las transacciones entre los agentes económicos se realizan a los precios de equilibrio; i.e., no existen transacciones a precios de desequilibrio, las que se denominan como "transacciones falsas".

El problema central que tiene el modelo de equilibrio general walrasiano es que no sirve para explicar a qué se deben los desequilibrios que se observan en el Mundo Real; en particular no sirve para explicar a qué se deben los desequilibrios de magnitud considerable y persistente que se observan en períodos de depresión y recesión económica. Los desequilibrios macroeconómicos en una recesión son, generalmente, la consecuencia de niveles erróneos en los precios de los bienes y de la tasa de interés, y algo sucede con la economía en cuanto a que no posee la capacidad necesaria por sí sola para generar los precios "correctos" tanto de los bienes como de la tasa de interés. Esta incapacidad de la economía de generar los precios "correctos" (de equilibrio) es algo que tiene que

16 Para una discusión detallada de este tema ver Leijonhufvud (1968).

ser explicado; la solución a este problema no consiste en eliminar la pregunta, como lo hace el modelo de equilibrio walrasiano al suponer que el mecanismo de precios tiene una velocidad de ajuste que es infinita, y en consecuencia, al suponer que no existen transacciones a precios de desequilibrio. La pregunta de fondo que hay que resolver es ¿por qué el vector de precios del Mundo Real es tan inflexible a la baja? (Solow, 1979).

Según Clower (1965) y Leijonhufvud (1968) la diferencia fundamental entre el modelo de equilibrio general walrasiano y el modelo keynesiano está en la diferencia sobre cuál es el mecanismo de ajuste de una economía que está en un desequilibrio macroeconómico. Mientras el modelo de equilibrio walrasiano supone que el mecanismo de ajustes es vía precios, el modelo keynesiano supone que el mecanismo de ajustes es vía cantidad; i.e., en el modelo keynesiano, en líneas generales se supone que la velocidad de ajuste del mecanismo de precios es gradual y que la mayor parte del ajuste se produce por variaciones cuantitativas.

Cuando el mecanismo de precios no se ajusta instantáneamente, o bien, cuando la velocidad de ajuste del mecanismo de cantidad es mayor que la velocidad de ajuste del mecanismo de precios, entonces se producen transacciones entre compradores y vendedores a precios de desequilibrio. Esto obliga a hacer una distinción entre los siguientes dos conceptos: i) Transacciones potenciales (o nocionales) que son aquellas que se habrían efectuado si simultáneamente todos los agentes económicos logran satisfacer sus deseos de demanda y de oferta en todos los mercados; corresponden a las transacciones que efectivamente se realizan en una economía cuando existe pleno empleo y hay un equilibrio general walrasiano. ii) Transacciones efectivas, que corresponden a las que, efectivamente, se materializan en el Mundo Real a los precios de desequilibrio vigentes en una situación de desequilibrio.

Luego, en el Mundo Real hay situaciones en las cuales hay agentes económicos que no pueden comprar o vender tanto como querrían; esto implica que ciertos agentes económicos no pueden materializar sus demandas potenciales debido a que tienen una restricción presupuestaria de ingreso derivada de que no han podido vender todo lo que deseaban.

En otras palabras, el modelo walrasiano no discrimina en el proceso de transacciones entre los distintos agentes económicos, aquellas transacciones que no se materializan; esto es, hay empresas que se quedan sin vender todo lo que producen, y en la contabilidad walrasiana esto no se considera (o se supone que es una demanda de la empresa por su propio bien). Algo similar sucede con los desocupados a cuyo exceso de oferta de trabajo le corresponde un exceso de demanda de bienes que es potencial —y no efectiva— y que no es registrada en el mercado de bienes (y que no afecta entre otras cosas, en absoluto a lo que registra el mecanismo de precios). No es lícito inferir, a través del uso del proceso de "tatonnement" walrasiano que el exceso de oferta de trabajo de los desocupados tiene un excedente de demanda de bienes correspondiente, por cuanto los desocupados, por lo general, como no tienen acceso

al crédito, no pueden materializar efectivamente y por completo su demanda potencial de bienes (Tsiang, 1977).

En síntesis, los desocupados poseen una demanda potencial de bienes que no se materializa en el mercado y, en consecuencia, las empresas no pueden percibir la existencia de dicha demanda potencial; esto hace que las empresas no estén dispuestas a expandir la producción hasta absorber el exceso de oferta de trabajo que hay en la economía, (incluso aun cuando fuera al nivel de salarios de equilibrio general walrasiano). El problema conceptual de fondo que hay aquí es la incapacidad del modelo de equilibrio walrasiano de distinguir entre un exceso de demanda potencial (o nocional) y un exceso de demanda efectivo. En el modelo de equilibrio walrasiano los excesos de demanda potencial "*no* se evaporan en el aire", sino que a través de la ley de Say, rápidamente llegan a materializarse; es por ello que en el modelo de equilibrio walrasiano no es posible la existencia de una depresión económica o de un déficit global de demanda agregada, por cuanto siempre la oferta va a crear su propia demanda (Leijonhufvud, 1968).

El punto central del modelo de desequilibrio keynesiano es que las decisiones de producción de las empresas se basan en las demandas efectivas y no en las potenciales y por ello es posible la existencia de un déficit de demanda agregada, lo cual genera desempleo involuntario. La restricción presupuestaria de ingreso que experimentan los (involuntariamente) desocupados, debido a que son incapaces de encontrar un puesto de trabajo (incluso a un nivel de salarios inferior a aquel vigente en la economía), produce una reducción en la demanda efectiva del mercado de bienes, lo cual tiene un efecto multiplicador depresivo sobre el nivel global de ingresos de la economía. Este efecto multiplicador depresivo es característico de los sistemas que poseen un mecanismo de ajuste vía cantidad; la reducción global de ingresos que experimenta la economía es mayor que aquella que produjo el shock inicial, i.e., el proceso de depresión económica es acumulativo. Esta visión pesimista contrasta con aquella visión optimista que proporciona el modelo de equilibrio (neoclásico) walrasiano que sostiene de manera reiterativa que la economía está equipada con mecanismos automáticos de ajuste (instantáneo) que eliminan cualquier posible desequilibrio (Keynes, 1936; Clower, 1965; Leijonhufvud, 1968; Tobin, 1980).

2. EL MODELO DE BARRO-GROSSMAN [17]

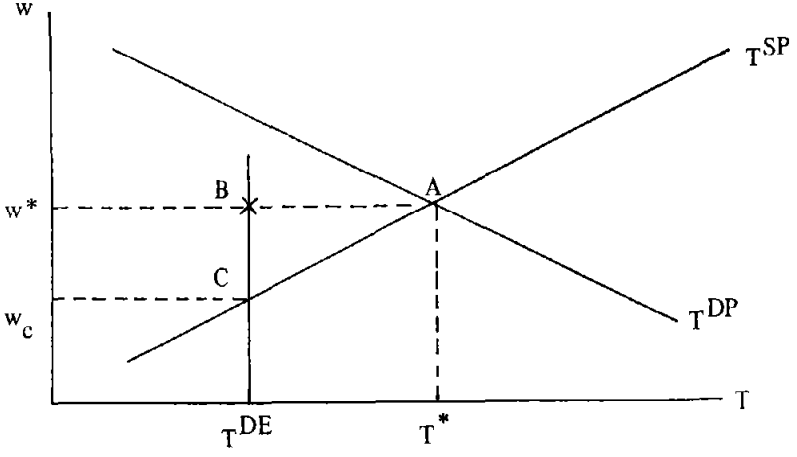
La existencia de desocupación involuntaria implica que hay un exceso de oferta en el mercado del trabajo; i.e., hay trabajadores dispuestos a trabajar al nivel de salarios vigente en el mercado (o incluso a un nivel inferior de salarios), pero el número de empleos es inferior a la oferta de mano de obra. Luego, los trabajadores enfrentan un raciona-

17 Barro y Grossman (1971); Malinvaud (1977).

miento en el mercado del trabajo; i.e., la teoría de la desocupación involuntaria está conectada con la teoría del racionamiento. Este racionamiento del mercado del trabajo está relacionado, y más aún, depende del racionamiento existente en el mercado de bienes. Las empresas no pueden vender todos los bienes que producen, luego reducen el nivel de producción, y esto se traduce en una disminución en el número de puestos de trabajo.

En síntesis, el marco teórico para analizar el problema de la desocupación involuntaria es aquel en que se tiene racionamiento tanto en el mercado de bienes como en el mercado del trabajo; i.e., coexisten simultáneamente un exceso de oferta de bienes (ESB) con un exceso de oferta de trabajo (EST). Aún más, los dos tipos de racionamiento están ligados entre sí, y tienen tal dirección de causalidad, que para examinar cuáles son las políticas económicas necesarias para combatir la desocupación involuntaria pareciera que es razonable concentrarse fundamentalmente en analizar los factores determinantes del nivel de la demanda agregada del mercado de bienes (Malinvaud, 1977).

Supongamos que el punto A representa una situación de equilibrio general de la economía, i.e., hay un equilibrio simultáneo en el mercado de bienes y en el mercado del trabajo.



T es el nivel de empleo y w es la tasa de salario real; T^* y w^* son los niveles de equilibrio del mercado del trabajo. T^{DP} y T^{SP} son la demanda y oferta de trabajo respectivamente obtenidas a partir del comportamiento optimizador neoclásico tradicional de los agentes económicos, y corresponderían a la demanda potencial y oferta potencial de trabajo.

Ahora supongamos que un factor exógeno produce una caída en la demanda de bienes; además, el mecanismo de precios tiene una velocidad de ajuste que es gradual (i.e., constante o rígida en el corto plazo). Luego, se originará un exceso de oferta de bienes; este ESB implicará que la demanda efectiva de mano de obra, T^{DE} y el nivel de salarios reales w^e, determinarán el punto B en el mercado del trabajo, el cual estará *fuera* de la curva de demanda potencial de trabajo T^{DP}. Esto implica que deja de haber una asociación única entre cantidad de empleo y nivel de salarios. En consecuencia, el desequilibrio en el mercado de bienes debido a la rigidez del mecanismo de precios del mercado de bienes, origina un desequilibrio en el mercado del trabajo; este desequilibrio del mercado del trabajo (de magnitud BA) corresponde a la desocupación involuntaria (los cesantes buscan empleo a la tasa de salarios w^e y no encuentran).

Hay dos implicancias importantes de este análisis [18]: a) La causa fundamental de la existencia de la desocupación no es una tasa de salario real relativamente elevada, sino que la existencia de ESB en el mercado de bienes. Luego, para reducir la desocupación es necesario incrementar el nivel de la demanda efectiva de bienes; b) La reducción de la tasa de salarios reales de w^e a w_0 representaría una solución superficial del problema de la desocupación, puesto que transforma al desempleo involuntario en desempleo disfrazado voluntario; i.e., habría una caída en las tasas de participación de la fuerza de trabajo, y el volumen de personas empleadas de la economía se reduciría. Esto último tiene un impacto multiplicador negativo adicional que se examinará a continuación.

La existencia de un exceso de oferta en el mercado del trabajo EST, reduce aún más la demanda efectiva en el mercado de bienes, pasando a ser totalmente irrelevante para el análisis la demanda potencial de bienes. Esto se desprende de lo que Clower (1965) llama "hipótesis de decisión dual de naturaleza secuencial" que efectúan los agentes económicos. Supongamos que un economista, a quien le gustan mucho las papas fritas, está involuntariamente desocupado. ¿Cómo le puede comunicar este economista sus deseos potenciales por comer papas fritas a los productores?, ¿cómo se enteran los productores de que existe esa demanda insatisfecha de papas fritas? Obviamente, este economista va a tener que encontrar primero un trabajo, abstenerse de comer papas fritas por un tiempo para sólo luego después de recibir su pago de remuneraciones poder satisfacer sus deseos de comer papas fritas.

Las funciones de demanda potencial de bienes no proporcionan las señales relevantes en el mercado para que los productores tomen sus decisiones; si los ingresos efectivos, correspondientes fundamentalmente a remuneraciones, constituyen una restricción sobre el patrón de consumo

18 Ver Barro y Grossman (1971) para las implicancias económicas de la evolución de salarios y empleo en el ciclo económico.

de los agentes económicos, entonces sólo las funciones de demanda efectiva (que será menor a la de demanda potencial) de bienes constituyen el punto de referencia para la toma de decisiones productivas en el corto plazo [19]. En otras palabras, en el comportamiento de los trabajadores-consumidores hay una decisión dual secuencial; el dual del desempleo involuntario es subconsumo involuntario, que corresponde en el caso del economista del ejemplo, que cuando éste está involuntariamente desocupado, inmediatamente va a tener una demanda insatisfecha, o va a tener un subconsumo de papas fritas (Clower, 1965).

En síntesis, el modelo de desequilibrio de Barro-Grossman enfatiza el hecho de que el desequilibrio del mercado del trabajo es consecuencia directa del desequilibrio que se origina en el mercado de bienes (este es el efecto Patinkin); por otra parte, el desequilibrio que se genera en el mercado del trabajo retroalimenta e incrementa el desequilibrio del mercado de bienes (este es el efecto Clower). Una reducción de salarios (reales) incrementaría el efecto Clower, y esto probablemente aumentaría el nivel de desocupación involuntaria de una economía cerrada.

IV. CONCLUSION

Una tasa de desocupación superior al 15 por ciento por 8 años consecutivos (1975-1982) es una evidencia empírica suficiente de la existencia del fenómeno de desocupación involuntaria. Para analizar este problema, se requiere del instrumental macroeconómico, por cuanto el desequilibrio existente en el mercado del trabajo depende de lo que sucede en los mercados de bienes y monetario. En consecuencia, el análisis microeconómico neoclásico tradicional del problema de la desocupación (involuntaria) es totalmente inadecuado; por lo tanto, también lo será la principal prescripción de política económica que de allí se deriva (i.e., sólo la reducción de salarios resuelve el problema de la desocupación).

En períodos de depresión y recesión económica se producen excesos de oferta de bienes, los cuales son generalmente el resultado de niveles erróneos en los precios de los bienes y de la tasa de interés; además, algo sucede con estos precios, que tienen una velocidad muy lenta de ajuste hacia abajo y algo sucede con la economía en general en cuanto a que no posee la capacidad necesaria por sí sola para generar los precios "correctos" de los bienes y de la tasa de interés. Este desequilibrio en los mercados de bienes (y esta, relativamente, alta tasa de interés) genera un desequilibrio en el mercado del trabajo, cuyo nivel de operación quedará "fuera" de la curva de demanda potencial de tra-

19 Para la derivación de las funciones de demanda efectiva ver Barro y Grossman (1971) y Malinvaud (1977).

bajo; esto produce directamente desocupación involuntaria y como contrapartida, subconsumo involuntario lo cual acentúa el desequilibrio inicial del mercado de bienes. La política económica necesaria para resolver este problema de la desocupación involuntaria tiene que estar focalizada a resolver los problemas de desequilibrio existentes en los mercados de bienes, y a flexibilizar la rigidez del nivel de precios de bienes y de la tasa de interés. Este es el propósito que cumple la política macroeconómica tradicional fiscal y monetaria orientada a expandir el nivel de la demanda agregada. La política de reducción de salarios (reales) reduce en el corto plazo el nivel de consumo de los trabajadores y, en consecuencia, el nivel de la demanda agregada; esto acentúa el desequilibrio del mercado de bienes y aumenta el nivel de desocupación involuntaria de una economía cerrada.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BARRO, R. y H. GROSSMAN (1971), "A General Disequilibrium Model of Income and Employment", *American Economic Review*, V. 61, marzo (82-93).

BRANSON, W. H. (1979), *Macroeconomic Theory and Policy*, 2nd Edition, Harper & Row, Nueva York.

BRUNNER, K. y A. H. MELTZER (1976), eds. "The Phillips Curve and Labor Markets", *Journal of Monetary Economics*, suplemento, serie "Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy", Vol. 1.

CLOWER, R. W. (1965), "The Keynesian Counterrevolution: A Theoretical Appraisal", F. H. Hahn y F. P. R. Brechlings, eds., *The Theory of Interest Rates*, Macmillan, Londres.

CORTÁZAR, R. (1982), "Wages in the Short-Run: Chile 1964-1981", Tesis de Doctorado para M. I. T., manuscrito final.

DORNBUSCH, R. y S. FISCHER (1981), *Macroeconomics*, Second Edition, McGraw-Hill, Nueva York.

FRIEDMAN, M. (1968), "The Role of Monetary Policy", *American Economic Review*, V. 58, marzo (1-17).

FRIEDMAN, M. (1971), "A Theoretical Framework for Monetary Analysis", R. J. Gordon, ed., *Milton Friedman's Monetary Framework*, University of Chicago, Chicago, 1974.

GORDON, R. J. (1981), "Output Fluctuations and Gradual Price Adjustments", *Journal of Economic Literature*, Vol. XIX, N° 2 junio (493-530).

HAHN, F. (1982), *Money and Inflation*, Basil Blackwell, Oxford.

HICKS, J. (1965), *Capital and Growth*, Clarendon Press, Oxford.

HICKS, J. (1974), *The Crisis in Keynesian Economics*, Basic Books, Nueva York.

HICKS, J. (1977), *Economic Perspectives. Further Essays on Money and Growth*, Clarendon Press, Oxford.

KEYNES, J. M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, Mcmillan, Londres.

LEIJONHUFVUD, A. (1968), *On Keynesian Economics and the Economics of Keynes*, Oxford Univ. Press, Londres.

LERNER, A. P. (1951), *Economics of Employment*, McGraw-Hill, Nueva York.

LIEBOW, E. (1972), "The Human Costs of Unemployment", A. M. Okun, ed., *The Battle Against Unemployment*, Norton & Co., Nueva York (I-II).

MALINVAUD, E. (1977), *The Theory of Unemployment Reconsidered*, Blackwell, Oxford.

MINSKY, H. (1975), *John Maynard Keynes*, Columbia U. Press, Nueva York.
OKUN, A. M. (1981), *Prices and Quantities: A Macroeconomic Analysis*, Brookings Institution, Washington, D. C.
PHELPS, E. S. (1967), "Phillips Curves, Expectations of Inflation, and Optimal Unemployment Over Time", *Economica*, 34, agosto (254-281).
PHELPS, E. S. et. al. (1970), *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*, Norton, New York.
SEN, A. (1975), *Employment, Technology and Development*, Clarendon Press, Oxford.
SOLOW, R. M. (1976), "Down the Phillips Curve with Gun and Camera", en ed. D. Belsley, *Inflation, Trade, and Taxes*, Ohio U. Press, Ohio (3-22).
SOLOW, R. M. (1979), "Alternative Approaches to Macroeconomic Theory: A Partial View", *Canadian Journal of Economics*, 12 agosto, (339-354).
SOLOW, R. M. (1980), "On Theories of Unemployment", *American Economic Review*, V. 70, Nº 1, marzo (I-II).
TOBIN, J. (1970), "Friedman's Theoretical Framework", R. J. Gordon, *op. cit.*, (77-89).
TOBIN, J. (1972), "Inflation and Unemployment", *American Economic Review*, marzo (1-18).
TOBIN, J. (1980), *Asset Accumulation and Economic Activity*, Chicago Univ. Press, Chicago.
TSIANG, S.C. (1977), "The Monetary Theoretic Foundation of the Modern Monetary Approach to the Balance of Payments", *Oxford Economic Papers*, 29, noviembre (319-338).
WEINTRAUB, S. (1978), *Capitalism's Inflation and Unemployment Crisis*, Addison-Wesley, Massachusetts.
WEINTRAUB, S. (1979), "The Missing Theory of Money Wages", *Journal of Post-Keynesian Economics*, Vol. 1, Nº 2, Winter (59-78).

9

COLECCION

estudios

CIEPLAN

R. FFRENCH-DAVIS / EL EXPERIMENTO MONETARISTA EN CHILE

J. P. ARELLANO / POLITICA DE VIVIENDA POPULAR

P. MELLER / MERCADO DEL TRABAJO Y MERCADO DE LAS PAPAS

O. MUÑOZ / ECONOMIA MIXTA DE PLENO EMPLEO

A. FOXLEY / CONDICIONES PARA UNA DEMOCRACIA ESTABLE

La Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica es una institución de derecho privado sin fines de lucro y con fines académicos y científicos. Con domicilio en Av. C. Colón 3494, Santiago de Chile, autorizada por Decreto Nº 1.102 del Ministerio de Justicia, con fecha 17 de octubre de 1975.

ESTUDIOS CIEPLAN
ISSN 0716-0631

Publicación editada por CIEPLAN. El presente número de la Colección contiene los estudios correspondientes a los números 65, 66, 67, 68 y 69.

Comité Editorial
PATRICIO MELLER, *Director responsable*
RICARDO FFRENCH-DAVIS
OSCAR MUÑOZ

Representante legal
NICOLÁS FLAÑO

Coordinadora de Publicaciones
SOLANGE PHILLIPS

Inscripción Nº 53.637

ALFABETA IMPRESORES
Lira 140 - Santiago

COLECCION ESTUDIOS CIEPLAN Nº 9
DICIEMBRE DE 1982, PP. 5-40
ESTUDIO Nº 65

EL EXPERIMENTO MONETARISTA EN CHILE: UNA SINTESIS CRITICA *

RICARDO FFRENCH-DAVIS **

SÍNTESIS. Chile constituye el caso más destacado de aplicación de un modelo extremo de economía de mercado. Durante nueve años se aplicó, en forma creciente, un modelo que por su "pureza", profundidad y extensión ha provocado una transformación trascendental de la economía chilena. En este trabajo, sobre la base de investigaciones de este y numerosos otros autores, se examinan los rasgos centrales del modelo, en seguida se estudian la política antiinflacionaria, la reforma financiera y la apertura al exterior, y sus efectos más directos. Luego se exponen los resultados globales obtenidos en lo que respecta a la producción, a la distribución del ingreso y el patrimonio y al ahorro-inversión. El estudio demuestra que el balance de los resultados (favorables y desfavorables) es definidamente negativo durante el período 1973-81: la producción ha sido deficiente, la concentración se acentuó espectacularmente y las tasas de ahorro e inversión disminuyeron significativamente. Las características mismas del modelo, y el debilitamiento del aparato productivo que han provocado, explican adicionalmente que la recesión internacional se transmitiera en forma magnificada en la economía chilena durante 1982. El trabajo termina con un intento de interpretación de las principales causas del fracaso de este "experimento".

En el curso de los últimos 30 años las políticas económicas puestas en práctica a través del mundo tendieron a caracterizarse por su heterodoxia. En ese período, la implantación de enfoques polares o extremos constituyó un fenómeno excepcional. En contraste con ello, durante el decenio recién pasado en el Cono Sur de América Latina se han impuesto modelos económicos que se ubican en el extremo monetarista del espectro de opciones de estrategias a las cuales los países en desarrollo

* Este trabajo forma parte del programa de investigaciones de CIEPLAN sobre Macroeconomía y Balanza de Pagos, que cuenta con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-IDRC). Ha sido publicado en *Problemes d'Amerique Latine* Nº 66, Paris.

** Agradezco los comentarios de E. García, R. Lagos, J. Ramos, J. Ruiz-Tagle, R. Zahler, y de investigadores de CIEPLAN, en particular de J. P. Arellano, R. Cortázar, A. Foxley y P. Meller, y la colaboración de M. Forno. Naturalmente, todas las opiniones emitidas son de mi exclusiva responsabilidad.

podrían recurrir. El ejemplo de mayor ortodoxia monetarista lo ofrece el modelo impuesto en Chile desde 1973 [1].

Por cuatro razones el experimento realizado en Chile reviste gran significación. Primero, Chile se caracterizó por su larga tradición democrática, y el amplio pluralismo prevaleciente en sus instituciones y en el comportamiento de sus ciudadanos. En septiembre de 1973 se estableció un régimen autoritario a cuyo amparo se desarrolló el modelo monetarista vigente. Bajo ese régimen, los ejecutores del modelo económico han dispuesto de una autonomía excepcional para diseñar, poner en práctica y ajustar su acción. Segundo, se trata del principal caso de aplicación moderna de ortodoxia monetaria, por su "pureza", profundidad y extensión de su cobertura. Tercero, su prolongada vigencia ofrece un terreno amplio para la evaluación de sus efectos. Cuarto, el caso ha sido publicitado profusamente como un "éxito", con el apoyo de personeros de ciertos medios financieros, algunas instituciones internacionales, y círculos "liberales" que parecen priorizar la "libertad" económica" a cualquier precio, por sobre otras dimensiones de la actividad humana. El experimento, con frecuencia, ha sido expuesto por esos medios como el camino a seguir por otros países en desarrollo. Por lo tanto, conocer las verdaderas características del modelo y los resultados que ha provocado, reviste una significación que trasciende el caso particular de Chile.

Dada la profundidad, cobertura y prolongación temporal de la aplicación del modelo monetarista es inevitable que el análisis desarrollado en este artículo tenga que ser selectivo, y que incluso en las áreas abordadas haya sido preciso ser esquemático [2].

En este trabajo nos concentraremos en la dimensión económica, examinando los rasgos más característicos del modelo (sección I). Luego se analizan las políticas aplicadas en tres áreas estratégicas para el modelo, como son el programa antiinflacionario, la reforma del sector financiero y la apertura al exterior (sección II). En seguida se exponen los principales resultados registrados en lo que respecta a la producción nacional, a la distribución del ingreso y patrimonio, y a la conexión con el futuro que involucran los resultados obtenidos, en particular por las consecuencias que se observan en el proceso de ahorro-inversión (sección III). El artículo termina con un breve recuento de lecciones, que se derivan de este experimento monetarista-ortodoxo.

A través del estudio se demuestra que el comportamiento de la producción nacional ha sido deficiente, que la concentración del patrimonio e ingreso ha sido notable, y que las bases productivas han resultado debi-

1 El modelo impuesto en Chile se ha denominado también ortodoxo, monetarista integral o global, neoliberal, y de economía social de mercado. La última denominación, que es la de uso oficial más frecuente, se presta a confusiones al identificarse erróneamente con experiencias como la de la República Federal Alemana y con las que otorgan un papel protagónico a los aspectos sociales.

2 A través del texto se citan referencias en las cuales se presentan antecedentes y análisis en mayor profundidad. Véase, en especial, Foxley (1982).

litadas por la aplicación del particular modelo económico impuesto en Chile.

Estos resultados obedecen a la incapacidad que exhibe el monetarismo ortodoxo en tres áreas estratégicas, que le impiden funcionar eficazmente en las economías en desarrollo. Primero la heterogeneidad de las estructuras productivas, los problemas sectoriales y regionales y las persistentes segmentaciones de los mercados constituyen obstáculos insalvables para la eficacia de políticas económicas globales e indirectas. Segundo, la desigualdad inicial imperante entre los agentes económicos, que son lanzados indiscriminadamente a competir entre sí, conduce a que la liberalización y privatización generalizada, y la "neutralidad" impuesta a las políticas, acentúe la concentración del poder económico. Tercero, la presencia de tendencias desestabilizadoras y asimétricas en los procesos de ajuste, en el contexto macroeconómico creado por el monetarismo-ortodoxo, han hecho que éstos resulten notablemente costosos en lo social y en lo económico. El marco macroeconómico resultante ha tendido a privilegiar en la práctica las fuerzas especulativas en desmedro de la formación de capital y de la producción.

I. RASGOS CENTRALES DEL MODELO

En América Latina se han registrado muchos intentos de establecer políticas económicas que conceden al mercado un rol mayor que el que habían tenido precedentemente. Ello, sin embargo, puede involucrar intensidades muy diversas del ámbito de acción del mercado, del papel del Estado, de formas de propiedad de los medios de producción y de participación de las distintas fuerzas sociales en las decisiones centrales y en la distribución de los frutos del desarrollo.

Es indiscutible que en 1973 prevalecían en Chile sustanciales desequilibrios macroeconómicos que era indispensable corregir. Asimismo, la economía estaba sobreintervenida, con excesivos controles "microeconómicos" sobre empresas privadas y públicas. Ilustrativas al respecto resultan las autocríticas planteadas a través de 1972-73 por diversos personeros de la Unidad Popular, la coalición gobernante con el Presidente Allende (Bitar, 1979, cap. V).

La magnitud de los desequilibrios y la inorganicidad del intervencionismo público facilitó, aunque por cierto sin que se justificase, que el enfoque monetarista-ortodoxo se abriese camino después de septiembre de 1973. Así, en Chile, a diferencia de otras experiencias autoritarias en América Latina, se impuso una versión extrema del monetarismo integral.

El modelo bajo estudio constituye un caso extremo por la amplitud del papel asignado al mercado, por la privatización profunda de la propiedad de los medios de producción y por el cambio impuesto sobre la

organización social del país [3]. Diversos canales de participación y desarrollo social, surgidos en el continuo proceso de democratización registrado en Chile en los decenios precedentes, fueron suprimidos, controlados o desarticulados después de 1973.

En respuesta a la aplicación del modelo se registraron cambios sustanciales en el rol desempeñado por el sector público en la actividad económica. Se postuló el retiro generalizado, paulatino o abrupto, del amplio campo que cubría la acción estatal. Ello abarcó la propiedad pública [4], el papel activo del Estado en el desarrollo y la orientación de las políticas económicas indirectas, respecto de las cuales se planteó que debían ser absolutamente "neutrales" [5]. La concepción de "Estado subsidiario" se aplicó con una delimitación notablemente estrecha y presupuestando que el mercado privado podría asumir numerosas funciones que de hecho no pudo cumplir satisfactoriamente.

Para llevar adelante las "transformaciones estructurales" de la acción pública no se esperó a tener resueltos los graves problemas coyunturales que enfrentaba la economía chilena. Esta opción obedeció, por una parte, a la prioridad que se le asignó a las transformaciones estructurales; se juzgó entonces que una demora en iniciarlas podría involucrar perder la oportunidad propicia que ofrecía el marco político autoritario y el ambiente antiintervencionista prevaleciente en ese momento entre extensos sectores sociales. Por otra parte, los partidarios del modelo sostenían que los problemas vigentes habrían sido resultado de políticas estatizantes e intervencionistas aplicadas tanto en el régimen del Presidente Allende como en los cuarenta años precedentes [6], cruzando por gobiernos que cubrieron todo el espectro político nacional.

Las principales tranformaciones económicas se localizaron en el campo fiscal, financiero, laboral, relaciones económicas con el exterior, y propiedad de los medios de producción en poder del sector público; más adelante se realizó también una profunda reforma previsional. En todas estas áreas, el campo de acción económica del sector público se ha res-

3 Un análisis de por qué fue posible que en Chile se diese un cambio tan radical después de 1973 se desarrolla en Foxley (1982), cap. 2.

4 No obstante la intensidad de la privatización, la propiedad pública aún es más importante en Chile que en varios países latinoamericanos. La norma, sin embargo, es la pasividad que se le imprimió a las empresas públicas. El caso de la empresa estatal del cobre, que se expone más adelante, es ilustrativo al respecto.

5 Los perfiles más extremos del modelo no se observaron en su totalidad desde un inicio. El equipo económico fue conformándose y consolidando su hegemonía entre 1973 y 1975, e imponiendo paralelamente su ortodoxia. El mayor extremismo de la política económica tiene lugar entre 1975 y 1981, con un proceso continuo de intensificación de sus rasgos distintivos. Sólo en 1981, con la aparición en la superficie de los problemas subyacentes provocados por la aplicación del modelo, empiezan a producirse desviaciones respecto de la ortodoxia monetarista. El hito demarcatorio lo constituye la intervención por el gobierno de ocho bancos y financieras.

6 Véanse al respecto citas de diversos personeros oficiales en DIPRES (1978) y en Moulian y Vergara (1979), pp. 23 y siguientes.

tringido de manera persistente a través del período bajo estudio (Vergara, 1981).

La política fiscal comprendió una reforma tributaria y una reestructuración y reducción de la mayor parte del gasto público. La reforma tributaria incluyó la eliminación del impuesto al patrimonio y a las ganancias de capital y la reducción del gravamen a la renta de las empresas. En cambio, se fortaleció y completó el establecimiento de un impuesto al valor agregado, suprimiéndose en general las franquicias vigentes para bienes de consumo básico. La línea de los cambios era reducir la carga tributaria, concentrándola en impuestos que, en opinión del equipo económico, eran de carácter "neutro". El discurso oficial sostuvo que cualquier diferenciación era "distorsionadora" de la asignación de recursos.

El gasto público registrado, como proporción del PIB, se redujo algo más de un cuarto respecto de los niveles que había alcanzado hacia fines de los años sesenta [7], luego de pasar por niveles de gastos y déficit anormalmente altos en 1972-73. La inversión gubernamental decreció en forma espectacular, disminuyendo en más de la mitad como porcenaje del producto interno (geográfico) bruto (PIB) entre 1970 y 1979. También se redujo el gasto público en los sectores productivos, en actividades de apoyo al sector privado, de aportes a empresas públicas y de obras de infraestructura. El gasto social —principalmente en educación, salud, seguridad social y vivienda— aumentó su participación en el gasto público. Ello ha sido proclamado, en forma reiterada, como un indicador del carácter "social" del modelo. No obstante, lo efectivo es que el gasto real por habitante se redujo: en 1979 éste fue 17 por ciento inferior al de 1970 y 10 por ciento menor que en 1974, y también disminuyó como proporción del PIB [8]. Como se demuestra más adelante, la mencionada baja del gasto social público por habitante se registró en un contexto de notable aumento del desempleo y de deterioro de los ingresos reales de los sectores medios y bajos. El marco socioeconómico requería, por el contrario, un incremento compensador del gasto que no se realizó.

En el ámbito financiero, en 1975 se puso en marcha una reforma trascendental. La mayoría de los bancos estatizados en el régimen anterior se privatizaron. El principal banco comercial —el Banco del Estado, constituido en 1953— se mantuvo en poder público, pero su participación en el mercado se redujo desde cerca de un 50 por ciento a inicios del

7 Hay graves problemas de comparabilidad de las cifras sobre gasto público. Cifras homogeneizadas para el período 1969-79 y un análisis de los principales rubros se presentan en Marshall (1981). Todas las cifras del texto provienen de ese trabajo. Allí se observa que el gasto público, excluido el servicio de la deuda y la inversión de las empresas públicas, se situó en 1979 en un 27% del PIB. Un exhaustivo estudio sobre el impacto distributivo de los ingresos y gastos públicos hacia fines de los años sesenta se desarrolla en Foxley, Aninat y Arellano (1980).

8 Véase Marshall (1981), cuadros 1, 13 y 14. Un examen comparativo de diferentes definiciones de "gasto social" aparece en pp. 75-81. La cifra oficial sobrestima el nivel del gasto social hacia fines del período, en comparación con 1970 ó 1974, debido a sesgos de la definición usada y a un deflactor erróneo.

decenio a un 14 por ciento de los préstamos vigentes en 1981. Las tasas de interés se liberaron totalmente, se eliminaron regulaciones respecto de los plazos de operación y del destino de los créditos, se autorizó el establecimiento de nuevas entidades financieras sujetas a escasas limitaciones, y se facilitó el ingreso de bancos extranjeros. Por último, se redujeron gradualmente las restricciones sobre los movimientos de capitales con el exterior [9].

En lo que se refiere al comercio internacional, se eliminaron prácticamente la totalidad de las restricciones distintas a las arancelarias, y los aranceles se redujeron rápidamente desde los altos niveles imperantes en 1973 (una tasa media simple de 94 por ciento) hasta un arancel uniforme de 10 por ciento para todo tipo de bienes, vigente desde 1979 [10]. De esta manera, Chile se transformó rápidamente, después de tener durante un prolongado período una economía excesivamente protegida, en un país con una protección efectiva de los bienes elaborados menor que en naciones como las de la CEE, los Estados Unidos y Japón. Corea y Brasil, a su vez, calificados con frecuencia como economías abiertas, aparecían como ultraproteccionistas en comparación con la liberalización indiscriminada impuesta en Chile. Asimismo, en virtud del proceso de liberalización del intercambio, se suprimieron los mecanismos dirigidos a atenuar la trasmisión de la inestabilidad externa hacia la economía nacional. En lo que respecta a las exportaciones, el principal instrumento usado fue el tipo de cambio [11]. En consecuencia, con el objetivo de abrirse indiscriminadamente frente al exterior, Chile se retiró en 1976 del Pacto Andino (Ffrench-Davis, 1976). El Acuerdo vigente entonces con otros cinco países sudamericanos contemplaba un margen preferencial para la producción andina frente al resto del mundo, y un tratamiento común en todos los países miembros frente a la inversión extranjera (la llamada Decisión 24).

En cuanto a la privatización de los medios de producción, el proceso también revistió gran intensidad. No se limitó a traspasar empresas tomadas, requisidas o expropiadas durante el régimen del Presidente Allende. Se extendió, además, a empresas creadas en los sucesivos gobiernos que rigieron los destinos de Chile a partir de la creación de la Corporación de Fomento (CORFO) en 1939 [12]. En 1970 la CORFO controlaba la propiedad de 46 empresas, número que se elevó a cerca de 300 en 1973 [13].

9 Las sucesivas normas imperantes se examinan en Herrera y Morales (1979), Zahler (1980) y Ffrench-Davis y Arellano (1981).

10 La política de importaciones, los sucesivos anuncios de liberaciones arancelarias y sus efectos se exponen en Ffrench-Davis (1980) y Vergara (1980).

11 Véase Ffrench-Davis (1979 a), respecto de la expansión de las exportaciones, su origen y sus efectos.

12 Un análisis de las circunstancias que rodearon la creación de la CORFO, sus funciones y su evolución se presenta en Muñoz y Arriagada (1977).

13 No incluye las empresas intervenidas; éstas eran alrededor de 220 en 1973. Véase Vergara (1981). Bitar (1979, cap. X) examina el programa de constitución del Area de Propiedad Social, las desviaciones que experimentó y los problemas que esto involucró.

En 1980 permanecían en poder de esa institución sólo 24 empresas, la mitad de las cuales estaba en proceso de licitación. Además hay alrededor de una docena de empresas públicas que dependen de otras reparticiones gubernamentales. Entre ellas se cuentan la Corporación del Cobre (CODELCO) y la Empresa Nacional de Petróleo.

La venta de empresas se efectuó, una parte importante de ella, en períodos de recesión interna y tasas de interés muy elevadas en el mercado interno. A consecuencia de ello, escasos grupos tuvieron la posibilidad de acceder a su compra. Este hecho constituyó una de las causas de la aguda concentración de la propiedad registrada en esos años [14]. En ese proceso fue notoria la escasa participación directa de empresas trasnacionales, en contraste con las expectativas oficiales de un vigoroso flujo de inversión extranjera directa. Sin embargo, un masivo incremento de créditos externos de la banca comercial internacional proveyó una fracción sustancial del financiamiento requerido por grupos económicos nacionales para adquirir esas empresas.

En el sector agrícola la transferencia de propiedad ha tenido un significado dramático. La reforma agraria desarrollada durante los gobiernos de los presidentes Frei y Allende tuvo un final abrupto. Después de 1973, alrededor de un 30 por ciento de las tierras expropiadas fue devuelta a sus anteriores propietarios, y un 20 por ciento se remató entre no campesinos. Apenas un 30 por ciento de la superficie fue asignada a campesinos. Dado que una de las funciones que ejercía con anterioridad el Estado, consistente en el apoyo crediticio y técnico a campesinos y cooperativas, fue una de las víctimas de la reestructuración del gasto público, se estima que ya en 1979 cerca de la mitad de los campesinos asignados se habían visto obligados a vender o dar en arrendamiento sus predios [15]. Paralelamente, ha habido una expulsión masiva de campesinos de los predios en que residían antes y durante la Reforma Agraria.

El desmantelamiento de la acción estatal en la vida económica se extendió a otras áreas también. En forma muy sucinta, y lejos de ser exhaustivo, se pueden mencionar la red de "infraestructura" agrícola (tales como frigoríficos, centrales proveedoras de semillas e insumos, poderes compradores, asistencia técnica a medianos y pequeños agricultores) y la red de infraestructura minera (plantas de procesamiento de minerales).

En 1980 se dio otro paso trascendental en el proceso de privatización, esta vez en relación al sistema previsional. El régimen de pensiones de jubilación, financiadas hasta entonces mediante un sistema de reparto, fue reemplazado por uno de capitalización individual en financieras previsio-

14 Adicionalmente, se estima que la transferencia se efectuó a precios inferiores a los valores normales de mercado. Véase Dahse (1979) y Foxley (1982).

15 Un factor financiero que contribuyó a forzar la venta o arriendo por parte de los campesinos asignados fue el alto costo del crédito en el mercado interno de capitales y la ausencia de relaciones previas de los campesinos con la banca comercial. Parece haberse supuesto que "competirían" en condiciones de igualdad con el resto de los usuarios. Respecto de la situación agrícola y campesina véase Crispi (1980), Franco Mesa (1980, 1982), e ICECOOP (1981).

nales privadas creadas por el nuevo sistema [16]. Las pensiones vigentes y las de los trabajadores que les faltaban menos de cinco años para jubilar seguirán siendo de responsabilidad del sector público. El resto de los trabajadores pueden optar entre permanecer en el sistema antiguo o trasladarse a una financiera previsional. Por el mero hecho de trasladarse, el Gobierno estableció un alza automática del salario de 11 por ciento. La elección entre financieras la debiera efectuar el trabajador evaluando la rentabilidad que estime que le ofrecería cada una durante el tiempo que media hasta su jubilación. Por ejemplo, 40 años en el caso de un hombre de 25. La rentabilidad será función de las comisiones que libremente puede definir y modificar de hecho periódicamente cada financiera y la utilidad o interés que ésta obtenga de sus inversiones de los fondos previsionales que capte. Una proporción significativa de éstos ha sido constituido en depósitos, no a 30 años, sino a 30 días con una tasa de interés notoriamente fluctuante.

Hay una actividad de la mayor significación que se ha salvado de la privatización a ultranza, que es la gran minería del cobre. La empresa estatal del cobre (CODELCO) ha soportado fuertes embates del equipo económico, pero ha logrado sortearlos con éxito. No obstante, ha sufrido restricciones presupuestarias impuestas por el Ministerio de Hacienda, a pesar de las sustanciales utilidades que ha aportado al Fisco. Sólo ha podido efectuar inversiones que le han posibilitado mantener el nivel de producción alcanzado en 1977. Dentro de las contradicciones a que ha conducido el dogma privatizador, el Gobierno ha privilegiado, infructuosamente hasta ahora, el desarrollo de otros yacimientos de cobre que operarían empresas extranjeras. Paradójicamente, estos yacimientos, a pesar de ser ricos en el contexto mundial, lo son menos que los que explota CODELCO, la que se ha visto sistemáticamente frenada en su expansión [17]. El dogma de la privatización ha resultado más fuerte que la búsqueda de la eficiencia económica.

Ilustrativo de la fuerza del antiestatismo oficial es que en medio de la profunda crisis de 1982 se persista en la venta de empresas públicas. El Gobierno constituyó una Comisión de Venta de Activos como "parte del programa de reactivación económica". Entre las empresas que se pondrían en venta figuran las compañías Chilena de Electricidad, Interoceánica, y de Teléfonos [18].

Paralelo a las transformaciones en el terreno más propiamente económico, se han impuesto cambios también "estructurales" en la organización social. Ellos se insertan, en el discurso oficial económico, dentro

16 Las características que poseía el sistema de reparto, las nuevas disposiciones y un examen comparativo con otras opciones se desarrollan en Arellano (1980, 1981).

17 Véase Vignolo (1982). La principal inversión extranjera, realizada por la Exxon, mediante la compra de un yacimiento en explotación, se examina en Tironi y Barría (1978).

18 Estas empresas habrían obtenido utilidades en el primer trimestre de 1982, última información disponible. Véase *El Mercurio*, 18 de noviembre de 1982.

de la línea de crear una sociedad competitiva de "hombres libres". Ello involucra cambios del sistema universitario, de la organización y dependencia de escuelas básicas, de las prestaciones de salud, de los colegios profesionales, de las organizaciones estudiantiles y sindicales [19]. Lo último, sin duda, ha sido instrumental para imponer la política salarial que ha involucrado que los salarios reales en 1981 aun fuesen inferiores, en promedio, a los niveles alcanzados en 1970 y 1971.

II. EL MONETARISMO EN TRES AREAS ESTRATEGICAS

Uno de los rasgos distintivos del monetarismo es su globalismo; su desconocimiento de los problemas de carácter sectorial, de la heterogeneidad de las estructuras productivas y del acceso al poder de diferentes sectores, de la significación de las segmentaciones de los mercados, y de la dificultad para trasmitir información hacia los agentes económicos de manera que estos contribuyan a la concreción de los objetivos de la política pública. En fin, subestima la presencia frecuente de procesos de ajuste desestabilizadores y de rezagos y sobreajustes (overshooting). La existencia de estos elementos constituyen obstáculos insalvables para que políticas económicas globales "neutras" e indirectas resulten por sí solas eficaces en las naciones en desarrollo o en proceso de transformación.

En esta sección se examinan tres expresiones de políticas globalistas "neutras", a las cuales el gobierno les asignó un rol estelar. Y de hecho lo tuvieron, pero con resultados distintos a los previstos por éste. Primero se examinan la política antiinflacionaria y el monetarismo extremo de economía cerrada, que se aplica hasta 1976, y luego el monetarismo extremo de economía abierta, que se implanta entre 1979 y 1982. Enseguida se analiza la reforma financiera iniciada en 1975. Por último, se estudia sucintamente el proceso de apertura al exterior, en los ámbitos comercial y financiero.

1. LA POLITICA ANTIINFLACIONARIA [20]

La política monetaria constituyó, hasta 1976, el instrumento en que descansó la acción antiinflacionaria. En los doce meses precedentes a septiembre de 1973 la inflación había alcanzado a 400 por ciento anual, y en los meses de julio y agosto de ese año se situó alrededor de 16 por ciento mensual. El déficit fiscal era del orden de un 30 por ciento del PIB, fuertemente influenciado por el control de precios a que estaban sometidas las ventas de bienes y servicios de las empresas públicas. El

19 Véase Brunner (1981), Campero y Valenzuela (1981), Moulian y Vergara (1980) y Vergara (1981) y diversos artículos en *Revista Mensaje*, en particular Ruiz-Tagle (1979a; 1979b; 1980; 1981) y Zañartu (1980).

20 El tema se examina con mayor profundidad en Ramos (1975; 1978) y Foxley (1982).

control de precios, que se extendía a amplias áreas del sector privado, involucraba una fuerte represión de las presiones inflacionarias y un extenso mercado negro [21]. Pocos días después del golpe se efectuó una liberalización de la mayoría de los precios controlados, en un marco que por cierto era de gran incertidumbre. La consecuencia, que era previsible, fue un espectacular incremento de la inflación, la que se elevó a 88 por ciento en un mes, alcanzando 590 por ciento en el curso del primer año de aplicación del modelo [22]. Es indudable que hubo un sobreajuste de los precios de mercado, que excedió con creces las presiones inflacionarias reprimidas anteriormente. A medida que la situación fiscal iba siendo controlada, la política monetaria pudo tornarse efectivamente restrictiva en el curso de 1974. La hipótesis oficial era que los nuevos fijadores de precios –los empresarios privados– deberían tomar en consideración el comportamiento de la oferta monetaria para los efectos de definir el nivel de los precios de sus productos. Se sostenía que por propia conveniencia restringirían sus alzas de precios para poder mantener sus ventas en el mercado. Y ello lo harían préstamente, a medida que observaran la reducción del ritmo de expansión de la oferta monetaria.

El hecho concreto es que la información sobre oferta de dinero estaba disponible en forma masiva con algunos meses de atraso, y con varios indicadores contradictorios, y que los precios, dada la elevada inflación, se reajustaban con frecuencia todos los meses y aún más de una vez dentro de cada lapso mensual. En esas circunstancias, el principal punto de referencia para cada agente económico resultó ser el comportamiento del conjunto de los empresarios, medido a través de la variación del índice oficial de precios al consumidor. Este era dado a conocer en los primeros días de cada mes respecto del período precedente. La consecuencia fue que tasas de inflación anual superiores al 300 por ciento persistieron hasta avanzado el tercer año de vigencia del modelo. La restricción monetaria, antes que influir sobre los precios, operó con mayor fuerza sobre el nivel de actividad económica: durante 1975 la producción industrial cayó 28 por ciento, el PIB decreció 13 por ciento [23] y el desempleo abierto culminó en una tasa de 20 por ciento a comienzos de 1976 [24]. El "precio" que sí se

21 Un completo análisis de la política económica aplicada en el período 1970-73 se desarrolla en Bitar (1979).

22 Todas las cifras de inflación usadas aquí se refieren al índice de precios al consumidor corregido en Cortázar y Marshall (1980). El índice oficial subestimó en forma significativa el alza efectiva de los precios, principalmente en 1973 y en 1976-78.

23 En el curso de 1975 surgió un serio problema de balanza de pagos, asociado a una baja de los términos del intercambio, que el gobierno también enfrentó con una acentuación de la restricción monetaria y del gasto final. Los efectos del deterioro de los términos del intercambio, debido a la política adoptada, se multiplicaron aproximadamente por tres en la economía interna. El impacto directo por concepto del deterioro de los términos del intercambio registrado en 1975 ya está descontado en la cifra del texto de caída del PIB.

24 Las graves limitaciones de las cifras oficiales sobre el nivel de empleo y una serie corregida para el período 1974-78 se exponen en Meller, Cortázar y Marshall (1979).

ajustó velozmente hacia abajo fueron los salarios: hacia 1975 habían perdido cerca de un 40 por ciento de su poder adquisitivo, en respuesta a la modificación de las normas de reajuste legal y a la represión drástica de la actividad sindical. Mientras tanto, como se señaló, la inflación persistió en tasas anuales superiores al 300 por ciento durante cerca de tres años, a pesar de la restricción monetaria y un déficit fiscal que se situó por debajo del 3 por ciento del PIB ya en 1975.

La receta monetarista para controlar la inflación no funcionó de la manera prevista por los propugnadores del modelo. En cambio, sí multiplicó los efectos propios de la recesión internacional e involucró un notable costo, tanto social como en términos de actividad económica (Véase Foxley, 1979; Ramos, 1978).

Recién a mediados de 1976 el equipo económico reconoció implícitamente que el control monetario resultaba incapaz por sí solo de frenar la inflación. No obstante, solamente se incorporó una segunda variable a la política antiinflacionaria, consistente en la regulación del tipo de cambio condicionada a ese objetivo. Así se inició un largo proceso en que se utilizó el tipo de cambio para desacelerar la inflación: reduciendo el costo de los bienes importados y procurando influenciar las expectativas de inflación. En junio de 1976 y en marzo de 1977 se efectuaron revaluaciones cambiarias (rebaja de la cantidad de pesos por dólar estadounidense), que fueron acompañadas de una sistemática campaña de los medios de comunicación [25]. Y la medida surtió un efecto apreciable, pues rápidamente la inflación se redujo a niveles menores al 100 por ciento anual luego de la primera revaluación y bajo 50 por ciento con la segunda [26]. Fue un tardío aprendizaje, con un ingente costo social y productivo para Chile, de que la inflación no estaba siendo generada por un exceso de demanda y de expansión monetaria. El tardío aprendizaje fue, también, incompleto, pues se recurrió a un solo instrumento adicional de regulación; esto es el tipo de cambio. Ello involucró condicionarlo, en exceso, a la política antiinflacionaria, sacrificando así objetivos de equilibrio del sector externo y de producción de exportables y sustitutos de importación.

La política antiinflacionaria culminó en 1979 con la congelación de la tasa cambiaria, de nuevo apoyada con todo el peso de la publicidad de la gran mayoría de los medios de comunicación. La nueva versión oficial fue que, ante un tipo de cambio congelado, en una economía con libre importación, como ya era la chilena, los precios internos *no* podrían subir más rápidamente que la inflación internacional. A estas alturas se había adoptado, por consiguiente, a fardo cerrado, el "enfoque monetario de

25 Luego de las publicitadas revaluaciones se aplicaron minidevaluaciones diarias. La política cambiaria se analiza en detalle en Ffrench-Davis (1979b).

26 En esa misma fecha también se acentuó el porcentaje de subestimación de la influción real por parte del índice de precios al consumidor oficial. No obstante, aún el IPC corregido muestra una baja, que es la señalada en el texto.

la balanza de pagos", popularizado en ciertos medios académicos y financieros ortodoxos. En concordancia con la característica de adherir a planteamientos extremos, los ejecutores del modelo se trasladaron del enfoque monetario de economía cerrada, la verdad oficial hasta 1976, al de economía abierta. En el primero, la inflación interna se suponía resultado exclusivo de la expansión monetaria. En el segundo caso, la inflación interna se suponía que respondía a las variaciones de precios internacionales más la del tipo de cambio; congelado éste, rápidamente debía producirse la igualación entre la inflación interna y la externa.

En el momento de la congelación (junio de 1979), la inflación interna era algo superior a 30 por ciento, en tanto que la externa se situaba alrededor del 12 por ciento. La convergencia entre ambas tasas de inflación se produjo, pero lentamente; durante año y medio la inflación interna superó fuertemente a la internacional, con lo cual el tipo de cambio perdió poder adquisitivo. Así, la vigencia del régimen de libre importación involucró una inundación de los mercados internos y un desequilibrio insostenible de la cuenta corriente de la balanza de pagos durante 1981. Para resolver el déficit en cuenta corriente, la política oficial confió en que operase un mecanismo de "ajuste automático" al estilo del patrón oro vigente con anterioridad a la crisis mundial de 1929: pretendió que el tipo de cambio real se reajustara automáticamente gracias a la contracción de la liquidez monetaria, asociada a la pérdida de reservas internacionales que estaba experimentando el Banco Central. Esa contracción debía provocar, se planteaba oficialmente, una reducción drástica de los precios y de los salarios nominales [27]. Sin embargo, un detalle aparentemente no considerado, fue el hecho de que el atraso cambiario acumulado entre 1979 y 1981 fuese cercano al 30 por ciento. El ajuste requerido operó tardíamente y sólo en una pequeña proporción, a través del "ajuste automático" de los precios, al lograrse tasas negativas de inflación en algunos meses. Pero paralelamente se registró un espectacular deterioro de las ventas, producción y empleo —mucho más intenso que la recesión experimentada en 1981-82 por la economía mundial— y un estrangulamiento progresivo de las empresas por la vía de un endeudamiento creciente a tasas de interés que más que duplicaban las internacionales. A esto retornaremos en seguida.

A pesar de las numerosas e intensas restricciones que pesaban sobre la actividad sindical y de que los salarios reales aun permanecían a niveles *medios* inferiores a los de 1970, los partidarios del modelo le imputaron a las remuneraciones la responsabilidad por la inhabilidad del "ajuste automático" para operar en forma fluida y rápida. A mediados de 1982 pretendieron decretar una rebaja general de remuneraciones, topándose por primera vez con la imposibilidad de imponer una medida que el equipo económico juzgaba prioritaria. Entonces se optó por la devaluación cambiaria.

27 Un lúcido análisis de la emergencia de la crisis se presenta en Arellano y Cortázar (1982).

En síntesis, el desenlace final, hacia mediados de 1982, tuvo lugar en medio de un fenómeno inflacionario reprimido a niveles inferiores a los de las naciones industrializadas [28], pero perturbaciones insostenibles en el aparato productivo y financiero, que llevaron a devaluaciones masivas: entre junio y octubre de 1982 el tipo de cambio se devaluó más de 70 por ciento, en medio de una crisis generalizada.

De nuevo, la inadecuación a la realidad nacional del enfoque adoptado concluyó en otro largo y costoso proceso de experimentación con la economía chilena.

2. REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO [29]

A fines de 1973 los bancos comerciales estaban mayoritariamente en poder del Estado como resultado del proceso de estatización de la banca impulsado por el gobierno anterior. Durante 1975 la mayoría de los bancos fueron licitados, volviendo al área privada. Con anterioridad —en 1974— se autorizó la creación de sociedades financieras privadas que podían captar y prestar recursos, determinando libremente la tasa de interés. En cambio, los bancos siguieron sujetos a un interés máximo legal hasta abril de 1975. Esta y otras discriminaciones en contra de los bancos, mientras permanecían en poder estatal, favorecieron durante ese período el auge de las nuevas sociedades financieras. Una discriminación con igual signo tuvo lugar contra el sistema cooperativo de ahorro y préstamo ligado a la adquisición de viviendas (SINAP). La notoria discriminación en su contra involucró que los fondos captados por el SINAP decreciesen desde 28 por ciento del total de activos financieros en 1973 a 7 por ciento en 1977.

Además de liberar la tasa de interés, en 1975 se eliminaron las normas sobre el control cuantitativo del crédito en moneda nacional y la selectividad del encaje o reservas bancarias, las que se orientaban, principalmente, a canalizar fondos preferentemente hacia la producción en vez del consumo. Luego, progresivamente se uniformaron tanto las operaciones permitidas como sus condiciones para las distintas instituciones financieras. Dentro de esta tendencia a la uniformación del tratamiento se incluye la regulación de la banca extranjera. En diciembre de 1974 se levantó la restricción que hacía prohibitiva su operación en el país. En la actualidad hay 19 bancos extranjeros operando en el mercado nacional [30].

28 Es importante señalar que la inflación externa que enfrentó la economía chilena fue negativa, en virtud de la apreciación del dólar frente a las restantes monedas de los países industrializados: un índice ponderado de los precios externos, convertidos a dólares, a partir de mayo de 1981 mostró tasas negativas de inflación anual. Entre esa fecha y junio de 1982 la inflación en 12 meses alcanzó una media de −2%.

29 El tema se examina con mayor detalle en Herrera y Morales (1979), Ffrench-Davis y Arellano (1981) y Lagos (1981).

30 Estos constituyen la mitad del número de entidades bancarias. No obstante su acelerado crecimiento, aún cubren sólo 10% de las colocaciones del sistema financiero.

La liberación de las tasas de interés, la eliminación de restricciones respecto de plazos de las operaciones bancarias (mínimo de 30 días) y la supresión de controles sobre el destino de los créditos tuvieron efectos de gran significación.

El equipo económico gobernante esperaba que la liberalización del mercado financiero interno, acompañada de la gradual apertura financiera al exterior, llevase a un incremento del ahorro nacional y de la calidad de la inversión, al suprimirse los subsidios existentes anteriormente y al quedar todos los usuarios del crédito sometidos a normas no discriminadas.

La realidad ha resultado ser espectacularmente distinta, y sitúa a la reforma financiera y al manejo oficial del sector externo en el corazón de la crisis económica que emergió a la superficie en 1982.

Las dos características más notorias del funcionamiento del mercado interno de capitales han sido los plazos y las tasas de interés que han prevalecido a través de siete años de vigencia de la reforma. El plazo más frecuente de los depósitos y colocaciones ha sido el de 30 días, con una merma ostensible de los fondos a plazos largos. La tasa media de interés real (descontada la inflación) fue del orden del 40 por ciento anual en el período 1975-81, abarcando un rango comprendido entre 12 por ciento y 120 por ciento[31]. Esto es, las tasas de interés reales en el mercado interno, aparte de un nivel medio notablemente elevado, han exhibido una gran variabilidad a través del tiempo. Adicionalmente, el margen de intermediación financiera (MIF = diferencia entre la tasa de préstamo y la tasa de captación de esos fondos) ha sido superior a un promedio anual de 15 puntos; ese MIF es del orden de tres veces el margen normal en otros países.

Los créditos disponibles a plazos extensos y a tasas de interés similares a las internacionales han sido, fundamentalmente, los correspondientes a préstamos externos. A éstos han tenido acceso principalmente las empresas conectadas a los bancos comerciales y a los grupos económicos que se desarrollaron vertiginosamente durante el período bajo estudio (Véase Dahse, 1979; Herrera y Morales, 1979). La notable segmentación del mercado a que ello dio lugar fue reconocida parcialmente recién luego de la emergencia de la crisis. Recién a mediados de 1982 salió a la luz pública que, por ejemplo, el principal banco del más grande de los grupos económicos tenía el 44 por ciento de sus colocaciones totales (las financiadas con fondos internos y externos) en empresas relacionadas *abiertamente* con sus directores o dueños.

Reiteradamente, a través de los siete años de vigencia de la reforma financiera, los propugnadores del modelo predijeron disminuciones de las tasas de interés reales. Con frecuencia se registraron bajas, pero que fueron de corta duración. Exclusivamente durante 1980 se produjo una baja

31 Todas las cifras sobre tasas de interés y plazos están basadas en Ffrench-Davis y Arellano (1981), y cubren un período que se inicia a mediados de 1975, luego de la liberalización de las tasas de interés bancarias.

significativa del costo financiero real que se prolongó por nueve meses. Ella estuvo asociada, por una parte, a la congelación del tipo de cambio durante todo el año, y a una tasa media de inflación interna aun superior a 30 por ciento anual. A consecuencia de ello, el costo real del crédito externo resultó negativo (−8 por ciento) para los deudores nacionales. Por otra parte, el financiamiento externo aumentó aceleradamente, elevándose a más de 7 por ciento del PIB de ese año. De esta manera, el volumen de crédito externo llegó a representar dos tercios del financiamiento bancario de origen interno (y 40 por ciento del total). Su alto volumen y su costo real negativo, a pesar de la persistente segmentación del mercado interno y externo, arrastró hacia abajo el costo del crédito de origen interno, a tasas del orden del 12 por ciento; esto es 20 puntos más que la tasa que enfrentaron las grandes empresas y bancos que lograron acceso a fondos provenientes de la banca comercial internacional.

La política oficial, a través de los siete años, esperó que el mercado libre de su intervención condujese a la igualación de las tasas de interés internas y externas, a un mercado financiero integrado, y a un funcionamiento que estimulara la inversión y su eficiencia. La realidad fue muy distinta: a) prevalecieron brechas entre tasas internas y externas superiores a 25 puntos anuales; b) en el mercado interno la brecha (MIF) entre tasas activas (préstamos) y pasivas (depósitos) fue del orden de 15 puntos; c) las tasas nominales y reales fueron muy inestables, así como las brechas mencionadas en los dos literales anteriores; d) se expandió el crédito al consumo, predominantemente de bienes prescindibles importados; e) el alto costo del crédito, su inestabilidad y el breve plazo de las operaciones (principalmente 30 días) desalentaron la inversión productiva: ¿qué inversiones no especulativas podían solventar tasas reales de interés con promedios anuales de 40 por ciento?

En definitiva, la tasa de formación de capital (inversión interna bruta como proporción del PIB) fue durante la vigencia del modelo ortodoxo menor que las cifras históricas normales, y el ahorro tuvo un comportamiento aún más deficiente. Sobre ello retornaremos en la sección III.3.

3. APERTURA INDISCRIMINADA AL EXTERIOR [32]

En el lapso bajo estudio se realizó una liberalización de las importaciones que suprimió toda selectividad en su política comercial, estableciendo un arancel uniforme de 10 por ciento para prácticamente la totalidad de las importaciones. La apertura comercial ha sido acompañada por una apertura también irrestricta frente a la inversión extranjera, y la reducción de restricciones sobre la compraventa de divisas y sobre los movimientos de capitales financieros.

32 El tema se examina en mayor detalle en Ffrench-Davis (1979a; 1979b; 1980) en lo que respecta a exportaciones, política cambiaria y liberalización de las importaciones; Herrera y Morales (1979), Zahler (1980) y Ffrench-Davis y Arellano (1981) en lo que respecta a movimientos de capitales y deuda externa; y Pinto (1981b).

Las cuentas principales del sector externo han evolucionado en forma notable, como se aprecia en el cuadro 1. Prácticamente la totalidad de las operaciones de intercambio con el exterior se expandió durante estos años, en particular en rubros de importación y exportación no tradicionales. La expansión de las importaciones ha sido más intensa, por lo cual se ha registrado un déficit comercial significativo a partir de 1978. Un fenómeno similar ha tenido lugar en la cuenta corriente (equivalente a la variación del endeudamiento neto del país), a consecuencia del efecto combinado del déficit comercial y del incremento del pago de intereses por la creciente deuda externa privada. En contraste, la balanza de pagos (equivalente en términos simplificados a la variación neta de reservas) ha mostrado excedentes apreciables, en respuesta a un notable incremento del ingreso de créditos externos entre 1977 y 1981; sólo a mediados de este último año las reservas internacionales iniciaron un persistente descenso.

El elemento central de la política de comercio exterior ha estado constituido por la rápida reducción de la protección (entonces excesiva) con que contaban los sustitutos de importaciones en septiembre de 1973. La meta del proceso de liberalización experimentó cambios significativos durante el curso de su aplicación. A comienzos de 1974 se hizo el anuncio general de una reforma arancelaria que se realizaría gradualmente en el curso de un plazo de tres años. Posteriormente, en mayo de 1974, se indicó que en 1977 ningún arancel sería superior a 60 por ciento. Luego, en 1975, se definió que el rango arancelario estaría comprendido entre 10 y 35 por ciento y que se alcanzaría, mediante sucesivos ajustes, el primer semestre de 1978. Sin embargo, las rebajas finales se anticiparon, culminando ese proceso en agosto de 1977. Tres meses después, por último, se anunció un programa de ajustes mensuales, en virtud del cual desde junio de 1979 rige un arancel uniforme de 10 por ciento para la casi totalidad de las importaciones.

Reiteradamente se señaló que el tipo de cambio real subiría a medida que se redujera la protección arancelaria efectiva. Sin embargo, al poco tiempo, el tipo de cambio se empezó a usar para reducir expectativas inflacionarias y para compensar los efectos monetarios de ingresos masivos de capitales financieros, tal como en otras experiencias en países de la región. El resultado fue que fases avanzadas de la liberalización arancelaria fueron acompañadas de intensas revaluaciones cambiarias, acentuando los efectos desustituidores y contribuyendo a un creciente déficit en cuenta corriente. En la práctica, entonces, especialmente la presencia de voluminosos movimientos de capitales permitió desviaciones significativas respecto de la supuesta compensación entre rebajas arancelarias y tipo de cambio.

Las importaciones totales, medidas en valores de poder adquisitivo constante, se han expandido en montos significativos en relación al nivel de actividad económica interna. La influencia de la política de liberalización se observa principalmente en la categoría de bienes de consumo,

Cuadro 1 — Balanza de pagos y reservas internacionales
(US$ millones de 1977)

	1974	*1976*	*1978*	*1980*	*1981*
I. SALDO CUENTA CORRIENTE	— 255,8	158,5	— 964,5	— 1.389,0	— 3.375,9
1. Saldo comercial	432,7	692,9	— 377,7	— 538,4	— 1.821,9
a) Exportaciones FOB	(2.607,3)	(2.280,2)	(2.180,9)	(3.315,7)	(2.777,0)
b) Importaciones FOB	(— 2.174,5)	(— 1.587,3)	(— 2.558,5)	(— 3.854,1)	(— 4.598,9)
2. Servicios no financieros	— 477,6	— 212,3	— 215,4	— 274,8	— 622,7
3. Servicios financieros	— 224,2	— 351,3	— 433,5	— 655,4	— 1.001,4
II. CAPITALES AUTONOMOS NETOS	264,2	214,4	1.725,2	2.230,4	3.344,3
1. Inversión extranjera directa	— 20,6	— 1,1	156,9	119,8	263,7
2. Créditos autónomos	284,8	215,5	1.568,3	2.110,6	3.080,6
III. SALDO BALANZA DE PAGOS	— 66,7	446,1	631,2	876,7	49,1
IV. RESERVAS INTERNACIONALES BRUTAS	408,8	667,5	1.245,2	2.957,4	2.683,5
Porcentaje de las importaciones del año [a]	16,7	37,4	43,3	68,3	51,9

Fuente: Cálculos basados en cifras en US$ corrientes del Banco Central, *Balanza de Pagos* y *Boletín Mensual* Nº 654, agosto de 1982. Los US$ corrientes se deflacionaron por un índice de precios externos (Ffrench-Davis, 1981), que es una suma ponderada, según su incidencia en el comercio de Chile, de los índices de precios de exportación y de las relaciones cambiarias de los Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Japón y República Federal Alemana.

a Porcentaje representado por el saldo de las reservas brutas sobre las importaciones CIF.

en particular de los no alimenticios, donde se concentra la mayoría de las "nuevas" importaciones. El valor real de las internaciones de 13 de los principales rubros de importación "no tradicional" en Chile, que en 1981 cubrieron 70 por ciento de las internaciones de bienes de consumo (incluyen, entre otros, televisores a color, autos, prendas de vestir y género, perfumes, bebidas alcohólicas, confitería, juguetes y receptores de radio), se multiplicó por doce respecto de 1970, y su valor se elevó en un monto que supera en 50 por ciento al incremento de las importaciones de combustibles y lubricantes.

Cuadro 2 — Principales importaciones de bienes de consumo: 1970, 1980, 1981 (millones de US$ de 1977)

	1970	*1980*	*1981*	*Variación Porcentual 1970-81*
— Artículos de confitería	0,2	8,2	10,5	5.150,0
— Manufactura de cuero y peletería	1,3	9,0	17,5	1.246,2
— Bebidas alcohólicas y cigarrillos	1,1	22,8	27,5	2.400,0
— Alfombras, prendas de vestir, tejidos, géneros	24,8	171,9	271,6	995,0
— Productos fotográficos y cinematográficos	8,0	17,4	25,2	215,0
— Calzado, sombreros, paraguas	2,1	24,0	43,3	1.961,9
— Instrumentos de música y óptica	4,4	18,1	28,7	552,3
— Juguetes y artículos recreo	3,5	32,0	42,4	1.111,4
— Preparados de cacao, carne, mariscos, legumbres y hortalizas	5,3	34,6	41,3	679,2
— Productos de perfumería y tocador	0,1	13,7	19,6	19.500,0
— Aparatos de televisión	0,7	49,0	66,2	9.357,1
— Receptores de radio	4,7	46,0	45,8	874,5
— Automóviles y motos	19,5	144,4	263,0	1.248,7
I. Subtotal principales	75,7	591,1	902,6	1.093,0
II Trigo, maíz y azúcar	43,6	309,9	262,1	757,3
III. Combustibles y lubricantes	118,0	666,9	689,5	484,3
IV. Otros bienes de consumo e intermedios	1.155,5	1.561,2	1.714,3	48,4
V. Equipo de transporte	157,4	317,5	395,8	151,5
VI. Otros bienes de capital	408,6	376,6	480,6	17,6
Total importaciones	*1.958,8*	*3.823,2*	*4.444,9*	*127,0*

Fuentes: Dirección Nacional de Aduanas para 1970 y categorías II, III, V y VI; registros de importación del Banco Central para el resto en 1980 y 1981.

Las exportaciones no tradicionales muestran un notorio crecimiento y diversificación según productos y mercados de destino. Su participación en el producto interno bruto (PIB) se elevó cerca de 4 puntos entre 1970 y 1980. Ello permitió que las exportaciones totales alcanzasen a 20 por ciento del PIB en este año. No obstante, se observa un notorio quiebre de la tendencia expansiva hacia fines del período. Adicionalmente, el proceso de diversificación ha mostrado una tendencia a revertirse; en efecto,

las exportaciones que prosiguen expandiéndose corresponden predominantemente a rubros intensivos en recursos naturales (Ffrench-Davis, 1979a).

Así como la sustitución de importaciones comprende una etapa "fácil" del proceso, también hay una etapa "fácil" inicial en la promoción de exportaciones de las economías ya semiindustrializadas. La expansión de las exportaciones no tradicionales de los años recientes se ubica, en general, en esta etapa. En efecto, se ha apoyado en recursos naturales ricos y en capacidades instaladas subutilizadas. La subutilización característica de procesos de sustitución de importaciones protegidas en forma excesiva se vio acentuada por la gran depresión de la demanda interna registrada en 1975-76 y su lenta recuperación. La situación descrita permitió expandir las exportaciones, sin inversiones significativas. Para la materialización de las mayores exportaciones confluyeron tres factores adicionales: por una parte, se aplicó una política cambiaria de minidevaluaciones que, no obstante movimientos contradictorios desde 1976, en combinación con la reducción fuerte del costo de la mano de obra, apoyó inicialmente las exportaciones no tradicionales; por otra, la presencia de Chile en el Pacto Andino hasta 1976 brindó un mercado ampliado para más de un tercio del aumento de las exportaciones nuevas. Por último, en combinación con los factores mencionados, la posición privilegiada otorgada a la promoción de exportaciones en el discurso oficial contribuyó a fortalecer aceleradamente la, hasta entonces, incipiente mentalidad exportadora de los sectores empresariales del país [33].

La brecha entre importaciones y exportaciones se ha agrandado persistentemente a partir de 1977. Las importaciones han crecido a una velocidad superior a la de las exportaciones no tradicionales, en tanto que el quantum de las tradicionales permaneció casi estancado. Adicionalmente, luego de gozar de términos del intercambio muy favorables durante el primer año de aplicación del modelo, éstos experimentaron un marcado deterioro que ha persistido, con altibajos, hasta la actualidad. El deterioro obedeció, principalmente, a la baja sufrida por el precio del cobre, producto tradicional que, aun después de la diversificación registrada en el período, representa alrededor de la mitad de las exportaciones [34].

Varios factores explican la brecha creciente entre importaciones y exportaciones y el deficiente comportamiento de la producción de bienes transables.

33 La política oficial incluyó una promoción activa a través de una institución pública (PRO-CHILE). Ello involucró una desviación respecto de la ortodoxia, que pretendía basar la promoción de las exportaciones exclusivamente en la liberalización de las importaciones y en el supuesto incremento compensador del tipo de cambio. A medida que el enfoque ortodoxo fue adquiriendo el control de la acción pública, PRO-CHILE perdió significación rápidamente.

34 Los antecedentes sobre déficit comercial y en cuenta corriente deben ser calificados por la presencia de diversos componentes "transitorios" del intercambio comercial. Uno de ellos corresponde a los términos del intercambio. Véase Ffrench-Davis (1980).

La política económica vigente sostiene que los recursos deben asignarse según las "ventajas comparativas" y que el juego del mercado, libre de toda interferencia estatal, logra aquel objetivo. Esta versión teórica, que constituye un extremo entre los diversos enfoques económicos existentes, implica una concepción idealizada y simplista de las "ventajas comparativas". En efecto, las "ventajas comparativas" de mercado dependen del nivel y estabilidad del tipo de cambio, del grado de actividad de la economía nacional y de la internacional, de las fluctuaciones de los precios en los mercados externos y de muchos otros factores. A su vez, las "ventajas comparativas" de mercado difieren de las sociales, debido a los desequilibrios y distorsiones característicos de las economías en desarrollo; las diferencias pueden ser notables en un país enfrentado a un violento cambio de la política económica y un sector público que abandona abruptamente su rol orientador o director de la actividad productiva. La parte más dolorosa de la liberalización aduanera se efectuó a una gran velocidad y sus efectos negativos fueron reforzados por las revaluaciones cambiarias. Acentuando su gravedad, esa política se realizó en el contexto de una demanda interna muy deprimida y un desempleo abierto notoriamente elevado. En consecuencia, el marco macroeconómico fue poco propicio para la identificación de las "ventajas comparativas" y las correspondientes oportunidades de inversión. El resultado fue un nivel notablemente bajo de inversión y de utilización de la capacidad instalada y de la fuerza de trabajo.

La recesión interna de mediados de los años setenta contribuyó a quitarle visibilidad a los efectos de la liberalización, pero también la hizo más ineficiente. Respecto de lo primero, luego de que la recesión tocó fondo en 1976, inevitablemente, tarde o temprano, debía iniciarse la recuperación del nivel de actividad económica. Dada la profundidad que alcanzó la recesión, la recuperación de la demanda y de la producción debía mostrar tasas altas, lo que efectivamente ocurrió entre 1977 y 1979. Como simultáneamente se realizaba la liberalización arancelaria, una observación superficial de los antecedentes pudo llevar a sostener que la liberalización alentó el incremento de la producción. Como se demostró en Ffrench-Davis (1980), ocurrió lo opuesto, y la imposición del libre comercio contribuyó a que la recuperación de la producción fuese permanentemente menor que la de la demanda agregada, tornándose ésta cada vez más intensiva en componentes importados. La recesión misma afectó negativamente la eficiencia del proceso de liberalización. El hecho de que el nivel de la demanda global estuviese deprimido durante los primeros años del proceso, tendió a elevar los costos medios de producción de los productores internos, haciéndoles más difícil enfrentar la competencia externa; al mismo tiempo, el exceso casi generalizado de capacidad instalada subutilizada desalentó la inversión interna.

El bajo nivel de inversión estuvo también asociado a tasas de interés internas varias veces superiores a las "normales". Tasas reales del orden de 40 por ciento entre 1976 y 1978 desalentaron la inversión y

distorsionaron los precios relativos y las "ventajas comparativas" observadas en el mercado. El nivel de inversión menor que el histórico resultó claramente insuficiente para facilitar un ajuste simétrico entre los sectores que habrían de contraerse y los que hipotéticamente deberían expandirse en respuesta a la supresión de la protección arancelaria. Como es obvio, el ajuste exigido a la estructura relativa de la producción nacional habría sido más viable con una tasa de inversión elevada.

Por último, el desempleo abierto acrecentó la brecha entre las "ventajas comparativas" de mercado y las sociales. En efecto, la existencia de un alto desempleo abierto y de un nivel anormalmente bajo de inversión ha implicado que la posibilidad de lograr una reasignación efectiva de los recursos fuese escasa; de esta manera, con frecuencia los recursos liberados quedaron desocupados. Por lo tanto, el costo de oportunidad de los recursos liberados por los sectores afectados negativamente por la apertura al exterior ha tendido a ser inferior a su costo de mercado. En consecuencia, la correspondiente *desustitución* de importaciones ha sido ineficiente en muchos casos: ha desplazado a producción nacional que, en condiciones normales, por ejemplo en lo que respecta a tasas de interés y tipo de cambio, habría podido competir con las mercaderías importadas.

El desempleo, la inversión insuficiente y la depresión de la demanda generaron un marco real sustancialmente distinto al marco teórico en que se apoya la argumentación en favor del libre comercio. No está de más señalar, sin embargo, que aún en un marco de pleno empleo, la presencia de efectos indirectos y dinámicos, y la naturaleza de la información disponible en el mercado de un país en desarrollo como Chile, dan sustento teórico y pragmático a políticas que protejan selectivamente la producción nacional y regulen activamente el mercado (Ffrench-Davis, 1979c; 1982). Ello permite aumentar tanto la eficiencia social así como el volumen de la inversión. Ni la protección excesiva ni la liberalización extrema son la solución apropiada.

Por otra parte, la escasa inversión interna resultante se ha concentrado, principalmente, en rubros intensivos en recursos naturales, tales como los rubros forestal y frutal, siendo menos significativa en las actividades intensivas en valor agregado sobre el componente natural y en "ventajas comparativas adquiribles". De hecho, los antecedentes disponibles apoyan la hipótesis de que ha sido más fácil la identificación de "ventajas comparativas" que poseen una definida base de recursos naturales. Para las restantes actividades, ellas han sido "difusas" en la práctica. Los numerosos cambios registrados en la economía chilena, la deprimida demanda interna, las elevadas tasas de interés, la inestabilidad cambiaria y la pasividad extrema del sector público han hecho difícil identificar dónde se localizan las posibles "ventajas comparativas", las que de hecho poseen un componente *adquirible* que resulta determinante no sólo de los costos sociales de producción sino también de los de mercado. Ello ha representado uno de los factores que explican la baja tasa de inversión interna.

Indudablemente, el fenómeno fue agravado por la congelación del tipo de cambio en 1979 y la pronunciada apreciación real que experimentó en los años siguientes. Incluso aquellas exportaciones basadas en recursos naturales más valiosos, como las frutas, fueron afectadas por el deterioro cambiario. La adopción irrestricta del "enfoque monetario de la balanza de pagos" y la creencia en un "ajuste automático" resultó perjudicial, incluso, para uno de los escasos éxitos efectivos que podía exhibir la política económica en sus nueve años de aplicación.

En definitiva, el mensaje reasignador de la liberalización del intercambio comercial ha sido más claro para los sectores que debieron contraerse que para los susceptibles de expandirse. Ello refleja la disociación con la realidad de los países en desarrollo de la teoría de las "ventajas comparativas" en su concepción ortodoxa (Ffrench-Davis, 1982). En su versión más simple descansó el modelo económico.

El crecimiento más acelerado de las importaciones que de las exportaciones ha sido un factor determinante del deterioro exhibido por el saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos. Este se ha cubierto con crecientes ingresos de capital extranjero.

En los primeros años, el gobierno esperaba un vigoroso ingreso de inversiones extranjeras directas (IED), en respuesta al "ambiente económico y político" que ofrecía y a las normas notablemente favorables establecidas por el nuevo estatuto para la inversión extranjera (Decreto 600). Se esperaba que la inversión extranjera aprovechase las "ventajas comparativas", antes reprimidas, que el modelo estaba liberando y que contribuyese en forma determinante a un rápido desarrollo. De hecho, sin embargo, la IED respondió de manera insatisfactoria para las expectativas del equipo económico. Hubo compromisos de eventual inversión de voluminosos montos, pero su concreción ha resultado lenta (véase Lahera, 1981 y Vignolo, 1980). Por otra parte, una proporción apreciable de los ingresos ha correspondido a dos rubros que no involucran creación directa de capacidad productiva. Una corresponde al capital aportado por sucursales de entidades bancarias transnacionales, y el otro a la compra de activos productivos o paquetes de acciones.

En contraste, el acceso a capital financiero en los mercados internacionales privados ha constituido la fuente predominante de financiación del creciente déficit en cuenta corriente. Su principal destinatario ha sido el sector privado, captando una proporción que se incrementó a través del período hasta constituir más del 85 por ciento de los flujos netos a fines del decenio. Entre los países en desarrollo importadores de petróleo, deudores de los bancos transnacionales, según el monto de su deuda, Chile se situó sólo detrás de Brasil, México, Argentina y Corea; todos estos países poseen economías y poblaciones proporcionalmente mayores que las de Chile.

Como es sabido, durante buena parte de los años setenta las tasas de interés reales fueron bajas y el acceso a los fondos en los mercados internacionales de capitales privados fue expedito. Ambas características

contribuyeron a crear en el equipo económico, y en muchos otros círculos a través del mundo, la opinión de que endeudarse era "un buen negocio" y que si los países lo hacían a través del sector privado habría seguridad de que los fondos serían invertidos eficientemente. De esa manera, no habría problemas para servir la deuda.

De nuevo, la realidad resultó distinta a lo previsto por los propugnadores del modelo. Una proporción significativa del crédito externo se destinó al consumo. El voluminoso ingreso de fondos, a su vez, contribuyó a promover y hacer viable, en el corto plazo, la excesiva liberalización de las importaciones y la apreciación cambiaria. En efecto, de haber sido menor la disponibilidad de crédito externo, el gobierno se habría visto obligado a moderar la liberalización arancelaria y/o el atraso cambiario. De hecho, la disponibilidad de créditos con que contó Chile fue muy amplia y mayor que la que podía absorber productivamente. Después de un incremento moderado de la deuda en 1977-79, se aceleró en 1980 y creció espectacularmente en 1981, incrementándose cerca de 35 por ciento en este último año. A diferencia de otros países, que canalizaron los fondos externos hacia la inversión, en Chile, en vez de tener un proceso de "crecimiento económico promovido por la deuda", se tuvo un "déficit en cuenta corriente promovido por la deuda", con un impacto negativo sobre la producción nacional, derivado de la inundación del mercado interno por importaciones y del desaliento de las exportaciones. Por último, las condiciones externas también cambiaron hacia fines del período: las tasas reales de interés se elevaron abruptamente y el acceso expedito a los fondos se tornó más difícil en 1981-82.

El experimento en esta área culminó a mediados de 1982 con la devaluación abrupta del tipo de cambio, luego de pasar por algunos meses de costoso e ineficiente "ajuste automático" (Arellano y Cortázar, 1982).

III. PRODUCCION, DISTRIBUCION E INVERSION

En esta sección nos proponemos efectuar un estudio sucinto de los resultados obtenidos en tres ámbitos diferentes. En primer lugar, qué ha acontecido con el producto interno bruto y sus principales componentes. Luego, de qué manera se han repartido los frutos y los costos de la aplicación del modelo. Por último, en qué grado el comportamiento de la economía ha estado generando nueva capacidad productiva y mayores corrientes de ahorro. Los antecedentes presentados muestran que a) el "crecimiento" ha sido predominantemente ficticio; b) los limitados beneficios han sido recibidos por una minoría y elevados costos han castigado a la mayoría, registrándose un grave deterioro de la distribución del ingreso y el patrimonio, y c) la tasa de formación bruta de capital ha sido significativamente menor que la histórica.

I. LA PRODUCCION GLOBAL Y SU COMPOSICION

Las cuentas nacionales, que miden la evolución del PIB y su composición, muestran un "crecimiento" elevado entre 1976 y 1981. Existen dudas sobre la calidad de esas cifras. Aquí, sin embargo, nos limitaremos a usar esos antecedentes oficiales. Estos, examinados con mayor cuidado, demuestran que el crecimiento global ha sido muy bajo, y que su composición denota una gran vulnerabilidad de la economía chilena.

En primer lugar, la aplicación del modelo no se inició en 1976, sino que se pone en ejecución, aun cuando en forma parcial, en 1973 (véase nota 5). En segundo lugar, en 1975 se registró una notable recesión de la economía nacional que multiplicó aproximadamente por tres los efectos depresivos llegados desde el mercado internacional. El resultado interno fue una disminución del PIB de 13 por ciento [35]. En consecuencia, medir la evolución económica a partir de ese punto depresivo muestra un "crecimiento" que en la realidad es simplemente una *recuperación* de los niveles anteriores; en tanto que 1976-80 arroja una tasa de aumento por habitante de 6,6 por ciento anual, el período 1974-80 da una de 2,0 por ciento. Es obvio que mientras mayor hubiese sido la recesión de 1975, más intensa podría haber sido la recuperación. Por consiguiente, cuanto mayor la pérdida de producción a causa de la recesión, más elevado aparecería el "crecimiento" si se omite considerar el período de recesión y se empieza a medir aquél a partir del punto más bajo.

Paradójicamente, la recesión interna fue "útil" en varios sentidos a los ejecutores del modelo. Primero, les permitió mostrar "crecimiento", con amplia difusión en medios de comunicación nacionales y extranjeros. De allí surgió la imagen, errónea, de que Chile crecía vigorosamente, y crecería persistentemente a tasas del orden de 8 por ciento por año [36], al margen de lo que aconteciese en el resto del mundo. Segundo, pudo mostrar que el empleo "mejoraba", pero después de que la tasa de desocupación se había elevado desde 6 por ciento a 20 por ciento, olvidándose del punto de partida [37]. Tercero, al nivel más político, luego de una recesión intensa, en un marco autoritario que permitió la mantención de la política monetarista-ortodoxa, la recuperación posterior posibilitó cierta sensación de alivio para empresarios y trabajadores.

El cuadro se torna más desfavorable para el modelo cuando se desagrega la composición del producto interno bruto. Ello se realiza en el cuadro 3. En primer lugar, el endeudamiento externo y su costo se elevaron, en especial en el bienio 1980-81. Cerca de un quinto del "crecimiento" por habitante contabilizado entre 1974 y 1981 correspondió a

35 La recesión tuvo un componente externo asociado al deterioro de los términos del intercambio. El efecto directo de éste (que fue negativo) ya fue descontado de las cifras dadas en el texto.

36 Véanse, por ejemplo, las ilustrativas citas recopiladas en Foxley (1980), pp. 5-6.

37 Adicionalmente, durante un prolongado período (1976-78) las cifras oficiales sobreestimaron en forma creciente el número de ocupados. Véase Meller, Cortázar y Marshall (1979).

pagos de intereses y utilidades al exterior; por lo tanto, la expansión del producto nacional resultó inferior a la del PIB por ese concepto. En segundo lugar, dos sectores de gran "dinamismo" en su aporte al PIB fueron el valor agregado por *la comercialización de productos importados* y *los servicios financieros*. Esto es, dos sectores ligados a la esencia del modelo, que exhiben una espectacular tasa acumulativa de expansión del orden de 13 por ciento anual, como la muestra el cuadro 3. El primer sector se expandió en virtud del incremento acelerado de las importaciones de bienes de consumo y otros. Como se expuso en la sección II, éstos no se financiaron principalmente con mayores exportaciones, sino que con un incremento de los créditos de la banca comercial internacional. Esa fuente de "dinamismo" era insostenible en una economía sin un sustento productivo real. La segunda fuente de "dinamismo" se asoció a la reforma financiera y obedeció en proporción significativa a la brecha o MIF entre las tasas de interés de depósito (o captación) y préstamo y a la transferencia en Chile de créditos obtenidos en el exterior. Como se señaló en la sección II, el MIF ha sido desmesuradamente elevado, aumentando el costo del financiamiento. Así, el "dinamismo" de este sector dependía de un factor anormal y perjudicial para las actividades productivas y para la inversión.

Es indudable que los dos rubros contienen, por la distorsión que involucran para la economía nacional, una dosis apreciable de artificialidad. Entonces, resulta muy significativo que el resto del valor agregado por habitante, que en 1974 constituía el 91 por ciento del producto nacional bruto, haya permanecido virtualmente estancado, como se aprecia en la columna 4 del cuadro 3 [38].

Cuadro 3 — Evolución del PIB y su composición (tasas % de variación anual)

	Total		*Por habitante*	
	1974-80 (1)	*1974-81* (2)	*1974-80* (3)	*1974-81* (4)
1. Producto interno bruto	3,8	4,0	2,0	2,2
2. Producto nacional bruto	3,4	3,6	1,7	1,8
3. Valor agregado				
a) Comercialización importaciones	15,5	16,2	13,5	14,2
b) Servicios financieros	14,5	13,6	12,6	11,8
4. Producto nacional bruto excluido el valor agregado en 3	*1,9*	*1,9*	*0,2*	*0,2*

Fuente: Cálculos basados en cifras oficiales de *Cuentas Nacionales*, 1960-81, en pesos de 1977. Las líneas 1 y 2 se refieren al gasto de producto bruto. Las cifras de 1981 son provisionales.

38 El valor agregado en la comercialización de bienes nacionales también creció más aceleradamente que la producción de bienes. Si también se excluye el valor agregado en ese comercio, la tasa acumulativa de variación anual del restante PIB por habitante, entre 1974 y 1981, es 0,0%.

A ello cabe agregar la baja del PIB superior al 13 por ciento en 1982, en tanto que América Latina, en su conjunto, tendría una caída de 1 por ciento.

Dentro de ese contexto, el deterioro registrado por la producción industrial ya no llama tanto la atención, aun cuando todavía es peor que el desempeño del mencionado 91 por ciento del PNB. El cuadro 4 muestra que la producción industrial *decreció* a una tasa media anual del orden de 0,5 por ciento per cápita; ello contrasta con la expansión que muestran el resto del mundo en desarrollo y los países industrializados (línea 2). El conjunto de los países en desarrollo exhibe índices de producción que superan largamente al de Chile. En promedio, durante el período 1974-81 lograron un nivel anual de producción 27 por ciento superior al de 1973, en tanto que Chile alcanzó uno apenas 8 por ciento inferior al de ese año; el comportamiento deficiente de la producción manufacturera se observa en cada uno de los años del período bajo estudio, como lo demuestra el cuadro 4.

Cuadro 4 — Producción de la industria manufacturera: Chile y la economía mundial (1973 = 100)

	1974	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*	*1979*	*1980*	*1981*	*Nivel medio 1974-81*
1. Valor agregado por habitante									
— Chile	95,8	70,2	73,2	78,1	83,8	89,0	92,9	93,7	84,6
2. Valor agregado total									
— Chile	97,4	72,6	77,0	83,5	91,3	98,5	104,6	107,3	91,5
— Países en desarrollo	106,3	108,1	116,6	125,1	133,0	138,5	143,9	143,6	126,9
— Países industrializados	100,1	91,8	100,1	103,6	107,8	113,1	112,1	112,7	105,2

Fuentes: Chile, cálculos basados en Banco Central, *Cuentas Nacionales de Chile*, 1960-80. Países en desarrollo e industrializados, Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, agosto de 1982.

El sector industrial chileno también experimentó la recesión de 1975 en forma más intensa que el resto de la economía nacional, bajando la producción 28 por ciento en un año. Por supuesto, entonces, la recuperación posterior fue sustancial, dando pábulo de nuevo a los propugnadores del modelo a sostener que la industria manufacturera estaba "creciendo" apoyada por la liberalización de las importaciones. Como ya se expuso, ocurrió lo contrario: la excesiva liberalización repercutió negativa-

mente sobre la industria y sus efectos se transmitieron a sectores como la agricultura [39].

2. CONCENTRACION DEL INGRESO Y LA RIQUEZA

La gran mayoría de los indicadores muestra un deterioro de la distribución del ingreso y del patrimonio. Aquí haremos un breve recuento de indicadores de ingreso salarial y pensiones, empleo, consumo, mortalidad infantil y propiedad.

En el cuadro 5 se aprecia la evolución de algunos indicadores de ingresos de los asalariados activos y pasivos. Todos ellos indican un comportamiento regresivo. Las remuneraciones, en el período 1974-81, alcanzaron apenas a tres cuartos del nivel logrado en 1970. Luego de un descenso violento en 1973 y 1974, las remuneraciones reales iniciaron cierta recuperación en 1977, sin haber recobrado aún en 1981 el nivel alcanzado once años antes [40]. Factores determinantes, aunque no exclusivos del deterioro de los ingresos de los asalariados, fueron la represión sindical, las políticas oficiales de reajustes ligadas al índice oficial de inflación y el alto nivel de desocupación. Las pensiones recibidas por los trabajadores retirados y las asignaciones pagadas por la seguridad social por las cargas de los asalariados (cónyuge e hijos que no trabajan) experimentaron también un deterioro pronunciado, como se observa en las columnas 2 y 3 [41].

Por último, como paliativo de la expansión de la cesantía, el gobierno estableció en 1975 un programa de emergencia, llamado empleo mínimo (PEM); sus miembros desempeñan labores principalmente en municipalidades e instituciones públicas (Aldunate, 1980). En 1981 representaban cerca de un 5 por ciento de la población ocupada y su remuneración era equivalente a un tercio del salario mínimo vigente en 1970.

La situación de empleo también muestra un deterioro notable. A pesar de cierta mejora registrada entre 1976 y 1981, en este año el desempleo abierto más que duplicaba la tasa de 1970. Y si se incluye a los trabajadores del PEM, la tasa de desocupación triplica a la del año de referencia (cuadro 5, col. 7). Con la crisis emergida en 1982, en agosto-octubre de este año el desempleo abierto se había elevado en Santiago a un 25 por ciento de la fuerza de trabajo (sin incluir el PEM).

---

39 Resulta notable, y ello corrobora el análisis del texto, que la participación en el PIB de los "bienes y servicios comerciables internacionalmente" haya disminuido desde 41% a 36% entre 1974 y 1981. Véase *Cuentas Nacionales*, cuadro 48.

40 Nótese que 1970 se toma como un punto de referencia "normal". 1971 es muy superior y 1972 algo menor que 1970. Véase Cortázar (1982). El índice de sueldos y salarios con que se cuenta, calculado por el INE, no comprende a empresas con menos de 20 trabajadores ni asalariados agrícolas ni trabajadores del PEM.

41 En 1973 se igualaron las asignaciones familiares pagadas a obreros y a empleados. La igualación se hizo "por abajo", de manera que todas descendieron, aunque en menor proporción las de los obreros: el poder adquisitivo de éstas era en 1981 menor que en 1970 en alrededor de un quinto.

Cuadro 5 — Indicadores de distribución del ingreso y desocupación

	Ingresos (1970 = 100)				*Desempleo (%)*		
	Remuneración media (1)	*Pensión media (2)*	*Asignación familiar media (3)*	*PEM (%) (4)*	*Abierto (5)*	*PEM (6)*	*Total (7)*
1970	100,0	100,0	100,0	—	5,7	—	5,7
1974	65,0	59,3	69,5	—	9,2	—	9,2
1976	64,9	56,3	61,8	80,5	14,4	5,4	19,8
1978	76,0	67,0	56,0	45,5	13,6	4,3	17,9
1980	89,3	82,8	54,4	37,6	12,0	5,3	17,3
1981	97,4	n. d.	54,0	32,1	10,8	4,8	15,6
1974 - 81	76,1	67,1 [a]	59,3	48,8 [b]	12,6	4,9 [b]	16,6

Fuentes: Cortázar (1982) para las columnas (1) a (3). La columna (4) indica el ingreso en efectivo de los trabajadores del empleo mínimo como porcentaje del salario mínimo vigente en 1970. Todas las cifras en pesos corrientes han sido deflactadas por el índice de precios al consumidor corregido (Cortázar y Marshall, 1980) hasta 1978 y por el índice oficial los años posteriores. Las columnas (5) a (7) están basadas en estimaciones de ODEPLAN, *Exposición de la Hacienda Pública*, 1982, y Ministerio del Interior, División Social. Las cifras de 1981 son provisionales.

a Promedio 1974-81, suponiendo 1981 igual a 1980.

b Promedio 1976-81.

El deterioro de los salarios reales y del empleo se manifiesta en la distribución del consumo de la población, clasificada según estratos de ingresos. Los escasos antecedentes disponibles corresponden a 1969 y 1978 [42]. Divididos los hogares en cinco quintiles, se observa que el más pobre redujo su consumo en 31 por ciento entre ambas observaciones; el segundo y tercer quintiles perdieron 20 por ciento y 12 por ciento, respectivamente. En cambio, el quintil de mayores ingresos concentró la contrapartida del deterioro de la posición de los otros grupos.

Hay un indicador importante que muestra una mejoría apreciable durante el lapso bajo estudio. Se trata de la tasa de mortalidad infantil. A pesar del deterioro de la situación de empleo y de distribución del ingreso, el descenso de la tasa de mortalidad infantil continúa la tendencia positiviva exhibida en el período 1962-73 [43]. En el período actual están presentes la tendencia a una menor tasa de natalidad, la concentración de nacimientos en paridades más favorables y la mejoría en el nivel de instrucción de la madre. Estos factores, sin embargo, también estaban presentes con anterioridad. El principal factor compensador del impacto negativo del deterioro de la situación económica de la mayor parte de la

42 Información basada en encuestas de presupuestos familiares efectuadas en Santiago por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Véase Cortázar (1982).

43 La tasa de mortalidad infantil descendió desde 65,8‰ en 1973 a 37,9‰ en 1979. En los inicios de los años sesenta era 110‰ y en 1969 se situó en 83‰.

población después de 1973 parece estar asociado al énfasis puesto por el Servicio Nacional de Salud en el sector materno-infantil y a los programas de nutrición dirigidos a lactantes y desnutridos (Raczynski y Oyarzo, 1981).

A diferencia de este rubro específico, como se expuso en la Sección I, el gasto social total del sector público (educación, salud, seguridad social y vivienda) disminuyó entre 1970 y 1979, cayendo 17 por ciento por habitante (Marshall, 1981). No obstante, como el gasto total descendió aún en mayor proporción, pasó a ocupar un porcentaje más alto del presupuesto público.

La distribución de los activos y del patrimonio también experimentó una aguda concentración. Este fenómeno estuvo asociado a los a) cambios registrados en las remuneraciones y empleo, b) a la privatización de empresas públicas, c) al impacto de la recesión sobre los empresarios independientes (de los principales grupos económicos), en combinación con el peculiar funcionamiento que exhibió el mercado de capitales.

Es indudable que el deterioro ocurrido en el empleo y en los ingresos de los trabajadores ha impactado sobre la distribución del gasto y del patrimonio. Adicionalmente, los trabajadores de mayores ingresos experimentaron un espectacular mejoramiento, incrementándose la dispersión entre ingresos altos y los medios y bajos. Pero la concentración también fue alimentada por otros componentes del modelo económico. Como se expuso en la sección II, numerosas empresas en poder del sector público fueron privatizadas en forma apresurada. Ello se realizó en una economía en recesión y con altas tasas de interés. Sólo un reducido segmento del sector privado pudo acceder a su propiedad, y a precios muy favorables para los adquirientes. Por último, la situación de recesión también golpeó a numerosos empresarios privados, que no tenían un acceso privilegiado al crédito interno o al externo. Así, muchos de estos empresarios se vieron obligados a vender sus empresas o derechos en ellas a los mismos grupos económicos que adquirieron las empresas públicas privatizadas. Adicionalmente, el acceso al crédito externo involucró otra fuente de concentración. El significó, aparte del poder de compra que otorgaba, una ganancia de capital correspondiente a la diferencia entre las tasas internas y externas de interés: en el período 1975-81 alcanzó una media de 25 puntos anuales (véase la sección II) [44].

Los antecedentes disponibles muestran la notable concentración del patrimonio, con dos grupos desprendiéndose nítidamente del resto. A fines de 1978 los dos principales grupos económicos controlaban empresas que representaban alrededor de 50 por ciento del patrimonio de las sociedades anónimas registradas en las bolsas de comercio de Santiago y Valparaíso, cifra notablemente mayor que en 1970 (Herrera y Morales,

44 Zahler (1980, cuadro 14) calcula que la transferencia en favor de deudores privados, por concepto de diferenciales de interés, habría sido cercana a US$ 1.500 millones entre 1976 y mediados de 1979.

1979, p. 148). Antecedentes sobre las 250 empresas privadas nacionales y extranjeras más grandes de Chile indican que esos dos grupos controlaban a lo menos un 37 por ciento del patrimonio de éstas en 1978 (Dahse, 1979). El proceso de concentración continuó aceleradamente durante los años siguientes. Así lo comprueban estudios más actualizados, que indican que entre 1978 y 1980 el patrimonio de las empresas controladas por los dos principales grupos se había duplicado en valores de poder adquisitivo constante (Dahse, 1982). Información más reciente *(Bolsa de Comercio,* para junio de 1982), sobre distribución de la propiedad accionaria de 177 sociedades anónimas "abiertas", indicaba que los 10 principales accionistas de cada una controlaban directamente, en promedio, el 72 por ciento del capital. Estos antecedentes no comprenden información sobre el entrelazamiento entre los accionistas principales que a veces pertenecen a un mismo grupo económico.

Finalmente, hay un factor más reciente que ilustra el sesgo del modelo en favor de la concentración. La reforma previsional, junto con provocar una pérdida de ingresos al sector público, traspasará un volumen apreciable de fondos a financieras previsionales privadas. Se estima que en el lapso de seis años las Administradoras de Fondos Previsionales (AFP) captarían fondos equivalentes a 10 por ciento del PIB. Según la información acumulada a la fecha, casi la totalidad de las AFP han sido organizadas por los grupos económicos que controlan el 71 por ciento del capital y reservas del sistema financiero privado (Arellano, 1981; Dahse, 1979). Las AFP, formadas por los dos grupos principales, han concentrado tres cuartas partes de los depósitos captados (Cortázar, 1982). Durante su primer año de vida, la reforma previsional constituyó otro factor de concentración y de oxígeno para los grupos económicos, a expensas de la gran mayoría de los chilenos.

3. EL NEXO CON EL FUTURO

La conexión con el futuro, en el campo económico, pasa por el ahorro y la inversión[45]. Los propugnadores del modelo pretendían que éste lograse un incremento sustancial del ahorro, de la inversión y de eficiencia. La privatización de los medios de producción, la pasivización y/o desmantelamiento del sector público y la liberalización de los mercados debían lograr aquellos objetivos. La reforma financiera y la apertura al exterior constituían dos políticas claves en la estrategia adoptada.

45 Hay muchas otras conexiones con el futuro que aquí no se examinan. Entre ellas cabe mencionar el impacto que el modelo pueda haber tenido sobre la capacidad de absorción y adaptación de tecnología; el grado de creatividad del sistema de educación técnica y universitaria; el desarrollo cultural nacional; los canales de participación, que sirvan de base a estrategias de desarrollo que respondan al consenso nacional; el dinamismo y eficiencia de la función estatal promotora del desarrollo.

El análisis precedente ha demostrado que los resultados fueron negativos en lo que se refiere a la producción. Sin embargo, ello podría ser compatible con un vigoroso proceso de inversión de larga maduración. Desafortunadamente para el futuro de Chile, lo opuesto se acerca más a la realidad. En cada uno de los años comprendidos entre 1974 y 1980, la tasa de inversión bruta fue inferior a la tasa registrada en cada uno de los años sesenta [46]; y en 1981 era menor que en 1970. Paralelamente, una proporción inferior de esa inversión fue financiada con el ahorro nacional; en 1970 cerca del 90 por ciento se cubrió con ahorro nacional, en tanto que en 1978-81 apenas alrededor de la mitad provino de esa fuente. El fuerte incremento en la desigualdad de los patrimonios e ingresos, que se ha registrado en estos años, aparentemente se ha expresado en una notoria diferenciación de estilos de vida más que en mayores niveles de ahorro destinado a la inversión productiva; ello lo atestigua la baja ocurrida en la tasa de ahorro nacional, tanto respecto de 1970 como de 1973.

Como en toda experiencia práctica, la aplicación del modelo ortodoxo registra logros y fracasos. El balance neto que emerge de nuestro análisis, y de investigaciones llevadas a cabo por diversos autores en las difíciles condiciones vigentes en Chile, resulta negativo, sin lugar a dudas, tanto desde un punto de vista social como del puramente económico. Frente a éxitos como la expansión de las exportaciones no tradicionales y la reducción de la inflación se constatan fracasos notorios o resultados mediocres en numerosas otras áreas.

IV. ENSEÑANZAS DEL EXPERIMENTO MONETARISTA

En años recientes el monetarismo ortodoxo logró situarse en la ofensiva en diversos países y conquistó una posición hegemónica en varios centros académicos a través de países industrializados y en desarrollo. No obstante, su aplicación práctica en el período de postguerra en general ha sido limitada y por períodos breves. El caso de Chile, como se señaló, posee gran significación por la profundidad, cobertura y continuidad con que se aplicó el modelo monetarista ortodoxo. El marco político que permitió su imposición le otorgó, además, gran autonomía a sus propugnadores. Ello le imprime a este caso, propiamente, el carácter de un "experimento".

El marco externo imperante durante los años de vigencia del modelo comprendió, por una parte, rasgos desfavorables para la economía chilena, que condicionaron el éxito del modelo. En particular cabe mencionar el bajo precio del cobre imperante durante la mayoría de los nueve años estudiados. Por otra parte, sin embargo, el marco externo también com-

46 Cifras oficiales, según las Cuentas Nacionales nuevas, referidas a la formación bruta de capital fijo como proporción del PIB.

prendió rasgos que facilitaron la operación y permanencia del modelo. Entre ellos cabe destacar que, desde 1977, Chile contó con un acceso expedito a capitales financieros externos, que le permitieron, hasta 1981, compensar con creces la pérdida de ingresos provocada por el deterioro de los términos del intercambio [47].

La permanente ortodoxización del modelo, que tuvo lugar desde 1974, enfrentó su primer traspié en 1981, y en 1982 ha sufrido varios "retrocesos" importantes [48]. Ellos están asociados a la crisis interna que emergió en 1981-82 con una virulencia inusitada y que se propagó a prácticamente todos los sectores y grupos en la economía nacional. Hacia septiembre de 1982 se preveía una baja anual del PIB del orden de 13 a 15 por ciento, la producción industrial había descendido 20 por ciento y la construcción cerca de 50 por ciento, el desempleo abierto afectaba a uno de cuatro trabajadores. Estos y otros indicadores muestran un deterioro sustancial respecto de los ya deficientes niveles alcanzados en 1981, que se han analizado a través de este estudio; la recesión interna ha sido reforzada por la situación deprimida de la economía mundial, pero ésta constituye sólo una fracción del problema generalizado que enfrenta la economía chilena.

Los problemas presentes en el aparato productivo están estrechamente asociados al funcionamiento del sistema financiero y a la apertura indiscriminada al exterior. El modelo le concedió un rol protagónico a la reforma financiera, como se expuso en la sección II. De hecho, el sistema financiero se transformó en el centro de decisión dominante de la economía chilena. En 1982 resultaba evidente que el endeudamiento de las empresas (y de las personas naturales) constituía un factor de estrangulamiento de su actividad, que crecía aceleradamente debido a las altas tasas de interés vigentes, en tanto que los ingresos de operación de las empresas descendían a consecuencia de la recesión interna. La reforma financiera y la apertura a los movimientos de capitales extranjeros constituyó, primero, un factor determinante de la concentración del patrimonio y un desestímulo para la inversión productiva nacional. Luego, hacia fines del período bajo estudio, dejó de manifiesto la vulnerabilidad adicional que había introducido a la economía nacional y la disfuncionalidad para el desarrollo económico que involucró el "financierismo" desenfrenado a que dio lugar.

47 El costo de la deuda y el impacto de la inflación mundial sobre el valor real de ella se examinan en Ffrench-Davis y Arellano (1981).

48 Cabe mencionar el establecimiento de un tipo de cambio preferencial para que los deudores privados paguen a sus acreedores externos, la reintroducción de controles al acceso cambiario y la "compra" por parte del Banco Central de las deudas morosas (cartera vencida) en los bancos privados; éstas últimas se habían elevado a más del 50% del capital y reservas de los bancos privados nacionales a mediados de 1982, fecha en la cual el Banco Central adoptó la decisión mencionada. Hacia octubre, la cartera vencida más la vendida al Banco Central sigue acumulándose velozmente; en varios bancos se duplicó respecto de junio.

Los resultados registrados efectivamente obedecen tanto a características intrínsecas del modelo como a errores en su ejecución. Por ejemplo, la congelación del tipo de cambio a $ 39 por dólar no es intrínseco del modelo; éste era compatible con una tasa fija mayor y/o con una tasa libre, como la que se implantó en agosto de 1982 por un breve lapso. Pero, dado el modelo, en ausencia de la congelación del tipo de cambio, no se habría logrado la reducción de la inflación alcanzada en 1981 [49], y ello constituyó el objetivo prioritario del equipo económico oficial en el momento en que se concretó la congelación cambiaria.

Otros son los componentes intrínsecos del modelo, que se ubican en tres áreas. Los tres constituyen pilares del monetarismo ortodoxo. Se refieren a) a su creencia en que la privatización y la supresión de la intervención estatal conducen rápidamente a mercados integrados, flexibles y bien informados y generan espontáneamente un desarrollo dinámico; b) que los procesos de ajuste son estabilizadores y que se caracterizan por su rapidez, y c) que la "competencia", aunque sea entre desiguales, conduce a un mayor bienestar para la mayoría. Los tres supuestos se han probado falsos en el experimento que se analiza.

En primer lugar, el establecimiento de políticas económicas indirectas y "neutras" se aplicó en un marco de "competencia" entre desiguales; ello dio lugar a una intensificación de las diferencias. Adicionalmente, en varias instancias decisivas la "neutralidad" se quebró, de manera que instituciones como las cooperativas y un sistema de ahorro mixto (SINAP) fueron discriminados. La restricción de la actividad sindical representó el ejemplo de mayor fuente de acentuación de la desigualdad entre "ofertantes" y "demandantes". Como se demostró, la concentración del ingreso y del patrimonio fue espectacular. Segundo, la lentitud de los procesos de ajuste tiene costos sustanciales, tanto por la ineficiente subutilización de recursos como por el desaliento que suele involucrar para la formación de capital. El enfoque monetario-ortodoxo, por ser estático y no valorizar el hecho que para llegar al largo plazo es preciso transitar por una sucesión de cortos plazos, ignora estos costos. Tercero, aun cuando un intervencionismo errado puede acentuar la segmentación y heterogeneidad estructural de los mercados, la opción alternativa extrema, consistente en el desmantelamiento de la acción estatal y la privatización indiscriminada de los medios de producción, no conduce a una rápida integración y flexibilidad de los mercados; estos problemas son característicos del subdesarrollo. En consecuencia, el contexto macroeconómico resultante no es propicio para la coexistencia de la trilogía de crecimiento, equidad y autonomía nacional; los tres son ingredientes básicos de un proyecto nacional de desarrollo. La superación de estos problemas exige un rol

49 La congelación del tipo de cambio obedeció, en parte, a una variante del modelo monetarista ortodoxo, que consiste en el "enfoque monetario de la balanza de pagos" y su secuela de política monetaria neutra. Paradójicamente, a pesar de su notable extremismo, este enfoque constituyó la "verdad irrefutable" para el oficialismo y para la mayoría de los medios de comunicación durante casi tres años. Hoy ya no lo es.

activo del Estado, sometido a normas estrictas de eficiencia, que actúe como rector del proceso de desarrollo.

En síntesis, el experimento monetarista no ha sido exitoso ni en lo social ni en lo productivo. Ha generado una sociedad con una acrecentada desigualdad en numerosos frentes y un predominio del "economicismo" por sobre las otras actividades humanas. Ha profundizado el problema del desempleo en forma notable. Ha desestimulado la inversión y, en general, ha privilegiado las tendencias especulativas y financieristas en desmedro de las actividades proclives al incremento de la productividad y de la capitalización nacional. Ha intensificado la vulnerabilidad frente al exterior, como lo atestigua en forma indesmentible la mayor fuerza que la recesión adquirió en la economía chilena en comparación con la internacional. En suma, un experimento fracasado, que en la tradición democrática de Chile no habría podido llevarse a cabo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALDUNATE, J. y RUIZ-TAGLE J. (1980), "El empleo mínimo", *Revista Mensaje* Nº 289.

ARELLANO, J. P. (1980), "Sistemas alternativos de seguridad social: un análisis de la experiencia chilena", *Colección Estudios* CIEPLAN 4, noviembre.

ARELLANO, J. P. (1981), "Elementos para un análisis de la reforma previsional chilena", *Colección Estudios* CIEPLAN 6, diciembre.

ARELLANO, J. P. y CORTÁZAR R. (1982), "Del milagro a la crisis: algunas reflexiones sobre el momento económico", *Colección Estudios* CIEPLAN 8, julio.

BANCO CENTRAL DE CHILE, *Boletín Mensual.*

BANCO CENTRAL DE CHILE, *Cuentas nacionales de Chile, 1960-80.*

BANCO CENTRAL DE CHILE, *Estudios monetarios* Nos. IV a VII.

BITAR, S. (1979), *Transición, socialismo y democracia: la experiencia chilena,* México, Siglo XXI.

BOENNINGER, E. (1979), "Constitución y orden económico", *Revista Mensaje* Nº 281.

BRUNNER, J. J. (1981), *La cultura autoritaria en Chile,* FLACSO, Santiago.

CAMPERO, G. y VALENZUELA J. (1981), "El movimiento sindical chileno en el capitalismo autoritario", ILT-Academia de Humanismo Cristiano/IPET, Santiago, diciembre.

CERRI, R. (1979), "La centralización y concentración patrimonial en Chile", Tesis de grado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile.

CIEPLAN, varios autores (1982), *Modelo económico chileno: trayectoria de una crítica,* Ed. Aconcagua, Santiago.

CÍRCULO DE ECONOMÍA (1980), *Seminario sobre políticas económicas para el desarrollo y la igualdad,* varios autores, Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, junio.

CORTÁZAR, R. (1982), "Desempleo, pobreza y distribución: Chile, 1970-1981", *Apuntes* CIEPLAN Nº 34, junio

CORTÁZAR, R. y MARSHALL, J. (1980), "Indice de precios al consumidor en Chile: 1970-1978", *Colección Estudios* CIEPLAN 4, noviembre.

CRISPI, J. (1980), "El agro chileno después de 1973: expansión capitalista y campenización pauperizante", trabajo presentado a la Conferencia sobre "Seis años de gobierno militar en Chile", organizado por el Wilson Center, Washington D.C., mayo.

DAHSE, F. (1979), *Mapa de la extrema riqueza. Los grupos económicos y el proceso de concentración de capitales*, Santiago, Ed. Aconcagua.

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, *Comentarios sobre la situación económica*, publicación semestral, Universidad de Chile.

DIPRES (1978), *Somos realmente independientes gracias al esfuerzo de todos los chilenos*, Santiago, Ministerio de Hacienda.

DURÁN, H. (1980), "La industria en Chile: 1970-79", *División conjunta de desarrollo industrial*, CEPAL/ONUDI, Santiago, noviembre.

FERRER, A. (1981), "El monetarismo en Argentina y Chile", *Comercio Exterior*, México.

FFRENCH-DAVIS, R. (1973), *Políticas económicas en Chile: 1952-70*, Ediciones Nueva Universidad, Santiago.

FFRENCH-DAVIS, R. (1976), "Pacto Andino y libre comercio", *Revista Mensaje* Nº 253, Santiago, octubre.

FFRENCH-DAVIS, R. (1979a), "Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile, 1973-78", *Vierteljahresberichte* Nº 75, Bonn, marzo, y en *Revista de la* CEPAL Nº 9, Santiago, diciembre.

FFRENCH-DAVIS, R. (1976b), "Las experiencias cambiarias en Chile: 1965-79", *Colección Estudios* CIEPLAN 2, Santiago, diciembre.

FFRENCH-DAVIS, R. (1979c), *Economía internacional: teorías y políticas para el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México.

FFRENCH-DAVIS, R. (1980), "Liberalización de las importaciones: la experiencia chilena en 1973-80", *Colección Estudios* CIEPLAN 4, noviembre.

FFRENCH-DAVIS, R. (1981), "Indice de precios externos: 1952-80", *Notas Técnicas* Nº 32, CIEPLAN, junio.

FFRENCH-DAVIS, R. (1982), "Comparative advantage, equity and collective self-reliant industrialization", en G. Helleiner, ed., *Economic theory and North-South negotiations*, Institute of International Affairs, Oslo.

FFRENCH-DAVIS, R. y ARELLANO J. P. (1981), "Apertura financiera externa: la experiencia chilena en 1973-80", *Colección Estudios* CIEPLAN 5, julio, y en R. FFRENCH-DAVIS, ed., *Deuda externa, liberalización financiera y desarrollo nacional*, Fondo de Cultura Económica, México; en prensa.

FOXLEY, A. (1979), "Políticas de estabilización y sus efectos sobre el empleo y la distribución del ingreso: una perspectiva latinoamericana", *Colección Estudios* CIEPLAN 2, diciembre.

FOXLEY, A. (1982), "Experimentos neo-liberales en América Latina", *Colección Estudios* CIEPLAN 7, marzo. Versión en inglés de University of California Press.

FOXLEY, A., ANINAT, E. y ARELLANO, J. P. (1980), *Las desigualdades económicas y la acción del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México.

FRANCO MESA, J. (1979), "El modelo actual y la experiencia agraria", *Revista Mensaje* Nº 283.

FRANCO MESA, J. (1980), "¿Qué sucede en la agricultura?", *Revista Mensaje* Nº 292.

GRIFFITH-JONES, S. (1981), *The role of finance in the transition to socialism*, caps. 1 y 5, Frances Pinter (Publishers), Londres.

HERRERA, J. E. y MORALES, J. (1979), "La inversión financiera externa: el caso de Chile, 1974-78", *Colección Estudios* CIEPLAN 1, julio.

ICECOOP (1981), "Venta de parcelas en el sector reformado en la comuna de Catemu", *Documento de Trabajo*, Santiago, septiembre.

LAGOS, R. (1981), "Le secteur émergent de la bourgeoisie", *Amerique Latine* Nº 6, CETRAL, Paris.

LAHERA, E. (1981), "Las empresas transnacionales en la economía chilena", *Revista de la* CEPAL Nº 14, agosto.

MARSHALL, J. (1981), "El gasto público en Chile: 1969-1979", *Colección Estudios* CIEPLAN 5, julio.

MELLER, P., CORTÁZAR, R. y MARSHALL, J. (1979), "La evolución del empleo en Chile: 1974-78", *Colección Estudios* CIEPLAN 2, diciembre.

MINISTERIO DE HACIENDA, *Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública*, anual.
MILL, S. T. (1979), "El modelo económico: balance y perspectivas", *Revista Mensaje* Nº 282.
MOULIAN, T. y VERGARA P. (1979), "Coyuntura económica y reacciones sociales: las fases de la política económica en Chile, 1973-1978", *Apuntes* CIEPLAN Nº 22, noviembre.
MOULIAN, T. y VERGARA P. (1980), "Estado, ideología y políticas económicas en Chile: 1973-1978", *Colección Estudios* CIEPLAN 3, junio.
MUÑOZ, O. (1979), "Desarrollo, distribución del ingreso y democratización", *Estudios* CIEPLAN Nº 32, abril.
MUÑOZ, O. y ARRIAGADA A. M. (1977), "Orígenes políticos y económicos del estado empresarial en Chile", *Estudios* CIEPLAN Nº 16, septiembre.
PINTO, A. (1981a), "Chile: el modelo ortodoxo y el desarrollo nacional", *El Trimestre Económico* Nº 192, México, octubre-diciembre.
PINTO, A. (1981b), "Apertura al exterior", *Revista Mensaje* Nº 298.
POLÍTICA Y ESPÍRITU (1975), "Informe económico", *Política y Espíritu* Nº 357.
RACZYNSKI, D. y OYARZO C. (1981), "¿Por qué cae la tasa de mortalidad infantil en Chile?", *Colección Estudios* CIEPLAN 6, diciembre.
RAMOS, J. (1975), "El costo social: hechos e interpretaciones", *Estudios de Economía*, Santiago, segundo semestre.
RAMOS, J. (1978), "Inflación persistente, inflación reprimida e interpretaciones: lecciones de inflación y estabilización en Chile", *Desarrollo Económico* Nº 69, Vol. 18, Buenos Aires, abril-junio.
RUIZ-TAGLE, J. (1979a), "El nuevo plan laboral: ¿libertad o liberalismo?", *Revista Mensaje* Nº 281.
RUIZ-TAGLE, J. (1979b), "Seis años de política social: una revolución en marcha", *Revista Mensaje* Nº 282.
RUIZ-TAGLE, J. (1980), "Desarticulación de la educación", *Revista Mensaje* Nº 291.
RUIZ-TAGLE, J. (1981), "Reformas en la educación superior", *Revista Mensaje* Nº 297.
TIRONI, E. y BARRÍA, J. (1978), "La Disputada: de la Enami a la Exxon", *Revista Mensaje* Nº 271.
VEGA, H. (1981), "Situación económica y acción sindical", *Programa de Economía del Trabajo*, Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, octubre.
VERGARA, P. (1980), "Apertura externa y desarrollo industrial en Chile: 1974-1978", *Colección Estudios* CIEPLAN 4, noviembre.
VERGARA, P. (1981), "Las transformaciones de las funciones económicas del Estado de Chile bajo el régimen militar", *Colección Estudios* CIEPLAN 5, julio.
VIGNOLO, C. (1980), "Inversión extranjera en Chile, 1974-79", *Revista Mensaje* Nº 286.
VIGNOLO, C. (1982), "El cobre en el desarrollo nacional: evolución reciente, perspectivas y estrategias", *Centro de Estudios del Desarrollo*, Santiago, agosto.
WHITMAN, M. (1981), "Monetarismo global y el enfoque monetario en la Balanza de Pagos", en R. Ffrench-Davis, ed., *Lecturas sobre intercambio y desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, Vol. 2.
ZAHLER, R. (1980), "Repercusiones monetarias y reales de la apertura financiera exterior: el caso chileno, 1975-78", *Revista de la* CEPAL Nº 10, abril.
ZAÑARTU, M. (1980), "Gasto social en los pobres", *Revista Mensaje* Nº 290.