

POLITICAS DE EMPLEO



PROGRAMA DE LAS NACIONES
UNIDAS PARA EL DESARROLLO

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL
TRABAJO



Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Esta publicación corresponde a la serie del Área de Capacitación del PREALC. La misma está compuesta por cuatro extractos de publicaciones del PREALC que son reproducidos como material docente para las actividades de capacitación y entrenamiento del proyecto RLA/86/034 PREALC - Centroamérica.

Presentación

El objetivo de esta publicación es reunir en un solo documento el estado del conocimiento sobre las políticas de empleo recomendadas y aplicadas en América Latina de acuerdo al trabajo realizado en este campo por el Programa Regional del Empleo de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina y el Caribe (PREALC).

La misma está dirigida a profesionales y técnicos del sector público, de organizaciones privadas, y de instituciones de investigación y docencia que se ocupen del problema del empleo ya sea preparando diagnósticos sobre la situación ocupacional, diseñando estrategias, políticas, programas o proyectos de empleo. Particularmente a los alumnos de los cursos subregionales del PREALC para Centro América y Panamá, a los participantes de la especialidad en empleo de la Maestría sobre Política Económica de la Universidad Nacional de Heredia de Costa Rica, y a participantes en Pasantías de corta duración del PREALC en Panamá.

El contenido de esta publicación ha sido extractado de diversas publicaciones del PREALC sobre el tema. La mayoría de esas publicaciones han sido preparadas por el PREALC para foros regionales con el doble propósito de reseñar, de una parte, el diagnóstico regional sobre estas materias, y de otra parte, proponer nuevas perspectivas de acción hacia el futuro.

Para los lectores interesados en los textos completos originales se ha señalado, en cada caso, el título completo de la publicación original, su año de publicación y el número de las páginas respectivas.

*Proyecto OIT-PNUD RLA/86/034 PREALC-Centro América
Ciudad de Panamá, marzo de 1990.*

INDICE

Capítulo I

ESTRATEGIAS Y POLITICAS DE EMPLEO

Estrategias de empleo	1
A. El enfoque tradicional	1
B. Mercados diferenciados y prioridades en la política de empleo	2
Políticas de empleo	4
A. Política hacia el sector agrícola tradicional	4
1. Políticas redistributivas	4
2. Política tecnológica	5
3. Ingreso y productividad	6
B. Políticas hacia el sector informal urbano	6
C. Políticas hacia el sector integrado del mercado de trabajo	8
1. Opciones tecnológicas	8
2. Política tecnológica	9
D. Políticas de carácter general	10
1. Política de población	10
2. Política educacional y de capacitación	10
3. Políticas de empleo de corto plazo	11
4. Información política y de empleo	12
5. Aspectos institucionales de la política de empleo	13

Capítulo II

EL OBJETIVO EMPLEO EN LA POLITICA ECONOMICA NACIONAL

A. Introducción	17
B. Política económica y empleo	17
C. Componentes básicos comunes	20

- D. Diversidad de realidades nacionales y diferenciación requerida por el diseño de políticas 29

Capítulo III

LA POLITICA ECONOMICA Y EL AJUSTE EXTERNO

- A. Política ortodoxa de estabilización y ajuste externo 41
 - 1. Inflación pasada y opciones de política 42
 - 2. Instrumentos antiguos y modernos 43
 - 3. La operación del modelo 46
- B. Lineamientos generales para una política de ajuste equitativa 49
 - 1. Objetivos básicos 49
 - 2. La reactivación de la demanda 53
- C. Políticas específicas 54
 - 1. Política del sector externo 54
 - 2. La composición del gasto interno 57
 - 3. Programas especiales de emergencia 60
- D. La Política de Ingresos 64

Capítulo IV

LA CRISIS COMO OPORTUNIDAD

- A. Introducción 67
 - 1. Reactivación y transformación de largo plazo 67
 - 2. Agotamiento de una orientación estratégica 69
- B. La redefinición de los motores del crecimiento ... 76
 - 1. La vuelta a privilegiar el mercado interno 76
 - 2. La necesidad de evitar los errores del pasado 77
 - 3. La industrialización sustitutiva de 1955-75 77
 - 4. La prioridad omitida: la producción de alimentos 81
 - 5. Nuevas y redefinidas tareas del Estado 84
- C. Agenda para una estrategia de reindustrialización 86
 - 1. Los objetivos 86
 - 2. Criterios de selección y uso de instrumentos 87

3. Algunos criterios ordenadores del proceso de reindustrialización	88
--	----

Capítulo V

POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y DEUDA SOCIAL

Política de ajuste estructural y deuda social	93
Crecimiento y proceso de inversión	94
A. Crecimiento y reorientación de la inversión	94
B. Decisiones de inversión, incentivos y agentes	95
Ajuste estructural externo	98
A. Recursos externos e internos para el crecimiento de la inversión	98
B. Crecimiento de la exportaciones con sustitución selectiva de importaciones	101
C. Acuerdos de complementación y/o integración subregional	103
Políticas para reducir deuda social	103
A. La creación de empleos	103
B. La política de salarios y de otros ingresos del trabajo	106

Capítulo VI

POLITICAS DE AMORTIZACION DE LA DEUDA SOCIAL

A. Consideraciones generales	113
B. Políticas macroeconómicas para el desarrollo equitativo	116
1. Políticas de inversión y recomposición productiva	116
2. Política de salarios	120
C. Políticas directas para pagar la deuda social	123
1. Políticas hacia el sector informal	123
2. Programas de empleo de emergencia	127
3. Política de gasto social	128
D. Algunas tareas prioritarias de los agentes sociales	132
E. Conclusiones	134

CAPITULO I

ESTRATEGIAS Y POLITICAS DE EMPLEO

ESTRATEGIAS DE EMPLEO*

A. EL ENFOQUE TRADICIONAL

El enfoque tradicional en materia de estrategia de empleo ha consistido en acelerar el ritmo de crecimiento económico, bajo el supuesto de que ello traerá aparejado un mayor nivel ocupacional. No se excluye, sin embargo, la posibilidad de generar empleos adicionales principalmente en el corto y mediano plazo, mediante obras públicas que, aun cuando pueden tener escasa prioridad en los planes de desarrollo, se prestan para la utilización de técnicas muy intensivas en mano de obra. Entre éstas, se eligen de preferencia las que deben realizarse en el medio rural, como medio para disminuir el rápido flujo migratorio interno.

Reconocido el hecho de que el crecimiento no asegura per se un mayor nivel de empleo ni una mejor distribución del ingreso, se plantea la necesidad de ampliar la capacidad de absorción de mano de obra del sistema económico, a través de una política de empleo. Tradicionalmente, se ha considerado que ésta consistía en el conjunto de medidas adoptadas con el fin de aumentar la tasa de creación de ocupaciones en la economía. Sin embargo, la visión que se tenía del mercado de trabajo significaba que las políticas se orientaban esencialmente a lo que hemos denominado el sector formal. Así por ejemplo, se analizaba cuál debería ser la política tecnológica en la industria (principalmente grande y mediana), qué requisitos de calificación debería alcanzar la mano de obra para atender a las necesidades de las empresas establecidas, etc.

Dentro de este tipo de estrategia adquiere importancia la utilización de tecnologías intermedias, la importación de bienes de capital de segunda mano y la asignación de prioridad a sectores más intensivos en el uso de mano de obra, como, por ejemplo, el de la construcción. Este enfoque admitía que la implementación

* Estractado de PREALC 1975, *Políticas de empleo en América Latina* (Santiago, PREALC) págs. 14-29

de tal política podría llevar en algún momento a hacer incompatibles los objetivos de maximizar simultáneamente el empleo y la tasa de crecimiento. En tal coyuntura, lo recomendable era tratar de optimizar el resultado conjunto.

Resulta evidentemente legítimo prestar atención a medidas de política destinadas a maximizar los niveles ocupacionales y el ritmo de absorción de mano de obra en el sector formal, ya que a largo plazo la solución al problema del empleo radica en la expansión de la capacidad de absorción de dicho sector y la consecuente eliminación del subempleo y la pobreza.

Sin embargo, es evidente que, dadas las magnitudes actuales de la ocupación en los sectores tradicional agrícola e informal urbano, no se puede esperar que esta solución se verifique en un plazo razonable. De acuerdo a estimaciones efectuadas por CEPAL, para que la fuerza de trabajo ocupada en el sector no moderno disminuya en valores absolutos se requerirán 25 años en aquellos países donde ya el 20 por ciento de los activos está incorporado al sector moderno (Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela) 35 años en aquellos en los que la fuerza de trabajo ocupada en el sector moderno asciende aproximadamente a 15 por ciento (Mexicano), y 50 años en aquellos que registran inicialmente un diez por ciento en el sector moderno (Brasil, Colombia y Perú). Para el resto de los países latinoamericanos, donde la magnitud del sector moderno es aún menor, el esquema es claramente no viable¹.

B. MERCADOS DIFERENCIADOS Y PRIORIDADES EN LA POLITICA DE EMPLEO

A partir de la interpretación que considera que la heterogeneidad estructural es característica del proceso de desarrollo latinoamericano, se plantea una estrategia de empleo que en la práctica envuelve una redefinición de la política de desarrollo. Se postula que en ésta, el empleo y la redistribución del ingreso se incorporen como objetivos que tengan la misma prioridad que el crecimiento del ingreso. En este sentido, más que definir políticas específicas para el empleo, el ingreso y su redistribución, se requiere analizar la incidencia de los distintos instrumentos respecto de los objetivos fijados.

Resulta obvio que es preciso expandir la capacidad de crecimiento de los países latinoamericanos y que, en el largo plazo, el sector moderno deberá incorporar al grueso de la población activa. Es también claro que para ello debe ampliarse la capacidad de absorción de mano de obra de dicho sector y que ello está estrechamente ligado a una selección más adecuada de tecnolo-

gías y a una estructura más favorable del crecimiento. Sin embargo, el análisis cuidadoso de la relación costo/beneficio de estas selecciones constituye requisito esencial, pues las políticas que se adopten en el sector afectarán en forma directa las futuras posibilidades de crecimiento.

Aun cuando las políticas que se apliquen en el sector moderno sean exitosas, todavía el grueso del problema del empleo y de la pobreza seguirá sin ser superado. De allí que se postule la necesidad de dirigir atención prioritaria y directa hacia aquellos sectores donde se encuentran los grupos más afectados, es decir, el agrícola tradicional y al informal urbano. Para las personas que se ubican en ellos, la insuficiencia de ingresos y los bajos niveles de productividad están estrechamente ligados. Dadas las magnitudes requeridas y la insuficiencia de los mecanismos disponibles, la mera redistribución del excedente generado en el sector moderno sería no sólo insuficiente sino que, además, carecería de viabilidad.

Teniendo en cuenta entonces que la mayor parte de la fuerza de trabajo seguirá por largo tiempo marginada del sector formal, que es urgente adoptar medidas tendientes a mejorar los niveles de productividad e ingreso de los grupos más afectados, y que son claras las potencialidades de crecimiento que presenta un gran número de actividades del sector informal, se hace necesario elaborar políticas específicas orientadas hacia estos grupos del mercado de trabajo. Una estrategia global que pretenda elevar los niveles de empleo deberá entonces incluir un conjunto coherente de medidas de política dirigidas hacia áreas distintas, que correspondan a sectores específicos del mercado de trabajo; sector agrícola tradicional, sector informal urbano y sector integrado, comprendiendo en este último al formal urbano y al agrícola moderno.

Por ello se propone no sólo reasignar recursos, canalizándolos prioritariamente hacia los sectores rezagados sino, además, dedicarlos principalmente a llevar los niveles de productividad y de ingresos de los ocupados en los mismos. Es posible y hasta probable que el que la reasignación de recursos implique algún sacrificio en términos de una reducción de la tasa de crecimiento, debido a la transacción elegida. Pero dicho sacrificio será sin duda menor que el que se originaría por la simple redistribución, ya que la creación de empleos más productivos y mejor remunerados implica un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

En esta estrategia se asigna un doble papel a la política de empleo. Se la considera como el instrumento más directo y eficaz para eliminar la pobreza extrema y para permitir un mejor aprovecha-

miento del potencial productivo. EN los sectores rezagados no resulta incompatible maximizar simultáneamente ingreso y empleo; por el contrario, todavía existe una gran zona de acción donde es posible lograr al mismo tiempo los objetivos buscados, sin desmedro de ninguno de ellos. Desde luego, para la economía en su conjunto esta estrategia puede ser sub-óptima en relación al crecimiento; pero dados los objetivos adicionales perseguidos, ella aparece como la más adecuada desde el punto de vista social.

La experiencia de PREALC en relación a eventuales medidas específicas de política de empleo dirigidas hacia los sectores más postergados del mercado de trabajos todavía muy limitada, dado lo reciente de este tipo de enfoque. Sin embargo, se pueden adelantar algunas líneas de acción en base a las características ya conocidas de estos sectores del mercado de trabajo.

POLITICAS DE EMPLEO

A. POLITICAS HACIA EL SECTOR AGRICOLA TRADICIONAL

El objetivo básico de las políticas dirigidas hacia el sector agrícola tradicional debe consistir en aumentar los niveles de ingreso y productividad de los ocupados en este sector y, a la vez, reducir las actuales tasas de migración hacia las ciudades. Dadas las características de este sector, no se puede afirmar que los incrementos en la productividad y el ingreso sean necesariamente coincidentes. De hecho, puede verificarse uno sin que se presente el otro, y muchas veces los bajos ingresos están específicamente vinculados a problemas de comercialización, precios y repartición de beneficios, tanto como a los bajos niveles de productividad física de los trabajadores.

En general, las políticas que pueden influir sobre estas variables han sido mucho más analizadas y utilizadas que las dirigidas hacia el sector urbano. Sin embargo, todavía queda mucho por conocer respecto a su efectiva incidencia en términos de empleo. Por otra parte, es necesario estudiar de qué manera este conjunto de políticas se inserta en el marco de una estrategia general orientada a mejorar la situación ocupacional.

1. Políticas redistributivas

Así, se ha analizado escasamente el impacto cuantitativo que puede tener una política de redistribución del ingreso sobre la demanda de bienes agrícolas y los niveles de empleo en el sector.

De igual modo, hasta hace algunos años se postulaba que la reforma agraria constituía requisito para un programa capaz de frenar el ritmo de las migraciones rural-urbanas.

La experiencia de PREALC en el estudio de los casos de Chile y Perú señala que la reforma agraria tiene un impacto positivo en los niveles de ingreso y productividad de los campesinos. Sin embargo, en relación al número de personas ocupadas en el sector, su efecto es incierto y depende de otras medidas adoptadas paralelamente, como por ejemplo la política tecnológica². Desde este punto de vista, parece ser más efectiva la política de colonización, en los países donde dicha posibilidad existe. Ella, empero, también suscita problemas, en este caso vinculados precisamente a los niveles de productividad e ingreso de los trabajadores. El estudio realizado por PREALC en Paraguay muestra que los niveles de ingreso de los campesinos en la zona de colonización no eran superiores a los que obtenían en la zona tradicional de minifundio³. Los problemas de asistencia técnica, crédito, comercialización, etc. son explícitamente considerados en la política de colonización.

2. Política tecnológica

El avance tecnológico implementado en diversas actividades agrícolas o en algunos tipos de explotaciones ha ejercitado enorme influencia sobre los niveles de empleo agrícola de varios países latinoamericanos. PREALC ha hecho avances interesantes en el análisis de este fenómeno en Panamá. Se pudo observar que el sostenido incremento de la producción agrícola se debió esencialmente a aumentos en la productividad de algunas actividades, en tanto que las unidades representativas del grueso de la producción y del empleo quedaban rezagadas y, en algunos casos, incluso estacadas. Esta modernización fue una de las causas del impresionante proceso de migración rural-urbana verificado en aquel país en el periodo 1960-70⁴. Por otra parte, bajo determinadas circunstancias, la modernización puede favorecer un aumento en el empleo, como fue observado en un área específica de Panamá (la zona bananera) y en el caso de la penetración hacia zonas de la frontera con Costa Rica⁵.

La modernización agrícola es un proceso que presenta diversos matices. Por un lado, se pueden distinguir los procesos que ahorran mano de obra (principalmente mecanización) de aquellos que aumentan la productividad de la tierra (uso de insumos modernos, semillas mejoradas, etc.). Un estudio actualmente en elaboración para algunos productos agrícolas de Panamá muestra que estos dos procesos suelen ocurrir en forma simultánea, ya que son pocos los establecimientos que utilizan, por ejemplo, sólo insumos modernos, sin mecanización. Sin embargo, en principio es posible

implementar un tipo de tecnología moderna, dejando de lado el otro. El caso estudiado señala la necesidad de adoptar medidas especiales para que realmente la modernización sea selectiva y para que el sector tradicional tenga acceso a un tipo de tecnología y no a otro.

3. *Ingreso y productividad*

Desde el punto de vista de la elevación de los niveles de ingreso de los campesinos, es probable que la política orientada a obtener un aumento de la productividad propiamente tal, resulte insuficiente. Los precios de los bienes agrícolas, la existencia de sistemas de comercialización altamente desfavorables para los pequeños productores, y los patrones de distribución del ingreso y repartición de beneficios prevalecientes en amplias áreas del agro latinoamericano son causas muy importantes de los bajos niveles de vida de los campesinos. Dados los indicadores que normalmente se manejan, estos grupos de la fuerza de trabajo aparecen como subocupados, sin que ello tenga correspondencia con los niveles reales de desaprovechamiento de su potencialidad de trabajo desde un punto de vista social. Se trata más bien de un problema de distribución de ingresos y de una alta explotación del trabajo en el campo.

La política de empleo, en la medida que busca ser un instrumento de redistribución y erradicación de la pobreza extrema, debe tener muy en cuenta este tipo de problemas. Sin embargo, la adopción de medidas en este sentido requiere un conocimiento aún más detallado de las características de la situación actual.

B. POLITICAS HACIA EL SECTOR INFORMAL URBANO

El diseño de políticas dirigidas al sector informal urbano supone que previamente se ha determinado qué actividades son funcionales al desarrollo y cuáles otras son efectivamente marginales y tendrán a desaparecer a medida que la economía se expanda y modernice. en el caso de las primeras, la política económica deberá apoyarlas mediante cambios en materia de legislación, crédito, organización, asesoría técnica, etc. En cambio, sería aconsejable proceder al adiestramiento de los ocupados actualmente en actividades marginales, a fin de capacitarlos para que puedan tener acceso a las nuevas fuentes de trabajo que el proceso de desarrollo haya generado.

El énfasis principal de una estrategia de empleo para el sector informal debería centrarse en la redefinición de algunos instrumentos cuyo impacto ha estado restringido a las actividades organizadas, y en el diseño de otros nuevos, para lo cual se requiere

considerar una serie de campos aún inexplorados de la política económica, a fin de precisar sus posibilidades y limitaciones. Las medidas que se implementen deberán tender, por una parte, a fomentar la demanda por los bienes y servicios generados por el sector informal y, por la otra, a estimular el crecimiento de la oferta de los mismos.

Por el lado de la oferta, el objetivo central de esta política debe ser el aumento de la productividad y del ingreso. Uno de los problemas más importantes que debe enfrentarse se refiere a la organización de las empresas o personas del sector. La promoción o compras de organización (cooperativas de ventas, producción o compras de insumos, empresas de trabajadores, etc.) debería tener un efecto altamente favorable. Lo mismo puede decirse respecto del establecimiento de programas de capacitación en administración para los pequeños empresarios o trabajadoras por cuenta propia.

La capacitación técnica dirigida al sector considerado en su conjunto puede también cumplir un papel relevante, aunque el énfasis de esta política debería ponerse en el adiestramiento de los actualmente ocupados en las actividades marginales. En cuanto a las otras, sin desmedro de la capacitación técnica formal, parecen ser de mayor relevancia los programas de difusión e implementación de tecnologías especialmente adaptables a las pequeñas empresas.

Quizás uno de los cambios más necesarios en el uso de determinados instrumentos de política, sea el nuevo sentido que se debe imprimir a la política crediticia. Hasta el presente, ella ha sido diseñada y dirigida casi exclusivamente en beneficio del sector organizado. El apoyo a las actividades del sector informal supone una drástica redefinición de la política crediticia tradicional y el diseño e introducción de nuevos instrumentos.

Finalmente, la mayoría de las condiciones de oferta supone un cambio sustantivo en materia de legislación laboral y política tributaria, ya que en general, las actividades de este sector no han contado con apoyo oficial, lo que se ha traducido en la falta de un reconocimiento legal y en la ausencia de franquicias en el campo tributario.

Por el lado de la demanda, dado el tipo de bienes y servicios que genera el sector informal, el objetivo básico de la política de empleo debería consistir en el logro de un crecimiento sostenido del mercado y en la eliminación, o al menos atenuación, de las fluctuaciones que experimenta el ingreso de los trabajadores independientes. Para este último propósito se hace necesario determinar cuál debería ser el sentido y la intensidad del proceso de redistribución del ingreso, para que se produjera un efecto

favorable de importancia en la demanda por los bienes y servicios que tienen su origen en el sector informal.

Por último, otra línea de acción que debería explorarse es el diseño e implementación de instrumentos tendientes a fortalecer y desarrollar los vínculos del sector informal con el resto de la economía. Al respecto, podría pensarse, por ejemplo, en establecer programas de subcontratación entre los sectores públicos e informal

C. POLITICAS HACIA EL SECTOR INTEGRADO DEL MERCADO DE TRABAJO

El sector integrado del mercado de trabajo comprende el sector formal urbano y el estrato moderno del sector agrícola. Aunque cuando ésta es el área en la que se ha desarrollado un mayor número de experiencias parciales, pocas veces se ha logrado implementar una estrategia de empleo propiamente tal y cuantificar sus efectos. Se ha señalado anteriormente que a mediano plazo la solución del problema ocupacional no podrá prevenir exclusivamente de este sector. Sin embargo, a largo plazo la única alternativa viable consiste en el incremento de su ritmo de absorción de mano de obra, que debe acompañar la aplicación de medidas tendientes a elevar el ingreso y la productividad de los grupos más postergados (sector agrícola tradicional e informal urbano).

1. Opciones tecnológicas

La capacidad de absorción de mano de obra del sistema económico se relaciona estrechamente con la tecnología utilizada y con la que se incorpore en el futuro. Por ello es conveniente explorar en primer término, las posibilidades de incrementar el empleo vía introducción de modificaciones en la estructura de demanda, en favor de bienes susceptibles de ser producidos con técnicas más intensivas en mano de obra. Esto podría lograrse mediante cambios en la composición del gasto público y en la estructura de las exportaciones, e impulsando un proceso redistributivo que favorezca a los grupos más pobres.

En segundo lugar, es preciso investigar las posibilidades de expedir la ocupación mediante el aprovechamiento de las opciones tecnológicas existentes, en especial en los casos en que el mayor uso de mano de obra no implique introducir ineficiencia técnica en la estructura productiva. Con este objeto, se requiere efectuar estudios orientados a detectar la existencia de dichas opciones tanto en la industria como en los demás sectores, y a prever las implicaciones de las políticas ya señaladas sobre el nivel y estructura del

empleo y sobre las demás variables determinantes del crecimiento económico.

Estimaciones preliminares de una investigación de PREALC actualmente en curso sobre los efectos de cambios en la distribución del ingreso y en la tecnología sobre los niveles de empleo en México, indican que el 50 por ciento de las ramas industriales de ese país registran alternativas tecnológicas aparentes. Con respecto a la incidencia de las políticas sobre el ritmo de absorción de mano de obra, se sostiene que la redistribución del ingreso permitiría obtener en el último año de la proyección un aumento de 3.6 por ciento en el nivel de ocupación total, lo cual implica elevar en 0.5 por ciento al año la tasa que resulta de la proyección de las tendencias históricas. En términos de estructura sectorial, la redistribución generaría un mayor nivel de ocupación industrial del orden de 6.8 por ciento, expandiéndose asimismo el empleo agropecuario; en el sector servicios, el fenómeno tendría signo contrario. Se estimó igualmente que si la redistribución fuera acompañada por medidas de promoción de exportaciones y de cambio tecnológico, en el último año de la proyección se alcanzaría un nivel de empleo total superior en 11.3 por ciento al que se obtendría en ausencia de las mencionadas políticas⁶.

2. Política tecnológica

Desde un punto de vista dinámico, es evidente que el propósito de maximizar la tasa de crecimiento del empleo productivo exige que la incorporación de nuevas tecnologías tenga carácter selectivo. En efecto, en el corto y mediano plazo las nuevas técnicas seguirán viniendo principalmente de fuera de la región, por lo que deberá implementarse una política sistemática de información y de búsqueda internacional de las más adecuadas.

Simultáneamente, y dadas las características oligopólicas del mercado de tecnologías, controlado generalmente por empresas transnacionales, se debe acelerar la revisión de los sistemas de licencias y patentes y los contratos de asesoría, a fin de mejorar las condiciones de contratación y dar origen a un programa selectivo de sustitución de tecnologías importadas por nacionales. En este sentido, es indispensable realizar un estudio desagregado de los procesos de producción, de modo de comenzar por las tecnologías que, siendo necesarias, se encuentran ya disponibles en la región.

Cabe asimismo reconocer lo importante que resulta estimular la producción de nuevas tecnologías, a través del establecimiento y apoyo de institutos de investigación aplicada. Con todo, el énfasis de esta política debe concentrarse sobre la demanda, revisando los sistemas de incentivos, arancelarios y de otra índole, a fin de

inducir a los usuarios a utilizar tecnologías más adecuadas a la dotación de recursos de la región.

D. POLITICAS DE CARACTER GENERAL

1. Política de población

Existe creciente consenso respecto de que la política de población no es un sustituto del desarrollo económico ni puede resolver por sí sola el problema del empleo. Sin embargo, a largo plazo, ésta no tendrá solución a menos que una política poblacional adecuada lograra reducir el ritmo a que crece la fuerza de trabajo en la actualidad.

Los efectos directos de la política demográfica sobre el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo tardan alrededor de 15 años en comenzar a manifestarse. No obstante, una reducción en dicha tasa probablemente afectará en el corto plazo el comportamiento de distintas variables económicas. Así, es necesario estudiar sus eventuales efectos en los patrones de consumo, en la capacidad de ahorro e inversión y en los aumentos en la tasa de participación femenina. ^{3.}

Una alteración en el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo afecta la disponibilidad global de mano de obra y, por lo tanto, tiene un efecto general sobre el mercado de trabajo. Sin embargo, ello no significa que el problema demográfico carezca de matices y particularidades, que es necesario tener presente en la formulación e implementación de una estrategia de empleo. Así, por ejemplo, son conocidas las hipótesis relativas a las posibles disparidades en las tasas de natalidad y mortalidad entre el campo y la ciudad, las que tienen importantes repercusiones en la definición de variables como la disponibilidad de mano de obra en los sectores agrícolas y urbanos, el ritmo de las migraciones internas, etc.

2. Política educacional y de capacitación

La expansión de las oportunidades educacionales no es capaz, por sí sola, de crear empleo ni de modificar la distribución del ingreso. De allí que sea necesario que esta política se inserte en el marco general del resto de las medidas diseñadas para alcanzar estos objetivos prioritarios.

Se mencionó anteriormente que era indispensable impulsar programas especiales de capacitación en favor de grupos específicos del sector informal urbano. Ello refleja una característica básica de la política educativa en el contexto de una estrategia de empleo: no puede ser general. Debe, por el contrario, ser lo suficientemente

flexible y particular como para atender las necesidades específicas de los distintos sectores del mercado de trabajo.

Aparte de las mencionadas peculiaridades, se requiere definir un marco de referencia y una línea general para el conjunto de la política educacional. Se trata de una necesidad imperiosa, dado que en la mayoría de los países latinoamericanos hay una fuerte disociación entre sistema educativo y mercado de trabajo, por una parte, y entre educación y capacitación, por otra.

Así, una política global de educación debe estar inspirada en principios básicos que le permitan asumir un papel relevante dentro de la estrategia de empleo. La determinación de esos principios y la forma de implementarlos deben ser materia de estudio, pudiendo mencionarse, sin embargo, la necesidad de introducir mayor flexibilidad en los currícula, otorgar mayor importancia a las materias prácticas y pre-vocacionales, modificar los sistemas de evaluación y considerar nuevos instrumentos. Entre estos últimos, cabe sugerir la instauración de un sistema de entrenamiento en el trabajo y de educación recurrente.

3. Política de empleo de corto plazo

En el marco de una estrategia de empleo, las medidas de corto plazo pueden desempeñar un papel muy importante en la superación de situaciones coyunturales agudas o constituirse en el eslabón entre las distintas políticas de más largo plazo. Entre tales medidas existen algunas destinadas a aumentar el número de puestos de trabajo productivo, y otras que tienden a elevar la productividad y el ingreso de los ocupados.

Es conveniente explorar, en primer término, las posibilidades de aumentar el empleo modificando la relación capital-trabajo existente, a través de un mayor uso de la capacidad instalada. En Chile, por ejemplo, se estimó que el 80 por ciento de las empresas industriales trabajan a una sólo turno. Un estudio de PREALC recién terminado mostró que existen importantes barreras para la instauración masiva e inmediata de más turnos en ese país, entre las cuales figuran la organización tradicional y familiar de la gran mayoría de las empresas y "cuellos de botella" en cuanto a insumos intermedios importados y materia prima nacional. De todos modos, se estimó que un programa de ampliación de turnos podría en un plazo relativamente breve⁷ generar un aumento del empleo industrial de entre ocho y quince por ciento.

Es sabido que el gasto público en programas de construcción y de obras públicas es una de las herramientas más eficaces para aumentar los niveles ocupacionales en el corto plazo. PREALC elaboró un análisis donde se comprobó que las políticas directas

de empleo aplicadas en Chile en 1971 (obras públicas, viviendas y contrataciones gubernamentales especiales) generaron el 60 por ciento del aumento de ocupaciones y representaron el 40 por ciento del mayor gasto. Las políticas indirectas de estímulo a la demanda agregada (déficit fiscal y redistribución de ingresos) representaron por su parte, el grueso del gasto adicional e hicieron una contribución menos importante a la generación de nuevas plazas de trabajo⁸.

Sin embargo, parece existir menor experiencia en relación con el efecto empleo de las medidas destinadas a fomentar la actividad económica en general. Frecuentemente ellas no producen los efectos deseados en materia ocupacional, debido a la existencia de distorsiones que impiden o dificultan la contratación de nuevos trabajadores o la ampliación de los turnos de trabajo.

Con relación a las medidas a aumentar los niveles de productividad e ingreso de los ocupados, las áreas de acción coinciden con las descritas para el sector informal urbano y agrícola tradicional. Hay que señalar que algunas de ellas tendrán tanto, se requiere especificar cada medida y estudiar la necesaria compatibilización temporal entre ellas.

4. Información y política de empleo

En general, la adopción de cualquier medida de política requiere una información adecuada de las características de los grupos a los cuales está dirigida. Para tomar estas decisiones de política económica tendientes a aumentar el nivel de empleo productivo no es necesario, empero, exceder los requerimientos de información estadística. Sería erróneo postergar la puesta en práctica de una política ocupacional hasta que se disponga de un completo aparato de información. Sin embargo, debe estar consciente de que sin información sistemática, confiable, periódica y oportuna, sólo podrá conocerse el sentido, pero no la intensidad

del efecto de las medidas que se adopten. Por ello, disponer de un sistema de información que cumpla los objetivos estratégicos que se han fijado, constituye un requisito indispensable de la política de empleo.

Varios países latinoamericanos cuentan ya con algunas fuentes que deben ser explotadas, aun cuando sólo proporcionen información dispersa y parcial sobre la situación ocupacional. Sin embargo, es notorio que resulta necesario diseñar e implementar nuevos instrumentos de información sobre el empleo y/o redefinir los objetivos y procedimientos de algunos de los actualmente existentes, como por ejemplo, las encuestas de hogares.

En cualquier caso, es esencial que el sistema de informaciones laborales cuente con un marco conceptual que permita disponer de elementos apropiados tanto para el diagnóstico de la situación ocupacional como para la formulación y evaluación de políticas de empleo. A fin de aprovechar al máximo esfuerzos que siempre son muy costosos, es imprescindible que en esta tarea colaboren estrechamente los productores y los usuarios de la información.

PREALC ha logrado avances significativos en la definición de un marco conceptual para la medición del fenómeno de la subutilización de mano de obra. Tal como se señala en la sección A, los estudios efectuados en base a encuestas piloto en Managua, Santo Domingo y Asunción han permitido definir un espectro de subutilización. Este identifica las distintas formas que presenta la situación de empleo, según su grado de utilización y su ordenamiento⁹.

5. Aspectos institucionales de la política de empleo

El propósito de implementar una política de empleo tropieza con dificultades derivadas, por una parte, de su carácter de variable dependiente y, por otra, de la ausencia de criterios uniformes que demuestran los organismos que intervienen en la política económica. En otras palabras, las decisiones sobre materias que se relacionan con el empleo son tomadas generalmente a un nivel muy descentralizado, sin que entre los criterios que las inspiran se incluya el logro de un mayor nivel ocupacional. Así, en general, se busca el equilibrio extremo, el equilibrio fiscal, la estabilidad de precios, la expansión económica, etc., y se aplican para ello medidas que pueden o no propiciar un mayor empleo, o que pueden ser contradictorias entre sí desde este punto de vista. Se plantea entonces la necesidad de analizar las repercusiones que las distintas decisiones de política económica tienen sobre esta variable. Para ello, la creación de más ocupaciones debe incorporarse como una de los objetivos explícitos en la toma de decisiones de política económica a todos los niveles.

Sin embargo, ello no significa que en cada decisión de política económica se deba siempre tratar de maximizar el empleo. Muchas veces la preocupación principal deberá consistir en favorecer la mayor productividad en un sector, para crear un excedente que, canalizando hacia otras actividades, posibilite una absorción más elevada de mano de obra a nivel global de la economía. Así, es necesario lograr una cierta coherencia entre todas las medidas de política económica, en función de su efecto sobre el empleo.

Las inconsistencias entre las distintas medidas de política económica vinculadas a la solución del problema ocupacional pueden originarse tanto en la disparidad de criterios para evaluar la

eficacia de las medidas, como en los distintos plazos en que se producen sus efectos.

Lo expuesto plantea entonces la segunda condición necesaria para el éxito de una política de empleo: debe haber una coordinación central que tenga la responsabilidad de asignar las prioridades en materia de empleo, a las que cada organismo responsable de la política económica habrá de someterse.

Estos dos requisitos básicos de la política ocupacional (consideración de la variable empleo en todos los niveles y coordinación de la política económica desde el punto de vista del empleo) deben ser de alguna manera institucionalizados para asegurar su materialización y garantizar su continuidad en el tiempo. Desde luego el primer requisito esencial de la institucionalización es la necesidad de vincular la planificación del empleo a la planificación y coordinación económica general. Es prácticamente imposible que un organismo sectorial tenga a su cargo la coordinación y ejecución de la política de empleo, dado el carácter general y polifacético de ésta. De todos modos, existen alternativas para lograr dicha institucionalización, y la forma de hacerlo dependerá de las condiciones específicas de cada país.

Notas

1. Véase CEPAL, *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, Editorial Universitaria, Santiago, 1970, pp. 145-147. Otro trabajo más reciente de CEPAL confirma también estos resultados; véase Ch. Rollens y M. La Fuente, *Diferentes modelos o estilos de desarrollo*, CEPAL, mimeo, Santiago.
2. Véase PREALC, *El empleo en el sector agropecuario y el proceso de reforma agraria*, mimeo, Santiago, 1971.
3. Véase PREALC, *Situación y perspectivas del empleo en Paraguay* (Santiago, PREALC). Capítulo V.
4. La significación del sector agrícola en la fuerza de trabajo cayó de 50 a 36% en esos 10 años. Véase PREALC 1974, *Situación y perspectivas del empleo en Panamá*, (Ginebra, OIT).
5. PREALC 1972, *Situación y perspectivas del empleo en Costa Rica*, (Ginebra, OIT).
6. PREALC, *Elementos para el diseño y la implementación de una política de empleo en México*, mimeo, Santiago, 1974, pp. 1 - 14.

7. PREALC, *La ampliación de turnos en la industria, una política de empleo productivo*, mimeo, Santiago, 1974.
8. PREALC 1972, *Creación de empleo y absorción del desempleo en Chile, la experiencia de 1971*. (Ginebra, OIT).
9. Véase PREALC, *La subutilización de mano de obra en los países subdesarrollados*, mimeo, Santiago, 1974.

CAPITULO II

EL OBJETIVO EMPLEO EN LA POLITICA ECONOMICA NACIONAL *

A. INTRODUCCION

El propósito de este capítulo no es presentar un recetario de acciones de política instrumental - cuestión por lo demás poco relevante a un nivel agregado como el de este trabajo si se repara que las mismas difieren de experiencia en experiencia, según cuál sea la disponibilidad de usos instrumentales respectivos y problemas específicos que enfrenta cada una - sino reflexionar y discutir distintos aspectos considerados prioritarios para el diseño de políticas que pretenden enfrentar con éxito la dimensión y naturaleza de los problemas de empleo discutidos en los capítulos previos, tanto actuales como esperados hacia el futuro.

Con dicho objeto, se desarrollan en este capítulo dos temas esenciales: uno, los aspectos principales de lo que puede entenderse por políticas de empleo o políticas económicas que incorporen el objetivo empleo; otro, qué requerimientos impone al diseño de políticas de mediano y largo plazo, la naturaleza y dimensión del problema enfrentando. Este tema se desarrolla en dos secciones sucesivas, desglosándolo en requerimientos básicos comunes a todas las experiencias analizadas, y requerimientos diferenciados para cada experiencia nacional.

B. POLITICA ECONOMICA Y EMPLEO

Existen cuatro aspectos de los requerimientos de política que conviene tener presente en la discusión contenida en las páginas siguientes.

1. Políticas instrumentales de empleo versus políticas económicas con objetivo empleo. La primera concepción reconoce la posibilidad de descansar en determinados instrumentos de política para el logro de ciertas metas de empleo. La segunda responde a un diagnóstico para políticas diferente: es el diseño en su conjunto de todos los instrumentos de acción disponibles el que

* Estractado de PREALC 1981, *Dinámica del subempleo en América Latina* (Santiago, CEPAL) en Estudios e Informes de la CEPAL 10, páginas 55 a 80.

debe responder al objetivo empleo - y a los restantes objetivos prioritarios.

Las dos concepciones suelen asociarse a situaciones distintas en materia de problemas de empleo. así, si el problema enfrentado fuera una tasa de desempleo friccional, descansar en determinados instrumentos¹ para mantenerlo bajo control - mientras el grueso de los instrumentos disponibles se orientan hacia los restantes objetivos - es consistente con el diagnóstico de las características y magnitud del problema enfrentado. Pero si el problema de empleo responde a la significativa presencia de subempleo de la fuerza de trabajo, y este último se asocia a los problemas generales del desarrollo de una economía², enfrentarlo supone tomarlo en cuenta en la definición misma de las políticas globales y sectoriales de desarrollo diseñados para ir modificando el crecimiento de la economía en la dirección deseada. Y en este caso, es el conjunto de instrumentos disponibles para concretar la acción de las políticas globales y sectoriales el que deberá tener en cuenta el subempleo enfrentado, como uno de los problemas que integran el diagnóstico para las mismas. En general, en la práctica, suele encontrarse en operación una mezcla de ambas concepciones (políticas instrumentales de empleo y políticas económicas con objetivo empleo), pero el punto principal - no siempre suficientemente esclarecido - es en qué medida las concepciones de la política global y sectorial responden a los requerimientos del objetivo empleo, con *la intensidad y cobertura requeridas* por la magnitud y características del problema del subempleo en cada experiencia nacional. Dicho de otro modo, el esfuerzo principal - no siempre presente - es poder traducir en la concepción instrumental de las políticas globales y sectoriales, las metas específicas de empleo que mejor responden a la dimensión y características del problema enfrentado por cada experiencia³. Las políticas instrumentales de empleo, acotadas por definición en cuanto a incidencia son no obstante útiles si se insertan en un cuadro general como el descrito (y en este sentido, no existe conflicto entre unas y otras). Pero son claramente insuficientes cuando se descansa sólo en ellas, en experiencias que enfrentan un elevado y crónico subempleo de su mano de obra. Es por ello que PREALC ha señalado la necesidad de concretar, en el diseño instrumental mismo de las políticas globales y sectoriales, las metas de empleo al nivel exigido por la magnitud y característica del problema. En este sentido el énfasis ha sido no tanto en la creación de nuevos y numerosos instrumentos, sino en cómo deberían utilizarse los ya disponibles cuando la concepción instrumental toma en

cuenta la magnitud y característica de la subutilización de la mano de obra, y acepta legítimamente como un objetivo prioritario más, ir superándola gradualmente en un determinado plazo histórico.

2. Un segundo aspecto que conviene enfatizar, es el de la magnitud y característica del problema enfrentamiento y *plazo* para su gradual superación. Es habitual encontrar en los diseños de la política económica nacional de los países de la región, metas específicas en materia de estabilización de precios, crecimiento sectorial, equilibrio de balanza de pagos, etc. que revelan un diagnóstico muy concreto de la magnitud y características de los problemas enfrentados en dichas áreas y del plazo aceptado para superarlos. Los mismos diseños suelen ser bastante menos específicos y concretos en cuanto a metas y plazas en lo que a problemas de empleo se refiere, lo que también es revelador del menor grado de conocimiento exhaustivo e información de las características y dimensiones del problema enfrentado. En la práctica se torna muy difícil discutir una concepción instrumental de las políticas globales que incluya el objetivo empleo, si no existe claridad en la dimensión, composición y característica del problema enfrentando y sus tendencias, y menos claridad aun en cuanto a los plazos previsible que exigirá su superación⁴.
3. El tercer aspecto es el sesgo sectorial específico y relevante para cada realidad nacional que debe incluir el diseño de políticas. En particular, porque los instrumentos disponibles no "llegan" o inciden con la misma intensidad a los diversos sectores. Un aspecto especial de este punto, es el sesgo urbano o rural requerido - no necesariamente absoluto- que responde al diagnóstico de donde se concentra el subempleo y las tendencias esperadas al respecto. Dado que implica la utilización de áreas e instrumentos de política distintos, es fundamental la claridad con que se privilegie uno u otro sesgo al interior de la concepción instrumental de la política global.
4. El cuarto aspecto se relaciona con el grado de cambio estructural requerido para alcanzar determinados resultados de empleo⁵. Esto implica un diagnóstico previo que detecte la incompatibilidad entre una cierta modalidad y orientación del crecimiento y la solución de los problemas de empleo enfrentados. Entonces, que se haya detectado que la sola aceleración del crecimiento - sin adecuadas modificaciones a sus composición y características - es insuficiente para superar gradualmente los problemas de empleo en un cierto plazo histórico (o es inviable alcanzar las tasas de crecimiento requeridas para

superarlos). Nuevamente, en la práctica éste es un aspecto que reconoce matices diferenciados y no situaciones de todo o nada. Dicho de otra manera, para las experiencias que enfrentan hoy serios problemas de empleo y cuya intensidad no se espera disminuya espontáneamente en el futuro, es muy probable que se torne indispensable una combinación variable de políticas de aceleración del crecimiento y políticas dirigidas a modificar la orientación, modalidad y composición de este crecimiento. (El peso o gravitación de estas últimas, dependerá no sólo de las características específicas del problema enfrentado, sino en gran medida, del plazo histórico implícitamente aceptado para su superación). Pero como es obvio, esto no implica que en todas estas experiencias sea necesario introducir el mismo tipo de modificaciones en la orientación y patrón de crecimiento y con la misma intensidad. Por consiguiente, la articulación de la concepción instrumental de las políticas globales y sectoriales exige en estos casos un esfuerzo adicional: una clara definición de qué modificaciones graduales en la composición y orientación del crecimiento⁶ deberían ser incentivadas por las mismas. En otros términos, especificar la orientación e intensidad de las modificaciones en la composición del crecimiento que las políticas deberían inducir.

Forma parte, por consiguiente, de la tarea general de diseño e implementación de estrategias de desarrollo. En este sentido, la política de empleo es, de hecho, una estrategia de desarrollo que específicamente incorpora el objetivo empleo en forma acorde a la dimensión y características del problema enfrentado, y lo ubica en el contexto de los restantes objetivos de política.

C. COMPONENTES BASICOS COMUNES

Los países de la región se caracterizan por registrar la influencia de procesos y elementos estructurales -y coyunturales- comunes al funcionamiento de prácticamente la totalidad de ellos y, simultáneamente, la presencia de problemas y capacidad de respuesta interna distintos según las experiencias, (a un nivel que exige un tratamiento diferenciado). Tal como se manifestare, lo antes dicho es particularmente válido en lo que hace a problemas de empleo, lo que, por consiguiente, se traduce también a la etapa de diseño de políticas. Las mismas tenderán a reflejar en ciertos componentes básicos, la presencia de los elementos y procesos comunes (como también reflejarán, en la distinta articulación, orientación, intensidad y ponderaciones de dichos componentes y en la presencia de componentes no comunes, las diferencias entre experiencias na-

cionales). El propósito de esta sección es ilustrar algunos de los principales requerimientos básicos comunes, que aun cuando en distinto grado y ponderación, y con diferentes articulación, están presentes como requerimientos de política en la mayoría de las experiencias analizadas. En otros términos, en la mayor parte de las experiencias de la región, enfrentar el problema del empleo supone implementar estrategias de desarrollo que incorporen específicamente las metas respectivas, en forma acorde a las características nacionales. No obstante la clara diferencia que cabe esperar entre las estrategias requeridas por cada experiencia nacional, es posible identificar rasgos comunes presentes en casi todas ellas, si bien que con gravitación distinta según los casos. Son estos rasgos comunes los que interesa discutir en esta sección.

El primer rasgo común presente en los distintos requerimientos estratégicos nacionales, es la aceleración del crecimiento. Si bien la *intensidad* de la aceleración requerida varía entre las diversas experiencias, como ya se observara en el capítulo anterior, es una condición necesaria para todas ellas - no suficiente⁷ - cuando se plantea una reducción sustantiva de la subutilización tal de mano de obra para los próximos dos decenios. Dado el rol de los estratos modernos, plantear una aceleración global del crecimiento implica necesariamente una aceleración aún más pronunciada de crecimiento en dichos estratos. Por lo tanto, el segundo componente básico es la aceleración del crecimiento en estratos modernos (aún cuando, como se verá posteriormente, dicha aceleración debería revestir característica muy especiales). Esto último explica también el tercer componente básico común: en casi todos los países de la región, la generación de divisas y posición del balance de pagos están presentes - en forma recurrente o estructural - como una de las principales restricciones a la aceleración del crecimiento. Dado que el *crecimiento de las actividades modernas de la economía* suele ser más intensivo en componentes importados que el resto de las actividades, una pronunciación más pronunciada en su crecimiento que en el resto tenderá a elevar rápidamente los requerimientos de importaciones por unidad de producto. Luego, el conjunto de políticas orientadas a maximizar la generación neta de divisas y fortalecer la posición del balance de pagos, constituyen un componente básico necesario de cualquier estrategia de crecimiento que incorpore prioritariamente el objetivo empleo⁸. (Esto es aún más cierto para aquellas experiencias en que además de una aceleración del crecimiento se torna indispensable una modificación no marginal al patrón de crecimiento, dentro y fuera de las actividades modernas. En este caso, los probables desajustes inter e intrasectoriales⁹ surgidos de la gradual modificación del

patrón de crecimiento, podrán ser amortiguados debidamente si se cuenta permanentemente, con una posición externa relativamente fluida y comprometerán seriamente dicho proceso si no se cuenta con ella).

El cuarto componente básico común de los requerimientos estratégicos, se refiere a la necesidad de descansar, *simultáneamente*, en el logro de ciertos objetivos para actividades modernas y de otros objetivos para activizar el plazo histórico requerido por la reducción significativa del subempleo. El análisis efectuado en el capítulo previo y análisis anteriores efectuados por PREALC para distintas experiencias nacionales - permite concluir que, para una parte importante de los países de la región, la aceleración de las tasas de crecimiento económico de las actividades modernas, (hasta el nivel permitido por la posición del balance de pagos) suele ser insuficiente para absorber, simultáneamente el fuerte crecimiento de la PEA esperado para los dos próximos decenios - particularmente en áreas urbanas - y reducir el subempleo vigente vía traslado de la porción de la población afectada, hacia ocupaciones en actividades modernas. Cuanto más elevadas las tasas de crecimiento de la PEA y las presiones migratorias rural-urbanas¹⁰, y cuanto más sensible sea la posición del balance de pagos a la aceleración del crecimiento de actividades modernas, menor es la posibilidad de que el problema del subempleo pueda superarse descansando sólo en la rápida expansión de actividades modernas, en plazos históricos no superiores a dos decenios. (Y mayor la probabilidad de que siga acentuándose la tendencia ya detectada al traslado del subempleo hacia áreas urbanas). De ahí que PREALC planteara ya en 1975¹¹, prioritariamente, la necesidad de orientar el diseño de las políticas de desarrollo en dos direcciones simultáneas:

- a) aceleración del crecimiento y modificación gradual del patrón de crecimiento¹² de los estratos modernos, buscando a través de diversos procesos de ajuste, acelerar la generación de empleos en dichos estratos, modernos, buscando a través de diversos procesos de ajuste, acelerar la generación de empleos en dichos estratos, y elevar los efectos indirectos de los mismos sobre el resto del aparato productivo. La perspectiva implícita acepta el *rol determinante* de los estratos modernos en el proceso de crecimiento económico global, y busca ampliar sus efectos directos e indirectos sobre la producción y el empleo¹³;
- b) transformación productiva y modernización de todo un *conjunto seleccionado* de actividades informales urbanas y tradicionales rurales, buscando a través de políticas directas consolidar la inserción de dichas actividades en la expansión de los estratos

modernos y alcanzar rápidamente aumentos en la productividad e ingresos de los en ellas ocupados¹⁴. La perspectiva implícita se basa en aceptar un rol subsidiario de estas actividades en la dinámica del crecimiento, pero enfatiza que, hasta tanto la expansión de las actividades modernas permite absorber el grueso de la fuerza de trabajo en las mismas, es necesario aprovechar el potencial productivo latente en actividades seleccionadas de los sectores informal urbano y tradicional rural, para elevar la productividad e ingresos de los allí ocupados y reducir por esa vía, el subempleo existente.

Los componentes básicos comunes descritos previamente, operando simultáneamente¹⁵, inciden sobre una más rápida absorción del subempleo. La aceleración de la absorción de mano de obra en actividades modernas, implica creación de empleos al nivel de productividad e ingresos prevaleciente en los "sectores de entrada" de dichas actividades. Los efectos indirectos de las anteriores sobre actividades informales y tradicionales, la consolidación de una inserción más favorable de actividades seleccionadas de estos sectores, y los aumentos de productividad e ingresos buscados para las mismas, implican una creación mayor de puestos de trabajo con productividad más aceptable, y/o una mejoría en puestos de trabajo preexistentes a los cuales se asociaba un alto grado de subutilización. Por las dos vías, entonces, se contribuye a una más rápida absorción del subempleo.

Hasta aquí la descripción de los cuatro componentes básicos comunes que, con distinta intensidad y ponderación, aparecen como requerimientos estratégicos para prácticamente todas las experiencias de la región que enfrentan problemas serios de subempleo de su mano de obra. Como se desprende de lo hasta aquí discutido, los mismos hacen énfasis implícitamente en un punto: la necesidad de tener en cuenta - y eventualmente modificar gradualmente - el patrón de asignación de recursos¹⁶ - generación y utilización - entre las actividades formales urbanas, informales urbanas, agrícolas tradicionales y agrícolas modernas y dentro de estas actividades, con especial atención a aquellos estratos que generan y/o insumen divisas. En particular, el patrón de acumulación de capital e incorporación de tecnología entre las actividades citadas y dentro de las mismas, ya que éste será uno de los principales determinantes de la evolución a largo plazo principales determinantes de la evolución a largo plazo de la capacidad productiva (su estructura y composición), lo que a su vez, será uno de los principales factores que inciden sobre la evolución de la estructura del empleo y la magnitud y característica del subempleo¹⁷.

Conviene ahora, incursionar brevemente en qué implica una modificación gradual del patrón de crecimiento del sector moderno y qué tipo de orientaciones principales puede incluir. El tema abarcado es sumamente amplio, por lo que en esta sección se le ilustrará con algunos aspectos relevantes para la industria *fabril* manufacturera - una de las principales actividades modernas presente en todas las experiencias analizadas.

Conviene aclarar que los argumentos que siguen no suponen un corte dualista o dicotómico del sector industrial, sino que aceptan que las características del patrón de acumulación industrial asociadas al proceso de modernización - en particular las tendencias a la concentración industrial - van generando discontinuidades tecnológicas que afectan la absorción de mano de obra y generan segmentación de los mercados de trabajo.

En general, aun cuando las diferencias nacionales son significativas, los ritmos de crecimiento de la industria manufacturera en la experiencia histórica de la región son elevados (y aún más elevados los correspondientes a estratos fabriles) y la absorción de mano de obra significativa¹⁸. Naturalmente, las implicancias del proceso de industrialización no se limitan a lo acontecido *dentro* de los respectivos sectores manufactureros, sino que incluye los efectos indirectos - hacia atrás y hacia adelante - sobre producción, inversión, incorporación tecnológica, empleo, etc., de otras actividades. Esto es, la irradicación de su dinamismo, y transformaciones inducidas en el respeto del aparato productivo.

Cabe no obstante señalar algunos aspectos que justifican discutir eventuales correcciones al patrón de industrialización vigente - desde el punto de vista del objetivo empleo. Después de tres décadas de industrialización - o más según los países - el porcentaje del empleo manufacturero retenido por las artesanías, las microindustriales o en general las actividades informales manufactureras, sigue siendo elevado (cercano al 30 por ciento del empleo manufacturero total aun en los países más grandes y de mayor grado de industrialización, y superior al 50 por ciento en países más pequeños y de industrialización más incipiente). Esto implica que una fracción muy significativa del empleo industrial está ocupada a niveles de productividad industrial que ocupada a niveles de productividad - e ingresos - cuatro, cinco o seis veces - según las experiencias - inferiores al promedio respectivo de la industria en su conjunto. En otros términos, las elevadas tasas de creación de puestos de trabajo en la industria manufacturera, deben evaluarse tomando en cuenta que una fracción significativa corresponde al empleo generado por actividades caracterizadas por productividad y remuneraciones muy inferiores a las prevale-

cientes en los estratos modernos o fabriles de la industria. Los ritmos de absorción de las actividades fabriles son también elevadas, pero debe tenerse en cuenta: (i) que el peso relativo real de las mismas, en términos de empleo, era bajo y por consiguiente el efecto agregado directo es como se expusiera, menos a lo que suele pensarse¹⁹; (ii) que para mantener tasas elevadas de absorción, los recursos demandados por el sector fabril fueron muy altos y a ritmo creciente. Pero aún en experiencias que registran tasas de creación de empleo manufacturero y fabril elevadas, éstas pueden - y suelen - ser *insuficientes* ante la magnitud de las tasas de crecimiento vegetativo urbano y las presiones migratorias rural-urbanas prevaletentes. Y esto último no es sólo válido para experiencias pasadas, sino también para las tendencias esperadas hacia el futuro, para aquellas experiencias en las que se espera la continuación de presiones poblacionales elevadas sobre actividades urbanas. No se trata, naturalmente, de que la industrialización absorbe el grueso de la presión de la oferta de mano de obra en centros urbanos, sino que juegue un papel significativo en dicho proceso. (No sólo directamente sino, esencialmente, por su incidencia indirecta sobre estos sectores). En esta perspectiva, son diversas las líneas de acción que podrían seguirse simultáneamente. Algunas de ellas se exponen a continuación, pero es importante destacar que todas ellas deben entenderse como desarrollándose en un contexto de aceleración del crecimiento.

(i) La primera de ellas hace énfasis en crear precondiciones en la estructura fabril, para la aceleración del crecimiento industrial. En particular, se trata de estimular la expansión y/o desarrollo de las actividades que más generen o eleven los efectos indirectos sobre *inversión* en otras. Vale decir, estimular el crecimiento y/o nacimiento de actividades que, por su naturaleza y características de inserción, maximizan la capacidad de *inducir* nuevas inversiones hacia atrás y hacia adelante sobre producción, pero concentrado el interés sólo en aquellos cuya magnitud asegure que la respuesta no pueda ser satisfecha con la capacidad instalada preexistente. Una forma complementaria de observar el mismo problema, es cuando los criterios expuestos se aplican a *nuevos productos*. En este caso, se trataría de estimular la incorporación de aquellos que demanden o induzcan de otras actividades nuevas inversiones en magnitudes significativas.

(ii) La segunda de ellas se concentra en los efectos directos sobre el empleo - al interior de cada rama fabril - de los cambios en la composición de la producción, (por tipo de producto, recursos requeridos, escala del establecimiento y tipo de organización productiva del mismo, y características

tecnológicas asociadas). En este plano, el desafío consiste en cómo ir integrando, en forma balanceada, ramas industriales muy intensivas en recursos no abundantes - y más intensivas en mano de obra - buscando una composición de la estructura industrial que permita simultáneamente una mayor absorción de mano de obra y una productividad más alta del capital invertido²⁰. El fortalecimiento de las interrelaciones entre establecimientos de diverso tamaño es uno de los aspectos que deben tomarse especialmente en cuenta. Otro aspecto importante, en la prioridad que debe otorgarse a la gran industria en las líneas de actividad donde se obtenga una productividad más alta de los recursos no abundantes y una menor relación recursos no abundantes-mano de obra; y a la pequeña industria donde la misma sea capaz de alcanzar niveles de eficiencia productiva que aseguran su competitividad y complementariedad con la grande.

(iii) La tercera coloca el énfasis en los efectos directos e indirectos, sobre la producción y el empleo, de los cambios en la composición de la producción citados en el párrafo previo. En este plano, se trata de priorizar y estimular aquellas actividades capaces de inducir mayores efectos directos e indirectos (sobre otras actividades manufactureras y sobre el resto de la actividad productiva), hacia atrás y hacia adelante, sobre producción y empleo.

El fortalecimiento de la división técnica de la producción que involucre una estrecha vinculación entre plantas de escala distinta de ramas diversas - en que establecimientos pequeños y medianos abastecen de diversos insumos a la gran industria, o utilizan productos fabricados por ella para desarrollar nuevas líneas de producción - es uno de los ámbitos con mayor margen de acción, por el estado de desarrollo industrial alcanzado en la región y por sus fuertes efectos sobre el empleo²¹. Un aspecto también relevante, es la prioridad que otorgar, por su efecto empleo, a grandes industrias intensivas en capital que, por la naturaleza y características de la actividad y su inserción en la estructura industrial, generen muy elevados efectos indirectos sobre producción y empleo.

(iv) La cuarta línea de acción posible, se relaciona con la orientación interna o externa de la estructura industrial. El punto clave aquí es cómo se integran en una estructura industrial, actividades orientadas prioritariamente hacia el exterior con actividades orientadas hacia el mercado interno²² - entre las que se incluyen las abastecedoras de insumos para la industria exportadora. No existen dudas de la prioridad que merece la generación de divisas en todo diseño estratégico -

que implicaría que la actividad sustitutiva se reoriente en la dirección de ahorrar efectivamente divisas y que se realicen esfuerzos especiales para acelerar las exportaciones manufactureras²³. sin embargo, ésta es un área en que no existe acuerdo sobre cuáles serían las políticas instrumentales más apropiadas para lograr niveles crecientes de competitividad y simultáneamente evitar el riesgo de destruir ventajas comparativas adquiridas - o en proceso de serlo - en el proceso de industrialización, que no suelen tomarse en cuenta cuando el diagnóstico se basa en analizar ventajas comparativas estáticas²⁴. El aspecto en discusión afecta la generación de empleo, y cabe reflexionar sobre dos aspectos en particular: (a) el efecto empleo de una industrialización orientada hacia exportaciones dependerá, no sólo de la magnitud de las divisas netas generadas y de los efectos directos e indirectos internos de la actividad exportadora, sino, principalmente, del uso a que se destinen las divisas obtenidas; (lo que traslada el problema al ámbito general de la asignación de las divisas en la economía en su conjunto); b) el avance del proceso de apertura debe ser acompañado de políticas que eviten el riesgo de generar divisas a costa de una "destrucción neta" de puestos de trabajo.

(v) La actividad industrial no es importante sólo por su rol en la acumulación de capital y crecimiento, por su efecto directo e indirecto sobre el empleo y por su eventual capacidad para generar divisas. Lo es también por su rol en un ámbito clave para el desarrollo: la absorción, incorporación y difusión del progreso tecnológico. Desde la perspectiva de los problemas de subempleo, hay por lo menos tres aspectos, íntimamente vinculados, sobre los que cabe reflexionar: (a) la absorción de progreso tecnológico a tasas suficientemente elevadas como para viabilizar oportunidades de inversión y permitir la aceleración del crecimiento de la inversión industrial; (b) una incorporación más balanceada de progreso técnico, entre ramas industriales y dentro de ellas; (c) una rápida expansión de la *difusión* del progreso técnico incorporado, desde actividades de punta hacia las restantes actividades manufactureras, y hacia el resto de la economía. Los tres aspectos tienen fuertes implicancias para la absorción del subempleo. El primero, por sus repercusiones sobre el ritmo de crecimiento económico y a través de ello, sobre el empleo. El segundo porque afecta la evolución de la estructura - composición - del crecimiento de la productividad, y a través de ella, el empleo y grado de subempleo de cada actividad. En este sentido, cuanto más concentrada en ciertas actividades dentro

de ciertas ramas sea la incorporación tecnológica, mayor probabilidad de generar discontinuidades, presiones adicionales a la segmentación del mercado de trabajo, y una lenta reabsorción gradual del subempleo prevaleciente²⁵. tercero, porque en un cuadro general de situación en que una fracción elevada de la fuerza de trabajo está subocupada: unidades productivas poco organizadas, de bajo nivel de productividad y escaso acceso a recursos, acelerar la difusión del progreso técnico, buscando dar acceso e induciendo la absorción de nueva tecnología y nuevos bienes, es una condición indispensable para integrar las actividades rezagadas a la dinámica del sector moderno, y para lograr aumentos de productividad e ingresos en las mismas, necesarias para reducir el subempleo en ellas predominante.

Un punto complementario se refiere a la conveniencia - o inconveniencia - de producir bienes de equipo en los países de la región. Normalmente suele evaluarse esta posibilidad en función de su contribución directa e indirecta al ahorro de divisas, a la generación de producto y empleo y al fortalecimiento del grado de integración del aparato productivo. El análisis de la forma en que se genera y difunde el progreso técnico, sugiere una perspectiva adicional para estos criterios de evaluación, ya que en la producción de bienes de equipo donde se concentran las mayores posibilidades de generar endógenamente el progreso técnico adaptarlo a los requerimientos nacionales y generar además un tipo de progreso técnico de más fácil difusión. Esto es particularmente cierto en las ramas productoras de *máquinas-herramientas* donde es más clara la incorporación de progreso técnico y la irradiación del mismo hacia los sectores usuarios - con los consiguientes efectos de encadenamiento sobre nuevas innovaciones e estos últimos. Naturalmente, este tipo de aproximación es más viable para los países más grandes y medianos de la región - que dicho sea de paso, registran ya definidos avances en esta dirección. Existe, sin duda, un problema de escala requerido por la especialización, que exige tamaños de mercados mínimos. En este sentido aun para muchos países más pequeños de la región, la especialización selectiva en ciertas y determinadas ramas orientadas hacia exportaciones, permitiría avances sustantivos en el plano de difusión. Esto tendría importantes repercusiones en la medida que los mismos avances vayan desarrollándose gradualmente en varios países simultáneamente²⁶.

Hasta aquí, algunas de las líneas de acción que, a título ilustrativo, se expusieron en relación a una eventual modificación gradual del patrón de crecimiento fabril, que busque alcanzar mayores tasas de crecimiento del empleo y una reducción más rápida del subem-

pleo, tanto por su influencia en la industria como por su incidencia sobre el resto de la actividad productiva. Como se observa, los argumentos expuestos reubican el proceso de movilización de recursos internos asociado a un proceso de industrialización, en la perspectiva de aumentar la capacidad de generar empleos a mayores niveles de productividad e ingresos (aceptando simultáneamente, con la prioridad que merecen, los objetivos instrumentales de generación de divisas y progreso técnico). En la medida que se logren avances significativas en esa dirección, ello implica la posibilidad de aumentar significativamente la proporción de fuerza de trabajo que es trasladada hacia actividades de mayor productividad e ingresos, dentro y fuera de la industria²⁷, en un dado plazo histórico. En este proceso de largo plazo el que equivale a una reducción del subempleo de la mano de obra. Naturalmente, lo recién ilustrado, para la industria manufacturera, no es de aplicación a otras actividades, pero cabe para las mismas plantearse un ejercicio similar que busque los mismos objetivos. Finalmente, es importante recordar que cualquier análisis de líneas de acción posibles para modificar gradualmente el patrón de crecimiento de sectores modernos, debe ubicarse en el contexto de las interrelaciones entre el desarrollo de los mismos y el de los sectores informales y tradicionales rurales. Vale decir, evaluar las posibles repercusiones sobre estos últimos, y las implicaciones para una estrategia global.

D. DIVERSIDAD DE REALIDADES NACIONALES Y DIFERENCIACION REQUERIDA POR EL DISEÑO DE POLITICAS

Tal como se expresara en páginas previas, aun cuando pueden detectarse rasgos comunes que posibilitan la discusión de componentes básicos comunes a distintas estrategias nacionales, la diversidad de las experiencias analizadas exige una diferenciación de enfoques que supera el plano de simples matices.

La necesidad de diferenciar entre experiencias nacionales en el diseño de políticas proviene de muchas causas, entre las cuales conviene mencionar:

- (i) la distinta intensidad, dimensión y características del problema de empleo detectadas en cada experiencia;
- (ii) los restantes problemas que debe enfrentar la política económica nacional, no son los mismos para las distintas experiencias, o siendo similares, se presentan con diferentes intensidad y características relevantes;

(iii) el conjunto de instrumentos de política disponibles utilizables, difiere de país a país, tanto en la intensidad de lo posible como en la incidencia sobre problemas de empleo. (iv) vinculado a (ii) y (iii), los restantes objetivos y metas específicas de las políticas económicas no son los mismos por todas las experiencias - ni permanecen inalterables con el transcurso del tiempo. Esto introduce *trade-offs* diferenciados según las experiencias, entre el objetivo empleo y los restantes objetivos, y entre los diversos usos instrumentales. (Así, hay experiencias en que adoptar determinadas metas de empleo introducirá un menor grado de conflicto con los restantes objetivos prioritarios y dentro de los usos instrumentales, que en otras).

Los aspectos citados en (ii), (iii) y (iv) explican por qué es prácticamente imposible incorporar en el presente trabajo, una discusión de las políticas instrumentales relevantes - intensidad y cobertura de las mismas - cuando se incorporen determinadas metas de reducción del sub-empleo a un diseño instrumental. (Dicha discusión, para ser útil, debería reflejar los aspectos discutidos en (ii), (iii) y (iv) en cada experiencia nacional, traducidos además a usos instrumentales de mediano y corto plazo, lo que constituye una tarea no factible de ser expresada en pocas páginas.) Lo que sí es factible es incursionar parcialmente sólo en el primero de los aspectos citados: el descrito en el punto (i), (aun cuando existe conciencia de que la diversa intensidad y dimensión del problema del empleo, es sólo una de las diferencias entre experiencias nacionales por las que son indispensables enfoques de políticas distintos).

Por razones de exposición, conviene ilustrar la distinta incidencia sobre requerimientos de política nacionales que surge de la diversidad de situaciones nacionales en materia de dimensión y características de la subutilización de mano de obra, con un análisis simple que incorpora sólo algunos de los elementos que definen la dimensión y características aludidas²⁹.

El cuadro 1 adjunto ilustra los requerimientos nacionales de política que surgen de la distinta situación en materia de problemas de empleo que enfrenta cada experiencia. La intensidad y orientación de los requerimientos de política que definidos descansando en los cuatro aspectos principales que siguen:

- (a) extensión e intensidad de la subutilización total de mano de obra. Este criterio fue utilizado para clasificar la extensión e intensidad requerida de las políticas con incidencia sobre el empleo, en cuatro situaciones nacionales: muy elevada, elevada, intermedia y baja. Para ello se tomó en cuenta la magnitud

de la tasa de subutilización en 1980³⁰, su evolución futura esperada 1980-2000 según la proyección de tendencia del capítulo previo, y su velocidad de descenso y ajuste evidenciada históricamente en 1950-80. Así, una experiencia quedaría identificada como requerimiento políticas de extensión e intensidad muy alta, sólo si registrara simultáneamente: (i) una tasa de subutilización total en 1980 muy superior al promedio regional; (ii) una proyección de tendencia que sugiera que dicha tasa no desciende significativamente en los dos decenios siguientes a 1980; y (iii) un proceso de ajuste 1950-80 que evidencia extrema lentitud de absorción del subempleo y descenso de la subutilización.

- (b) Tipo de acciones requeridas sobre actividades formales urbanas. Se identificarán aquí tres tipos de requerimientos: aceleración del crecimiento de dichas actividades; aceleración con modificaciones leves a su composición; aceleración con profundas modificaciones a su composición. Para distinguir las experiencias nacionales según estos diferentes requerimientos, se tomó en cuenta el tamaño económico relativo de estas actividades, su participación en la PEA total, y su capital de absorción; (incluyendo la evolución pasada, la situación actual y las tendencias esperadas en los tres planos citados). Así, los requerimientos de políticas sobre actividades formales son más exigentes cuanto mayor la necesidad evidenciada en una experiencia nacional, de que las mismas aumentan su gravitación y/o eleven su tasa de absorción de mano de obra.

Cuadro No. 1: AMERICA LATINA: ILUSTRACION DE LA INTENSIDAD DE LOS REQUERIMIENTOS DE POLITICAS CON INCIDENCIA SOBRE SUBUTILIZACION TOTAL DE MANO DE OBRA

Políticas	GRUPOS														
	A					B					C				
	México	Panamá	Costa Rica	Venezuela	Brasil	Colombia	Guatemala	Perú	Ecuador	Bolivia	El Salvador	Argentina	Chile	Uruguay	
Extensión e intensidad de las políticas requeridas a/															
Muy elevada								X	X	X	X				
Elevada						X	X								
Intermedia	X	X		X	X								X		
Baja			X									X		X	
Tipo de acciones requeridas sobre actividades urbanas															
Formales b/															
Aceleración del crecimiento			X									X		X	
Modificaciones leves a su composición	X	X		X	X	X	X						X		
Modificaciones profundas a su composición								X	X	X	X				
Informales c/															
Políticas de apoyo selectivas que busquen aumentos en la productividad e ingresos			X	X	X		X					X	X	X	
Políticas de apoyo y selectivas de transformación productiva que busquen consolidar la inserción en el aparato moderno productivo	X	X				X		X	X	X	X				
Intensidad y tipo de acciones requeridas sobre actividades agrícolas d/															
De alta intensidad (prioritarias)															
Con especial atención al logro de:															
Aumentos en productividad e ingresos en actividades tradicionales seleccionadas					X		X	X	X	X	X				
Tasas más altas de expansión en actividades modernas		X	X		X		X	X	X	X	X				
De intensidad intermedia	X			X		X									
No prioritarias															

NOTAS CON RELACION AL CUADRO 1:

a/ Para clasificar la extensión e intensidad requerida, se tomó en cuenta simultáneamente: (i) la magnitud de la tasa de subutilización en 1980 (se adoptó un valor ligeramente inferior al promedio regional como Indicador de requerimientos intermedios; (ii) la evolución futura de la tasa de subutilización 1980-1990-2000 según la proyección de tendencia; (iii) el ritmo de descenso del problema registrado por la evolución histórica 1990-1980.

b/ Dos variables fueron utilizadas para esta clasificación: tamaño económico relativo y capacidad de absorción de las actividades formales (pasada, actual y esperada). Así, las políticas sobre actividades formales son más exigentes cuanto mayor sea la necesidad de que las mismas aumenten su gravitación y absorban más velozmente.

c/ La variable utilizada para esta clasificación fue la evolución -histórica y esperada- de la gravitación relativa de las actividades informales en la ocupación total, incluyendo su dimensión actual. Cuanto mayor la gravitación más se requiere de políticas más comprensivas.

d/ El criterio principal fue detectar en qué experiencias se espera que en los próximos años siga presente, muy significativamente, una fuerte participación del subempleo agrícola en la población económicamente activa y en el subempleo total. Los criterios derivados o secundarios, se apoyan en identificar en qué experiencias (dentro de las anteriores) se registra un debilitamiento relativo muy pronunciado del sector

- (c) Tipo de acciones requeridas sobre actividades informales urbanas. Se identificaron aquí dos tipos de requerimientos: políticas de apoyo selectivo que busquen aumentos de la productividad e ingresos, y lo anterior pero asociado a políticas de transformación productiva que busquen consolidar la inserción de las actividades modernas. La distinción de las experiencias nacionales en una u otra situación, se efectuó considerando la evolución histórica, situación actual y evolución esperada de tendencia, de la gravitación relativa de las actividades informales en la PEA total. Así, cuanto más elevada la gravitación de estas actividades (histórica, actual y esperada), mayores los requerimientos de políticas más intensas y comprensivas.
- (d) Intensidad y tipo de acciones requeridas sobre actividades agrícolas. Se identificaron aquí cuatro tipos de requerimientos: (i) acciones prioritarias, de alta intensidad, con especial atención al logro de aumentos de productividad e ingresos en actividades tradicionales seleccionadas; (ii) acciones prioritarias, de alta intensidad, con especial atención al logro de tasas de expansión más elevadas de actividades modernas para aumentar su cobertura e irradiación; (iii) acciones de intensidad intermedia en cualquiera de los dos - o ambos - campos precitados; (iv) situaciones en que las acciones sobre actividades agrícolas, para fines de empleo en dichas actividades, no son prioritarias dentro de una estrategia global que incorpore como uno de sus objetivos la reducción del subempleo. El criterio adoptado para distinguir la situación de las experiencias nacionales según los cuatro requerimientos previos, fue la evolución esperada del subempleo agrícola. Para ello, se tomó en consideración si se espera o no hacia el futuro una participación significativa del subempleo agrícola en la PEA total y en

el subempleo total, y de ser lo anterior positivo, si ello se asocia a un debilitamiento relativo pronunciado en actividades agrícolas modernas y/o a la persistencia de grandes bolsones de mano de obra redundante en actividades agrícolas tradicionales. En particular, los requerimientos de tipo (iv) se aplicaron a experiencias que no evidencian en la actualidad y hacia futuro, una existencia significativa del subempleo agrícola, por tratarse en general de experiencias en que el grueso del traslado de PEA hacia áreas urbanas ya tuvo lugar y en que el subempleo agrícola es significativo.

Hasta aquí la descripción de las categorías utilizadas. Observando ahora el cuadro 1, que sintetiza la aplicación de las mismas categorías, infiere lo que sigue.

La clasificación de los distintos tipos de requerimientos por experiencia nacional, permite concluir que, siguiendo el objetivo en empleo, es posible distinguir por lo menos tres patrones definidos de requerimientos de política - uno de ellos comprende situaciones heterogéneas, lo que implicaría "subpatrones" adicionales³¹. Los tres patrones coinciden, en términos de las experiencias nacionales que incluye cada uno, con la clasificación de grupos A, B y C utilizada en los dos capítulos previos.

Considerando el grupo C, los requerimientos de política para objetivos de empleo se caracterizan por ser de baja intensidad en relación a los restantes países³². Las acciones requeridas sobre actividades formales urbanas se concentran en aceleración del crecimiento³². Las acciones requeridas sobre actividades informales se concentran en políticas selectivas de apoyo orientadas a aumentar la productividad e ingresos de sus ocupados; no exhibe el grupo C requerimientos prioritarios de política hacia el empleo en actividades agrícolas, por tratarse de países con el más alto grado de urbanización de la PEA en la región. En síntesis, tanto en intensidad y extensión como en complejidad de su articulación, los requerimientos de política para fines de empleo son menos exigentes que en las restantes experiencias.

En el otro extremo se ubica el grupo B. Todos sus integrantes requieren políticas de extensión e intensidad muy elevada para enfrentar la gran dimensión actual y esperada de sus problemas de subutilización de mano de obra. La baja gravitación relativa y las bajas tasas de absorción de las actividades formales, junto con el nivel ya alcanzado por la gravitación del sector informal y la aceleración esperada del crecimiento de la PEA urbana, estarían requiriendo no sólo una aceleración del crecimiento de las actividades formales urbanas, sino además profundas modificaciones en el patrón de crecimiento - composición - de las mismas

orientadas a maximizar el efecto empleo. Similarmente, la situación alcanzada - y la evolución esperada - en cuarto al empleo informal exigiría no sólo políticas de apoyo *selectivas*, sino además políticas de transformación productiva - selectivas - orientadas a *alcanzar y consolidar la inserción* de franjas seleccionadas de las actividades informales en el crecimiento de las actividades modernas, como paso necesario para sustentar aumentos permanentes de su productividad. La situación en materia de subempleo y PEA agrícola es tal que también aquí son imprescindibles acciones prioritarias de gran intensidad, orientadas tanto a lograr aumentos de productividad e ingresos en actividades tradicionales seleccionadas, como una más rápida expansión en las actividades agrícolas modernas. En síntesis, el grupo B plantea las mayores exigencias en término de extensión e intensidad de los requerimientos de política, y en términos de la más compleja articulación de sus componentes principales.

En una situación intermedia se ubican las siete experiencias nacionales que habían sido clasificadas inicialmente en el grupo A. Pero también, revelan que el modelo de requerimientos de política no es homogéneo para todo el grupo. Las diferencias se concentran en: (a) intensidad y extensión de las políticas requeridas, que aun cuando tiende a concentrarse en "intermedia", refleja también situaciones nacionales de requerimientos "elevados" y "bajos"; (b) tipo de acciones requeridas sobre sector informal - que varían en profundidad y naturaleza según el predominio del subempleo urbano y peso del mismo en cada experiencia; (c) la intensidad y tipo de acciones requeridas para enfrentar problemas de subempleo en áreas rurales, que oscila desde acciones de alta intensidad, prioritarias dentro de una estrategia global y orientadas tanto hacia actividades rurales modernas como tradicionales (Brasil), hasta requerimientos de intensidad intermedia para países en que siendo ya en la actualidad el subempleo un fenómeno predominantemente urbano³³, registran todavía bolsones significativos de subempleo agrícola (México). Nótese que un elemento unificador importante del modelo de políticas requerido en el grupo B por razones de empleo, sería el tipo e intensidad de acciones sobre actividades formales urbanas: en prácticamente todas las experiencias del grupo, deberían orientarse hacia la aceleración del crecimiento y modificaciones leves en el patrón o composición del mismo que busquen acelerar la absorción de mano de obra.

Como se observa, aun considerando sólo pocos fenómenos generales, se detectan claramente al menos tres modelos diferenciados de requerimientos de política, uno de los cuales sólo presenta como elemento homogéneo el enfoque hacia sectores formales urbanos. Por consiguiente, la incorporación de un cuadro más complejo de

diagnóstico de la situación de empleo y de los restantes objetivo y aspectos necesarios para definir un modelo de políticas instrumentales, tenderá sin duda a complejizar y diferenciar aún más los requerimientos de política entre experiencias nacionales.

Notas

1. Por ejemplo, bolsas de trabajo, reentrenamiento de la mano de obra afectada y composición del gasto público.
2. Así, si se enfrentan elevadas tasas de subempleo en áreas rurales y elevadas presiones migratorias hacia áreas urbanas, parece difícil enfrentar el problema en forma independiente de las políticas que inciden sobre el ritmo y características específicas del crecimiento económico de las actividades rurales y urbanas.
3. El énfasis aquí es el grado de correspondencia que exista entre la concepción instrumental de las políticas globales y sectoriales, y las metas específicas en que se traduce la superación gradual del problema de empleo. Como se comprende se deberá tomar en cuenta para dichas metas la dimensión, características, intensidad, composición, etc. específicas del subempleo en cada experiencia, para que exista realmente correspondencia.
4. Sin duda que este último aspecto incluye una evaluación y decisión política, pero esto no obsta para que un análisis técnico-económico contribuya a esclarecer o situar los términos del problema.
5. Que varía significativamente entre las diversas experiencias nacionales, desde aquellas en que sólo se requieren ajustes marginales de una dada estructura de crecimiento, hasta aquellas que demandan alteraciones más profundas del patrón de crecimiento vigente.
6. Las requeridas por las características y dimensión del problema de empleo enfrentado.
7. No es suficiente porque el efecto sobre el empleo de una aceleración del crecimiento no es automático - requiere de políticas adecuadas para que una porción significativa del incremento en la tasa de crecimiento sea absorbido en la forma de mayores tasas de crecimiento del empleo. Más aún cuando no se trata de crear cualquier tipo de empleos sino de acelerar la creación de empleos de cierto nivel mínimo de productividad e ingresos - restricción asociada a la necesidad de superar el

subempleo - lo que introduce problemas de composición del crecimiento para minimizar el *trade-off* entre crecimiento del empleo y crecimiento de la productividad.

8. Esto incluye políticas de promoción de exportaciones y también de sustitución de importaciones, debidamente articuladas entre sí.
9. Desajustes entre la evolución de la composición de la demanda y evolución de la composición de la oferta total.
10. Dada la magnitud de dichas tasas e intensidad de las presiones, el desafío que han venido y seguirán enfrentando diversas experiencias de la región, es históricamente distinto al registrado en su momento por buena parte de la economías hoy avanzadas. Tasas de crecimiento de la PEA urbana, de entre 4 y 5% anual, mantenidas por 2 o más decenios, no son fácilmente ubicables en las experiencias de desarrollo de las economías hoy avanzadas. Piénsese en qué significa como requerimiento para actividades modernas - la industria fabril por ejemplo - presiones de esa intensidad. Sólo para mantener su posición relativa en la ocupación urbana total, demandaría tasas de crecimiento sostenidas de al menos 10 a 12% anual, con la consiguiente presión sobre recursos. Pero si además se pretende ampliar su absorción relativa, las tasas necesarias - y evolución consiguiente de la demanda y presión sobre recursos serían aun mayores.
11. PREALC: *El problema del...op. cit.*
12. Dependiendo de la dimensión, intensidad y característica del subempleo enfrentado, de las presiones de crecimiento de la PEA y su localización y de la gravitación y características de los estratos modernos, esta modificación puede variar desde ajustes marginales de las tendencias esperadas hasta modificaciones más profundas, orientadas a ir alcanzando una estructura de la capacidad productiva en áreas modernas, más absorbedora de mano de obra y con mayor poder de irradiación - mayores efectos indirectos de producción y empleo sobre el resto de la economía.
13. En particular, se acepta que a largo plazo, se mantiene la tendencia a transferir un porcentaje considerable de la población rural hacia actividades urbanas. Esto no significa aceptar necesariamente el crecimiento desmesurado de ciertos centros urbanos, ya que la desconcentración regional de la actividad económica podría jugar un rol importante para impedirlo.
14. Lo que implica suponer que el desarrollo de los estratos modernos, por sí solo, no induce automáticamente la transforma-

- ción productiva de las actividades agrícolas tradicionales e informales urbanas - al ritmo necesario - hecho por lo demás comprobado en la mayoría de las experiencias nacionales de la región.
15. Nuevamente el peso relativo de uno y otro componente en una estrategia global, variará de una a otra experiencia - como así también las modalidades y características específicas de cada uno de ellos - pero *ambos* están presentes, como requerimiento de política, en prácticamente todas las experiencias de la región que enfrentan problemas significativos de subutilización de mano de obra.
 16. La evolución pasada, actual y esperada de dicho patrón, y la repercusión de ello sobre el empleo sería el foco de análisis.
 17. Nótese que los componentes básicos aludidos siguen vigentes, en mayor o menor medida, cualquiera sea la estrategia específica. Ya sea que se otorgue prioridad a la industrialización sustitutiva redefinida para que efectivamente priorice la generación neta de divisas, ya sea que se trate de un modelo orientado por el crecimiento de las exportaciones - o más probablemente una mezcla de ambos - el dato básico sigue siendo la evolución de la composición del producto - y su ritmo - y del patrón de inversiones y perfil tecnológico asociado, que permita acortar los plazos necesarios para superar los problemas de subempleo.
 18. La información oficial disponible y las estimaciones del PREALC sugieren que la ocupación industrial manufacturera - en el conjunto de los 14 países analizados en este trabajo - creció a un ritmo de alrededor de 3.4% anual entre 1950 y 1980. Dicho ritmo ha venido acelerándose, y en el último decenio supera el 3.9% anual, para el promedio del conjunto de países analizados.
 19. Por la baja masa crítica inicial, no por las tasas de crecimiento registradas. Así, la industria manufacturera absorbía, hacia 1950, el 14% de la PEA de los 14 países analizados. De ello, poco más de la mitad correspondía a empleo propiamente fabril. De forma tal que aun cuando este estrato creciera a ritmos elevados, el incremento de empleo que podría brindar era una fracción baja del incremento total de la PEA.
 20. Vale decir, menores requerimientos de recursos no abundantes por unidad de producto generado, lo que permite alcanzar tasas más elevadas de crecimiento del producto y del empleo,

- con tasas no tan elevadas de requerimientos de capital y otros recursos no abundantes.
21. La vinculación de establecimientos de distinto tamaño para la producción de determinados bienes, reemplaza a la necesidad de una gran industria mayor, verticalmente integrada produciendo los mismos bienes. En este sentido, demanda menos recursos no abundantes por unidad de producción y genera más empleo; pero adicionalmente difunde progreso tecnológico y capacita mano de obra en forma más masiva y eficiente.
 22. Aun cuando se suelen presentar como alternativas excluyentes en la práctica, el problema es qué ponderación otorgarle a cada una, y cuál sería la mejor forma de integrarlas, como para obtener un mutuo reforzamiento de sus respectivos objetivos.
 23. Esta última prioridad, presente en los países grandes, se torna, naturalmente, una necesidad ineludible para los países medianos y pequeños, por el tamaño de su mercado.
 24. Aun cuando el objetivo prioritario está claro, distintas formas posibles de alcanzarlo tienen implicaciones diferentes para la generación de empleo. En la región, diversas experiencias sugieren que distintos "paquetes" de políticas instrumentales se han venido aplicando, con diferentes resultados, en el pasado reciente.
 25. Entre otras cosas, porque dicho proceso tiende a concentrar la utilización de recursos y afectar con ello, la composición del crecimiento, y por que suele implicar una sobrecapitalización relativa de las ramas que lo incorporan, tornándolas más capital-intensiva de lo que sería técnicamente necesario.
 26. Es importante a este respecto el potencial existente asociado al comercio intrarregional, y al comercio con otras áreas en vías de desarrollo.
 27. Esto último por los efectos indirectos sobre el resto de la economía de las líneas de acción discutidas.
 28. Esto puede deberse a razones de distinta disponibilidad efectiva, o a diferentes filosofías implícitas en los modelos de política económica nacional, que explican la mayor o menor proclividad o renuencia al uso de determinados criterios y/o instrumentos de política.
 29. En la práctica, es necesario y posible operar con un análisis relativamente más desagregado y complejo, indispensable para fines operacionales.

30. Se adoptó un valor ligeramente inferior al promedio regional de la subutilización total, como indicador de requerimientos de tipo intermedio de intensidad y extensión de políticas.
31. Estos 3 patrones son lo suficientemente diferenciados como para implicar estrategias de crecimiento distintas - y esto considerando sólo los requerimientos del objetivo empleo.
32. Chile tiende a ser la excepción del grupo, pero ello se explica por las tendencias, ya expuestas en los capítulos II y III, registradas en el período 1970-1980 (particularmente la elevación del desempleo abierto), y no por tendencias de largo plazo de la economía chilena, salvo en un aspecto: la aceleración del crecimiento esperado de la PEA para 1980-2000, particularmente en áreas urbanas, que introduce presiones adicionales sobre las actividades formales.
33. Países en que en la actualidad el subempleo urbano es mayor que el rural, en número de personas afectadas - adicionalmente, con una tendencia a que este fenómeno se acentúe aún más hacia el futuro.

CAPITULO III

LA POLITICA ECONOMICA Y EL AJUSTE EXTERNO*

Si bien consideraciones de política económica han estado presentes en los capítulos anteriores, en este capítulo el foco de la discusión se coloca específicamente sobre el problema de la política económica en coyunturas de ajuste externo, como la que enfrentan los países de la región actualmente. La discusión que sigue considera aspectos de índole instrumental pero enfatiza un análisis explícito de los objetivos de la política económica desde la perspectiva de la situación de empleo e ingresos.

En la primera sección se considera cierto tipo de política económica que ha sido de aplicación bastante generalizada en la región últimamente. La misma se entronca en la tradición teórica ortodoxa y debe ser interpretada en el doble sentido de un factor que contribuyó a ciertos resultados en materia de crisis externa así como de un recurso al que se apeló, por lo menos en las etapas iniciales, para enfrentar la referida crisis.

Las secciones restantes de este capítulo consideran un planteamiento alternativo de la política de ajuste externo cuyo propósito básico es minimizar sus efectos negativos al mismo tiempo que se intenta alcanzar mayor equidad en la distribución de sus costos. En la sección P se discuten los objetivos fundamentales que se persiguen y los lineamientos generales de una política macroeconómica de reactivación relativa. A continuación, la sección C considera aspectos más particulares referidos al sector externo, el gasto interno y los programas especiales de emergencia dentro del contexto macroeconómico planteado precedentemente. La sección final discute brevemente como tema de cierre la política de ingresos.

A. LA POLITICA ORTODOXA DE ESTABILIZACION Y AJUSTE EXTERNO

Como se discute en los capítulos iniciales de este trabajo, a partir de 1978-79 la economía internacional de mercado entró en una situación recesiva que se fue agudizando con el paso del tiempo

* Extractado de PREALC 1983, *Empleo y salarios* (Santiago, PREALC) páginas 99-116.

para alcanzar su expresión más seria alrededor del segundo semestre de 1982. En diversos foros se ha manifestado que la causa primordial de esta recesión fue la coincidencia de, por un parte, el alza de los precios del petróleo y, por otra, las políticas de contención inflacionaria basadas en fuertes restricciones a la creación de dinero en los países centrales. Este último fenómeno se manifestó a través de alzas considerables en las tasas de interés de referencia *-libo y prime-* cuya influencia se propagó de los países centrales a los periféricos a través de los flujos internacionales de capital, principalmente los de corto plazo. Sin entrar en la polémica respecto de si fueron esos u otros los elementos principales que desataron la recesión en los países centrales, lo importante para los países latinoamericanos es precisamente que esa recesión se propagó de modo intenso hacia la periferia.

El problema principal para el empleo y los ingresos en los países latinoamericanos no vino, sin embargo, dado únicamente por la propagación de las fuerzas recesivas, sino que los efectos de las mismas se vieron a menudo agudizados por el modelo conceptual de análisis económico en que se fundamentaron las medidas que un número significativo de nuestros países eligieron para enfrentar la recesión. Precisamente, porque este modo de ver la economía del ajuste ha sido tan común en la América Latina de los años alrededor de 1980, conviene comenzar este capítulo final, orientado a la discusión de políticas, haciendo un breve resumen estilizado de esa posición.

1. Inflación pasada y opciones de política

La década del 70 estuvo en gran medida caracterizada por una aceleración de la inflación en el mundo en general y por el paralelo fortalecimiento intelectual de los enfoques económicos que ponen un énfasis fuerte en la contención del alza de los precios. En otras palabras, la historia económica de los años 70 probablemente fue una determinante importante (aunque, por cierto, no la única) de la elección política que se hizo en muchos países latinoamericanos cuando, al tener que diseñar políticas para combatir una recesión inflacionaria, se puso énfasis en la lucha antiinflacionaria antes que en la defensa de ciertos niveles de producto y de empleo.

Hecha la anterior elección, fue necesario entrar en la búsqueda de los instrumentos idóneos para llevarlo a cabo. El modelo que se aplicó involucra una multiplicidad de instrumentos pero de ellos interesa relevar sólo aquellos que han tenido, en la experiencia de la región en los últimos años, un mayor impacto sobre los niveles de salarios y de empleo.

2. Instrumentos antiguos y modernos

Los dos instrumentos más tradicionales al respecto son la reducción del déficit fiscal y una política monetaria contractiva.

El primero de estos elementos ha involucrado, en general, una reducción en el gasto de los distintos agentes estatales junto con intentos más o menos exitosos de incrementar la recaudación tributaria. En particular, se ha puesto énfasis en aumentar el peso de los impuestos indirectos (típicamente el impuesto al valor agregado) en detrimento de los impuestos directos y especialmente de aquellos que recaen sobre las rentas de personas y empresas. Ello se hizo fundamentándose en que los primeros tienen menos efectos distorsionados sobre la decisión de trabajar o no, una posición teórica que deriva del uso de modelos de equilibrio general con competencia perfecta, completa movilidad de factores y flexibilidad de precios. En cambio, parte importante del argumento que favorece el uso de impuestos directos, particularmente aquellos que recaen sobre la renta, se basa en concepciones que explican el rol anticíclico que cumple el cambio en la recaudación tributaria (cuando priman los impuestos directos) como respuesta a cambios en el nivel de la actividad económica.

Por su parte, la política monetaria se diseñó a partir de los mismos principios y se centró en reducir la emisión mediante dos lineamientos principales: autofinanciamiento del sector público y reducción o eliminación de aquellas líneas de crédito al sector privado que pueden considerarse "discrecionales", como los redescuentos o los incentivos crediticios a las exportaciones no tradicionales. El soporte teórico de estas decisiones, enraizado en el llamado enfoque monetario del balance de pagos, postula la necesidad de que la oferta monetaria -y, a través de ella, el nivel de la actividad económica interna- se ajuste pasivamente a los cambios en las reservas internacionales brutas. Nótese que este ajuste automático involucra un cierto regazo cambiario -y, en su versión más pura, tipo de cambio nominal fijo- y así es compatible con el objetivo de reducir la inflación a través de la competencia de las importaciones y con el de asegurar una alta rentabilidad en moneda extranjera a las inversiones externas.

Junto con aquellas políticas tradicionales de compresión de la demanda interna como herramienta de la lucha antiinflacionaria y del ajuste externo, el paquete ortodoxo de políticas utilizadas introdujo dos elementos nuevos. El primero fue asignar explícitamente un importante papel a la eficiencia en la asignación de recursos. El segundo fue utilizar el tipo de cambio como un instrumento privilegiado de la política antiinflacionaria.

Tal como ocurría en el caso de la polémica entre impuestos directos e indirectos, los argumentos que se usaron para defender la introducción de criterios de "eficiencia" se basaron en modelos competitivos que presuponen, entre otras cosas, que la economía funciona siempre en o cerca del máximo de las posibilidades de producción; es decir, con pleno empleo de los recursos productivos o, al menos, del recursos productivos más escaso. Cuando se utilizan esos supuestos, resulta inevitable concluir que toda intervención sobre una relación de precios que se presupone "óptima" involucrará una ineficiente asignación de recursos. Por otra parte debe tenerse presente que en el concepto de "optimalidad" como se lo ha usado frecuentemente, no entran consideraciones de tipo distributivo. La preocupación por una "eficiente" asignación de recursos a menudo se tradujo, entre otras, en la recomendación de proceder a una apertura comercial. Ahora bien, cuando esa recomendación proveniente de modelos que tratan de recursos reales se combinó con la idea del atraso cambiario proveniente de modelos monetarios, se indujo fuerte desprotección de la producción doméstica de bienes comercializables por dos vías simultáneas: la cambiaria y la arancelaria (incluyendo en esta expresión a la promoción de exportaciones). En otras palabras, hubo incoherencia en esta combinación de modelos reales con modelos monetarios porque en los modelos reales más simples (aunque no en la realidad) una rebaja de los aranceles y de los estímulos a las exportaciones induciría un déficit comercial que a su vez involucraría un alza en el tipo de cambio que equilibre los flujos comerciales, lo cual supone explícitamente que el tipo de cambio es fluctuante y que la única influencia a la cual el mismo responde es la que viene dada por el déficit o superávit en el balance comercial.

Al margen de que el último supuesto es falso en la mayor parte de las experiencias latinoamericanas alrededor de 1980, resulta también falso el primero en la medida en que el paquete ortodoxo de estos años involucró, como se señala arriba, el uso de tipos de cambio nominales constantes y/o de otras formas de intervención en el mercado cambiario orientadas a lograr una revaluación real de la moneda nacional, con lo cual se evitó por vía de política toda posibilidad de que operarse el mecanismo automático de alza del tipo de cambio como respuesta a un déficit comercial. Esta baja del tipo de cambio real se operó por al menos dos vías según los casos: en algunos países (Chile, Honduras, Venezuela) el tipo de cambio se mantuvo constante, lo cual llevó a una fuerte revaluación real de la moneda nacional frente al dólar, dado que la inflación doméstica superó sistemáticamente a la norteamericana. En otros casos, se tomó una política llamada de "crawling-peg" activa (Argentina, Ecuador, Perú, Uruguay) que consistió en devaluar la

moneda nacional en proporciones inferiores al diferencial entre la inflación doméstica y la internacional, con el fin de coadyuvar a una reducción en el ritmo de la inflación doméstica.

Lo que ocurrió entonces fue que, por una parte, hubo una reducción en el tipo de cambio real y que, por otra, en varios casos a ella se agregó una reducción de la protección arancelaria y de los incentivos a las exportaciones no tradicionales. Todas esas acciones tienen el efecto de reducir la rentabilidad de la producción nacional de bienes transables, y por lo tanto llevaron a desproteger todas las actividades que producen tales bienes comercializables. En otras palabras, tanto la rebaja del tipo de cambio real como los cortes en los aranceles indujeron una pérdida en la rentabilidad de producir domésticamente bienes sustitutivos de importaciones, con lo cual se produjo una tendencia a que, *ceteris paribus*, crecieran explosivamente las importaciones. Al mismo tiempo, la rebaja en el tipo de cambio real y la disminución o eliminación de los subsidios a las exportaciones no tradicionales afectó el crecimiento que venían registrando. Estos dos fenómenos conjuntamente -de los cuales la expansión de las importaciones es el dominante- condujeron a que estos países sufrieran fuertes desbalances comerciales, con las importaciones aumentando muy rápidamente por encima del nivel de las exportaciones. Naturalmente, estos efectos se agregaron a los que derivan de la fuerte caída en la relación de precios de intercambio inducida por la recesión internacional. De ahí que, como se decía antes, las políticas domésticas han agravado, en algunos casos, los efectos de la recesión internacional.

Ahora bien, si el conjunto de las políticas debe producir -aún en ausencia de recesión internacional- un grueso déficit comercial, evidentemente la coherencia interna del modelo requiere encontrar la forma de paliar ese déficit. La forma de equilibrar el balance externo consistió, esencialmente, en permitir y en algunos casos, incentivar fuertes alzas en la tasa de interés y un grado alto y creciente de apertura financiera, de tal modo que flujos internacionales de capital de corto plazo pudieran compensar el déficit comercial. Para ello, un tipo de cambio fijo o preanunciado creíble es una herramienta básica de atracción de capital extranjero. Aún más, con perfecta convertibilidad y un regazo cambiario preanunciado creíble, algunos países lograron asegurar retornos muy altos en dólares a la vez que la tasa de interés real en pesos era negativa o muy baja. La concreción del traspaso de ese ahorro externo requirió una profundización muy significativa de la apertura financiera.

3. La operatoria del modelo

a) El período del auge

Al tiempo que se desprotegeron las actividades productoras de bienes comercializables, en las experiencias de varios de los países latinoamericanos se produjeron booms en los sectores productores de bienes no comercializables, principalmente construcción y los servicios modernos. Ello ha dado lugar a períodos de auge que generaron una sensación de bienestar y de desarrollo económico. Al mismo tiempo, en varias de estas experiencias durante este período se produjo una expansión importante del nivel de empleo.

Hubo diferencias grandes en el comportamiento de la inversión. En el caso de Chile el influjo de ahorro externo coincide con coeficientes de inversión sumamente bajos ya que las divisas se destinaron principalmente a la importación de bienes de consumo. En cambio, en el caso uruguayo el coeficiente de inversión total y aún el de inversión en maquinarias y equipos son los más altos de que se tenga registros. Argentina y Venezuela presentan situaciones intermedias.

Por su parte, se ha observado que el comportamiento de los salarios reales también ha sido distinto de un caso a otro: parecen no tomar sino dos situaciones extremas, en Chile los salarios reales aumentaron en casi 12 por ciento al año entre fines de 1975 y fines de 1981 mientras que en Uruguay los mismos cayeron a razón de 1.2 por ciento anual en ese mismo período. Esto proviene del manejo diferencial de la política de salarios con indexación automática e inflación decreciente en Chile e indexación discrecional con comprensión deliberada del salario real en el caso uruguayo. Como tercer caso, en Venezuela el salario real sube significativamente durante los años iniciales del boom petrolero y cae en los años finales de este período. Parece evidente que la diversidad de las experiencias nacionales al respecto sugiere que no hay una asociación clara entre nivel del salario real, nivel del tipo de cambio real y viabilidad de los modelos que postulan el uso del tipo de cambio como una herramienta antiinflacionaria.

b) El período de quiebre

La viabilidad de esos modelos ha desaparecido en prácticamente todos los países que los habían adoptado. Con mayor o menor intensidad se observa que la fuga de capitales, un alto déficit externo difícilmente manejable y devaluaciones masivas se combinan con un intenso proceso de endeudamiento de las

empresas domésticas que las llevaría a la quiebra de no ser por la intervención de las autoridades nacionales.

La rentabilidad de las empresas se hace muy baja o negativa independientemente de que ellas produzcan bienes comercializables o no comercializables. De una parte se registra una transferencia de ingresos y riqueza por efecto de las altas tasas de interés reales que afectan por igual a todas las empresas del sector no financiero. A ello se agregan las demás trabas de rentabilidad: en el caso de las firmas que producen bienes comercializables, la rentabilidad cae debido al atraso cambiario y la baja de aranceles, subsidios, etc.; por su parte, después de un breve período de auge, los sectores no comercializables enfrentan una situación de masivo excedente de oferta. Que esto último ocurra es la consecuencia aparentemente inevitable de la reasignación de la inversión (que ya no tiene incentivos para orientarse al sector comercializable) hacia la construcción, los servicios modernos y el comercio basado en la importación.

El fracaso del modelo puede entonces atribuirse a la combinación de dos elementos. Por un lado, el alza de la tasa de interés doméstica y el rezago cambiario proyectado que inducen a los agentes económicos nacionales a endeudarse en moneda extranjera para captar el diferencial de tasas de interés esperados. Por otro, la desprotección del sector que produce bienes comercializables induce a esos mismos agentes a invertir en actividades no comercializables. Este doble comportamiento determina que no se generen las divisas que se requieren para pagar el servicio de la deuda externa. El esquema es viable mientras los bancos extranjeros continúan prestando, lo que, a su vez, se relaciona con el nivel de la relación de servicio de la deuda a exportaciones que sube, tanto porque aumenta el numerador como porque cae el denominador.

Diversos gobiernos de la región han debido enfrentar, desde 1981 a la fecha, situaciones como las que se describen anteriormente. Sus respuestas han sido diferentes en función de las respectivas filosofías y de las situaciones diferenciales de unos países respecto a otros. Sin embargo, la mayoría ha recurrido a devaluaciones masivas y a incrementar las acciones que tienden a reducir el volumen del mercado interno mediante la reducción del déficit fiscal y la contratación de la masa monetaria.

En al menos siete países de la región se adoptaron durante los años alrededor de 1980 políticas en general similares a las señaladas; de esos siete sólo uno continúa en esa política (Honduras) y otro, el Perú, la abandonó de manera ordenada.

En los casos restantes, en cambio, la política debió interrumpirse abruptamente mediante devaluaciones masivas que introducen un alto grado de incertidumbre en la economía.

Las consecuencias de ello para el mercado laboral son muy negativas. En Argentina (según datos para el Gran Buenos Aires) la tasa de desempleo aumentó de 2.2 en octubre de 1980 a 5.7 en abril de 1982 - con lo cual, si la PEA del Gran Buenos Aires aumentaba a dos por ciento anual, la tasa de crecimiento de los desocupados debió ser de sobre 90 por ciento al año mientras la tasa de crecimiento de los subempleados visibles habría sido de casi 28 por ciento anual. Esencialmente, este deterioro del mercado laboral argentino no registra a partir de abandono, en marzo de 1981, de la paridad cambiaria preanunciada.

En cambio, en el caso uruguayo durante la segunda mitad de 1981 y casi todo el año 1982 se registró un intenso proceso de restricción fiscal y monetario a través del cual las autoridades intentaron mantener la política de preanuncio de la paridad cambiaria. La tasa de desempleo abierto en Montevideo pasó de 5.7 por ciento en el segundo trimestre de 1981 a 11.3 por ciento en abril-junio de 1982; al tiempo que los salarios reales medios caían en 5.1 por ciento entre agosto de 1981 y agosto de 1982. Los efectos de la devaluación de 75 por ciento que se operó en noviembre de 1982 no están aún cuantificados.

Aún más intenso fue el deterioro del mercado laboral chileno, donde la tasa de desocupación abierta del Gran Santiago saltó de 8.1 por ciento en julio-septiembre de 1981 a 23.9 por ciento un año más tarde y los salarios reales caen en nueve por ciento. En el caso chileno, desde mediados de 1981 a mediados de 1982 se trató de equilibrar la economía manteniendo el tipo de cambio fijo y promoviendo bajas en los salarios reales, a través del equilibrio fiscal combinando con un ajuste automático de la cantidad de dinero a la situación de las reservas internacionales netas. Entre junio de 1982 y marzo de 1983 se abandona dicha política y el tipo de cambio para comercio exterior y pago de deuda externa aumenta en aproximadamente 100 por ciento.

De manera similar, en Venezuela el intento de mantener la paridad cambiaria ante pérdidas persistentes de reservas internacionales se registra junto al alza de la tasa de desempleo abierto urbana de 6.3 por ciento en el segundo semestre de 1980 a 7.8 por ciento en el primer semestre de 1982 y con una acelerada expansión del empleo informal. Como en el caso uruguayo, la devaluación venezolana, que alcanzó cerca de

100 por ciento en los primeros 30 días de flotación, tendrá efectos aún no cuantificados sobre el mercado laboral.

En resumen, la experiencia de varios países latinoamericanos alrededor que las acciones antiinflacionarias basadas en la aplicación de enfoques que privilegian la apertura comercial y financiera termina importantes efectos negativos sobre las variables económicas y ocupacionales. Parece, en cambio, que experiencia más flexibles permiten al menos suavizar los costos del ajuste o distribuirlos de una manera más equitativa.

B. LINEAMIENTOS GENERALES PARA UNA POLITICA DE AJUSTE MAS EQUITATIVA

1. Los objetivos básicos

La discusión anterior lleva a la conclusión de que la región necesita realizar un esfuerzo para desarrollar nuevos enfoques de política económica que le permitan enfrentar en forma más satisfactoriamente las consecuencias del estancamiento de la economía mundial. Es evidente que el ajuste a la crisis externa debe tratar de evitar el aumento del desempleo abierto y la caída del salario real, lo que implicaría agravar la pobreza absoluta y acentuar la desigualdad en la distribución del ingreso. Finalmente, en algunos países debe agregarse la necesidad de controlar las fuertes tendencias inflacionarias que han sido exacerbadas por el bajo crecimiento económico y por las políticas de ajuste externas aplicadas. Por lo tanto, parece insoslayable que los gobiernos nacionales, los trabajadores y los empleadores de la región revisen un conjunto de medidas alternativas tendientes a enfrentar el impacto de la crisis salvaguardando los objetivos recién indicados.

No puede tampoco excluirse que en el futuro inmediato se produzca una recuperación de la actividad económica mundial que, al atenuar por vía del crecimiento de las exportaciones y la mayor disponibilidad de crédito externo la escasez de divisas, permita que la región supere la actual situación de estancamiento económico. Sin embargo, como se planteó en el capítulo I, esto está lejos de estar asegurado y, aun si así ocurriera en un plazo relativamente breve, subsiste la necesidad de adoptar políticas de emergencia para enfrentar las consecuencias de la crisis actual. Estas políticas contienen elementos que eventualmente pueden desarrollar para enfrentar las consecuencias de la situación internacional sobre la región y transformarse en una estrategia de largo plazo para su crecimiento sostenido si el estancamiento de la economía mundial persistiera más allá del corto plazo.

Los objetivos básicos de una política de esta naturaleza son los siguientes:

- (i) minimizar la magnitud del ajuste macroeconómico global tanto en términos de producto como de empleo;
- (ii) distribuir la carga de ajuste de manera de proteger a los grupos sociales que estén en una posición relativamente peor para soportarlos; y
- (iii) cuando corresponde, apuntar a la desaceleración de las presiones inflacionarias al mismo tiempo que se evitan los altos costos que tienen algunas políticas antiinflacionarias en términos de crecimiento del producto, empleo y bienestar social.

Se debería en primer lugar evitar la introducción de condiciones recesivas que superen lo estrictamente necesario para ajustar las economías ante la presente situación internacional. En algunos países ello puede implicar incluso reactivar dadas sus posibilidades de endeudamiento externo, disponibilidad de reservas internacionales y/o existencia de altos márgenes de capacidad ociosa. De todos modos, es evidente que aun con la aplicación de políticas más imaginativas y eficaces que las habitualmente utilizadas, la severidad de la restricción externa es tal que la tasa de crecimiento de la demanda en el futuro inmediato seguramente estará por debajo del crecimiento medio de la región durante la década de los 70. Aun así, puede obtenerse relativo éxito en relación con el primer objetivo si se adoptan medidas macroeconómicas que, por un lado, mejoren la capacidad de compra externa y, por el otro, promuevan un mayor uso de la fuerza de trabajo. En ambos casos la composición de la demanda agregada debería modificarse. En primer lugar, sería necesario reducir los requerimientos de moneda extranjera asociados con cada nivel de demanda agregada. Esto permitiría a corto plazo un grado menor de contracción o bien alguna medida de reactivación de la demanda. En esta manera es fundamental atender a la composición de las importaciones así como a la posibilidad de expandir las exportaciones en el mercado mundial, lo que puede presentar situaciones muy variadas en distintos países de la región.

Así, las importaciones de bienes de consumo suntuario y de los insumos intermedios y de capital utilizados en su producción doméstica son fácilmente comprimibles sin afectar significativamente los niveles de bienestar social. Sin embargo, una parte importante de las importaciones de capital y de insumos intermedios presenta un margen menor para su compresión o, en todo caso, el mismo se vincula con el éxito que puede alcanzarse en una implementación relativamente rápida de proyectos de sustitución

Las posibilidades de cada economía de la región en este campo son muy distintas vías, una modificación de la composición de la producción agregada a favor de los bienes comercializables, ya sea de exportación o sustitutivos de importaciones.

En segundo lugar, debería lograrse un aumento en la intensidad de uso de trabajo asociada con cada nivel de demanda agregada, de modo que la desaceleración del crecimiento económico no se refleje automáticamente en un alza del excedente de fuerza de trabajo de la región, ya sea bajo la forma de desempleo abierto o de subempleo. Esto implica una modificación de la composición de la producción interna en la dirección de una mayor participación de las actividades intensivas en trabajo.

Las medidas orientadas a alcanzar una mayor tasa de crecimiento del producto y del empleo dentro de las restricciones vigentes deben complementarse con la consideración explícita de la distribución de los costos que están involucrados. El problema no se limita a la necesidad de mantener la tasa de crecimiento del producto y del empleo, sino que, en parte porque no pueden esperarse crecimientos espectaculares en estas dos variables, debe apreciarse cómo se afecta el ingreso real relativo de distintos grupos sociales, áreas geográficas y estratos de ingreso. Debe tenerse presente que el crecimiento del producto no sólo reducirá la magnitud de la carga global del ajuste que sea necesario efectuar, sino que además facilitará alcanzar una distribución más equitativa de la misma. Así, por ejemplo, el crecimiento del empleo tiene de por sí un efecto distributivo de carácter progresivo.

Puede aparecer sorprendente que al proponer un conjunto de medidas alternativas de política económica se contemple una situación de relativo estancamiento, en circunstancias en que la crítica a las políticas convencionales se enfocó precisamente sobre resultados de ese tipo. Lo que sucede es que debe atenderse no sólo a los efectos globales sino también a su distribución entre sectores. Si las políticas propuestas tienen éxito en expandir el empleo y en aumentar -o por lo menos mantener- el nivel de consumo de los hogares de bajos ingresos, las consecuencias que tiene para el bienestar social un nivel de producción relativamente estancado no son ni cercanamente tan serias como lo serían en el caso opuesto. No debe olvidarse que aun en aquellos países de la región donde el crecimiento económico fue especialmente rápido en el pasado, los grupos más pobres de la población no experimentaron aumentos significativos en su ingreso real. De ahí la importancia del componente distributivo de las políticas de ajuste externo para asegurar que los índices de bienestar social no se deterioren aun en condiciones de estancamiento económico rela-

tivo. En ausencia de medidas de política del tipo indicado es probable que aumenten las tensiones sociales y políticas en la región, lo que agravaría el problema económico que se enfrenta.

En resumen, el objetivo de la política económica en una programa para el manejo de la crisis del sector externo debería ser evitar una reducción en la demanda más allá de lo estrictamente necesario y modificar la composición de la misma en el margen de modo que, aun si el nivel de actividad continúa cayendo relativamente a la producción potencial -o aun en términos absolutos-, pueda reducirse el excedente de fuerza de trabajo. El mejor desempeño del empleo contribuirá, tanto directa como indirectamente, a los mejores resultados en la distribución del ingreso con respecto a lo que ocurriría de aplicarse las políticas habituales de deflación y ajuste. Una vez aceptados los objetivos de una menor deflación y una modificación de la composición de la producción debe asegurarse una disminución de los requerimientos de divisas por unidad de producto. El conjunto de estas medidas puede ser insuficiente para conseguir una reducción significativa del desempleo abierto en el corto plazo y debería entonces considerarse como un instrumento complementario la realización de programas transitorios de emergencia que actúen directamente sobre el empleo y la satisfacción de las necesidades esenciales.

En lo que sigue, se hacen varias sugerencias en las direcciones indicadas. Las mismas deben interpretarse sólo como una ilustración de la mezcla de políticas que podrían adoptarse ya que la combinación específica debe naturalmente variar de un país a otro. Las políticas propuestas son de carácter general, en el sentido que van más allá del campo acotado de una política de salarios. Esto es una consecuencia inmediata de diversos aspectos considerados en los capítulos anteriores con respecto al enfoque del tema de este documento. En la concepción tradicional, los salarios tienen la naturaleza de una variable explicativa fundamental de fenómenos tan importantes como el nivel de empleo, la asignación de recursos, la formación de capital, la distribución del ingreso y la tasa de crecimiento de los precios.

Por el contrario, en el enfoque de este trabajo se sostiene que -sin negar alguna influencia del salario sobre los fenómenos recién indicados- su relevancia es mucho menor de la que le atribuye el enfoque tradicional. En otras palabras, se entiende que por lo menos en economías del tipo de las de la región el comportamiento de los salarios no constituye el factor determinante principal del nivel del empleo, de la asignación de los recursos, de la formación de capital, etc. Otras variables pasan a ser tanto o más importantes que la remuneración del trabajo en estos distintos campos y ello

naturalmente afecta el planteo de política económica que se elija para manejar el ajuste ante una situación de crisis del sector externo. Los salarios adquieren básicamente el carácter de un parámetro distributivo que es de importancia considerar desde la perspectiva de una política de ingresos, como se discute en la última sección de este capítulo.

2. *La reactivación de la demanda*

En sus términos más simples, la crisis económica que atraviesan los países de la región puede caracterizarse como una capacidad de compra externa insuficiente en relación con los requerimientos de importación necesarios para alcanzar un crecimiento sostenido del consumo y la inversión domésticos. Por lo tanto, las acciones sobre la capacidad de compra externa tienen como contrapartida acciones dirigidas a reducir los requerimientos promedio de importación por unidad de gasto interno. El punto importante es que ambos tipos de medida deben plantearse en el contexto de que cierto grado de reactivación de la demanda es tanto necesario como factible para superar exitosamente la coyuntura actual.

Se parte de la premisa que la insuficiencia relativa anotada no está determinada exclusivamente por las condiciones recesivas vigentes en la economía mundial. Existen numerosos factores de orden interno (entre los cuales la modalidad de la política económica es uno fundamental) que median entre las condiciones externas, sobre las que la región carece de mayor capacidad de influencia, y los efectos que se producen internamente. La insuficiencia de poder de compra externo es un hecho incontrovertible en buena medida influido por las condiciones mundiales, pero en modo alguno se trata de una situación rígidamente determinada que sólo pueda superarse mediante la aplicación de políticas deflacionistas.

Precisamente, en algunos países de la región el mantenimiento de políticas económicas poco flexibles, inadecuadas por lo menos para enfrentar una coyuntura de crisis, ha agravado significativamente los efectos de base provenientes del resto del mundo. Tales políticas pueden estar motivadas por propósitos intrínsecamente deseables (como promover una mayor eficiencia económica y reducir la inflación) pero implícitamente pasan por alto una jerarquización de objetivos ya que está presente la necesidad de asegurar la continuidad del proceso de crecimiento y la superación de las condiciones de extrema pobreza y de desigualdad distributiva.

En forma similar, en otros países no parece haberse aprovechado integralmente la existencia de un margen, aunque relativamente pequeño, para minimizar la caída de la tasa de crecimiento. Algunas medidas como el mantenimiento de elevadas reservas

internacionales, una política fiscal equilibrada, etc. -cuya flexibilidad permitirá un grado de reactivación importante- han sido mantenidas como si ciertos principios de manejo económico que hacen sentido en circunstancias normales deberían ser igualmente aplicados en las condiciones de excepcionalidad que caracterizan la presente coyuntura regional.

Se concluye en definitiva que la contracción del nivel de actividad no constituye la única reacción -ni tampoco la más adecuada- ante el conjunto de desarrollos adversos de la economía mundial. Un componente general básico de una propuesta alternativa de política económica es asegurar un mínimo de reactivación económica no obstante la eventual persistencia de las condiciones recesivas mundiales. Ello requiere un manejo flexible y excepcionalmente creativo de los instrumentos de la política económica, como corresponde a la naturaleza de la coyuntura actual. La reactivación debe basarse en modificar la relación entre la capacidad de compra externa y los requerimientos totales de importación, a través de un conjunto de medidas que se consideran en la sección siguiente.

Por último, parece claro que un esfuerzo de reactivación orientado en la dirección indicada debe otorgar una fuerte ponderación en su etapa inicial al gasto público. Sin duda, se puede lograr un impacto más exitoso mediante el uso de instrumentos directos de reactivación que con la aplicación de instrumentos indirectos. Por cierto que estos últimos no están excluidos pero el énfasis inicial debería recaer en el instrumento directo del gasto público.

C. POLITICAS ESPECIFICAS

1. Política del sector externo

El costo de oportunidad de las divisas es actualmente muy alto en la región cuando se lo mide en términos de pérdida de producto, empeoramiento de la situación ocupacional y aumento de la desigualdad. A la luz de esta situación, todo programa comprensivo para el manejo de la crisis debe comenzar por ocuparse de incrementar la capacidad de compra externa. Ello involucra una acción tanto por el lado real como por el lado financiero.

Por el lado real, los instrumentos disponibles son bien conocidos: devaluación, subsidios a las exportaciones, y tarifas y cuotas de importación. El problema reside en un aprovechamiento apropiado de los mismos y en apreciar los límites y costos que le están asociados a cada uno de ellos. La discusión que sigue se orienta en esta dirección.

En algunas circunstancias, apelar a una devaluación grande de la moneda nacional como el instrumento principal para mejorar a

saldo del comercio de bienes puede tener consecuencias negativas en términos de inflación y distribución sin que esté claro que se logre generar un superávit importante de la balanza comercial dada la coyuntura actual de la economía internacional. Por el contrario, en situaciones en que los costos domésticos de producción están fuera de línea con los internacionales como consecuencia de un rezago cambiario importante, tal política puede ser útil, sobre todo si se adoptan medidas complementarias que compensen las consecuencias distributivas más adversas (por ejemplo, introducción de subsidios a los productos alimenticios que benefician a los hogares más necesitados). De todos modos, la devaluación debe estar en general acompañada por un manejo adecuado de otras políticas sobre el sector externo.

Los subsidios selectivos a la exportación son uno de estos instrumentos complementarios. En los años en que el comercio internacional se expandía muy rápidamente, el uso de subsidios a la exportación constituyó un instrumento extremadamente efectivo para inducir el incremento de la producción de exportables consistente con condiciones internacionales excepcionalmente favorables. Bajo las condiciones actuales, la adopción o el reforzamiento de subsidios a la exportación debe ser considerado como una medida defensiva con respecto a otros competidores que los estén usando pero su aplicación generalizada no parece adecuada dada la restricción global sobre la expansión del mercado mundial, el riesgo de provocar la adopción de medidas compensatorias por parte de los países centrales y el costo fiscal elevado que ellos implican. Sin embargo, en forma consistente con planteamientos ya efectuados en el capítulo I de este documento, los subsidios a la exportación podrían desempeñar un papel importante dentro de un esquema regional coordinado de promoción del comercio entre las economías latinoamericanas y del Caribe.

Lo anterior sugiere que presumiblemente las importaciones tendrán que soportar una mayor proporción del peso del ajuste. Dado el alto costo de oportunidad de la moneda extranjera en la presente coyuntura regional, es evidentemente necesario desplegar todos los instrumentos concebibles -incluyendo tarifas, cuotas y aun prohibiciones administrativas- para reducir las importaciones de bienes no esenciales así como las de bienes para los cuales existan sustitutos domésticos cercanos, ya sea en forma efectiva o potencial. La necesidad de implementar restricciones a la importación como parte de un programa de ajuste no excluye que ello implique costos de importancia. De una parte, se incurrirá en algún grado de ineficiencia económica; pueden además provocarse represalias de otros países; y, al reducir la elasticidad de oferta de los bienes importados, pueden ser fuentes de presiones inflacionarias. Sin

embargo, no deben pasarse por alto las consideraciones siguientes. En primer lugar, dada la magnitud de la crisis que enfrentan los países de la región, el costo alternativo en términos de producto, empleo y nivel de vida de los grupos más pobres ha llegado evidentemente a ser mayor que la pérdida de eficiencia que es implícita en la adopción de medidas de control de las importaciones. En segundo lugar, en aquellas economías de la región en que los controles de importación han sido eliminados en forma prácticamente total en los últimos años es razonable estimar que su reintroducción puede tener un impacto reflacionario importante si inicialmente una pérdida sustantiva de eficiencia. Por último, las medidas de incremento de la protección deben ser vistas solamente como un recurso transitorio de emergencia que sería deseable eliminar cuando se produzca una recuperación de la actividad y el comercio internacional. Esta debería además ser la base de la posición presentada por la región en las negociaciones económicas internacionales, las que han permitido realizar en las últimas décadas importantes progresos en materia de integración y expansión del comercio mundial y cuyos objetivos deberían mantenerse vigentes dentro de una perspectiva histórica más prolongada.

Las consideraciones anteriores con respecto a la introducción de controles de importación admiten una excepción en el caso de comercio intrarregional. Como ya se indicó, éste puede constituir un instrumento adecuado para contribuir a una reactivación de nivel de actividad en los países de la región, en particular ante la situación recesiva de las economías industriales avanzadas. Pero la expansión de las exportaciones intrarregionales constituye de hecho una expansión de las importaciones intrarregionales, por lo cual estas últimas no deberían ser restringidas salvo en el caso de economías cuyo saldo neto de comercio intrarregional fuera sistemáticamente deficitario.

Los aspectos financieros no son menos importantes para asegurar una mejora de la capacidad de importar ante el elevado peso que han adquirido los servicios de la deuda externa y el déficit de los flujos de capital en la mayoría de los países de la región en la presente coyuntura. En este campo, existen dos líneas principales de acción. Por un lado, la necesidad -virtualmente sin alternativas en varios países de la región- de renegociar los pagos de la deuda externa. Si esta renegociación se inscribiera dentro del marco de un planteamiento regional ante los centros financieros -liderado por las economías mayores de la región, que muestran al mismo tiempo los niveles más elevados de endeudamiento externo- así como dentro de programas comprensivos de reactivación de los países de América Latina y el Caribe, se aumentaría la capacidad

para lograr una renegociación con condiciones favorables. Por otro lado, tanto la disponibilidad fácil de capital externo como la interrupción brusca de dichos flujos en numerosos países de la región en la última década ha sido el resultado de políticas de liberalización financiera y de amplia integración al mercado internacional de capital. Las tasas de interés internas más elevadas y el mantenimiento de paridades cambiarias rezagadas con respecto a los precios domésticos favorecieron dentro de un contexto de alta liquidez internacional grandes ingresos de capital financiero que se vieron sucedidos por egresos cuantiosos igualmente anómalos poco tiempo después. La adopción de medidas para un manejo más cauto de los sistemas financieros locales y de la forma en que ellos se integran al mercado mundial podrían contribuir a eliminar un factor de distorsión importante en el balance de pagos de la región.

2. La composición del gasto interno

La reactivación debe basarse en un esfuerzo para aumentar la capacidad de importar pero también -y en forma no menos decisiva- en acciones orientadas a reducir la propensión a importar. En el largo plazo, ello implica algún grado y forma de sustitución de importaciones pero, dada la naturaleza no inmediata de sus efectos, en lo que sigue se enfoca una línea alternativa con rendimientos más inmediatos. Ella se basa, no en la reducción del componente importado de diferentes actividades productivas, sino en la modificación de la participación de las mismas dentro de la producción total. Lo anterior implica alterar los perfiles predominantes en la composición del gasto y la inversión domésticos, teniendo presente al mismo tiempo objetivos distributivos y de satisfacción de necesidades esenciales. Naturalmente, esta modificación tendiente a reducir la propensión a importar agregada no puede ser arbitraria, sino que debe ser consistente con otras medidas de política económica y con diversos objetivos del desarrollo económico-social.

Un programa masivo de obra pública permite satisfacer los criterios que se han indicado. Existe una variada gama de distintas obras públicas que pueden considerarse, tales como viviendas de bajo costo, servicios de infraestructura urbana, sistemas de transporte y comunicaciones, gasto en educación y salud, programas de desarrollo rural, etc. Cada una de ellas presenta particularidades que pueden variar entre diferentes países pero exhiben también rasgos comunes que justifican el énfasis que ellas recibirán dentro de un programa alternativo de ajuste ante la situación externa.

El efecto de generación de ocupaciones de la obra pública es normalmente elevado, si bien en algunos casos es necesario

distinguir los efectos transitorios de construcción de los permanentes de operación. En la mayoría de los casos, el contenido de importaciones es relativamente bajo. El efecto directo y multiplicador sobre la actividad económica es en general importante, sobre todo en áreas regionales. Por último, la mayor parte de ellas tienen efectos distributivos directos e indirectos de carácter progresivo.

Estas características de la obra pública, unidas al hecho que implica una acción directa con resultados rápidos, la convierten en un instrumento particularmente idóneo en la coyuntura actual, en tanto promovería una reactivación económica con efectos distributivos positivos y sin presiones importantes sobre el equilibrio externo. Claro está que las características mencionadas de un programa como el que se discute dependen en buena medida de la orientación específica que se les dé a los distintos tipos de obra pública. Dependiendo de esta orientación, el contenido de importaciones y el efecto distributivo pueden ser muy distintos.

En las áreas urbanas, una línea particularmente atractiva son los proyectos dirigidos a mejorar la infraestructura de agua potable y alcantarillado y las soluciones habitacionales para los grupos de bajos ingresos. La magnitud del problema de necesidades insatisfechas en todas estas áreas de consumo básico es grande en prácticamente la totalidad de los países de la región. Si bien en algunos países donde se han hecho recientemente progresos considerables en la provisión de agua potable y desagües, el problema de la vivienda asume una importancia mayor. Los proyectos públicos de vivienda no han sido siempre exitosos en la región y puede ser necesario introducir tanto cambios institucionales como innovaciones en las formas de manejo de estos programas. Los programas de inversión en la provisión de agua potable y alcantarillado pueden ser activados en forma rápida y tienen un considerable potencial de creación de empleos y un efecto sustantivo sobre la satisfacción de las necesidades esenciales. Se supone que, dado que la mayor parte de los países de la región poseen las industrias básicas de materiales de construcción, estos proyectos tienen un componente de divisas sumamente bajo.

La obra pública en salud y educación es también de indudable importancia. Estos proyectos tienen una generación relativamente baja de ocupaciones permanentes pero su componente importado es particularmente reducido. Su efecto en términos de bienestar social es sin duda muy elevado no obstante la reducida generación de empleo.

En el sector rural, el objetivo de los proyectos de inversión y empleo del sector público debería orientarse al incremento de la producción de alimentos básicos y su disponibilidad en áreas urbanas.

Comparado con otras partes del mundo y con otros sectores de la actividad económica, el monto absoluto y relativo de la ayuda estatal al sector agrícola es en general extraordinariamente bajo en la región. Estos proyectos consistirían prioritariamente de caminos de acceso rural, bodegas y depósitos o silos, electrificación, irrigación y mejoramiento de la tierra. Es casi inevitable que estos proyectos refuercen en lo inmediato las desigualdades existentes dentro del sector rural pero dado su potencial de creación de empleo y el efecto positivo general derivado de mejoras en la producción y distribución de alimentos, los efectos directos de estos proyectos sobre la desigualdad estarían compensados. Asimismo, estos proyectos podrían combinarse con programas públicos de distribución de alimentos para los grupos más pobres, como se sugiere más adelante.

En cuanto a la construcción de carreteras, este tipo de proyecto constituye la forma tradicional en la cual el sector público suele involucrarse en la creación de empleos de emergencia. Sin embargo, presenta algunas limitaciones, excepto en el caso de países donde la restricción del gasto público haya producido un deterioro importante en la red de caminos. La tecnología de construcción de carreteras se ha convertido en bastante intensiva en capital y los beneficios de las carreteras en el entorno de centros urbanos así como las autopistas urbanas se distribuyen en forma sumamente concentrada.

Por último, también pueden considerarse proyectos de transporte colectivo, un área en la que se evidencian importantes carencias en la región. Estos programas tienen largos períodos de gestación y los beneficios pueden aparecer con algún rezago, pero están disponibles estudios de factibilidad y no debería ser demasiado difícil reactivarlos. Otro problema que plantea este tipo de proyectos es su alto contenido de importaciones, salvo en aquellos países que han alcanzado a desarrollar su industria siderúrgica y de transporte.

Si bien éstos son la excepción en la región, el problema podría ser superado dentro de un esquema de comercio intrarregional.

Naturalmente, no se pueden establecer recetas generales sobre la proporción o énfasis entre los distintos tipos de obra pública mencionados. En cada caso debe considerarse la capacidad de la economía para realizarlos y las prioridades que se establezcan para las distintas necesidades y grupos sociales a los que se dirigen los proyectos. De modo que sólo como indicación puramente tentativa, podría afirmarse que para la mayoría de los países de la región probablemente los proyectos en desarrollo rural, en infraestructura social y en viviendas económicas deban recibir una

atención prioritaria. Esta selección (en términos de énfasis) se desprende de la necesidad de privilegiar en la presente coyuntura la obra pública según criterios de minimización de su impacto sobre el balance de pagos y de maximización de su efecto distributivo directo (incluyendo el efecto empleo de corto plazo). Dentro de un programa de más largo plazo, sin duda los criterios de generación de empleo permanente y de producto deberían ser también considerados prioritarios.

Los proyectos del tipo indicado tienen un costo relativamente bajo en divisas, o bien fuertes efectos distributivos de carácter progresivo, ya sea directos o indirectos. En definitiva, ellos ofrecen la posibilidad de aprovechar recursos ociosos disponibles (fuerza de trabajo y capacidad industrial pero no importaciones) con el objetivo de inducir una reactivación de la producción agregada y del empleo con sustantivos beneficios distributivos inmediatos.

Por último, un programa de la naturaleza planteada tiene un alto componente de gasto público y se plantea entonces el problema de su financiamiento. Una parte del mismo puede provenir de aumentos en la recaudación tributaria pero ello no es fácil de lograr en forma rápida. Muy probablemente, la mayor parte del financiamiento adicional debería cubrirse con déficit fiscal. Ello simplemente constituiría la aplicación de algunos principios elementales de la política anticíclica y reproduciría la apelación a un recurso de este tipo que fue característico de la reacción de los países de la región ante la crisis de la década del 30.

3. Programas especiales de emergencia.

Las medidas de política económica discutidas en lo anterior pueden alcanzar un éxito significativo en minimizar la repercusión de la situación recesiva internacional sobre el nivel interno de actividad y tener efectos positivos sobre el empleo y la distribución del ingreso. Aun así, es previsible que en la mayoría de los países de la región no se conseguirá en el futuro inmediato una eliminación completa y rápida del actualmente elevado nivel de desempleo como tampoco un avance sustantivo en materia de subempleo. Por tal motivo, surge la necesidad de introducir algunos programas especiales de emergencia.

Debe estar claro que tales programas no son sustitutivos de las medidas de política económica previamente consideradas ni tampoco tienen carácter permanente. Por sí solos, los programas especiales de emergencia no serían más que paliativos de reducido alcance en relación con la situación que se enfrenta. Por el contrario, si se los integra con una política de ajuste alternativa, ellos pueden desempeñar una función importante. En forma análoga, los programas de emergencia actúan sobre los efectos más

críticos de la situación ocupacional pero no tienen efecto alguno sobre los efectos más críticos de la situación ocupacional pero no tienen efecto alguno sobre sus causas determinantes. Las medidas propuestas -si bien no de tipo estructural y de largo plazo en su totalidad- tienen en cambio un carácter diferente que permite asignarles una permanencia mayor que a los programas que se consideran en esta sección.

Pueden considerarse básicamente dos tipos de programas especiales de emergencia: de empleo y de distribución de alimentos. Sobre el primero existen numerosos antecedentes en la región (Chile, Jamaica y Panamá, por ejemplo) si bien ellos no han sido siempre totalmente exitosos. Ello puede atribuirse a deficiencias en su organización administrativa y al hecho de haber adquirido en algunos casos carácter permanente y no transitorio.

Los programas de empleo se basan en la contratación directa de trabajadores por parte del Estado para realizar diversas tareas pero no deben confundirse con los programas de obra pública a los que se hizo referencia en el numeral anterior. En este trabajo, los programas especiales de emergencia de empleo se caracterizan expresamente por lo siguiente:

- (i) su financiamiento proviene del gasto corriente y no del presupuesto de inversión del gobierno. Ello es congruente con el tipo de actividades a las que se dedican los trabajadores favorecidos, básicamente servicios de mantenimiento y no estrictamente proyectos de inversión;
- (ii) el salario pagado es relativamente bajo, del orden del mínimo vital, independientemente del grado de calificación de los trabajadores. La remuneración se sustrae de la jerarquía de ingresos prevaleciente tanto para reducir el costo fiscal como por la naturaleza de subsidio de emergencia que tienen estos programas;
- (iii) el programa está destinado a personas desocupadas, lo que debe constituir un objetivo explícito del mismo. En principio, debería excluirse de sus beneficios tanto a los subocupados como a la población activa secundaria, cuyas necesidades de ocupación e ingresos deberían canalizarse dentro del marco general de las políticas más permanentes antes discutidas;
- (iv) estos programas están dirigidos específicamente a ciertos grupos y áreas objetivo que están más seriamente afectados por la situación económica y/o menos expuestos a beneficiarse de los otros programas mencionados. Ello pone de relieve el carácter complementario de estos programas;

- (v) los criterios de productividad social y de eficiencia económica son de importancia secundaria. Si bien existe un margen que debe aprovecharse para atender a la minimización de los costos y a la maximización de los beneficios en la selección de actividades o labores, está claro *a priori* que su objetivo no es el uso productivo de la fuerza de trabajo, sino contribuir parcialmente a paliar las situaciones más afligentes que no pueden ser superadas por otros medios en el corto plazo; y
- (vi) no está de más insistir en el carácter transitorio de estos programas. Ellos encuentran su justificación en el período inicial de la aplicación de una política más comprensiva y equitativa de ajuste (o bien ante hechos imprevisibles que conformen una emergencia en sentido estricto) pero la continuidad indefinida de los mismos, o bien su aplicación indiscriminada sin atender a las modalidades antes expuestas, desvirtúa el significado de estos programas.

Debe destacarse la importancia de establecer una organización administrativa adecuada que combine principios de centralización y descentralización. La definición explícita de las modalidades básicas del programa debe ser hecha en forma centralizada y al más alto nivel, lo que implica además asegurar el respaldo político para su puesta en práctica. Pero dentro de estos lineamientos de ejecución debe ser descentralizada para permitir flexibilidad en su implementación y aprovechar las estructuras administrativas pre-existentes en el nivel municipal. Nótese que, debido al carácter transitorio de estos programas, no sería adecuado crear nuevas estructuras administrativas para su puesta en práctica.

Por último, la experiencia indica que el costo fiscal de estos programas no es despreciable. Si bien el nivel del salario es bajo existen costos adicionales de administración, implementos y materiales. Se introduce por esta vía un problema de asignación de los recursos fiscales entre el financiamiento de estos programas y otras formas de gasto. Este problema se resuelve en buena parte si el programa de emergencia satisface el criterio ya indicado de atender situaciones puntuales críticas (ya sea regionales o de ciertos grupos sociales) porque en tal caso no sólo se reduce el monto global del gasto, sino que además se pone en evidencia su alta significación social. Por cierto que si se pretendiera resolver en forma permanente el problema global del desempleo por esta vía, la solución sería financieramente inviable, además de evidentemente inadecuada.

En cuanto a los programas especiales de emergencia en el rubro de distribución de alimentos, resultan de aplicación sólo algunos de los criterios discutidos más arriba. Estos programas están

también dirigidos a grupos y áreas objetivos específicos y tienen un carácter transitorio. Los destinatarios obvios son las familias de los trabajadores cesantes, en particular los menores, y su efecto es mayor si se los orienta hacia regiones que exhiban una alta concentración de pobreza, lo que sugiere que la aplicabilidad de los mismos se restringe a centros urbanos. La necesidad de que sean transitorios es también evidente ya que ellos constituyen un subsidio directo en especie para remediar ciertas situaciones extremas, pero obviamente no actúan sobre las causas determinantes.

Un punto de interés es que la eficacia distributiva de estos programas puede aumentarse si los alimentos se adquieren en la mayor proporción posible a pequeños productores rurales. El efecto distributivo es entonces doble. Por un lado se favorece al segmento productor rural más pobre que puede incluso estar particularmente afectado por la situación recesiva y, por el otro, dicha producción se destina en forma directa a satisfacer necesidades esenciales de los hogares de ingreso más bajo o aún nulo.

Dados los bajos índices de satisfacción de las necesidades alimentarias que se verifican en la mayoría de los países de la región y su agravamiento en condiciones recesivas, la justificación de estos programas es evidente. Pueden mencionarse tres formas fundamentales de los mismos: distribución gratuita o subsidiada de alimentos básicos, donación de alimentos preparados y programas de recuperación de la población desnutrida, en particular niños en edad escolar. Es conveniente además vincularlos con la prestación de servicios de salud, sobre todo de tipo preventivo.

Los programas alimentarios de emergencia han sido de aplicación en la región en la última década; por ejemplo, en Colombia, Costa Rica, Chile y Ecuador. Dos de los problemas que se han detectado son que, no obstante su carácter masivo, ellos no alcanzan a menudo a la población de mayor riesgo y que su estructura administrativa es frecuentemente insuficiente. La eficacia de estos programas puede ser aumentada tanto si se atiende a los dos problemas recién planteados como si se los integra en el marco más general de programas de política social (particularmente, de salud y salubridad pública).

En algunas evaluaciones de estos programas se ha mencionado que su costo es elevado en relación a los resultados obtenidos. Sin embargo, estos resultados no son inherentes a los programas mismos sino a deficiencias en su diseño e implementación; como ser filtraciones y desplazamientos, no concentración en los estratos más bajos de la distribución o en las edades más indicadas según los estudios disponibles, una inadecuada selección de alimentos

tanto desde un punto de vista médico como de los patrones culturales, no atender a la mayor disponibilidad interna de ciertos alimentos, la ausencia de acciones complementarias en el área sanitaria y la baja participación comunitaria en la aplicación de los programas.

D. LA POLITICA DE INGRESOS

Las distintas medidas de política económica consideradas precedentemente tienen implicancias precisas sobre la distribución de los ingresos, aspecto que por otra parte constituye una de las bases principales para su diseño. Estas implicancias deberían hacerse explícitas en una política de ingresos, no sólo con el propósito de aumentar el grado de consistencia de dichas medidas en cada país específico, sino básicamente para materializar a través de la concertación entre trabajadores, empresarios y el Estado el respaldo político sin el cual una alternativa de acción no convencional como la propuesta puede enfrentar dificultades para su implementación.

En sentido análogo, la coyuntura excepcional por la que atraviesa la región hace particularmente necesario realizar un esfuerzo de este tipo. En efecto, en circunstancias económicas normales se ha sostenido que es innecesario aplicar una política de ingresos porque el propio crecimiento económico tendrá un efecto de derrame sobre el conjunto de la población. Si bien la evidencia disponible no parece confirmar este supuesto, lo cierto es que la presente coyuntura regional y sus perspectivas de corto plazo no son precisamente de crecimiento sostenido.

Una primera función de la política de ingresos es reducir la tasa de inflación. Su éxito en este campo es políticamente importante para conseguir la adhesión de distintos grupos sociales al paquete de medidas propuesto así como para compensar la pérdida relativa de ingreso de varios de los mismos como consecuencia del ajuste. En las economías en que la tasa de inflación no es demasiado elevada, las primeras medidas pueden incluir un congelamiento por corto plazo de precios e ingresos de modo de actuar enérgicamente sobre el proceso inflacionario al mismo tiempo que se dispone de un período breve para diseñar y acordar una política de ingresos de carácter más permanente. Pero en muchas de las economías de la región la tasa de inflación es actualmente demasiado elevada como para permitir una interrupción drástica del alza de los precios y congelar la distribución del ingreso entre grupos sociales que circunstancialmente prevalezca en un cierto momento.

El control de algunos precios claves como el tipo de cambio, la tasa de interés, las tarifas de los servicios públicos y los arriendos urbanos es relativamente fácil y además de importancia dada la elevada incidencia de los mismos en el proceso inflacionario. Otros precios relevantes, como los salarios y los márgenes de ganancia, requieren mecanismos de control más complejos incluyendo un aspecto de concertación cuyo procesamiento puede ser algo más lento. El éxito que se alcance en controlar el primer tipo de precios es importante para lograr un acuerdo sobre la evolución de los precios mencionados en segundo término. Los precios de los alimentos son igualmente decisivos en este contexto por su significación distributiva tanto para los asalariados urbanos como para el pequeño productor rural.

Pero la posibilidad de mantener la política de ingresos como un instrumento permanente de la política económica se vincula, no sólo obviamente con el éxito obtenido en su aplicación, sino además con el hecho de que ella se convierta en un recurso de alcance mayor que el de una mera política antiinflacionaria. Como se indicó al comienzo, la política de ingresos debe ser interpretada como una forma de hacer explícitos los objetivos distributivos del programa de manejo de la crisis y de lograr un imprescindible respaldo político.

La complejidad de la situación económica que enfrentan los países de la región, la necesidad de corregir distorsiones en su funcionamiento y la importancia que reviste la cuestión distributiva hacen imprescindible adoptar un enfoque integral del tipo propuesto. Sin duda, se aumentan así las dificultades de diseño e implementación pero ello constituye la única posibilidad exitosa para alcanzar un control de las principales variables macroeconómicas. Debe recordarse además que la política de ingresos es en esencia un ejercicio de concertación social y éste no puede lógicamente ser parcial o fragmentario.

Dos problemas previsibles en este campo para las economías de la región son la falta de mayor experiencia previa y el desarrollo relativamente débil de las organizaciones gremiales, particularmente de trabajadores. Ambas limitaciones sugieren que será necesario un mayor peso del gobierno en el liderazgo del proceso y un avance gradual pero sostenido en la dirección indicada.

En resumen, la necesidad de desarrollar una política de ingresos explícita y comprensiva no requiere mayor fundamentación. El éxito de la misma se vincula con su capacidad para distribuir equitativamente la carga del ajuste, para generar el consenso social que la haga aceptable y para efectuar una contribución clara a la solución de los problemas estructurales del desarrollo econó-

mico de largo plazo de la región. En definitiva, se trata de alcanzar vía la concertación un elevado grado de consenso sobre la política económica, sin el cual el plazo y el costo de superar la coyuntura actual serán seguramente mucho mayores para la región.

CAPITULO IV

LA CRISIS COMO OPORTUNIDAD*

A. INTRODUCCION

1. Reactivación y transformación de largo plazo

Hasta ahora se ha examinado la crisis en cuanto a sus efectos y a las políticas de ajuste más propicias para disminuir los efectos negativos. Se ha destacado, asimismo, que la crisis debe analizarse en el contexto del modelo de crecimiento de largo plazo de las economías latinoamericanas, ya que la misma pone en evidencia algunos de los factores limitantes al crecimiento que se venían experimentando aún antes de que la situación internacional se deteriorara de manera tan profunda como en la actualidad. Por otro lado, las medidas que se adoptan para enfrentar la crisis no son indiferentes a la estrategia de largo plazo que se quiere adoptar. Por el contrario, las mismas orientarán de manera importante el crecimiento en los próximos años y por ello, las decisiones que se adopten deben tratar de compatibilizar la solución de los problemas de largo plazo con el ajuste menos costoso y mejor distribuido.

No sólo la crisis agudiza los problemas de largo plazo de las economías latinoamericanas, sino que la misma además deja en evidencia cambios importantes que han estado ocurriendo en las economías centrales. Desde la primera alza de precios del petróleo los países desarrollados enfrentan el desafío impuesto por la necesidad de sustituir el uso de combustibles para rebajar costos y consistente con ello, la asignación de sus inversiones se altera. Estos acontecimientos han implicado profundos cambios tecnológicos y reestructuración de la producción industrial a los que los países de la región no pueden permanecer ajenos. Por el contrario, la crisis torna más urgente su consideración.

La crisis internacional agudiza una característica permanente del desarrollo latinoamericano, quizás con la excepción de la última década, que es su alta vulnerabilidad externa. Por su intensidad se asemeja a la gran crisis del 30 que alteró de manera sustancial el modelo de crecimiento de la región. Así, el modelo libre cambista

* Estractado de PREALC 1985, *Más allá de la crisis* (Santiago, PREALC) páginas 67-84.

predominante debió hacer lugar por la fuerza de las circunstancias a patrones de crecimiento más autónomos que buscaran una mayor independencia con respecto a los mercados internacionales. Surge así el vigoroso desarrollo industrial que experimenta la región a partir de entonces y se acompaña también de una mayor participación del Estado, tanto en el fomento de la actividad productiva como en el suministro de bienes y servicios esenciales para la población. La situación actual presenta interesantes analogías con la de entonces. En particular, las perspectivas de mejora de la situación internacional y el fuerte peso que significa el alto nivel de endeudamiento alcanzado por la región, requerirán también de transformaciones en las estrategias prevaletentes en la década pasada. Ello significará buscar un mayor grado de autonomía, lo que llevará a redefinir los motores del crecimiento y en particular, el papel que le corresponde a la industria manufacturera. Asimismo, la participación del Estado en este proceso será mayor al tener que asumir tanto el liderazgo en la reactivación como un papel activo en el proceso de crecimiento y distribución del ingreso.

Lo anterior afectará las posibilidades de creación de empleo de largo plazo. Cabe recordar que el diagnóstico efectuado en el capítulo I destaca que la América Latina venía enfrentando su problema de empleo mediante la creación acelerada de puestos de trabajo en los sectores modernos. Dicho proceso se registró en las décadas previas a la crisis a ritmos incluso superiores a los alcanzados en a las experiencias internacionales más exitosas. No obstante, persistían todavía elevados niveles de subempleo y por consiguiente, serios problemas de pobreza sumados a una distribución muy desigual de los ingresos. A pesar del desarrollo de los instrumentos del Estado para alterar la distribución secundaria del ingreso, las características estructurales predominantes determinan todavía que el empleo sea la principal fuente de ingresos para la población. De allí la importancia que adquiere la creación de empleo en el contexto de una estrategia de desarrollo que persiga eliminar la pobreza y disminuir las desigualdades.

Cabe asimismo rescatar del diagnóstico algunos procesos que se venían registrando y cuya clarificación contribuirá a establecer algunos lineamientos en la estrategia futura. En primer lugar, la América Latina se urbaniza a tasas muy aceleradas y ya hoy día, y mucho más en el futuro cercano de seguirse las tendencias del pasado, es un continente principalmente urbano y, por ende, los problemas de empleo se concentrarán en las ciudades. Ello no excluye la necesidad de atender a los altos contingentes que todavía se ocupan en los sectores rurales tradicionales, pero sí destaca la irreversibilidad del fenómeno con los consiguientes requerimientos en términos de la estrategia que se defina.

En segundo lugar, las comparaciones internacionales con países desarrollados ilustran la alta estabilidad de la estructura ocupacional por sectores una vez avanzado el proceso de traslado de población del campo a la ciudad. Ello induce a reflexionar sobre los objetivos usualmente utópicos que tratan de descubrir en zonas urbanas el sector o sectores que tratarán de solucionar "el problema del empleo". Por el contrario, si bien algunos sectores pueden ampliar su participación directa en el empleo, será al parecer el desarrollo armónico y sostenido el que permita ensanchar la capacidad de absorción. Ello lleva la discusión entonces a dos cuestiones. La primera se refiere a las posibilidades de ampliar la absorción de empleo en los sectores modernos; y la segunda, a identificar aquellos sectores que desde el punto de vista del proceso de acumulación y crecimiento son capaces de generar condiciones de crecimiento más autónomo y sostenido.

Las carencias registradas en el modelo de crecimiento de largo plazo junto a la situación internacional llevan a replantar la necesidad de alcanzar un crecimiento menos dependiente del exterior. Ello implica jerarquizar el rol del mercado interno por encima del mercado internacional, sin dejar de lado el aprovechamiento de este último. Por sus diversas características la industria manufacturera adquiere entonces un papel fundamental en la creación de empleo y más aún en la generación de un crecimiento que permita mantener un mayor ritmo de actividad en el resto de los sectores.

Sin embargo, como se verá más adelante, la otra falencia que registra el modelo de largo plazo y que se agudiza con la crisis, es la crecientemente insuficiente disponibilidad de alimentos. Ello afecta no sólo los niveles nutricionales actuales, sino que en el largo plazo establece una fuerte restricción a las posibilidades de crecimiento real de los trabajadores. Por ello, la producción de alimentos adquiere también un papel importante para poder materializar un proceso sostenido de generación de excedentes y a la vez mejorar las condiciones de vida del grueso de la población. De la crisis y del escenario previsible, surgen nuevas y redefinidas tareas para el Estado, el que deberá adecuarse a dichos objetivos. Estos tres temas, la reindustrialización, la producción de alimentos y las funciones del Estado, serán abordados en este capítulo sin pretender presentar una estrategia alternativa, sino solamente resaltar algunos aspectos que deben ser abordados en dicha discusión.

2. Agotamiento de una orientación estratégica

En distintos grados las economías latinoamericanas se orientan en la década del 70 siguiendo principios similares. Por un lado, se introduce un mayor grado de apertura y por otro, se acude crecientemente al mercado como asignador de recursos, lo que

implica otorgar un papel subsidiario al Estado. Por ello conviene analizar con mayor detalle si el fracaso de este tipo de orientación se debe a la crisis externa -en cuyo caso se lo podría retomar- o a causas inherentes al modelo.

a) *Circunstancias externas*

Durante los años 70, un grupo importante de países de la región basó su estrategia de crecimiento en la entrada de capitales externos. Por cierto, la existencia de algún monto de transferencia de capital externo no es novedad en los países de América Latina, ya que ellos son, históricamente, receptores netos de capital. Si son novedosos, en cambio, los montos de dichas transferencias, las que comenzaron durante la segunda mitad de la década y duraron, según los casos, hasta 1982 ó 1983.

Esta situación se produce no sólo en América Latina en su conjunto -en cuyo caso podría arguirse que unos pocos países explican el promedio- sino para la mayoría de los países que la componen. Ello refleja que el proceso no fue producto de la casualidad, sino que formó parte de la lógica del llamado "reciclaje de los petrodólares". En esencia, los países exportadores de petróleo no lograron absorber domésticamente los excedentes de divisas que acumularon desde 1973-74 y, más aún, durante la segunda gran alza de los precios del petróleo en 1979-80. Esos excedentes se depositaron, principalmente, en bancos de los países centrales, del mundo capitalista que buscaron clientes que absorbieran esos montos. En eso consistió el reciclaje. En tanto, el mundo capitalista desarrollado estaba ajustándose rápidamente a la pérdida de riqueza que significaba la transferencia a los productores de petróleo, los bancos privados -especialmente los norteamericanos- estuvieron dispuestos a prestar masivamente a los países del Tercer Mundo. Los candidatos obvios por su capacidad de absorción, fueron los países de ingreso medio, entre los que figuran prominentemente los latinoamericanos.

Ello llevó a que desapareciera de la visión pública el papel que como prestamista habían cumplido los organismos internacionales como el BIRF o el BID y en particular, los gobiernos de los países desarrollados, cuyos recursos prestables parecían magros en comparación con los montos que la banda privada estaba dispuesta a "reciclar".

El comportamiento de América Latina se ubicó también dentro de la lógica del sistema: en efecto, mientras en 1975-80 los países de la OECD en su conjunto crecieron a razón de 3.5 por ciento al año, gracias al creciente endeudamiento externo América Latina pudo hacerlo a un ritmo de 5.5 por ciento al año. Con ello jugó un rol expansivo respecto de la economía mundial.

El aumento cuantitativo del financiamiento externo tiene su contraparte cualitativa en el uso a que se destinaron los recursos: en lo externo, en general, se produjo una gran expansión en las importaciones de bienes de consumo y, en lo interno, a un fuerte incremento en la inversión en actividades que producen bienes y servicios no transables, en particular en la construcción. En otro grupo de países la inversión se dirigió a bienes transables, pero su maduración lenta impidió contar con los retornos de las mismas. Ello implica que América Latina adquirió compromisos en moneda extranjera, pero sólo en algunos casos esos recursos se destinaron a expandir la capacidad de pagos al exterior y, en los que así se hizo, los mismos todavía no están disponibles plenamente. Es poco probable que América Latina hubiera podido destinar la totalidad del enorme monto de recursos externos a inversiones productivas en el área de la producción de bienes transables. Pero, sin duda, a ese resultado coadyuvieron también las decisiones de política económica que, durante ese período, estaban en aplicación en la mayoría de los países más desarrollados de la región.

b) Políticas económicas

Como se señala en el capítulo II, ante un shock externo transitorio -como sería un alza temporal en el precio del petróleo- la respuesta adecuada será financiar el shock sin recurrir a ajustes económicos reales que, pasado el mismo, sería costoso revertir. Cuando el precio real del petróleo cayó ininterrumpidamente entre 1974 y principios de 1979, pareció que la estrategia latinoamericana de financiar el shock transitorio era correcta. Ello comenzó a ser menos claro cuando a mediados de 1979 se produjo la segunda alza que se combinó, desde 1980, con el crecimiento de las tasas de interés internacionales. Visto retrospectivamente, es fácil darse cuenta que, aun si hubieran sido transitorios, aquellos dos fenómenos combinados excedían toda posibilidad real de financiamiento y que, por tanto, desde 1980, América Latina debió comenzar a ajustarse internamente en lugar de continuar endeudándose.

No sólo ello no ocurrió, sino que a menudo las políticas domésticas agravaron el problema. Un alto número de países de la región tomaron decisiones de política económica asignando sólo importancia al control de la inflación y al equilibrio de la balanza de pagos. Así, en ocho de los 11 países que poseen mayor autonomía¹ se adoptaron políticas de cambio fijo y/o de preanuncio de una paridad cambiaria nominal que implicaba caídas en el tipo de cambio real dado el nivel de la inflación doméstica esperada. Ello porque, según se argumentó, el equilibrio de la balanza de pagos estaba asegurado por la entrada de ahorro externo. Asimismo, se

dijo que la revaluación de la moneda nacional en términos reales generaría una reducción notable en el ritmo inflacionario; para coadyuvar a este último efecto, en esos mismos países se introdujeron rebajas en la protección arancelaria y en los mecanismos de promoción de exportaciones que habían sido la gran innovación introducida en la política económica latinoamericana en la década anterior a 1978-80.

c) *Lo inevitable del quiebre del modelo*

La reestructuración de las economías centrales, junto a la crisis internacional agravada en muchos casos por el inadecuado manejo de la política de ajuste, en particular debido a la revaluación real y la reducción de los instrumentos de la política comercial, condujeron a una contracción de las actividades domésticas que producen bienes transables y especialmente de la industria manufacturera (véase cuadro 1). Ello implicó caídas en el empleo en estas actividades, que en algunos casos fueron paliadas por el aumento en el empleo en actividades que producen bienes no transables.

Sin embargo, esta situación no representaba un equilibrio estable, ya que implicaba redirigir gran parte de los recursos de inversión de la economía hacia los bienes no transables: así, en Argentina, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela, se vivieron grandes booms centrados en la inversión en construcción -tanto residencial para ingresos altos como para oficinas- y en servicios modernos como la banca, las sociedades financieras, la computación, etc. Aún si la relativamente alta generación de empleo por unidad de inversión que caracteriza a algunas de estas actividades -como la construcción- en el corto plazo hubiera sido suficiente para emplear a todos aquellos que no encontraban trabajo por la contracción de las actividades productoras de bienes transables, el hecho de asignar gran parte de los recursos de inversión -incluyendo el ahorro externo- hacia estas actividades, virtualmente garantiza que, en el corto plazo, se presenten excedentes de oferta a los precios esperados por los inversionistas².

Cuadro No. 1: AMERICA LATINA: PONDERACION DEL PRODUCTO INDUSTRIAL EN EL TOTAL EN REGIONES SELECCIONADAS

Países	1970	1975	1979	1980	1981	1982	1983
Argentina	26.9	27.7	26.1	24.8	22.1	22.4	24.0
Brasil	27.4	28.3	28.9	28.8	27.4	27.1	26.3
Colombia	16.8	18.3	16.0	17.1	16.9	16.4	16.9
Costa Rica	15.1	17.3	18.0	17.9	18.0	17.7	17.5
Chile	26.0	25.6 a/	22.5	22.2	21.7	19.1	19.8
Ecuador	17.8	19.7	21.9	21.0	21.2	21.4	20.9
México	22.9	23.5	24.3	24.1	23.8	23.0	22.1
Panamá	12.4	11.0	10.8	10.0	9.3	9.5	9.1
Perú	20.7	21.6	20.1	20.5	19.7	19.1	17.2
Venezuela	15.0	15.6 b/	15.7	16.1	15.7	15.9	15.8

Fuente: CEPAL, División de Estadísticas.

a/ 1974; el año 1975 fue uno de coyuntura muy especial.

b/ Se utiliza 1976 por la misma razón anterior.

Una vez que esto ocurrió, al reducirse las posibilidades de inversión por efectos de la crisis internacional y al desalentarse los sectores de bienes transables por el atraso cambiario y los no transables porque el exceso de oferta impedía la obtención de rentabilidades satisfactorias -en comparación con las altas tasas de interés vigentes en los mercados internacionales- los inversores aumentaron sus tenencias en moneda extranjera. Ello se hizo de diversas maneras entre las que se destacan el aumento de los depósitos en moneda extranjera, generalmente en el exterior y la expansión de los *stocks* de bienes importados con fines especulativos. Estos últimos explican en parte las injustificadas caídas que se observan en las relaciones de importaciones a producto, antes y después de las devaluaciones (véase cuadro 2).

Este proceso significó que en el plazo de algunos meses los bancos centrales de estos países sufrieron pérdidas considerables de reservas. De este modo la falta de credibilidad del modelo de política económica apresuró su fin: las pérdidas de reservas obligaron a abandonar el modelo vigente introduciendo por lo general devaluaciones reales fuertes, que continuaron a través del tiempo. En Argentina, por ejemplo, las reservas internacionales del Banco Central cayeron de 9.5 a 3.8 miles de millones de dólares durante el año 1980 y recién se estabilizaron en alrededor de 3 250 millones hacia fines de 1981, después de la devaluación real de casi 40 por ciento que se operó en el segundo trimestre de ese año. En Chile, las reservas del Banco Central cayeron de 3.4 a 2.7 miles de millones de dólares entre el tercer trimestre de 1981 y la devaluación de junio de 1982; pero como ésta fue percibida como insuficiente, las reservas siguieron cayendo hasta estabilizarse en 1.3 miles de millones a principios de 1983 -una pérdida superior a 60 por ciento del nivel inicial- cuando en términos reales la cotización del dólar oficial superaba en 55 por ciento al valor real predevaluación. La primera devaluación masiva en México tuvo lugar a principios de 1982 cuando la pérdida de reservas fue de 2 000 millones de dólares - un tercio del valor inicial -en un trimestre; como en los demás casos, durante todo el año 1982 se requirieron devaluaciones sucesivas -de resultados de las cuales el tipo de cambio real aumentó en dos tercios de su valor original- antes de que se detuviera la pérdida de reservas: el nivel de las mismas al final de este proceso fue de apenas 25 por ciento del inicial. En Uruguay, las reservas internacionales tuvieron su punto máximo de sobre 950 millones de dólares en el segundo trimestre de 1981 y cayeron ininterrumpidamente hasta el 50 por ciento de ese nivel a fines de 1982; en noviembre de ese año se registró una devaluación de casi 100 por ciento en términos reales, pero el nivel de reservas se

Cuadro No. 2: DEVALUACIONES REALES FUERTES Y EFECTOS DE CORTO PLAZO SOBRE EL COEFICIENTE DE IMPORTACIONES

País	Devaluación real		Importaciones CIF		Coeficiente de importaciones sobre producto a/	
	Período	%	Pre	Post	Pre	Post
	Argentina b/	II-81	39	2549	2123	100.0
	I-82	24	1914	1238	100.0	68.4
	III y IV-82	48	1238	977	100.0	76.8
Chile	III-82	29	908	744	100.0	81.9
México	I, II y III-82	64	6695	2395	100.0	35.9
Perú c/	III y IV-82	8	726	532	100.0	82.6
Uruguay b/	IV-82 y I-83	84	189	130	100.0	72.5

Fuente: Elaboración PREALC sobre la base de datos de CEPAL, División de Estadísticas.

a/ Se usó como aproximación gruesa al producto del trimestre un 25% del producto del año correspondiente.

b/ Se excluyen las importaciones de petróleo, cuya demanda es inelástica en el corto plazo.

c/ La devaluación real es pequeña porque Perú siempre mantuvo un sistema de mini devaluaciones; sin embargo, es importante porque se revierte la tendencia anterior a un atraso cambiario creciente. Al mismo se agregaba el efecto de las rebajas en los aranceles y en el CERTEX.

estabilizó recién en la segunda mitad de 1983. Finalmente, en Venezuela las reservas cayeron de 8.2 miles de millones de dólares a fines de 1981 a 5.3 miles en el primer trimestre de 1983 cuando se eliminó la paridad antigua para la mayoría de las importaciones y las operaciones financieras.

En los cinco países mencionados el modelo de ajuste de corto plazo basado en una paridad cambiaria fija o retrasada debió ser abandonado porque perdió su credibilidad ante los agentes económicos internos. Ello ocurrió principalmente porque éstos percibían que la inflexibilidad a la baja de los precios y salarios nominales llevaba al atraso cambiario y a la pérdida de rentabilidad de producir primero transables y, posteriormente, también no transables.

La falencia del modelo seguido se precipita debido a la actitud de la banca privada internacional que, en 1982, descubre que los países latinoamericanos no podrían seguir sirviendo indefinidamente una deuda creciente. La reacción es reducir sustancialmente el flujo de créditos y con ello agrava la situación. Lo anterior pone de manifiesto lo similar del desenlace de la crisis, a pesar de las marcadas diferencias en los modelos de largo plazo de los cinco países mencionados. No obstante, dichas diferencias imponen tareas de rectificación de la estrategia de crecimiento también diferentes.

B. LA REDEFINICION DE LOS MOTORES DEL CRECIMIENTO

1. La vuelta a privilegiar el mercado interno

El modelo descrito, que fue predominante en varios países de la región en la década del 70 se impuso, en buena medida, porque se dijo que el modelo anterior, de industrialización por sustitución de importaciones se había agotado en la mayoría de los países de la región.

Ante el fracaso de este enfoque se requiere un nuevo intento de definir un patrón de crecimiento que privilegie el incremento del bienestar y la reducción de las desigualdades económicas. Necesariamente, ello pasa por una fuerte expansión de la demanda por trabajo a niveles de remuneración superiores a los que hoy prevalecen.

Si se quiere partir de la experiencia reciente, parece obvio que el modelo buscado deberá mirar más hacia el mercado interno y considerar que las ventajas comparativas son dinámicas y se aprenden; deberá privilegiar menos el papel del mercado como

único asignador de recursos; deberá considerar cuidadosamente las condiciones iniciales en que están distintos grupos de la población reconociendo que ellas a menudo determinan -o al menos, influyen en- el resultado final que políticas aparentemente "neutras" tienen sobre esos grupos; y deberá partir de la base que no es posible reasignar recursos en forma instantánea y sin costo, que existe incertidumbre y que la existencia de "distorsiones" múltiples implica que eliminar una de ellas bien puede significar alejarse aún más de la solución óptima.

2. *La necesidad de evitar los errores del pasado*

Ello no significa que sea necesario volver al esquema de sustitución de importaciones tal y como lo aplicaron varios países latinoamericanos entre 1950 y 1975. Las lecciones de ese período no deben ocultarse por el fracaso de la experiencia reciente. El manejo de las variables macroeconómicas debe ser distinto, no sólo porque a menudo fue incorrecto sino porque en estos 30 años las economías latinoamericanas se han expandido, se han integrado, se han monetizado y se han modernizado y sofisticado de tal modo que hoy son menos distintas de las de los libros de texto de lo que eran hace 50 años cuando se planteó, como ahora, la redefinición del modelo de crecimiento. Así, está ahora claro que no es posible actuar como si la cantidad de dinero no tuviera impacto sobre los precios, como si sin consecuencias reales éstos pudieran fijarse a voluntad al nivel elegido por la autoridad, como si los salarios pudieran aumentarse en cualquier magnitud sin que su valor real sea erosionado por la inflación resultante de la pugna por la apropiación del producto, ni como si la expansión de la actividad interna no fuera a tener repercusiones sobre la balanza comercial.

En particular, no pueden repetirse las combinaciones de política cambiaria y comercial que caracterizaron a muchos de los países en los años 50 y 60. Tipos de cambio muy bajos compensados por aranceles (y otras formas de protección equivalentes) altísimos que resultaron en errores no sólo de asignación sino -lo que según muchos (Schydrowsky, 1967; Leibenstein, 1976) es aún más grave- de uso de recursos escasos. La ausencia de esquemas de promoción de exportaciones industriales fue otra manifestación del mismo síndrome de política.

Para evitar la repetición de los errores conviene revisarlos. Este es el objetivo de la sección siguiente.

3. *La industrialización sustitutiva de 1955-75*

a) *Características y resultados*

Los países medianos y mayores de la región obligados en parte por los efectos de la Gran Depresión optaron por un modelo de

industrialización de largo plazo orientado hacia el mercado interno. En esencia, como resume Pazos (1983) la estrategia sustitutiva se fundamentó en cuatro pilares básicos:

- (i) el apoyo se orientó a expandir la industria manufacturera utilizando los aranceles y otras restricciones equivalentes a la importación como el instrumento privilegiado y la asistencia técnica y financiera como instrumentos subsidiarios;
- (ii) en forma aparentemente consistente con la necesidad de diversificar la economía a partir de esquemas de monocultivo, se diversificó la industrialización, extendiéndose la protección a toda producción potencialmente realizable;
- (iii) se incrementó la acción del Estado en el área de proveer capital básico, tanto en obras de infraestructura física como en el tema de la capacitación laboral;
- (iv) se hicieron grandes esfuerzos de programación macroeconómica mediante ejercicios de proyección orientados a asegurar la compatibilidad entre niveles de producto global y sectorial, inversión y ahorro, comercio exterior, etc.

Los resultados fueron que entre 1955 y 1970 hasta el comienzo de la desaceleración señalada en la sección anterior, la tasa de crecimiento del conjunto de la región fue de casi seis por ciento al año, superando tanto a los países industriales como a los demás del Tercer Mundo e incluso a las metas de crecimiento de las Naciones Unidas. Durante la primera mitad de la década del 70 ese dinamismo fue aún mayor, alcanzando a un 6.7 por ciento anual con lo cual la región superó al conjunto de los países en desarrollo -6.5 por ciento- a los que tienen economías planificadas centralmente -6.4 por ciento- y a los países desarrollados -3.5 por ciento. Por cierto la industria latinoamericana lideró el proceso de crecimiento de la región al expandirse a razón de 6.9 por ciento al año entre 1955 y 1975 (Fajnzylber, 1983). Asimismo, la industria generó empleo productivo a tasas de 3.7 por ciento anual en las últimas tres décadas y dio lugar a importantes efectos indirectos sobre otros sectores (García, 1983).

b) Los problemas básicos

Los problemas básicos del modelo de industrialización sustitutiva fueron, a nuestro juicio, tres, que sólo es válido separar para fines analíticos porque están muy estrechamente relacionados. El primero es el excesivo peso que se otorgó a la política comercial como promotora de la rentabilidad de producción doméstica. Ello condujo a fuertes subvaluaciones del tipo de cambio real, ya que del complejo cambiario-comercial todo el peso de la protección se colocó sobre el segundo. El segundo problema es que

omitió integrar la política de sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones manufacturadas. Este fenómeno es inseparable del anterior y tal como señala Pazos (1983), el exceso de proteccionismo se debió a la subestimación influenciada por la Gran Depresión, que se hizo de las posibilidades de aumentar las ventas al exterior, pasando de exportadores de productos primarios a exportadores de otro tipo de productos, incluyendo manufacturas. En otras palabras, el atraso del tipo de cambio vinculado a la estrategia sustitutiva hizo aparecer ilusoriamente ineficiente (Schydowsky, 1973) a la industria latinoamericana y ello condujo a descartar los mecanismos de promoción de exportaciones industriales; este sesgo recién comenzó a corregirse -salvo excepciones como la de Colombia- después de 1970).

El tercer problema, que está también muy ligado a lo anterior, fue que el afán diversificador y el exceso de proteccionismo llevaron a diversificar en exceso la producción doméstica de bienes finales, lo cual también era consistente con ir sustituyendo las importaciones existentes. Sin embargo, como ya previó Tavares (1967), ello llevó a cambiar la estructura de las importaciones -de bienes de consumo a bienes intermedios y de capital- sin que disminuyera necesariamente el monto de las importaciones, ni siquiera el peso de las importaciones industriales como proporción del producto. Naturalmente, de ahí resultó un agravamiento cualitativo del estrangulamiento externo porque antes de la sustitución, una caída en la capacidad para importar podía corregirse mediante reducciones en el nivel de consumo en tanto la situación moderna trasladó ese costo al nivel de la actividad interna y, consecuentemente, a la demanda por trabajo.

El significado de lo anterior es que el costo de diversificar indiscriminadamente la sustitución de las importaciones de bienes de consumo significó promover una estructura desarticulada sin que se lograra ni una integración vertical al interior del sector ni vinculaciones estrechas con otros sectores. Con ello se perdió potencial de crecimiento y no se superó el alto grado de dependencia del modelo. Al respecto, el cuadro 3 muestra que, aunque la ponderación del producto industrial en el total es comparable con la de países altamente desarrollados, la diferencia principal se presenta en la composición del sector manufacturero. En efecto, con la excepción parcial de Brasil, en los demás países latinoamericanos la proporción del valor agregado en las manufacturas de bienes de consumo -alimentos, textiles, vestuario- duplica la observada en los países desarrollados en tanto la relación se revierte al considerar las ponderaciones de las industrias más "modernas".

Las consecuencias principales de este proceso son, en esencia, dos. La primera es que el déficit comercial de manufacturas sigue siendo, en 1980 por ejemplo, considerablemente mayor que el total del déficit comercial (García, 1984). Entre 1970 y 1981, las exportaciones industriales de los países de la región aumentaron a más del ocho por ciento anual, en dólares constantes de 1975. Sin embargo, aunque las importaciones manufactureras sólo lo hicieron al 4.3 por ciento anual, el monto del déficit comercial de manufacturas aumentó en 40 por ciento para la región en su conjunto -en dólares de 1975- y, de hecho, creció entre 20 y 157 por ciento en todos los países para los que se contó con datos confiables con la sola excepción del Brasil³. La sumatoria de los déficits anuales en el comercio de manufacturas durante la década del 70 es superior al total de la deuda externa de la región (García, 1984).

La otra consecuencia del patrón de industrialización sustitutiva se vincula a las crisis coyunturales recurrentes de las economías latinoamericanas. En los períodos de rápida sustitución de importaciones se genera una fuerte expansión del mercado interno junto con aumentos en el empleo y los salarios en el sector moderno; el efecto multiplicador amplía el impacto inicial y se presenta un período de crecimiento rápido. Pero principalmente los encadenamientos hacia atrás (Hirschman, 1977) son limitados porque el proceso de industrialización en muchos de los países de la región quedó "trunco" (Fajnzylber, 1983) y la demanda potencial se filtra al exterior en forma de importaciones de bienes intermedios y de capital. Así, toda política de crecimiento expande los requerimientos de divisas. En cuanto el crecimiento supera la capacidad para importar, la restricción de divisas impone un período de estancamiento. En otras palabras, el carácter sectorialmente desintegrado del proceso de industrialización introduce un patrón de crecimiento cíclico que, vía restricción de divisas, tiende a exacerbar los períodos de estancamiento. La crisis externa que actualmente enfrenta la región latinoamericana constituye el más claro ejemplo de esto (García, 1984).

Los demás errores fueron a nuestro juicio, de gran peso pero presentan bajo riesgo de repetición. En efecto, durante los años 50 y 60 muchos economistas latinoamericanos rechazaron varias concepciones económicas convencionales entre las que resaltan tres. La primera es la noción de ventajas comparativas; la segunda es la idea de los riesgos que tiene la manipulación exagerada del sistema de precios; la tercera es el efecto de la cantidad de dinero sobre los precios.

Tomados en conjunto, estos tres tipos de sesgos en el manejo macroeconómico fueron tan importantes como los que se rese-

ñaron en el punto anterior. Sin embargo, el aprendizaje efectuado reduce la probabilidad de su repetición.

4. La prioridad omitida: La producción de alimentos

Las estrategias de desarrollo seguidas en las últimas décadas no prestaron atención suficiente a la producción de alimentos, lo que redundó tanto en presiones adicionales sobre la balanza de pagos, como en fuente de desequilibrios internos mediante alzas de precios. La estrategia de industrialización sustitutiva, al concentrar los incentivos en zonas urbanas, discriminó en contra de la producción agrícola a través del deterioro de los precios relativos, de las alzas de costos de productos nacionales industriales y de la concentración del crédito y la inversión. La estrategia más aperturista de la década pasada trató de solucionar las distorsiones en el sistema de precios, pero la apertura indiscriminada mediante rezagos cambiarios y reducciones arancelarias significó de hecho una reducción aún mayor que en el pasado en la producción de alimentos.

Las falencias en el diseño de política económica deben ubicarse además en el contexto estructural de largo plazo que se viene registrando en términos de producción, comercio y estructura de la demanda por alimentos (Wells, 1984). Una de las causas, quizás la más importante cuantitativamente de la dependencia creciente de la región del capital extranjero, se encuentra en la caída continua registrada en el excedente comercial de productos primarios en los últimos 30 años y, en particular, en el comercio de alimentos y materias primas. La región registra un alto grado de especialización en producir dichos bienes, que constituyeron durante largo período la fuente de divisas para generar las importaciones de otros sectores. Aún cuando el deterioro de los precios relativos de las exportaciones de dichos productos explica la disminución del excedente en los años 50, a partir de comienzos de la década del 60 el deterioro obedece al creciente desajuste entre el crecimiento del *quantum* de exportaciones e importaciones de alimentos y materias primas.

Cuadro No. 3: INDICADORES BASICOS DE INDUSTRIALIZACION (dólares americanos), 1978

	América Latina					Países desarrollados			
	México	Chile	Brasil	Argentina	Venezuela	Japón	Francia	Alemania	Estados Unidos
1. PNB per cápita	1 290	1 410	1 570	1 910	2 910	7 280	8 260	9 580	9 590
2. Distribución del PIB	100	100	100	100	100	100	100	100	100
a) Agricultura	11	10	11	13	6	5	5	3	3
b) Industria	37	48	37	45	46	40	37	48	34
c) (Manufactura) a/	(28)	(38)	(28)	(37)	(16)	(29)	(27)	(38)	(24)
d) Servicios	52	42	52	42	48	55	58	49	63
3. Distribución del valor agregado en manufactura b/	100	100	100	100	100	100	100	100	100
a) Alimentos y agricultura	21	18	15	17	29	8	13	9	12
b) Textil y vestuario	13	8	10	13	12	7	6	7	8
c) Maquinaria y equipo de transporte	19	7	30	24	11	36	35	33	31
d) Productos químicos	14	4	12	13	6	11	8	11	12
e) Otras manufacturas	33	63	33	33	42	38	38	40	37
4. Estructura de las exportaciones c/	100	100	100	100	100	100	100	100	100
a) Combustible, minerales y metales	32	83	10	1	97	1	6	5	6
b) Otros productos primarios	39	10	64	75	1	2	17	6	24
c) Textil y vestuario	4	-	4	2	-	5	6	5	2
d) Maquinaria y equipo de transporte	6	-	11	9	-	56	38	48	43
e) Otras manufacturas	19	7	11	13	2	36	33	36	25
5. Estructura de las importaciones c/	100	100	100	100	100	100	100	100	100
a) Alimentos	13	14 d/	7	5	12	17	14	16	10
b) Combustibles	3	17 d/	34	16	1	44	21	17	30
c) Otros productos primarios	8	4 d/	7	10	4	20	10	11	8
d) Maquinaria y equipo de transporte	45	31 d/	26	36	50	6	23	19	25
e) Otras manufacturas	31	34 d/	26	33	33	13	32	37	27

Fuente: García (1984).

a/ La industria manufacturera es parte del sector industrial, pero su participación en el PIB se indica también aparte por ser característicamente el elemento más dinámico del sector industrial.

b/ Se refiere al año 1976.

c/ Se refiere al año 1977.

d/ Estimación a partir de cifras oficiales publicadas en el Yearbook of International Trade Statistics de las Naciones Unidas, 1981.

El desajuste mencionado, a su vez, está determinado por la interacción de factores estructurales relativamente autónomos y opciones de políticas adoptadas en la región. Los primeros se refieren a eventos ocurridos en los países compradores y dentro de la región. En los países de OECD, principales mercados de las exportaciones latinoamericanas, se registra una desaceleración del consumo de alimentos y un sostenido crecimiento en la producción. Ello resultó en creciente autosuficiencia, exportaciones crecientes de un cierto número de alimentos de zonas templadas y una caída en las importaciones de alimentos provenientes de zonas tropicales. Asimismo, el cambio tecnológico y la reestructuración de la industria en dichos países resultó también en una caída en el crecimiento de las importaciones de materias primas a la vez que los mismos lograron expandir las exportaciones de esos productos.

Dentro de la región se registran también cambios estructurales cuantitativos y cualitativos relativamente autónomos por obedecer a tendencias generalizadas a nivel mundial. Por un lado, aumenta la cantidad de alimentos demandados tanto por el crecimiento de la población como por el aumento del consumo de calorías por persona. Por otro, se registra un cambio cualitativo en la composición de la demanda debido al mayor ingreso por persona y a cambios producidos en los gustos. Ello implicó una mayor participación en el consumo de los alimentos producidos en zonas templadas, que son justamente aquellos en que los países desarrollados registran crecientes excedentes exportables. De hecho, la región pasa crecientemente de una dieta basada en "maíz-tubérculos" a otra de "trigo-carne".

Los cambios estructurales anteriormente señalados se combinaron con un pobre desempeño de la agricultura dedicada a producir alimentos de zonas templadas. Ello obedeció en parte a falta de políticas o, en muchos casos, como se señalara anteriormente, a políticas que desincentivaron la producción de alimentos.

La crisis actual pone de manifiesto este desajuste de largo plazo ya que afecta las importaciones de alimentos y materias primas que constituyen, en la mayoría de los países, un alto porcentaje del total. La reducción en el consumo sólo puede ser temporal, pero la recuperación del ritmo de crecimiento se enfrentará nuevamente con las restricciones impuestas por el comportamiento de largo plazo en la disponibilidad de alimentos. Ello será aún más grave si la estrategia pretende solucionar los problemas de hambre y bajos ingresos.

Las opciones teóricas que se presentan son múltiples. En primer lugar, podría esperarse que la restitución de los niveles de financiamiento externo permita mantener la evolución del pasado. Ello,

por las razones presentadas a lo largo de este trabajo, parece improbable. En segundo lugar, puede intentarse mejorar el saldo comercial de alimentos y materias primas, sea mediante la expansión de las exportaciones o reduciendo la dependencia de la región de alimentos importados. El aumento de las exportaciones confronta las tendencias adversas de los países de OEDC por lo que, aún si dichas economías se reactivan, las expectativas no son muy optimistas. Cabe explorar asimismo, los mercados potenciales representados por los países de economías centralmente planificadas y los otros países en desarrollo. Sin embargo, otra vía que parece promisoría es la de satisfacer importaciones de alimentos por producción nacional.

En tercer lugar, podría concebirse una estrategia de industrialización basada tanto en la expansión de las exportaciones de manufacturas como en la sustitución de las importaciones de dichos productos, pudiéndose generar por esta vía los excedentes de divisas requeridos para financiar la expansión del consumo de alimentos. La magnitud de la expansión del excedente comercial de productos manufactureros es tal que tampoco parece factible basarse exclusivamente en este tipo de estrategia. Por último, puede explorarse también la expansión del comercio intrarregional de alimentos.

Es evidente que la estrategia deberá en definitiva combinar las distintas opciones expuestas. Sin embargo, la misma deberá otorgar especial atención a las posibilidades de sustitución de importaciones de alimentos y materias primas. Este aspecto debe recibir atención al igual que la estrategia de industrialización. Además, no existe razón *a priori* de que ambas deban ser contradictorias. Por el contrario, como se argumentará más adelante, un programa exitoso de sustitución de importaciones de productos agrícolas de zonas templadas tiene un papel importante a desempeñar en el fortalecimiento de la base industrial de la región. Una mejora en la oferta interna de alimentos reducirá la restricción externa sobre la actividad económica y la presión inflacionaria, permitiendo con ello alcanzar un mayor ritmo de crecimiento con mayor estabilidad. Además, la mayor articulación industrial buscada permitirá en definitiva transmitir hacia atrás y hacia adelante, aumentos de la demanda para productos manufacturados producidos internamente.

5. Nuevas y redefinidas tareas del Estado

La crisis impone nuevas tareas a ser asumidas por el Estado dada la situación deteriorada en que se encuentra el sector privado nacional y a las perspectivas de entradas de nuevos capitales extranjeros por la vía de la inversión directa. De hecho, en un cierto

número de países de la región el Estado debió intervenir para evitar la quiebra del sistema financiero frente a la incapacidad de recuperación de sus colocaciones. En la mayoría de los casos, el Estado debió asumir la deuda privada, que había sido contratada sin su garantía, como parte de los requisitos de la renegociación de la deuda externa. Ello implicó que en muchos casos el Estado se encuentre indirectamente manejando también empresas productivas anteriormente pertenecientes al sector privado. Lo mismo ocurre con la formulación de políticas, en particular aquellas relacionadas con el mercado de divisas. De una situación de excedentes financieros internacionales se pasa a la aguda escasez actual, lo que obliga a intervenir en las operaciones de cambio en el corto plazo y en el manejo directo e indirecto del comercio exterior en el plazo más largo.

A las tareas derivadas de la emergencia se suman carencias registradas en el largo plazo y que ya el Estado venía asumiendo crecientemente. Ellas se refieren a la dotación de servicios básicos (educación, salud, previsión social y vivienda) y a la participación promotora en actividades productivas que requieren inversiones y períodos de maduración difícilmente atractivos para la iniciativa privada nacional. Esta tendencia llevó a una expansión creciente del tamaño del Estado y dio origen a serios cuestionamientos por sus efectos tanto financieros como reales. En varios países incluso, el auge temporal de mitad de la década pasada fue utilizado para reducir la actividad del Estado consistente con el objetivo de otorgar un papel más activo al mercado como asignador de recursos y al sector privado como agente económico.

Lo anterior puede inducir a pensar que el Estado debe también desempeñar un papel creciente como empleador en el futuro. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que este no sería el caso excepto en unos pocos países donde el proceso de disminución del Estado avanzó demasiado. Por el contrario, si no se altera el financiamiento público crecientemente la expansión del Estado se verá limitada por la necesidad de mantener los déficit fiscales en niveles compatibles con el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos. Por ello, las decisiones en este campo deben ir acompañadas de claras decisiones sobre ingresos fiscales, que generalmente involucra reformas tributarias y políticas realistas de tarifas públicas.

En rigor, la escasa información sobre empleo público permite observar que la participación del mismo en el empleo total en 1980 es similar a la que existía en 1960 en los países de OECD, siendo del 18.3 por ciento (Echeverría, 1984). Pero la participación en el empleo urbano y particularmente en el empleo en los sectores

modernos, excede largamente los registros actuales de los países desarrollados. Asimismo, en cuatro de cinco países para los que se contó con información (Costa Rica, Panamá, Perú y Venezuela) el empleo público se expandió en las últimas dos décadas a tasas superiores al crecimiento de la fuerza de trabajo no agrícola. Se destacan, además, dos tendencias. La primera hacia una mayor descentralización y la segunda, hacia una mayor participación del empleo en servicios sociales y en empresas públicas. Por el contrario, el quinto país que se analizó (Chile) muestra una marcada reducción en el empleo público a partir de 1973, que se concentra en particular, en las entidades de fomento y en las empresas públicas.

Tampoco parece factible la estrategia inversa usualmente postulada de reducir el empleo público como mecanismo de reducción del gasto público. Es obvio que ante situaciones de contracción generalizada como la actual, tal comportamiento agrava la situación de desempleo como la comprueba el análisis del período 1980-83. Aquellos países que operaron procíclicamente en cuanto al empleo público, registraron mayores tasas de desempleo que los que optaron por políticas inversas (Echeverría, 1984). Pero aún en el largo plazo parece difícil implementar una política en esta dirección. Baste recordar que el sector público ocupa dos tercios de los profesionales y técnicos de la región y más empleados que el sector privado para reflexionar sobre el tipo de alteración que se requeriría en la estructura ocupacional. Asimismo, si el Estado asume las tareas que implican garantizar el bienestar de la población, aún cuando deba hacerse con eficiencia, ello requiere de altos niveles de ocupación. Cabe señalar, por ejemplo, que en 1980 en Argentina el 13.8 por ciento del empleo público estaba representado por el personal docente y que las remuneraciones de los servicios educativos constituían el 31.4 por ciento de las remuneraciones del gobierno general del Perú en 1981.

C. AGENDA PARA UNA ESTRATEGIA DE REINDUSTRIALIZACION

1. Los objetivos

Escapa a las posibilidades de este trabajo intentar definir de manera detallada los distintos elementos que debieran intervenir en la definición de la estrategia que aborde los problemas de largo plazo señalados en la sección anterior. Ello, no obstante, puede resultar de utilidad avanzar en el esclarecimiento de algunos temas que deben ser componentes importantes de la agenda de discusión que, sin duda, tendrá lugar en el futuro cercano. En particular, la

reorientación del proceso de industrialización adquiere una importancia fundamental y por lo tanto, conviene explicitar los objetivos que el mismo debería perseguir, algunos aspectos que debiera incorporar y, finalmente, algunas ideas generales sobre los instrumentos a utilizar.

Dado el diagnóstico existente sobre las debilidades que presentó en el pasado el sector industrial, los principales objetivos del proceso de industrialización deberían contemplar al menos los siguientes. En primer lugar, el sector industrial debería desempeñar el papel de motor del crecimiento. En segundo lugar, se requiere que él mismo contribuya a la generación directa de empleo y en particular, a inducir altos niveles de empleo productivo indirecto. En tercer lugar, debería también atenuarse la dependencia de insumos y bienes de capital importados a fin de evitar las fluctuaciones recurrentes registradas. En cuarto lugar, la industria manufacturera debería asegurar la producción eficiente y la disponibilidad adecuada de bienes de consumo básico. Por último, la misma debería enfrentar al desafío tecnológico que presenta la incorporación y difusión de nuevas tecnologías.

2. Criterios de selección y uso de instrumentos

Antes de abordar algunos temas que deberán incorporarse a la agenda para la formulación de una estrategia de reindustrialización, quisiéramos destacar dos aspectos. El primero se refiere a la necesidad de ser selectivos y el segundo, a la de utilizar los instrumentos más adecuados para los propósitos que se buscan.

La necesidad de selectividad resulta de la limitación de recursos disponibles y del convencimiento existente de que la especialización en un grupo más reducido de actividades, permite profundizar el proceso de adquisición de ventajas comparativas dinámicas. El problema radica en determinar cuáles deberían ser los criterios que permitan seleccionar algunas actividades y descartar otras. Al respecto, las perspectivas del mercado internacional en el futuro cercano sugieren la necesidad de otorgar al mercado interno un papel importante en la definición de prioridades. Asimismo, si se persigue implementar una estrategia que facilite un mayor acceso para los grupos más pobres de la población, el abastecimiento de consumos básicos introduce un criterio de importancia. A partir de esta concepción pueden identificarse las actividades de producción de bienes de consumo básico finales así como también, de acuerdo a lo señalado anteriormente, asegurar una mayor integración vertical tanto por la vía de producción de materias primas como de bienes de capital.

Complementaria o alternativamente, habría que analizar la introducción del criterio de generación de divisas como ordenador para

seleccionar actividades a apoyar. Es indudable que las necesidades de divisas continuarán siendo muy fuertes en el futuro y, además, que a pesar del menor dinamismo previsible en la economía mundial, América Latina ha demostrado ya su capacidad de aumentar sus exportaciones no tradicionales en la década pasada. Ello lleva por necesidad y por estrategia, a otorgar también una alta prioridad a la producción de bienes que puedan ser exportados. Este tipo de orientación no debe, al igual que el anterior, restringirse sólo a la producción de bienes finales sino que puede concebirse también como el desarrollo integrado de sus distintos componentes.

En relación con el segundo aspecto, esto es la selección de instrumentos y el uso más adecuado de los mismos, la experiencia de América Latina invita a reflexionar y prestar especial atención a no repetir errores cometidos en el pasado. En particular, los vaivenes entre protección exagerada y apertura indiscriminada han producido efectos negativos que generalmente se tradujeron en uso de instrumentos con diferente propósito que para el que estaban diseñados. Ello lleva a tomar posiciones sobre temas que históricamente han sido motivo de discusiones profundas: el nivel de protección y en particular, el nivel de las tarifas y la política cambiaria y, por otro lado, el uso de otros instrumentos de promoción, en particular de la política de subsidios.

Estos temas deben ser analizados en profundidad pero queda claro que los extremos han producido efectos negativos y que se requerirá una combinación de los diversos instrumentos disponibles. Asimismo, inherente a la propia definición de la adquisición de ventajas comparativas dinámicas, será necesario concebir criterios de temporalidad en el uso de los mecanismos de protección y de promoción. Si el criterio de adquisición de ventajas comparativas dinámicas supone un proceso de aprendizaje, las actividades que se protejan o fomenten deben, en un plazo razonable, ser capaces de demostrar su viabilidad sin recurrir a medidas de excepción.

3. Algunos criterios ordenadores del proceso de reindustrialización

Es evidente, como se señaló anteriormente, que el abordar los múltiples objetivos señalados, constituye una tarea muy ambiciosa. No obstante, conviene destacar algunos elementos que deberían tenerse en cuenta en la formulación de la estrategia de reindustrialización. En particular, se analizarán tres. La necesidad de integrar verticalmente la industria, la relación que debe existir entre la política agrícola y la industrial y, por último, la necesidad de anticipar el cambio tecnológico que está ocurriendo en la actualidad.

a) *La integración de la industria*

El diagnóstico efectuado señala que la desarticulación de la industria es uno de los elementos importantes que ha determinado que parte de los efectos indirectos no pueda ser materializada y que la misma esté aún sujeta a una alta dependencia del exterior. Por ello, cualquiera sea la estrategia que se defina, resulta importante concebir el proceso de industrialización a base de sistemas integrados de producción. Dicha concepción permitiría definir no sólo actividades que producirían un determinado bien final, sino también programar una mayor producción nacional de materias primas y bienes de capital requeridos para la producción del bien seleccionado.

La integración de la industria tendría una clara contrapartida, no sólo en términos de los efectos de producción, sino también en cuanto a su impacto sobre la generación de empleo. Ello permitiría además maximizar los llamados multiplicadores de empleo industrial que según estudios efectuados (García y Marfán, 1982) oscilaban de acuerdo a la estructura vigente en ese entonces entre 1.9 en Guatemala y 3.5 en Brasil. Conviene señalar que ésta es una estimación de mínima de los multiplicadores porque se considera únicamente el efecto de enlace hacia atrás y se calcula sobre la base del grado de integración existente.

La mayor articulación intra e intersectorial permitiría además compensar algunos inconvenientes que pudieran derivarse de la necesaria selectividad que debe introducirse en cuanto a las actividades susceptibles de promover. Así, si bien parece haber consenso en que la diversificación extrema presentó numerosos inconvenientes, los criterios de selección de un número reducido de actividades pueden introducir sesgos en el desarrollo futuro. En particular, por ejemplo, si la industria manufacturera se concentra en la producción de algunos bienes finales donde el progreso técnico es más limitado que en la producción de bienes de capital o intermedios y cuya capacidad de generación de aprendizaje y por ende, de endogeneización de dicho progreso pueda ser más restringida, el resultado podría significar un menor dinamismo en el largo plazo y podría perpetuar diferencias de productividad a nivel internacional en contra de los países de la región. Al concebir el proceso de reindustrialización como la generación nacional de los diversos componentes se estaría minimizando este tipo de distorsión.

b) *La integración agrícola-industrial*

La necesidad de incorporar alta prioridad a la producción de alimentos, lo que necesariamente debe hacerse en estrecha relación con el desarrollo de su procesamiento, otorga gran importancia a

la articulación que debe existir entre el desarrollo industrial y el desarrollo agropecuario. Esto es una consecuencia natural de concepto de integración. En efecto, el aumento de la producción de alimentos proporcionará insumos para la industria alimenticia, disminuyendo así la dependencia con el exterior. Sin embargo, la mayor articulación industria-agricultura no puede limitarse a la provisión de materias primas. Por el contrario, existe un campo importante para avanzar también en la relación recíproca de provisión de insumos y bienes de capital para la agricultura. Además, existe un amplio espacio para la producción de bienes de consumo básico en zonas rurales (alimentos, algodones y lanas, madera, etc.), especialmente aquellos en que la ponderación del costo de transporte disminuye después de haber sido manufacturado. También debería analizarse la posibilidad de producir insumos para obras públicas y la formación de talleres de reparación y mantenimiento. La localización de este tipo de industrias en zonas rurales tendría un doble impacto positivo sobre la situación de los grupos más pobres de la población. Por un lado, generaría empleo productivo y por otro, pondría una amplia gama de bienes de consumo básico a disposición del mercado local.

c) *El desafío tecnológico*

Existe consenso sobre la necesidad de desarrollar una política tecnológica en el contexto de una estrategia de reindustrialización. Dicho consenso aumenta hoy día teniendo en cuenta el salto tecnológico que se está produciendo a nivel mundial. En particular, en los últimos años se han registrado avances en diversos campos como la microcomputación, la robotización y la biogenética que han "revolucionado" el funcionamiento de las economías centrales y que se han estado progresivamente trasladando a los países de la periferia y en particular, a los más desarrollados de la América Latina. Este tipo de cambio tecnológico se suma al que ya se venía registrando a partir de la primera crisis del petróleo y al que sólo pocos países de la región prestaron debida atención. Este tema abre una discusión multifacética que debería ser abordada con alta prioridad.

Al respecto surgen interrogantes tanto relacionadas con la política global como más específicas al mercado de trabajo. Si bien todavía el conocimiento del efecto de las nuevas tecnologías sobre el mercado de trabajo es todavía limitado, de los estudios disponibles pueden anticiparse algunas conclusiones (Tokman, 1984). En primer lugar, la nueva tecnología genera mayores niveles de productividad, tanto del capital como del trabajo. En segundo lugar, la mayor productividad por persona implicará menores niveles de empleo. En tercer lugar, se producirá un

cambio en las calificaciones requeridas, en el sentido que se sustituye mano de obra no calificada por personal con mayor calificación. Asociado a esta sustitución es probable que ocurran cambios en los salarios medios y en la estructura de los salarios. Lo anterior afectará no sólo la política industrial en general, sino también políticas más específicas como la de formación y las de ingresos. Surgen diversas interrogantes como si deberá reentrenarse al personal ya ocupado o por el contrario, si la educación formal deberá incorporar la enseñanza de la nueva tecnología de manera que los nuevos entrantes al mercado de trabajo puedan manejarla. Se desconocen los efectos que tendrá el cambio tecnológico sobre distintos segmentos del mercado de trabajo. En particular, sobre aquellos que ya han pasado, por edad, las posibilidades de reentrenamiento; o sobre las mujeres, que se concentran en tareas que son rápidamente desplazadas por la introducción de estas innovaciones tecnológicas.

Interrogantes igualmente importantes surgen al considerarse los aspectos globales. El salto tecnológico puede implicar en cierta medida redefinir el concepto de ventajas comparativas e incidir sobre los criterios de especialización internacional y, por consiguiente, en la división internacional del trabajo. Así, la especialización a base de producción o elaboración de materias primas que orientara la asignación internacional de actividades, fue modificada, a raíz de los procesos de industrialización sustitutiva, por la introducción de otros criterios de especialización industrial. El proceso de aprendizaje relativizó el criterio de asignación de recursos en términos estáticos y aumentó la aceptación de considerar las ventajas comparativas en términos dinámicos. Sin embargo, la determinación de qué tipos de actividades promover o qué tipo de aprendizaje efectuar, se ve seriamente influenciada por el rápido cambio que está ocurriendo en las economías centrales.

Ello hace necesario no sólo analizar el tipo de cambio tecnológica que está ocurriendo y sus efectos, sino también definir algunos aspectos centrales. En particular, deberá analizarse cuál será la posición de los países de la región frente a la generación e incorporación de las nuevas tecnologías. Cuál es la posibilidad de efectuar desarrollos tecnológicos autónomos o por el contrario, cuál es la política de importación y adaptación que debe adoptarse. Dicha importación debe ser regulada y controlada o debe dejarse libre la penetración del nuevo progreso técnico. Dadas las imperfecciones existentes en el mercado de tecnología, particularmente de la más reciente, este tema lleva también a rediscutir el tratamiento de las patentes y los registros de marcas y, en particular, el de la inversión extranjera.

En definitiva, se reabre el debate sobre aspectos que ya se han analizado en décadas pasadas, pero bajo la perspectiva del cambio tecnológico actual. La importancia de este debate radica en que como resultado del mismo, puede alterarse significativamente la orientación del proceso de crecimiento de los países de la región.

Notas

1. Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela; los países con capacidad de maniobra que no apelaron explícitamente a política de atraso cambiario en este período fueron Brasil, Colombia y Paraguay. Los demás países fueron clasificados en el capítulo II como economías pequeñas y abiertas.
2. Nótese que la razón principal por la cual los modelos monetaristas dieron resultados prácticos tan distintos de los teóricos fue que ellos suponen que hay flexibilidad a la baja de todos los precios.
3. Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela.

CAPITULO V

POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y DEUDA SOCIAL *

De lo expuesto se deduce que no existe un modelo único de políticas de ajuste estructural externo e interno. La heterogeneidad que muestran las situaciones nacionales y sus correspondientes puntos de partida -la diferente capacidad institucional alcanzada por los países en las áreas claves para la ejecución de un programa de ajuste estructural, los distintos perfiles de los agentes que puedan liderar y participar en dicho proceso, así como las diferencias de magnitud y características de los desajustes externo e interno -apuntan a la necesidad de definir políticas diferenciadas. Por otra parte, como se evidenció, es preciso considerar que la mayoría de los países afectados deberá enfrentar áreas-problema comunes.

En esta parte, antes que diseñar un programa de ajuste estructural en los planos externo e interno, se irán planteando los lineamientos de política destinados a enfrentar las áreas-problema comunes, vinculadas a los desajustes externo e interno en el mediano plazo. Los efectos tanto de los choques externos y de la crisis internacional como de las consecuentes políticas contractivas de estabilización han generado -en la mayoría de los países- una situación que debe ser considerada como límite en términos de la agudización de sus respectivos desajustes internos. De allí que los criterios básicos (OIT, 1985) que orientan la definición de los lineamientos mencionados consistan en: (i) la necesidad de desarrollar acciones para reducir la deuda social o el desajuste interno en lo referente a empleo, salarios y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población; (ii) el carácter expansivo que debe adoptar el ajuste estructural externo, para permitir la reducción del desajuste interno.

Además, la conciliación de los esfuerzos para aumentar y reorientar la inversión, así como para mejorar simultáneamente la situación del empleo, los salarios y de las necesidades básicas, deberá ser objeto de una amplia negociación entre los actores sociales. Por ello se postula que la viabilidad de una política de ajuste

* Estractado de PREALC 1987, *Ajuste y deuda social - un enfoque estructural* (Santiago, PREALC) páginas 73-91.

estructural expansivo y distributivo como la propuesta será mayor cuanto más elevado sea el grado de consenso social en torno a las decisiones cruciales inherentes a la implementación de la misma.

CRECIMIENTO Y PROCESO DE INVERSION

A. CRECIMIENTO Y REORIENTACION DE LA INVERSION

Como se expusiera en el capítulo anterior, la intensidad con que se manifiesta el desajuste interno establece como precondition necesaria la puesta en práctica de un reajuste estructural externo de carácter expansivo. A su vez, este proceso implica una fuerte elevación de la inversión, así como claridad respecto a su destino, para remover estructuralmente la restricción externa en un plazo que, de acuerdo a las experiencias recientes, difícilmente será inferior a cinco años.

En el sentido anotado, el esfuerzo de inversión no sólo deberá orientarse hacia líneas seleccionadas de producción sustitutiva y/o de exportaciones e infraestructura de apoyo, sino además, dentro de las mismas, deberá concentrarse en aquellas que presenten una respuesta más elástica (sustitución con demanda interna creciente o exportaciones de bienes hacia mercados más accesibles y con precios externos más altos). Un esfuerzo de inversión concentrado en actividades sustituidoras y/o exportadoras y diversificado en las líneas de más rápido rendimiento en materia de ahorro neto de divisas, contribuirá a elevar tanto la productividad de la inversión -aumenta la relación incremental producto-capital- como la generación de divisas. Como se indicó, la remoción de ambas restricciones es crucial para acelerar el ritmo de creación de empleos en las actividades modernas. (Aún cuando éstos no son los únicos factores ya que también las políticas que inciden sobre la intensidad de uso de mano de obra y la elasticidad empleo-producto -por ejemplo, el rol clave de la pequeña y mediana empresa- afectarán dicho ritmo).

En la práctica, esto implica adoptar un criterio de balance de divisas y empleo para la evaluación de los proyectos de inversión. Esto es, los proyectos seleccionados serán aquellos que aseguren

la mayor generación (directa e indirecta) de divisas o un mayor ahorro neto de las mismas. En tanto se trate además de proyectos con una alta productividad de la inversión, con la aplicación de este criterio se privilegiarán los que tengan los mayores efectos de encadenamientos (directos e indirectos) sobre la producción y el empleo. Para que este proceso de evaluación de proyectos sea viable, el foco de atención no debe ser sólo el proyecto individual, sino el subconjunto de actividades que integradas al mismo configuran un "núcleo o bloque técnico" (principales sectores abastecedores y eventuales demandantes directos e indirectos). Esto implica prestar igualmente atención a las inversiones adicionales o marginales requeridas para la movilización del "núcleo técnico". En este sentido, cada proyecto que se priorice puede ser visualizado como un elemento "activador" o "movilizador" del núcleo técnico en el que se inserta.

Aún cuando las ventajas comparativas estáticas no tienen por qué desconocerse, es importante percibir que lo expuesto previamente implica adoptar un criterio de ventajas comparativas dinámicas para maximizar la generación de divisas y de empleo en el mediano plazo.

Los elevados volúmenes de inversión involucrados en el ajuste estructural implica para muchos de los países analizados aumentar entre un 50 y un 100 por ciento los coeficientes de inversión registrados en el año 1984 en un plazo no inferior a cinco años. Asimismo, la selectividad y precisión requeridas para proceder a orientar la inversión exigen considerar como aspectos cruciales los relacionados tanto con las decisiones de inversión, como con los recursos necesarios para llevarla a cabo.

B. DECISIONES DE INVERSION, INCENTIVOS Y AGENTES

Respecto a las decisiones de inversión, una reorientación de la misma en la dirección expuesta demanda como condición necesaria -no suficiente- un reordenamiento de los precios relativos e incentivos para generar tasas de rentabilidad adecuadas en los sectores de la producción de exportables y/o sustitutiva de importaciones. En este sentido, la defensa de la generación de empleos productivos sugiere que será necesario, por un lado, mantener un nivel razonable de protección efectiva -tarifas y tipo de cambio real- que evite el desencadenamiento de procesos desactivadores y, por el otro, utilizar mecanismos de compensación a los exportadores para reponer los mayores costos que representa la protección efectiva en el componente directo e indirecto de insumos importados. Descensos rápidos y/o a niveles muy bajos de la

protección nominal tienen efectos fuertemente negativos, no sólo sobre el empleo sino, además, sobre la factibilidad de realizar una reestructuración expansiva.

Antes que utilizar el descenso generalizado de la protección para eliminar el sesgo antiexportador del sistema de incentivos, será preferible estimular el esfuerzo exportador con medidas de política apropiadas tales como: créditos, reposición de tarifas en componentes importados, incentivos especiales, acceso a mercados y, sobre todo, tipo de cambio real. Por otro lado, para muchos países el descenso en la tasa de interés real interna constituye un requisito para aumentar la inversión. Dada la vinculación entre los mercados financieros interno y externo, dicho descenso demandará de medidas especiales si se desea evitar una fuga de capitales. A medida que la disponibilidad de divisas vaya aumentando como resultado de los procesos de ajuste estructural externo, mayor será el espacio que tendrán los países para operar en este plano.

Sobre el tema de incentivos a exportaciones y sustitución de importaciones, conviene recordar la experiencia de Brasil en las últimas décadas. Tal como se expone en PREALC (1986b), en ese país los estímulos a las exportaciones manufactureras incluían: (i) una política de tipo de cambio realista; (ii) exenciones de impuestos indirectos sobre la producción exportada, contabilizadas como créditos fiscales; (iii) concesión de financiamiento a tasas de interés subsidiadas; (iv) programas especiales de incentivos a inversiones orientadas total o parcialmente a exportaciones; y (v) exenciones arancelarias para el equipamiento y maquinaria requeridos por dichas inversiones. Estas medidas, implantadas en un contexto favorable de comercio internacional, hicieron posible un elevado crecimiento de las exportaciones, cuyo valor pasó de US\$ 1595 millones en 1965 a US\$ 7951 millones en 1974 y a US\$ 27005 millones en 1984. A su vez, la participación de los productos manufacturados en las exportaciones totales creció desde un 18 por ciento en 1965 a un 41 por ciento en 1974 y hasta un 69 por ciento en 1984.

La profundización del esfuerzo sustituidor brasileño constituyó una respuesta al primer aumento de precios del petróleo, materias primas y equipos que elevó el déficit comercial del país desde US\$ 800 millones en 1973 a US\$ 6217 millones en 1974. Los responsables de la política económica durante ese período decidieron orientar la sustitución de importaciones en dirección a la producción de bienes de capital e insumos industriales: cemento, metales no ferrosos, siderurgia, energía hidroeléctrica, alcohol, petróleo, comunicaciones, papel y celulosa, etc. Para financiar este esfuerzo se utilizaron recursos del sistema financiero internacional privado,

que en dicho período se caracterizaba por su afluencia. Con relación a los aspectos institucionales del programa de inversiones, es preciso destacar que la responsabilidad de las decisiones de inversión así como la ejecución de los grandes proyectos recayó, en su mayor parte, en las empresas estatales o mixtas.

Diez años más tarde, en torno al año 1984, la maduración de estos proyectos, conjuntamente con el esfuerzo exportador, permitió al Brasil no sólo superar la contracción de 1981-83, sino además alcanzar un superávit comercial en la balanza de pagos, i.e., "excedente estructural en la balanza de pagos". Esto último permitirá a ese país alcanzar en el futuro inmediato un elevado ritmo de crecimiento económico autosustentado.

De la experiencia expuesta, conviene destacar: (i) el rol del Estado en la fijación de incentivos y su participación en la toma de decisiones y ejecución de la inversión; (ii) el elevado endeudamiento externo en que se incurre a partir de 1974 fue utilizado en el desarrollo de la producción de exportables netos, lo cual contribuyó, una década más tarde, a la superación de la restricción externa; (iii) el proceso descrito coloca al país en un nuevo plano de desarrollo industrial, con actividades productoras de bienes de consumo, bienes de capital e insumos industriales básicas modernos y competitivos a nivel internacional.

Como se desprende de la experiencia brasileña, el establecimiento de un sistema de precios relativos e incentivos apropiados es una condición necesaria -como se expusiera- pero no suficiente para llevar a cabo un proceso de ajuste estructural externo exitoso. Además de rentabilidad, se necesitan agentes y capacidad empresarial para liderar un proceso de fuerte aumento y reorientación de la inversión. Al respecto, conviene recordar que no todos los países de la Región tienen un empresariado con la decisión de tomar el riesgo de los numerosos proyectos de largo plazo que demanda la reestructuración de la producción. Más aún, los países que poseen un empresariado con dichas características vienen saliendo de la crisis más profunda que registra la Región desde 1930, después de haber implementado políticas de estabilización y ajuste de corto plazo a la restricción externa que afectaron negativamente las decisiones de producción e inversión. Esta situación, unida a las perspectivas de los escenarios económico y financiero internacional, introducen un elevado grado de incertidumbre respecto al futuro, el cual podría tender a agudizar el carácter cortoplacista de la reacción empresarial (García y Tokman, 1985).

En este contexto, el rol del Estado no se deberá limitar al establecimiento de un sistema de incentivos apropiados, sino fundamen-

talmente a generar credibilidad en sus políticas y a reducir la incertidumbre. En las condiciones indicadas, la futura ampliación y reorientación de la inversión privada demandará acciones de concertación entre el Estado, el sector privado nacional y el sector privado extranjero. Mediante la concertación, se irán decidiendo el sistema de incentivos, el monto y destino de la inversión, así como las formas de su financiamiento. Complementariamente, el propio sector público deberá asegurar que las empresas públicas realicen los esfuerzos de inversión convenidos para cumplir con los objetivos del proceso de ajuste estructural introduciendo y/o manteniendo en dichas empresas criterios de eficiencia de mediano plazo, lo cual implica abandonar la práctica actual de utilizar a dichas empresas para resolver problemas de carácter coyuntural.

En consecuencia, esta proposición antes de postular la implantación de un intervencionismo estatal que ahogue las posibilidades de inversión privada, destaca las capacidades de liderazgo y negociación permanente que debe poseer el sector público para -con el apoyo de la concertación y de un sistema de incentivos adecuado- reorientar las decisiones de inversión privada y la política de inversión pública, en la dirección de un ajuste estructural externo de carácter expansivo.

AJUSTE ESTRUCTURAL EXTERNO

A. RECURSOS EXTERNOS E INTERNOS PARA EL CRECIMIENTO DE LA INVERSION

La necesidad de priorizar un reajuste estructural expansivo para reducir la deuda social -en condiciones de restricción externa- implica prever acciones referidas prioritariamente a: (i) conseguir la máxima reducción posible en los pagos de intereses de la deuda externa en relación a las exportaciones; (ii) obtener un significativo aumento de créditos externos.

En las actuales condiciones es preciso enfatizar que para los países de América Latina es prácticamente imposible iniciar un proceso de reajuste estructural expansivo sin contar con nuevos créditos externos, así como con una reducción en los pagos de los intereses de la deuda externa. Cualquier ejercicio aritmético simple sugiere

que -de no cumplirse esas condiciones- muchos de los países estarían dentro de diez años en una situación peor que la de precrisis y con una deuda externa mayor. En este contexto, la pregunta es ¿cuál sería el sentido de adoptar políticas económicas de ajuste que conduzcan a dicho escenario?

Si se acepta el principio de co-responsabilidad en el origen del endeudamiento externo, en la actualidad se necesitaría la disposición por parte de los gobiernos de los países, tanto acreedores como deudores, para implementar fórmulas que asuman dicha realidad. Es probable que ello demande nuevas formas de negociación de la deuda externa, en las cuales, además de la banca privada, se tengan en cuenta, por ejemplo, los intereses de los gobiernos y de las empresas que exportan a la región. En definitiva, es imposible pretender realizar un proceso de ajuste estructural expansivo en países que llevan varios años transfiriendo recursos reales a las economías más desarrolladas, sin obtener nuevos créditos externos para contribuir al financiamiento de dicho proceso.

El segundo aspecto se relaciona con la disponibilidad de recursos internos. Como se ha enfatizado, la adopción de una política de reajuste estructural externo implica aceptar que la inversión global deberá crecer más rápidamente que el producto. En estas condiciones, el consumo agregado debería crecer más lentamente que el producto, para generar incrementalmente mayores recursos internos que puedan ser destinados a inversión. En la práctica, la generación de recursos internos para financiar la inversión es un problema que se resuelve no sólo estableciendo las políticas de precios relativos correctos y orientando la política de salarios por el crecimiento de la productividad. En realidad, dadas la muy baja participación de los salarios en el producto -a que se hiciera referencia en una sección previa- y la diversidad de situaciones de endeudamiento con el sistema financiero interno, cualquier diseño de política de elevación del ahorro interno tendrá que prestar atención a: (i) la magnitud relativa y destino de los márgenes de ganancia empresariales; (ii) el comportamiento de los salarios en relación con la productividad; (iii) la incidencia de los intereses de la deuda interna en los márgenes de ganancia empresariales; (iv) los grados tanto de eficiencia con que está operando el sistema financiero como de captación de recursos líquidos del mismo. Estos son los temas prioritarios para un proceso de negociación del cual emerjan las políticas para generar los recursos internos en una magnitud y composición compatibles con los requerimientos del ajuste estructural.

Desde el punto de vista del ahorro público, el instrumental propuesto se refiere, por un lado, al tributario, orientado a incrementar la presión tributaria y a evitar la evasión, y por el otro, a una política de precios públicos realista.

Es probable que la magnitud de recursos internos demandados por un programa de reajuste estructural externo implique una política salarial poco expansiva. En este caso, se abre un frente adicional de negociación incluye y concertación de política de ingresos. Dentro del mismo, la negociación incluye salarios y márgenes de ganancia, en relación a la productividad. En la actualidad en muchos países las legítimas demandas de recuperación tanto del nivel de los salarios, como de su participación en el ingreso, entran en conflicto con el máximo aumento real anual de los mismos, compatible con la elevación del ahorro interno. Para superar este conflicto, una vía a explorar es la constitución de fondos de ahorro y acumulación, a los cuales aporten trabajadores y eventualmente empresarios, con derecho a titularidad de acciones de las empresas respectivas (Prebisch, 1980; PREALC, 1986b y 1986c). Puede tratarse de fondos que operen a nivel de las empresas individuales o de fondos sociales de acumulación para un conjunto de empresas. El punto clave es que una fracción del aumento anual de los salarios reales más el grueso de las utilidades se capitalizaría en el fondo, generando de ese modo un aumento de los recursos internos disponibles para invertir y, simultáneamente, una redistribución de activos.

Un aspecto relacionado con lo anterior es el crecimiento de la productividad en las líneas de productos exportables y sustitutivas de importaciones, en las que se está invirtiendo e incorporando nueva tecnología. Es altamente probable que el ritmo de crecimiento de la productividad en estas líneas sea, en el futuro, más elevado que el del resto de la economía. En este caso, el aumento salarial real en estos sectores debería mantenerse por debajo del crecimiento de la productividad -incluso durante la fase de consolidación de las mismas- para permitir un rápido aumento de los recursos disponibles para el crecimiento de la inversión. Adicionalmente, ello evitaría el aumento desmedido de las disparidades salariales entre los sectores donde se está invirtiendo más rápidamente respecto al resto de la economía.

El reconocimiento que será indispensable proceder a negociar conciliar la política de recuperación de los salarios -los que legítimamente deberían alcanzar, por lo menos, los niveles de precrisis- con la de crecimiento de la inversión, debe ser incorporado como criterio central del proceso de generación y captación de recursos internos requeridos por el ajuste estructural. En los

períodos en que disminuye la viabilidad operacional de este criterio -por ejemplo, en los años de elevada demanda de recursos internos para invertir- se podría explorar la alternativa de adoptar un esquema basado en el criterio de: "dar hoy un derecho adquirido sobre los mayores ingresos del mañana". Finalmente, la puesta en práctica de un esquema como el propuesto puede materializarse a través del acceso de los trabajadores a la titularidad accionaria de los fondos de acumulación.

B. CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES CON SUSTITUCION SELECTIVA DE IMPORTACIONES

En esta sección antes que discutir exhaustivamente sobre inversión en sustitución de importaciones versus inversión en producción de exportables -aspecto relevante a nivel de cada realidad nacional específica- se examinarán algunos elementos básicos vinculados al tema.

En primer lugar, las composiciones de las inversiones orientadas hacia la sustitución de importaciones y a la producción de exportables serán compatibles entre sí, en la medida que se seleccionen adecuadamente las políticas instrumentales escogidas para promover el reajuste estructural externo. A modo de ilustración de este punto, una política que contemple una reducción generalizada de los aranceles *ad valorem* al diez por ciento eliminará sin duda el sesgo antiexportador de los mismos, pero al mismo tiempo tendrá un efecto demoledor sobre las actividades orientadas a competir con las importaciones. Para eliminar este sesgo y posibilitar simultáneamente un proceso de ajuste estructural expansivo, las políticas instrumentales deben combinar selectivamente el grado de protección efectiva, requerido para mantener las líneas de producción competitivas con las importaciones (permitiendo de ese modo avances genuinos en la sustitución de importaciones), con compensaciones a los exportadores.

En segundo lugar, dado que no se prevé enfrentar un escenario internacional dinámico, la prospección realista de mercados externos presentes y potenciales constituirá una de las principales "señales" -en conjunto con los incentivos- para determinar el ritmo y composición de la inversión destinada a la producción de exportables. La situación en esta materia difiere de país en país, aún cuando existe consenso acerca de la necesidad de promover un esfuerzo exportador de largo aliento. Este demandará la aplicación no sólo de incentivos y de recursos, sino además la adopción de una agresiva política de penetración de mercados externos que a su vez exigirá reforzar o en algunos casos inclusive crear una

base institucional apropiada. En este contexto y reconociendo que pocos países están en condiciones de lograr un patrón de crecimiento liderado por las exportaciones, en la política propuesta -cuyo objetivo es reducir la vulnerabilidad externa en el futuro- se postula realizar el máximo esfuerzo exportador compatible con la evolución esperada de los mercados externos. De este modo, con su aplicación se estará contribuyendo, en el mediano plazo, a remover la restricción de divisas, así como a desarrollar los segmentos de la producción más competitivos de las economías nacionales.

Como será analizado más adelante, un aspecto de especial relevancia vinculado a esta temática se refiere a la promoción de exportaciones intrarregionales. En este sentido, se requerirá de esfuerzos adicionales en orden a diversificar tanto las exportaciones de bienes y servicios como los mercados nacionales de destino de las mismas.

En tercer lugar, el esfuerzo sustitutivo no debe ser masivo sino selectivo, buscando alentar la especialización de la producción del país en líneas con ventajas comparativas dinámicas. En definitiva, se trata de orientar -vía incentivos, crédito, tributación, etc.- la inversión para sustituir selectivamente subconjuntos escogidos de bienes de consumo, bienes intermedios y bienes de capital. Dada la inserción internacional de cada país, el esquema propuesto consiste en alentar la sustitución de bienes, así como de los principales insumos y equipos requeridos para producir, privilegiando, por tanto, la especialización que más se adapte a sus posibilidades en la "producción verticalmente integrada".

Al respecto, considerando las lecciones extraídas de la experiencia de los años 1950 y 1960 no se trata en este caso de sustituir, por oleadas sucesivas, las importaciones de bienes de consumo no durables, bienes de consumo durables, insumos básicos y finalmente bienes de inversión. Por el contrario, se trata de adoptar criterios selectivos que estimulen la especialización de los países, a través de un proceso de sustitución de importaciones que contemple la integración de la producción de bienes finales. Esta especialización de los países en "franjas" selectivas de producción con una mayor competitividad y eficiencia puede ser útil para un ulterior salto hacia mercados externos.

En cuarto lugar, el impacto más seguro se ubica en aquellas líneas productoras de bienes para el mercado doméstico y para el mercado externo. Al respecto, será prioritario fortalecer la inversión en estas líneas con el criterio de especialización citado.

No debe desaprovecharse la capacidad productiva existente en transables si con inversiones marginales y racionalización en inge-

niería de procesos, diseño, etc., es posible -y deseable- utilizar la capacidad existente para aumentar la producción doméstica de transables. En este sentido, se trataría de inyectar inversiones marginales en sectores específicos, para permitir su reorientación hacia transables.

C. ACUERDOS DE COMPLEMENTACION Y/O INTEGRACION SUBREGIONAL

Por su relevancia para una política de ajuste estructural, el desarrollo de acuerdos de complementación y más aún los de integración constituyen un aspecto prioritario. La consolidación de condiciones más ventajosas para expandir el comercio y la transferencia de nueva tecnología son factores que pueden contribuir a contrarrestar la escasez de divisas y el comportamiento débil o adverso de mercados externos extrarregionales. Brindan para el inversionista y/o para la capacidad productiva existentes posibilidades de acceso a mercados más amplios y más cercanos a los nacionales -en calidad, tipo de productos, etc.- y ofrecen por el lado de demanda el estímulo adicional requerido para acelerar el crecimiento de la producción de exportables y/o para efectuar esfuerzos conjuntos de sustitución que hacen sentido sólo en mercados más amplios que el nacional. Una vez que se consoliden las nuevas corrientes de comercio subregionales, las mismas deberían ser acompañadas por esfuerzos complementarios, entre otros, en las áreas de: fondos de estímulo, financiamiento y desarrollo tecnológico con objetivos específicos.

POLITICAS PARA REDUCIR LA DEUDA SOCIAL

A. LA CREACION DE EMPLEOS

Como se expusiera previamente, el énfasis del ajuste estructural externo es obtener tasas de crecimiento elevadas en las actividades de producción de exportables y/o sustituidoras de importaciones. Ello en sí tiene un efecto positivo sobre el ritmo de crecimiento del empleo moderno, que tenderá a acentuarse si se logra articular un patrón de crecimiento que mantenga o eleve la productividad de la inversión generando y que tenga al mismo tiempo efectos de

encadenamiento apreciables sobre la producción y el empleo. A medida que el proceso señalado avance, se irá reduciendo la intensidad de la restricción externa, lo cual redundará en una mayor disponibilidad de divisas para hacer crecer más rápidamente a otros sectores que utilicen intensivamente insumos importados. Puesto en estos términos, los efectos del ajuste estructural sobre la producción interna se irán reforzando entre sí, posibilitando por tanto la obtención de tasas elevadas de crecimiento del empleo moderno en el mediano plazo.

Si el esfuerzo de inversión contemplado en el programa de ajuste estructural fuese de gran magnitud, cabe esperar ya en los primeros años de la aplicación del mismo una recuperación del ritmo de crecimiento del empleo moderno y un descenso tanto de la tasa de desempleo abierto como de la participación del sector informal.

No obstante, si en un país la situación previa a la implantación del programa estuviera caracterizada por un intenso desajuste interno, será necesario aplicar medidas complementarias, hasta tanto se logre retomar el ritmo de generación de empleo y se reduzca el desempleo a niveles aceptables. Entre las medidas específicas susceptibles de ponerse en práctica para ampliar la capacidad de creación de empleo, sobresale el apoyo a la pequeña y microempresa, en actividades en las cuales su desarrollo sea complementario al de las empresas medianas y grandes. Al respecto, si fuere factible insertar programas de fomento en sectores en expansión, entonces la creación de empleos en pequeñas y microempresas será muy elevada y de bajo costo.

Un segundo grupo de medidas para estimular el crecimiento del empleo son los programas especiales de generación directa de empleo y de recalificación de la mano de obra (Klein y Wurgaff, 1985). A través de la aplicación de los mismos, es factible reducir simultáneamente el desempleo y el subempleo, generando una contrapartida productiva, económica y/o social. Estos programas son relevantes especialmente durante las primeras etapas de aplicación de un programa de ajuste estructural, ya que por definición operarían hasta que los efectos positivos del ajuste externo expansivo se dejen sentir plenamente en los mercados laborales internos.

Un tercer grupo de medidas para contribuir a superar el desajuste interno se relaciona con las políticas de fomento a "franjas" escogidas del sector informal urbano. Aceptando que una fracción significativa del crecimiento del producto informal depende del gasto de las actividades modernas, un programa de reajuste estructural -que tiende a dinamizar un conjunto importante de sectores modernos- repercutirá indirectamente sobre una multipli-

cidad de actividades informales. En este contexto, la implementación de políticas selectivas de apoyo al sector informal permitirá retener y consolidar la incidencia positiva de los efectos mencionados sobre el empleo y los ingresos del sector.

Un cuarto grupo de medidas está constituido por los programas sociales focalizados en necesidades básicas: nutrición, salud, educación y vivienda. Los mismos contribuirán a reducir la deuda social a través de su incidencia, tanto sobre la creación directa e indirecta de empleo, como por su marcada orientación a suplir carencias esenciales de los grupos de más bajos ingresos. En este ámbito, una función semejante es cumplida, entre otros, por los programas contra la pobreza, de asignaciones familiares, así como los de desarrollo social.

En este contexto, en un trabajo reciente efectuado sobre el caso de Chile (PREALC, 1986c) se analiza la factibilidad de integrar a una propuesta de ajuste estructural externo una de pago de la deuda social. Con relación a esta última se propone la implementación de un Programa de Emergencia Social (PES) orientado a proporcionar un ingreso adecuado para la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores más pobres. Las transferencias de ingreso contempladas posibilitarían la generación de un choque de demanda interna, que contribuiría a reducir significativamente la tasa de desempleo en un período relativamente corto (cuatro años). Las remuneraciones serían pagadas parcialmente en bienes y servicios -alimentación, vivienda, salud y vestuario. Esta modalidad de pago en especie tiene el doble propósito de impedir presiones inflacionarias -al dirigir la demanda- y de aprovechar significativas economías de escala en la producción de estos bienes.

El Programa de Emergencia Social (PES) tendría dos componentes. Un programa de Empleo de Emergencia (PEE) y un aumento del gasto social del gobierno. A su vez el PEE incluiría: (i) un programa de capacitación para jóvenes desempleados; (ii) un programa de apoyo social, orientado a fortalecer las estrategias de sobrevivencia de los grupos más postergados; (iii) un programa de empleo productivo, para la construcción de infraestructura productiva y social. El costo total del PEE sería equivalente al 2.4 por ciento del PIB de 1985 en el primer año, reduciéndose progresivamente hasta alcanzar un 1.1 por ciento el quinto año. El programa de gasto social tendría el doble objetivo de producir los bienes y servicios con que parcialmente se remuneraría a los empleados del PEE y de generar puestos de trabajo adicionales para los grupos de ingresos medios. Estos puestos de trabajo serían creados fundamentalmente a través de un masivo programa de construcción de vivienda popular y por las actividades vinculadas a la provisión de

servicios sociales (salud, alimentación y educación) y económicos (fundamentalmente apoyo técnico a la pequeña y mediana empresa rural y urbana). En este programa se contempla un gasto adicional destinado a la recuperación de los niveles reales de las pensiones del sector privado.

El financiamiento del Programa de Emergencia Social (PREALC, 1986c) provendría de: un fondo social de acumulación de la reasignación del gasto público y del aumento de la recaudación tributaria derivado de la elevación del crecimiento económico. Se estima que a partir del segundo año de implementación del programa se reducirían los requerimientos de recursos del mismo, llegando a representar un 1.1 por ciento del PIB en el quinto año. Dado que el PES se plantea en el contexto de un fuerte esfuerzo de inversión (para el cual se constituye un fondo social de acumulación), su implementación y el esfuerzo de inversión correspondientes requieren reducir en un 50 por ciento la transferencia neta de recursos al exterior para pagar la deuda externa.

Con relación a lo anterior, en el documento citado se argumenta que, dadas las magnitudes de la deuda externa y de la deuda social interna acumuladas, será imposible enfrentar ambas en su totalidad y en forma simultánea. En este sentido, se concluye que la viabilidad del programa estará asociada al logro de un acuerdo nacional respecto a la distribución de los costos del ajuste y sus plazos así como a una renegociación de la deuda externa en los términos expuestos.

B. LA POLITICA DE SALARIOS Y DE OTROS INGRESOS DEL TRABAJO

En las secciones previas se expusieron algunos aspectos relacionados con la política de salarios, cuando se discutió el tema de generación de recursos internos. Como se recordará, los aspectos esenciales del desajuste interno son la pérdida de participación de los salarios en el producto no agrícola y el descenso registrado en salarios reales en muchos países antes y/o durante el período de la crisis.

Para aquellos países que en el presente enfrentan un ajuste estructural externo, el conflicto entre las legítimas demandas de recuperación de salarios reales y los requerimientos crecientes de financiamiento interno es uno de los principales problemas que, por sus connotaciones sociales y políticas, puede incidir en el éxito o en el fracaso de un programa de ajuste estructural.

Desde el punto de vista de un reajuste estructural como el propuesto, es preferible descansar en instrumental de concertación de

política de ingresos -precios, salarios, márgenes de ganancia, tasa de interés, etc.- que permita negociar dentro de las líneas-guías de dicho programa. Así, habrá países en los que ya sea comprimiendo márgenes demasiado elevados, o realizando un manejo más eficiente del sistema financiero, será posible crear un espacio para aumentar los salarios reales.

Sin embargo, aún colocados en la situación de experiencias en que los esfuerzos de inversión y generación de recursos internos tornen imprescindible la adopción de una política salarial estricta, no sería equitativo hacer descansar todo el peso del ajuste sobre los asalariados. En este sentido, una alternativa susceptible de ser explorada consiste en adoptar una política diferencial de salarios acompañada de líneas-guías que permitan vincular el crecimiento promedio de los salarios reales con el de la productividad. En este esquema, se otorgaría parte del aumento del salario real en la forma de titularidad de acciones de fondos de acumulación de las propias empresas. En particular, en todos los sectores en que la productividad esté creciendo a un ritmo más rápido -y tal será el caso de los sectores que aumenten rápidamente tanto la inversión como la producción-el aumento del salario real podría ser mantenido por debajo de la productividad, recibiendo los trabajadores la diferencia, en la forma de titularidad de acciones o bonos de empresas o de fondos sociales de acumulación. La contrapartida necesaria sería obtener de los empresarios, como parte de la negociación, un esfuerzo similar, esto es, que el grueso de las utilidades sea reinvertida en la empresa o en otras empresas que lideren el esfuerzo de inversión y producción en transables.

En términos de los instrumentos de política, este esquema supone la adopción de una política de salarios, en la cual los salarios mínimos reales se reajusten de acuerdo al comportamiento de la productividad media, y los salarios de los sectores cuya productividad crezca por encima de la media, se ajusten por debajo del aumento de productividad, incorporando la diferencia al fondo de acumulación de la empresa o de las empresas si el enfoque es más agregado.

Si la política mencionada se instrumenta a través de concertación, el gobierno debería tener cuidado en (i) preservar la formación de recursos internos en sectores líderes para un reajuste estructural; (ii) asegurar la plena utilización de esos recursos en inversión reproductiva.

Por su parte, los ingresos de las actividades informales tenderán a seguir la tendencia de los salarios mínimos y del mayor nivel de producto por ocupado informal, inducido por la expansión del gasto del sector moderno.

En consecuencia, aún en situaciones relativamente difíciles será posible proceder más equitativamente para aumentar los recursos de inversión requeridos por el reajuste estructural. Ello se logrará en la medida que se reconozca el derecho a la titularidad de un aumento futuro del ingreso, como contrapartida del sacrificio actual efectuado por los trabajadores.

Al respecto, en PREALC (1986b) se plantea una propuesta específica para el Brasil, país en el cual si bien se realizó una experiencia exitosa en materia de ajuste estructural externo, se avanzó muy poco en lo relativo a reducir los niveles de pobreza y a mejorar la distribución del ingreso. En efecto, en 1983, casi el 30 por ciento de los trabajadores empleados en los sectores urbanos tenían una remuneración igual o menor que un salario mínimo mensual (aproximadamente US\$ 60). Asimismo, el ingreso medio del cinco por ciento más rico fue, en este mismo año, equivalente a cerca de 30 veces el ingreso medio del 50 por ciento más pobre.

Con el objeto de establecer un marco referencial para analizar la política salarial, el trabajo citado diferencia dos segmentos de ocupados en el sector formal. El primero incluye empleos administrativos, directa o indirectamente ligados a la dirección y gerencia de las empresas. Con relación a las variaciones experimentadas por los salarios de los ocupados en este segmento, se indica que la política salarial establece un "piso" para los reajustes salariales, pero el reajuste efectivo depende también de las ganancias de las empresas. El segundo segmento incluye a los trabajadores vinculados a la producción, cuyos salarios son determinados por las disposiciones legales de reajuste de salarios, el aumento del salario mínimo y por la capacidad de movilización de los sindicatos.

De acuerdo a lo expuesto, períodos de rápido crecimiento del producto y utilidades empresariales, combinados con represión sindical y reducción del salario mínimo real -como ocurrió entre 1967 y 1974- se caracterizaron por un aumento de la diferencia de remuneraciones entre el primer segmento y segundo, lo que explica la mayor concentración en la distribución de los salarios registrada en dicho período. Por otro lado, períodos de recesión, reducción de la capacidad de negociación sindical y reducción de los mínimos reales -como ocurrió entre 1981 y 1984- fueron también períodos de reducción de la capacidad de negociación sindical y reducción de los mínimos reales- como ocurrió entre 1981 y 1984- fueron también períodos de reducción de los salarios reales de los operarios, aún cuando los diferenciales con el primer segmento aumenten menos que en el primer caso. En cambio, en períodos caracterizados por un crecimiento más moderado del producto -como el registrado entre 1976 y 1980- pero con mayor

libertad para la actividad sindical, tuvo lugar una reducción en el diferencial de salarios entre los dos segmentos señalados.

Adicionalmente, para completar la relación entre distribución de los salarios y distribución del ingreso urbano, en PREALC (1986b) se incluye un análisis sobre la vinculación entre los salarios pagados en el sector formal y el ingreso de los ocupados en el sector informal. La hipótesis desarrollada admite que: (i) los bienes y servicios vendidos por el sector informal son similares o sucedáneos cercanos de muchos de los producidos en el sector formal; (ii) los precios cobrados por actividades informales son inducidos por los fijados en actividades formales; (iii) los precios de las empresas formales, dado su mayor poder oligopólico, son determinados por las necesidades internas de dichas firmas, con un *mark-up* sobre los costos variables, entre los que se incluye el salario de los ocupados en el segundo segmento antes expuesto.

Bajo estas condiciones, se constata que existe una relación causal entre los salarios reales de los obreros y el ingreso medio de los ocupados en actividades informales. Esta relación será positiva, si el porcentaje del ingreso total informal gastado en bienes y servicios formales fuera mayor que el porcentaje del ingreso total formal gastado en bienes y servicios informales. Dados los muy bajos niveles de ingreso de los ocupados en el sector informal, se sugiere que esa es efectivamente la tendencia predominante en Brasil.

Dada la hipótesis expuesta, un aumento del salario real de los obreros del sector formal reduciría los niveles de desigualdad y de pobreza, tanto por su efecto directo en la estructura salarial, como por su incidencia en la elevación de los ingresos de los ocupados en el sector informal.

En dicho contexto, en PREALC (1986b) se sugiere adoptar una política de ingresos que tenga como objetivos de mediano plazo aumentar tanto los salarios reales de los obreros ocupados en los sectores formales, como la tasa de inversión. Para ello, una porción del aumento en los salarios de los obreros formales sería capitalizada en la empresa en la cual se hallan ocupados, a través de la compra de acciones con precio prefijado. Con el precio prefijado de las acciones, el riesgo de la utilización del capital así obtenido recae sobre el empresario. En caso de despido o renuncia, los trabajadores tendrían derecho a vender sus acciones a la empresa, al precio nominal de las mismas. Este monto podría ser depositado en un fondo, parte del cual sería utilizado como seguro de desempleo para dichos trabajadores. Cuando el trabajador fuera recontratado, el resto del fondo a su nombre sería utilizado para adquirir acciones de la empresa empleadora. De esta forma, la contrata-

ción de nuevos trabajadores significaría obtener recursos adicionales, a bajo costo, para invertir. En caso de retiro permanente, el trabajador podría vender sus acciones a la empresa, o continuar recibiendo dividendos.

En el esquema expuesto, las empresas en expansión obtendrían recursos adicionales para invertir, por el simple hecho de estar empleando más mano de obra. En otras palabras, en las empresas con tasas de inversión muy bajas operarían un fuerte estímulo para que los empresarios eleven la tasa de inversión, ya que de no hacerlo, con el transcurso del tiempo, aumentaría la participación accionaria y el control de los trabajadores empleados en las mismas. Por último, el estudio mencionado señala que otra ventaja de este esquema se vincula con la reducción de la rotación excesiva de la mano de obra que la aplicación del mismo induciría, al provocar un aumento en los costos del despido. Ello se debe, de acuerdo con esa proposición, a que las empresas deberán utilizar recursos para readquirir las acciones del trabajador despedido.

El conjunto de medidas propuestas implica enfrentar el desequilibrio estructural tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. En particular, a diferencia de la política vigente de ajuste estructural, en el esquema aquí propuesto se asigna una alta importancia a las acciones que inciden, particularmente en el corto plazo, sobre la demanda. La expansión de los programas de empleo y de bienestar social, junto con la recuperación de los salarios seguramente significará en muchos casos una expansión de la misma. Al respecto, es necesario destacar que dichas políticas implicarán alterar la estructura de la demanda al transferirse recursos a los grupos de menores ingresos. Con ello se espera, a su vez, aumentar los efectos sobre el empleo, al incrementarse la demanda de bienes que requieren mayor uso de mano de obra en su producción y minimizar los efectos sobre la balanza de pagos, pues existe capacidad nacional de producción de esos bienes en la mayoría de los países. Obviamente, la expansión de demanda no puede ser ni de gran magnitud, ni sostenida a través del tiempo. Si no se adecúa la oferta de bienes y servicios, los peligros en el corto plazo son la inflación y el desequilibrio externo. De allí que esta vía debe ser manejada con cautela y realismo, siendo no obstante lo anterior un instrumento idóneo para avanzar simultáneamente en enfrentar las deudas de inversión de crecimiento y social.

La principal conclusión que emerge de esta sumaria revisión de las políticas para reducir la deuda social es la necesidad de conciliar el esfuerzo de inversión, asociado a la reorientación hacia transables, con las legítimas demandas sociales para recuperar los

niveles de empleo y salarios. Esa conciliación implicará, en cada realidad nacional, un proceso de negociación entre los principales actores sociales. De la misma, surgirán la secuencia y la priorización de las acciones orientadas a enfrentar los desajustes externo e interno. Cuanto mayor sea el grado de consenso que se logre en torno a los aspectos centrales de dicha negociación -vía concertación- mayor será la viabilidad de implementar una política de ajuste externo que posibilite una reducción estructural de la deuda social.

CAPITULO VI

POLITICAS DE AMORTIZACION DE LA DEUDA SOCIAL

A. CONSIDERACIONES GENERALES

Dada la heterogeneidad que presentan las situaciones nacionales y las considerables diferencias entre los países en cuanto a sus posibilidades de poner en práctica políticas de ajuste estructural y de pago de la deuda social, resulta imposible diseñar un modelo único de aplicación general. Por el contrario, debe hacerse hincapié en la necesidad de lograr un acuerdo en torno a las modalidades y ritmos de aplicación de las medidas necesarias, lo que probablemente llevará a diseñar múltiples modalidades, cada una coherente con las posibilidades y necesidades de cada país.

Sin embargo, y pese a las diferencias entre los países, hay ciertos elementos comunes que permitirían identificar algunas áreas de preocupación prioritaria para elaborar políticas y lograr acuerdos sociales. La primera está vinculada precisamente a la necesidad de tener en cuenta los conflictos que el proceso generará y, por lo tanto, de contar con un mecanismo institucional de concentración social adecuado para superarlos. En la totalidad de los países los recursos necesarios para enfrentar el pago de la deuda social, sumados a la necesidad de aumentar la inversión y a los compromisos relacionados con la deuda externa, representan una alta proporción del producto y, por lo tanto, resulta ilusorio pensar que se podrá hacer un esfuerzo de ahorro interno suficiente para el logro simultáneo de todos ellos. Esto significa que se deberá negociar el ritmo relativo de consecución de las distintas metas internas y de pago de la deuda externa, lo que, a su vez, supone reconocer que el costo del ajuste recaerá sobre todas las partes a las cuales afecta. Estos costos se manifestarán en el ritmo de solución de los problemas sociales, de creación de empleos productivos, de recuperación y crecimiento de los salarios, y en el crecimiento más lento del consumo de los grupos de más altos ingresos y la reprogramación del pago de la deuda externa. Estos costos son necesarios para lograr los objetivos de mediano plazo: absorber estructuralmente el déficit externo, dinamizar la creación de empleos productivos, aumentar la cantidad y calidad de los

* Extractado de PREALC 1988, *Deuda social, ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?* (Santiago, PREALC) páginas 43-94.

activos de los grupos pobres- en un marco de estabilidad de precios, Por lo tanto, la negociación es indispensable para lograr un compromiso social que asegure la estabilidad y continuidad de las políticas necesarias para producir las modificaciones estructurales.

También surge como un segundo elemento común *la necesidad de producir un ajuste expansivo*, para que se generen los recursos indispensables para hacer frente al desajuste estructural y readecuar la estructura productiva a fin de que su crecimiento sea más autosostenido y equitativo. Al elaborar un modelo de ajuste expansivo y equitativo hay que enfatizar la búsqueda de políticas que compatibilicen la superación estructural de la restricción externa con la superación de la pobreza.

El tercer elemento común surge del reconocimiento de las distintas causales del aumento de la pobreza, las que, a su vez, permiten identificar el costo de superarla, las vías para hacerlo y los grupos-objetivo de las políticas. El aumento en la extensión de la pobreza, originado en la elevación del desempleo estructural, y la caída en la productividad del sector informal urbano y tradicional rural requerirán de un paquete de políticas que actúe sobre el empleo y la productividad, a través de la inversión y el cambio tecnológico. El aumento en el desempleo cíclico y la caída en los salarios reales requerirán de políticas macroeconómicas reactivadoras, de la superación de la restricción de divisas que genera el pago de la deuda externa y de la redistribución funcional del ingreso. Todo esto podría resumirse bajo el título de políticas macroeconómicas para promover el crecimiento equitativo.

La reducción en la intensidad de la pobreza requiere, fundamentalmente, de un paquete de políticas de carácter asistencial y redistributivo, que se denominarán políticas directas para superar la pobreza. En particular, políticas de gasto social, de apoyo técnico y financiero al SIU-STR y de tribulación progresiva. El costo de éstas tendrá relación con el aumento en la intensidad de la pobreza y el costo-eficiencia de las políticas públicas. Esto es, el costo de llegada al grupo objetivo con los ingresos o bienes y servicios que ellos requieren para salir de su situación de pobreza.

La definición de deuda social de corto plazo adoptada no incorpora los cambios en la riqueza de los distintos grupos sociales. Obviamente en un período de ajuste con importantes modificaciones en las políticas económicas, como ha sido el actual decenio, han ocurrido transferencias de riqueza. A modo de ilustración, se pueden citar los efectos de diferentes políticas financieras que, en algunos países, mantuvieron tasas de interés reales negativas, castigando a los depositantes y subsidiando el crédito, y en otros

ocurrió lo inverso aumentando las deudas. Asimismo, la política cambiaria produjo transferencias aumentando las deudas denominadas en dólares cuando se devaluó o beneficiando a algunos grupos particulares cuando se introdujeron tipos de cambios preferenciales. Por último, las "fugas de capitales" en muchos casos impiden apreciar los efectos reales sobre la riqueza de algunos grupos.

Estos temas exigirían de análisis detallados sobre los efectos de la redistribución de riqueza ocurrida durante la crisis así como su relación con las políticas. Ello excede los límites de este trabajo y deberían ser objeto de atención posterior.

El pago de la deuda social requerirá de los tipos de políticas, las macroeconómicas y las directas cuyo tratamiento ordenará el presente capítulo. Estos dos tipos de política son indudablemente complementarios en la solución del problema. Su importancia relativa es materia de decisión política y, también, de las características o causales del proceso que originó el aumento en la deuda social. En general las políticas de carácter directo o asistencial, sobre todo si son eficientes, tendrán un mayor impacto y menor costo en el corto plazo. Las de carácter macroeconómico y estructural, por su parte, tenderán a solucionar los problemas en el mediano plazo, pero en forma permanente, reduciendo así el costo de largo plazo de superación de la pobreza.

La recuperación de la participación relativa en el ingreso de aquellos grupos no pobres, afectados por la regresividad distributiva, debe considerar la prioridad establecida hacia los grupos en situación de pobreza. Esto es particularmente importante cuando cae el ingreso por persona y, por lo tanto, para mantener la extensión y la intensidad de la pobreza se requiere una mayor progresividad distributiva que la existente en el pasado en favor de los grupos pobres. Por esta razón, el objetivo de al menos preservar la participación de los trabajadores en el ingreso nacional en período de crisis debe ser calificado. Dado que entre los trabajadores se ubica la gran mayoría de los pobres, este grupo, como conjunto, debe aumentar su participación en el ingreso durante la crisis. Esto significa que la caída en el ingreso por persona de los sectores no pobres será mayor que la del promedio; esta mayor caída debe, por lo menos, ser igualmente absorbida por los distintos miembros (capitalistas y trabajadores) de este sector.

El pago de la deuda social, sin duda, exige una eficiente acción del sector público, pero de ninguna manera implica que todos los recursos requeridos para cancelar dicha deuda deban ser captados y gastados por el aparato estatal. como se analizará, cuánto y en

qué áreas participe el Estado no tiene una respuesta *a priori*. Más bien depende de las actuales capacidades, públicas y privadas, existentes en cada país y de las preferencias de su población.

B. POLITICAS MACROECONOMICAS PARA EL DESARROLLO EQUITATIVO

El desafío fundamental para la definición de políticas socioeconómicas consiste en compatibilizar la superación estructural de la restricción externa con el pago de la deuda social. Para ello, es necesario contar con políticas sociales funcionales al crecimiento y políticas económicas que tiendan a superar los problemas externos y aseguren una mayor irradiación social de los beneficios del crecimiento. Esta condición debiera definir los criterios de inversión y de financiamiento de la estrategia de desarrollo que se trate de implementar. Esto, unido a la ineludible recuperación que experimentarán los salarios reales, plantea el desafío acerca de cómo compatibilizar en el corto y mediano plazo un aumento de la participación de los trabajadores en el ingreso con una elevación en la tasa de inversión. De allí que la propuesta macroeconómica que a continuación se presenta se oriente básicamente al tratamiento de las políticas de inversión y de salarios en el contexto de un proceso de crecimiento con redistribución de ingresos.

1. Políticas de inversión y recomposición productiva

Retomar el crecimiento económico en un contexto equitativo implica no sólo aumentar la inversión, sino además modificar su composición. Esto es, reorientarla hacia actividades que maximicen la generación de empleo productivo, la generación de divisas y aseguren el abastecimiento de bienes y servicios de consumo básico cuya demanda se verá estimulada por la redistribución de ingresos.

a) Expansión de la inversión y su financiamiento

La recuperación de los niveles de inversión alcanzados hacia fines de la década pasada exige de un esfuerzo considerable de financiamiento que, como se indicó, representa un seis por ciento del producto. Por otra parte, a diferencia del pasado inmediato, las escasas perspectivas de contribución del ahorro externo indican que el financiamiento de las nuevas inversiones deberá originarse básicamente en fuentes internas. La tarea de elevar el ahorro interno exigirá simultáneamente incrementar la productividad de los recursos nacionales y reducir la fracción del ingreso destinado al consumo. Este es un esfuerzo que deberán enfrentar en forma compartida todos los grupos sociales involucrados en el proceso de inversión.

En este contexto, la elevación de la productividad debe provenir de la participación de empresarios y trabajadores. Esta tarea requiere del sector empresarial la incorporación de tecnología y una eficiente administración, lo que conlleva usualmente mayores niveles de inversión. A su vez, la colaboración de los trabajadores es imprescindible para elevar la eficacia de los procesos de trabajo. Como se verá más adelante, esta mayor participación de los trabajadores en el esfuerzo de expansión de la inversión y de aumento de la productividad será la base en la cual se sustentará la recuperación de los salarios reales y la participación de los asalariados en el ingreso. Pero, a su vez, se requiere desde ya acordar la forma en que los trabajadores participarán en los beneficios de esa expansión productiva para asegurar su contribución al esfuerzo necesario. Se requiere, además, adecuar las normas que regulan el mercado de trabajo para que logren incentivar simultáneamente los aumentos de productividad y la contribución de los trabajadores a ese objetivo.

Por otra parte, la desaceleración del consumo que debe acompañar al aumento de productividad para elevar el ahorro interno exigirá necesariamente un cambio en su composición. En efecto, la expansión del empleo y de los salarios reales que permitirán a los sectores más pobres recuperar su nivel de consumo podrá eventualmente significar una reducción en el consumo de los grupos de más altos ingresos. Esta contribución al crecimiento del ahorro será igualmente compartida por el sector asalariado, el cual a través del esquema salario-inversión, propuesto más adelante, contribuirá al esfuerzo interno de elevar el coeficiente de inversión.

b) *Orientación de la inversión*

Para aumentar el efecto empleo del crecimiento es necesario elevar la productividad de la inversión y asignarla a aquellos sectores que presentan los mayores encadenamientos de empleo y producción. En este ámbito se deberán insertar las políticas que tiendan a reducir la restricción externa y superar la pobreza a través de la generación de empleo productivo.

La necesidad de elevar la eficiencia de la inversión se evidencia en el cuadro 1, en el cual se incluyen estimaciones de la relación marginal capital/producto para algunos países seleccionados de la región. Se puede apreciar que en muchos de estos países ésta es excesivamente alta, hecho que obedece en gran medida al lento crecimiento que como promedio han tenido las economías en el período considerado, lo que ha agudizado la tradicional mantención de un alto margen de capacidad ociosa.

El uso de esta capacidad permitiría que, en el corto plazo, las economías crecieran a un ritmo superior al que se infiere de las tasas de inversión que resultan de las estimaciones efectuadas.

Cuadro 1: AMERICA LATINA: RELACION MARGINAL CAPITAL-PRODUCTO (K/Y) Y TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (Y) EN ALGUNOS PAISES

	K/Y a/	y b/ (70-84) %
Bolivia	5.33	2.3
Colombia	3.80	4.4
Costa Rica	5.17	3.9
Chile	2.68	1.5
Ecuador	3.87	7.4
Honduras	4.38	3.5
México	3.15	5.2
Paraguay	2.04	6.7
Perú	6.03	2.1
Venezuela	2.33	2.5

Fuente: Estimación efectuada por el PREALC, sobre la base de informaciones relativas a las cuentas nacionales suministradas por la CEPAL.

a/ La relación marginal capital-producto se estima a partir de:

$$Y_{(t)} = a + b \sum I_{(t-1)}$$

donde : $b = \frac{Y}{K}$

I = Inversión neta.

b/ Estimada a base de la serie de precios constantes de 1980 suministrada por el Banco de Datos de la CEPAL.

c/ Estimada a base de la acumulación de inversión en formación bruta de capital por carencia de datos en inversión neta.

d/ Relación marginal capital-producto no petrolero.

e/ Estimada a base de la serie de precios constantes de 1968, que aparece en el Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe, CEPAL, 1985.

Es necesario hacer presente que hay algunas limitaciones en relación con el mayor crecimiento previsible, puesto que la distribución de la capacidad ociosa no es homogénea y que la estructura productiva que se busca generar no coincide exactamente con la del pasado. No obstante, es factible utilizar parte de esa capacidad

y la asignación de los recursos de inversión debería considerar este hecho, estimulando el crecimiento de los sectores cuya insuficiencia constituye un obstáculo para los sistemas productivos que tienen capacidad ociosa. Debería evitarse asimismo usar tecnologías cuya escala de producción resulta sobredimensionada para el tamaño del mercado que se pretende satisfacer. A ese fin es necesario que el esfuerzo de investigación y desarrollo tecnológica sea coherente, para reducir la razón capital/producto y aumentar la eficiencia del capital.

Por su parte, la reorientación de las inversiones debe tener como criterio básico la maximización en la generación de empleo. Para lograr este objetivo resulta conveniente especializar la economía en un número reducido de sistemas integrados de producción que tiendan a integrar verticalmente el aparato productivo (PREALC, 1986). En la selección de los sistemas prioritarios debe considerarse el tamaño del mercado del bien final que éstos producen para asegurar el aprovechamiento de las economías de escala en la producción de bienes intermedios, de capital y de servicios modernos. Desde luego convendría articular los sistemas en torno a los sectores exportadores y los que producen bienes de consumo masivo.

La consecución del objetivo empleo y del de expansión de los sectores que producen bienes de consumo básico resulta altamente coherente, ya que estos últimos sectores son los que presentan los mayores encadenamientos de empleo/producción. Por lo tanto, la estructura de la demanda que surgiría de un proceso redistributivo incentivaría el crecimiento de los sectores que maximizan la generación de empleo. El aprovechamiento de este "círculo virtuoso" se incrementa cuando se logra una máxima integración vertical de los sistemas que producen estos bienes.

Para asegurar que la economía se especialice en la dirección deseada, se deben establecer incentivos adecuados para dirigir la acción del sector privado y contar también con criterios de evaluación para los proyectos de inversión pública y para el otorgamiento de crédito. Los criterios de evaluación de proyectos deben considerar la generación o ahorro de divisas y el empleo productivo, tanto desde el punto de vista directo como indirecto, como también en la capacidad de respuesta -en el corto plazo- a las presiones de demanda que surjan del sector en cuestión.

Con la finalidad que la inversión se materialice en los sectores prioritarios es preciso contemplar dos elementos adicionales: la existencia de agentes económicos dispuestos a invertir en proyectos de largo plazo y un clima que asegure las condiciones de estabilidad que estos agentes normalmente exigen, lo que se asocia tanto

al manejo de los precios como a la estabilidad en las reglas del juego.

En definitiva, se trata de diseñar un conjunto de políticas económicas que aliente la inversión hacia los proyectos que permitan integrar verticalmente la producción de bienes transables, particularmente los exportables y los de consumo básico. Esto contribuiría a que el crecimiento adquiriera un carácter equitativo y autosostenido.

2. Política de salarios

La política de remuneraciones deberá enfrentar dos tareas prioritarias. Por una parte, se trata de recuperar la reducción experimentada por los salarios reales durante la crisis y, por la otra, que éstos retomen su crecimiento al ritmo de aumento de la productividad. Como es previsible, ambas tareas tienen connotaciones diferentes de acuerdo al horizonte de política en que se planteen.

En el corto plazo la problemática reside en recuperar la participación de los trabajadores en el ingreso, en un contexto de reactivación de la actividad económica con estabilidad de precios y de restricción externa. En este mismo sentido, la política permanente de salarios que se defina en el proceso de crecimiento autosostenido de mediano y largo plazo debe vincular el aumento de los salarios reales a las ganancias de productividad. A su vez, dado que esta última depende de la elevación de la inversión, la política de salarios podría contemplar como posibilidad la contribución de los trabajadores a su financiamiento a través del salario-inversión.

a) Política salarial de corto plazo.

Como se indicó, el objetivo básico de la política de corto plazo es pagar la deuda social con el sector asalariado cuya pérdida de participación en el ingreso alcanzó a 0.5 por ciento del producto en el período 1980-85. En parte esa recuperación del poder adquisitivo de los salarios medios siga las normas indicadas respecto al crecimiento de la productividad, la experiencia indica que ello no asegura la participación en estas ganancias del segmento más pobre de los ocupados. Por esto, se propone la aplicación de una política activa de salarios mínimos que mejore directamente el nivel de remuneraciones de este grupo de los trabajadores.

Durante la crisis, el poder adquisitivo de los salarios mínimos de la región se redujo en un 15.2 por ciento, lo cual significa que su recomposición implicaría un reajuste del orden del 18 por ciento. Obviamente las restricciones macroeconómicas difieren entre países y, por ende, el tiempo de recuperación de los salarios puede ser variable. Frente a esto, las cuestiones

básicas de manejo de la política de corto plazo serían evaluar el probable impacto de tal medida sobre el comportamiento de variables vinculadas al pago de la deuda social. Esto es, sobre el empleo, precios, restricción externa, así como sobre las expectativas empresariales en materia de inversión. En primer término, el argumento que un alza en los salarios afecta negativamente el nivel de empleo, es sólo válido en condiciones de plena utilización de la capacidad o de severa restricción externa. En la actualidad, la existencia en numerosos países de la región de capacidad ociosa generada durante la crisis posibilita un aumento de la demanda global. Si este aumento fuese inducido por una elevación de los salarios reales, podría incluso ir acompañado de un aumento en el empleo derivado de los mayores niveles de producción resultantes.

En segundo término, es necesario evaluar el posible impacto de una política de salarios mínimos como la propuesta sobre la estabilidad de los precios. En nuestras economías la aceleración inflacionaria se produce por presiones originadas en aumentos de los márgenes de ganancia y/o de los costos de producción. Por un lado, dada la escasa incidencia de los salarios mínimos en estos últimos, es poco previsible que un reajuste afecte los costos y por tanto incida sobre el ritmo de crecimiento de los precios. Por otro lado, se podría argumentar que el aumento de salarios mínimos puede tener un impacto sobre el resto de los salarios, desencadenando por esa vía una mayor presión de costos. No obstante, la experiencia indica que en la región los salarios mínimos han variado a tasas muy disímiles a las del resto de los salarios. Es así como entre 1980 y 1985 los salarios medios de la industria se redujeron en un 8.7 por ciento en términos reales, en tanto el salario mínimo real cayó en un 15.2 por ciento. Por tanto, una política activa de salarios mínimos afectaría la estructura salarial, disminuyendo las diferencias existentes y no tendría efectos significativos sobre la estabilidad de los precios en el corto plazo.

No obstante, en algunos países el aumento de demanda agregada generado por el reajuste de salarios mínimos podría requerir de divisas adicionales para la importación de bienes y servicios. Es decir, la política salarial afectará la restricción externa y, a través de su impacto sobre el nivel de actividad económica, el ritmo de pago de la deuda social. En estos casos, la política de salarios debe ser reforzada ya sea con políticas selectivas que permitan una mayor generación de divisas a través de una elevación en la producción de exportables netos o con una política de reducción de la carga financiera que representa la deuda externa.

El cuarto aspecto a ser considerado es la influencia del aumento de los salarios mínimos sobre las decisiones de inversión, esto es, sobre el crecimiento futuro de la economía. Con relación a este punto es preciso contemplar que en la toma de decisiones de inversión el sector empresarial utiliza como referencia el "salario esperado" durante la vida útil de los proyectos, antes que el salario vigente (Cortázar, 1987). Dada la reducción que experimentaron los salarios mínimos durante la crisis, la expectativa generalizada es la de una recuperación en el futuro de su poder adquisitivo a los niveles existentes a comienzos de la década. De allí que una política que incluya un 18 por ciento de reajuste en el salario mínimo estará sólo validando el costo o salario esperado de la mano de obra contemplada por el sector empresarial en la evaluación de los proyectos de inversión. Por tanto, la política de aumento de los salarios mínimos que cumpla con las condiciones indicadas no afectará las decisiones de inversión y de crecimiento futuro de las economías.

b) *Política permanente de salarios*

Como norma permanente, el aumento en las remuneraciones debería relacionarse con los aumentos de productividad. Esto requiere aumentar la inversión particularmente aquellos sectores productivos que recibirán el mayor estímulo de demanda. Esto sugiere la emergencia de un potencial conflicto entre aumento en los salarios y capacidad de respuesta del aparato productivo. Para superar este conflicto, parte del aumento en los salarios puede tomar la forma de inversión. Ello significaría que una parte del aumento de los salarios reales por encima del aumento de los salarios reales por encima del aumento de la productividad, particularmente en los sectores más modernos, se otorgue como salario de inversión y no es forma líquida.

El salario de inversión puede, a su vez, adquirir múltiples formas, pero el mismo debe ser firmado con una proporción de las utilidades a ser distribuidas. Esta proporción de las utilidades podría ser reinvertida directamente en la misma empresa o constituir un préstamo de los trabajadores a la empresa, convertirse en depósitos y títulos de diverso tipo en el sistema financiero reforzando así un plan de ahorro nacional; también podría constituir un fondo mutuo de acciones de propiedad de los trabajadores; y, por último, puede ser utilizado para adquirir activos inmobiliarios.

El salario-inversión ofrece la posibilidad de aumentar simultáneamente los salarios reales y la participación de éstos en el producto, expandiendo la capacidad de producción y de gene-

ración de empleo de la economía. Adicionalmente, representa una interesante vía para alterar permanentemente la estructura distributiva al aumentar el patrimonio de los trabajadores.

Un mecanismo de este tipo introduce una mayor flexibilidad en el mercado del trabajo, ya que el salario de inversión puede constituir una especie de colchón que permitiría enfrentar los períodos recesivos sin disminuir los salarios reales ni afectar el empleo. Ello podría lograrse disminuyendo el monto del salario de inversión durante los períodos de recesión o estancamiento. La fijación de los montos del salario de inversión podría integrarse al proceso de negociación colectiva en las grandes empresas.

En resumen, para enfrentar el problema de empleo e ingresos de los trabajadores se propone aumentar la participación de éstos en el producto y, simultáneamente, aumentar la tasa de inversión. Esta propuesta requiere canalizar los recursos de inversión hacia los sistemas integrados de producción de exportables y de bienes y servicios esenciales como mecanismo para reforzar los efectos positivos del crecimiento sobre el empleo. Requiere también de una política salarial expansiva, lo que alimentaría el papel del mercado interno como fuente de crecimiento. Por último, se propone que una parte del aumento salarial sea destinado a la inversión para hacer compatibles las necesidades de crecimiento y equidad.

C. POLITICAS DIRECTAS PARA PAGAR LA DEUDA SOCIAL

1. Políticas hacia el sector informal

La complejidad y multidimensionalidad que caracteriza al sector informal implica que no existen recetas simples que produzcan efectos generales suficientes para mejorar los niveles de vida de los ocupados en el sector. En este contexto se requiere la aplicación de un conjunto de medidas que se refuerzan entre sí y que en lo posible incorporen las lecciones que se derivan de la experiencia ya acumulada en este campo.

La primera es la necesidad de evitar la creación de excesivas expectativas en cuanto a los resultados o la sencillez de implementar estas políticas. La segunda es la comprensión de que el respaldo productivo para el sector informal (acceso a los mercados y recursos) sólo puede entregarse a un núcleo del sector constituidos por las unidades más organizadas. La tercera es que la política no implicará necesariamente aumentos de ingresos en el corto plazo para los segmentos pobres de la población. La primera

consecuencia será el aumento de los ingresos de los empresarios informales, sin que necesariamente éstos lo transfieran a los salarios de sus empleados dada la abundancia de mano de obra, la inestabilidad laboral, los bajos requisitos de conocimientos especializados y la falta de organización o contratos de trabajo. Un efecto de segunda ronda será un aumento de la demanda de mano de obra que podría significar o nuevos empleos o períodos más prolongados de trabajo para los ya empleados, en ambos casos con un efecto progresivo sobre la equidad. La cuarta elección es que la doble función de hogar y producción de muchas unidades informales aumenta la eficacia de una combinación de apoyo productivo y una política de asistencia social para los grupos elegidos como objetivos. La quinta consiste en que es necesario consultar a los posibles beneficiarios para evitar un diseño equivocado de políticas. Finalmente, la infraestructura institucional debería ser mínima para evitar el aumento de la burocracia y la manipulación política y asegurar una aplicación más permanente por intermedio de las instituciones existentes en los sectores público y privado.

Con base en esta experiencia, las políticas hacia el sector informal deben orientarse a reforzar su capacidad productiva y a superar los obstáculos que representan para el desarrollo del sector algunos aspectos de la legalidad e institucionalidad vigentes.

a) Políticas de apoyo productivo

Una de las limitantes principales del sector informal es su escaso acceso a los recursos productivos (capital y calificación) y a los mercados más dinámicos. Superar estas restricciones implica aplicar diferentes medidas. Para comenzar con la restricción de demanda se requiere reforzar los vínculos dinámicos del sector informal con el resto de la economía. A nivel macroeconómico, dada la alta participación de la producción informal en la canasta de bienes y servicios consumidos por los asalariados, una política salarial expansiva como la sugerida en la sección anterior tendrá efectos positivos sobre los ingresos y el empleo del sector informal. A nivel más específico, se debería explotar una mayor vinculación con las demandas provenientes del sector público. Para ello, sería recomendable examinar los sistemas de licitación de compras del Estado eliminando las restricciones que impiden a las empresas informales participar como proveedores, e incluso dicha participación podría facilitarse.

La segunda restricción es la falta de acceso al capital tanto de inversión como de giro. Ello trae aparejado el pago de las altas tasas de interés por parte de los productores informales que por

exclusión deben acudir a los canales paralelos de crédito. Para aliviar dicho problema se requiere facilitar el acceso a los mecanismos financieros existentes, lo que, a su vez, hace necesario concebir mecanismos de garantías que no se vinculen como en la actualidad al patrimonio individual introduciendo seguros o fondos de garantías para esos propósitos.

Por último, la tercera restricción debe enfrentarse mediante la capacitación a los productores informales en el manejo de cálculo contable y gerencial, a la vez que junto a sus dependientes podrían beneficiarse de una mayor calificación en la producción, la que simultáneamente podría constituir un vehículo adecuado para introducir nuevas tecnologías.

b) *Políticas de tipo legal e institucional*

La "ilegalidad" de las actividades informales es el resultado y no la causa de su forma de operación. Por ende, las acciones que se adopten en este campo no solucionan los problemas más profundos que determinan los bajos ingresos prevalecientes en el sector. No obstante, hay medidas que se pueden adoptar y que en conjunto con la aplicación de las políticas anteriores deberían contribuir al logro del objetivo buscado.

Hay tres aspectos de la "legalidad" que conviene distinguir. Se abordarán en primer lugar los aspectos relacionados con el reconocimiento legal, dentro de los cuales deben distinguirse dos situaciones. La primera, referida a aquellos casos donde la "ilegalidad" es el resultado de la larga transmisión burocrática para el cumplimiento de los múltiples requerimientos legales. Ello involucra un costo total, en términos de recursos y tiempo, que equivale a la prohibición de operar legalmente. Es necesario revisar y simplificar tanto las normas como los procedimientos, a fin de facilitar y no impedir que las actividades informales puedan llegar a ser legales. La segunda situación se presenta en aquellos casos donde existe regulación por parte del Estado motivada por la necesidad de proteger los intereses generales de la comunidad. Ello redundaría en la regulación de los permisos de construcción, los de establecerse para ejercer el comercio y los de presentación de servicios de transportes colectivos. Al regular, genera beneficios en favor de algunos grupos protegidos o altera las reglas de competencia en comparación con una situación sin intervención; pero el cálculo económico debe también incorporar la protección del bien común. El mismo puede desprotegerse mediante la eliminación de la regulación, por lo que la misma no constituye solución.

El segundo aspecto de la legalidad se refiere a lo impositivo. Dentro de este tema habría que distinguir lo referente a impuestos directos de los indirectos. En particular, se encuentra en éste último grupo el impuesto al valor agregado (IVA), de aplicación casi universal en América Latina y con tasas crecientes dada la tendencia fiscal existente que asigna mayor importancia a este tipo de impuestos sobre los directos. Sobre, este tema se señalarán tres puntos que deben tenerse en cuenta en el diseño de la política fiscal vinculados con las exenciones al IVA para las pequeñas transacciones comerciales y con el aumento de la fiscalización en todos los niveles, no limitándose sólo al final de la cadena, sino también incluyendo a los productores intermedios. Por último, con relación al carácter de este impuesto, se requerirá asesorar a los productores informales en la mecánica impositiva que admite descuentos por pagos efectuados en etapas anteriores. Debidamente calculado, el monto neto del impuesto a pagar se reduce considerablemente.

El tercer aspecto se relaciona con el cumplimiento de las normas laborables por parte de los productores informales. Al respecto, se ha estimado que los costos que implicaría cumplir con los reglamentos vigentes en este campo absorberían el escaso margen de utilidades generado por las actividades informales. Se requiere entonces conciliar el objetivo de proteger a los trabajadores y sus familias con la necesidad de mantener esta fuente de empleo que, aunque precaria, es preferible a la desocupación abierta.

El problema de reduce entonces a las legislación laboral y a la seguridad social. Si los accidentes del trabajo y salud pueden ser atendidos por el sistema de salud, quedará por proteger la estabilidad en el trabajo y los beneficios de jubilaciones y pensiones. La concepción usual de estos sistemas supone una relación de trabajo que por naturaleza es de largo plazo, con lo cual la norma sólo trata de asegurar que así sea, disminuyendo las posibilidades de inestabilidad y salvaguardando los intereses de los trabajadores en el caso de cambio de actividad. Las ocupaciones en el sector informal carecen de dichas características pues, por lo contrario, se destacan por su inestabilidad. Por ello debe adecuarse la norma sea para exceptuar este tipo de unidades o parte de ellas, como de hecho así ocurre en varios países, o bien para introducir regímenes especiales que tengan en cuenta las características de su operación.

Por último, conviene señalar que una proporción significativa de los informales desarrolla actividades que no son susceptibles de apoyarse productivamente y, por lo tanto, quedarán excluí-

dos de los beneficios de esta política. Ellos y los desempleados, que conforman el grueso de la población que vive en condiciones de pobreza, no pueden esperar. Se requieren entonces otras medidas directas tendientes a mejorar sus niveles de bienestar, asegurando que las necesidades básicas de nutrición, educación, salud y vivienda sean debidamente atendidas. Políticas directas de esta naturaleza deben enfrentar las limitaciones de recursos existentes en la mayoría de los países. La mejora de los niveles de bienestar de los grupos más pobres tendrá también efectos productivos. Permitirá reforzar la capacidad de competir por mejores puestos de trabajo al evitar que los requisitos mínimos crecientemente exigidos, principalmente en educación y en salud, se conviertan en barreras de exclusión para los ocupados en el sector informal.

2. Programas de empleo de emergencia

Ofrecer a toda la población un empleo digno y bien remunerado exige aumentar la inversión. Sin embargo, en el corto plazo todo esfuerzo será insuficiente y, por ende, es necesario crear o reforzar los programas de generación directa de empleos.

Las experiencias de la región muestran que estos programas constituyen instrumentos eficaces para ser utilizados durante períodos de emergencia, ya que se pueden poner en marcha muy rápidamente y a bajo costo, puede ser altamente selectivos y, por lo tanto ingresos a los grupos más pobres. Asimismo, pueden ser políticamente atractivos, ya que indican una decisión gubernamental de tomar medidas sobre cuestiones sociales y desde una perspectiva macroeconómica pueden proporcionar una expansión selectiva de la demanda para reactivar la economía sin demasiada presión sobre el balance de pagos o sobre los precios.

Al igual que en el caso de las políticas del sector informal, ya se han aprendido algunas lecciones gracias a la experiencia. En primer lugar, son más eficaces para transferir ingresos a las familias pobres que para reducir el desempleo, ya que muchos de los beneficiarios de los programas que están inactivos entran en el mercado atraídos por estos programas. Entre el 70 y el 90 por ciento de los beneficiarios son mujeres. En segundo lugar, para generar más empleos, los salarios deberían ser más altos y los programas deberían ser dirigidos hacia grupos específicos como, por ejemplo, jefes de hogar, o concentrarse regionalmente, donde el desempleo sea más elevado. En tercer lugar, la eficiencia es mayor cuando se dispone de más proyectos, en particular, del tipo de mejoramiento de terrenos y servicios en zonas marginales; cuando los proyectos tienen efectos más permanentes, como obras de nuevas empresas, y cuando existe también suficiente abasteci-

miento de recursos complementarios de la mano de obra. En cuarto lugar, es necesario tener en cuenta las características personales. Esto influirá en el tipo de empleos que han de crearse, su ubicación y las horas de trabajo, entre otros factores. En quinto lugar, se manifiesta un mayor interés de los beneficiarios cuando los proyectos son de beneficio directo para los que trabajan en estos programas. Finalmente, como en el caso del sector informal, el marco institucional para aplicar esta política debería evitar la creación de instituciones grandes y centralizadas. Para ser eficaz, el esquema de funcionamiento debería ser muy descentralizado y tan independiente como sea posible de la manipulación política.

3. *Política de gasto social*

Las políticas de gasto social están orientadas a reducir la deuda social de corto plazo por concepto del incremento experimentado en la intensidad de la pobreza. En tal sentido, en lo que sigue se presentan en primer término los criterios de política extraídos de las experiencias de la región en esta materia. Posteriormente se exponen lineamientos generales de política para principales áreas del gastos social. Finalmente se identifican las acciones de política tributaria necesarias para financiar equitativamente el aumento del gasto social propuesto.

a) *Criterios de política de gasto social*

Un primer criterio es el de la solidaridad, es decir el de beneficiar proporcionalmente más a los grupos más necesitados.

Un segundo criterio reside en la focalización del gasto social. Esto requiere asegurar que los programas sean dirigidos con la mayor precisión posible a los grupos o sectores que se quiere beneficiar, evitando "filtraciones" hacia otros sectores.

Un tercer criterio corresponde a la participación o carácter democrático de la elaboración de los programas sociales. Nadie mejor que los propios interesados podrán contribuir a definir programas de gasto significativos y útiles. Por lo tanto, deberán crearse mecanismos específicos para este propósito, los que estarán enmarcados en las formas generales de participación que cada país tenga o adquiera.

Un cuarto criterio es el de la permanencia del gasto social y su necesaria programación. No basta con que el presupuesto fiscal contemple tal o cual gasto específico en cada ejercicio financiero. Lo que se necesita es poner en ejecución programas de largo plazo destinados a enfrentar los problemas más sentidos por los grupos de menores ingresos.

Un quinto criterio es la promoción de la movilidad social. Para ello se requiere no sólo de políticas sociales, sino también la conformación de una estructura productiva que asegure dicha movilidad. En el pasado el canal principal de movilidad fueron las migraciones rural-urbanas y el acceso de los migrantes a puestos de trabajo de mayor productividad y mejores remuneraciones; ellos se crearon en la industria manufacturera en su período de expansión y en el sector público al ampliar significativamente su grado de participación económica.

En la actualidad pareciera que estos dos mecanismos encuentran dificultades crecientes, por lo que deben ser complementados por otros. Una posibilidad de mayor empleo productivo se encuentra en el sector de servicios modernos, que está aumentando su participación en el producto. Sin embargo, este sector requiere mano de obra altamente calificada, lo que hará necesario incorporar este tipo de capacitación como parte integral de los programas educacionales. Otra posibilidad de absorción de empleo es la reconversión de los trabajos en servicios de baja productividad en puestos de alta eficiencia social en el mismo sector de servicios. Para ello también servirán las medidas que se proponen para asegurar la protección social a los pobres. Los programas de salud y nutrición, de educación y de vivienda son altamente intensivos en mano de obra, pudiendo asimismo, por sus características, servir para incorporar productivamente y capacitar a jóvenes, mujeres y a aquellos que se encuentren en zonas de alta concentración de desempleo y pobreza.

b) Areas de política de gasto social

Ya se mencionó la necesidad de aumentar el gasto social para asegurar un ingreso mínimo que permita satisfacer las necesidades básicas a toda la población. Un aumento del gasto social que acompañe los programas de empleo permitiría asegurar a todas las familias un nivel de ingreso adecuado para satisfacer sus necesidades básicas. El aumento del gasto debe tender a universalizar el acceso a la salud, la educación, la vivienda y la seguridad social.

El gasto público por persona en salud ha afectado la cobertura de los servicios, particularmente en los grupos de menores recursos. Esta situación requiere urgentes cambios. Deben crearse o promoverse programas integrales de salud y aumentarse y focalizarse en el 40 por ciento más pobre la cobertura de los de alimentación. Los primeros deben privilegiar las medidas preventivas que eviten la mayor morbilidad asociada a la pobreza creciente; promover campañas de vacunación, de

educación y de salud materno-infantil, asegurando también el acceso a los medicamentos. Para lograr estos objetivos es necesario aumentar el gasto público en salud, incorporar al sistema de salud a los desempleados y reducir la cotización de los imponentes de menores ingresos. Lo anterior requiere contar con un sistema de financiamiento solidario para el sistema de salud.

El gasto en educación por persona también ha disminuido durante la crisis. Se requiere restablecer los niveles perdidos para continuar avanzando hacia la universalización de la educación básica. Asimismo, debe aumentarse la progresividad del gasto focalizándolo en la educación preescolar y primaria gratuita para los grupos populares, mejorarse la calidad de la enseñanza, promoviendo la creación de una mayor capacidad creativa, de innovación y de participación de la población en la vida nacional. El sistema escolar puede también servir para atender las necesidades nutricionales los niños pobres que asisten a la escuela, los que constituyen un grupo de atención prioritaria. En momentos de crisis económica, en que las familias pobres tienen aún menos posibilidades de solucionar estos problemas, la alimentación escolar no debería restringirse, sino, por el contrario, expandirse.

El enorme déficit habitacional actual requiere efectuar un gran esfuerzo en esta materia, lo que además contribuiría a disminuir el desempleo. Para ello es necesario canalizar el esfuerzo de los propios interesados mediante programas de autoconstrucción, establecer mecanismos de ahorro vinculados a la vivienda y una política de asignación de tierras que otorgue propiedad o seguridad de dominio, que prevenga la especulación y que asegure la existencia de terrenos dedicados a servicios comunitarios y áreas verdes.

Por último, es necesario aumentar los niveles de las pensiones de los jubilados y aumentar la cobertura de los grupos más pobres en el sistema provisional. Por ello se requiere reajustar las pensiones, particularmente las de menor monto, que contribuyen al ingreso familiar del 40 por ciento más pobre de la población y focalizar los subsidios en esta categoría de perceptores. Adicionalmente, puede ampliarse la cobertura de la cotización patronal y establecer seguros de desempleo. Dado que el uso de los fondos provisionales es una de las principales fuentes de financiamiento para el desarrollo, su orientación debe ser determinada por sus propietarios.

c) Financiamiento estable y equitativo para la acción pública

Una acción pública eficiente y con financiamiento adecuado permite prevenir la inflación que siempre perjudica a los grupos de menores ingresos. Por lo tanto, resulta indispensable financiar las medidas propuestas. Para ello es necesario aumentar la eficiencia del gasto público, reestructurando el gasto hacia el logro de los objetivos planteados. Esto implica reducir gastos prescindibles, como los militares, los que deberían reducirse o, al menos, congelarse durante el período de mayor escasez de recursos, para permitir aumentar el gasto social. Asimismo, la utilización de los fondos destinados a subsidiar al sector privado con necesidades financieras debe ser coherente con la composición del crecimiento que se desea alcanzar. La capacidad técnica del Estado para implementar las políticas necesarias debe también tornarse más eficiente haciendo un uso más adecuado de los recursos ya disponibles para este propósito.

Una política social eficaz requiere definir con claridad sus grupos-objetivo y utilizar instrumentos que permitan concentrar los beneficios en dichos grupos. Para definir los grupos-objetivo debe considerarse no sólo su nivel actual de pobreza, sino también el efecto potencial de las políticas. Por ejemplo, las acciones nutricionales dirigidas a lactantes y sus madres tienen un costo menor, en relación a sus resultados, que aquellas tendientes a recuperar desnutridos. También puede considerarse el efecto favorable del mayor gasto social en el crecimiento al aumentar la productividad de los pobres. Este es el caso de las medidas dirigidas a mejorar la dieta de los trabajadores o las que disminuyen el tiempo utilizado en transportarse desde el hogar al lugar de trabajo. También deben considerarse aquellas que, mediante la organización social, disminuyen los costos o aumentan la eficiencia del consumo y la producción de estos grupos.

Para financiar el aumento del gasto y hacerlo en forma equitativa será necesario aumentar el nivel y modificar la estructura tributaria. Esto sugiere dos tipos de acciones. La primera es el aumento de la participación de los ingresos provenientes de impuestos directos en la recaudación. Ello puede lograrse mediante aumentos en los impuestos que gravan la renta y el patrimonio. Esto no implica necesariamente introducir nuevos impuestos o aumentar sus tasas, aunque ello será sin duda requerido en algunos casos, sino fundamentalmente mejorar la fiscalización para evitar la evasión. La estructura tributaria puede asimismo tornarse más progresiva, reduciendo los impuestos indirectos sobre algunos bienes de consumo básico con

baja elasticidad ingreso, al tiempo que se aumentan los de algunos bienes suntuarios. De esta manera no se reduce el nivel global de tributación indirecta sino que el se torna progresiva.

Por último, se puede pensar en la creación de nuevos mecanismos fiscales transitorios para corregir las desigualdades generadas por la crisis y financiar el aumento requerido en la inversión. De particular importancia en este sentido pueden ser los esquemas de ahorro forzoso, como el que se mencionara para generar un fondo de inversión. De manera similar se puede vincular parte de los aumentos de salarios al ahorro previo para construcción de vivienda u otros fines específicos de inversión.

D. ALGUNAS TAREAS PRIORITARIAS DE LOS AGENTES SOCIALES

El pago de la deuda social, unido a la necesidad de reactivar la inversión y al cumplimiento de los compromisos de la deuda externa, implican una fracción significativa del producto. La exigencia es mayor aun si se considera que, debido a las condiciones externas predecibles, el financiamiento requerido deberá provenir principalmente de una elevación del ahorro interno. La gran magnitud de las tareas involucradas y la urgencia de reducir la pobreza hacen que la ejecución de un programa, como el propuesto, sólo sea posible mediante un amplio esfuerzo de carácter nacional en los países. Por tanto, exigirá la contribución del conjunto de los agentes sociales unida a una gran capacidad técnica y administrativa en la ejecución de las políticas.

En relación al primer aspecto, cabe al Estado mantener su papel orientador en el campo macroeconómico, de por sí más difícil en un proceso de cambio estructural y, además, ser el principal garante de la estabilidad que se requiere para lograr los objetivos buscados. Esto requiere como tareas prioritarias el disminuir la incertidumbre, así como generar la confianza necesaria en la estabilidad de las políticas y en el sistema de incentivos que se aplique. Por otra parte, la imposibilidad de acometer simultáneamente las metas internas y el pago de la deuda externa, plantean como tarea adicional al Estado la creación de un espacio de concertación social, en el cual los agentes involucrados puedan negociar el ritmo de consecución de tales metas. Corresponderá al Estado, desde el inicio del programa, definir las reglas del juego que orientarán la conducta de los agentes sociales y establecer mecanismo de concertación que hagan factible la distribución equitativa de los beneficios y costos del crecimiento. En este

sentido, el reforzamiento del proceso de negociación colectiva podría servir como mecanismo básico para la concertación de los intereses de trabajadores y empresarios en temas claves como son el crecimiento de la productividad y el ritmo de recuperación salarial consistente con una mayor inversión.

En el nivel de la ejecución de las políticas contenidas en el programa, corresponderá a los agentes sociales acometer un conjunto de tareas prioritarias y, además, al sector público reforzar su capacidad técnica y financiera para ejecutar eficientemente los programas selectivos de gasto social propuestos.

Será tarea principal del gobierno definir, en un marco de equilibrios macroeconómicos básicos, las políticas que permiten conciliar el ajuste estructural y readecuar la producción, con el objetivo de crecimiento autosostenido y equitativo. Al respecto será crucial el manejo de los instrumentos de política económica para que el proceso de elevación y reorientación de la inversión sea consistente con la recuperación de la participación de los salarios en el ingreso en un marco de estabilidad de precios. En este contexto, el gobierno deberá definir los criterios que orientarán las políticas de salarios, tanto de corto plazo así como permanente. El instrumento propuesto para vincular esta última al crecimiento futuro de la economía es el de salario-inversión.

La elevación de la productividad deberá ser tarea fundamental de trabajadores y empresarios. Esto requerirá del sector empresarial la incorporación de nuevas tecnologías así como un manejo más eficiente de los recursos, lo cual implicará mayores niveles de inversión. En esta tarea, la contribución de los trabajadores es fundamental para elevar la eficacia de los procesos de trabajo. La participación de ambos grupos sociales en los beneficios derivados del aumento de la productividad deberá ser acordada e incorporada al proceso de negociación colectiva.

Como se indicó, esas tareas prioritarias de los agentes sociales, derivadas de las políticas de carácter estratégico en el proceso de crecimiento equitativo y autosostenido, deberán ser complementadas con acciones directas del sector público orientadas a los grupos más necesitados. Ello exigirá una reforma del sector público orientadas a los grupos más necesitados. Ello exigirá una reforma del sector público que aumente su eficiencia, a través de una readecuación y focalización del gasto, así como de una reestructuración equitativa de la tributación para su financiamiento.

Las políticas de acción directa hacia el sector informal, los programas de empleo, así como los de gasto social requerirán, como tarea específica del sector público, la ejecución de un programa de prioridades sociales que deberá ser institucionalizado en el

presupuesto fiscal. La reorientación del gasto propuesto requerirá de mayor financiamiento, el cual deberá provenir de la reducción de gastos prescindibles así como de un aumento de la tributación y de su estructura. El criterio básico que debe orientar esta tarea es el de financiamiento estable y equitativo para la acción pública directa.

E. CONCLUSIONES

Se ha planteado la necesidad de asumir la deuda social. En aras del realismo político, se estimó que en el mediano plazo sólo podrá al menos amortizarse aquella fracción de la deuda que se generó por la distribución desigual del ajuste ante la crisis reciente y el consecuente aumento en la extensión e intensidad de la pobreza.

El método de cálculo empleado para estimar la deuda social llega aun monto equivalente al cinco por ciento del PIB. Estos recursos permitirán que los grupos sociales no pobres mantuvieran la proporción del consumo que tenía en 1980 y que se reduzca la pobreza, liberando de esa situación al seis por ciento de las familias de la región.

La solución que se plantea es de carácter permanente y beneficia no sólo a los pobres, sino también a los otros grupos sociales que resultaron afectados por la desigual distribución del costo del ajuste, principalmente los trabajadores del sector moderno y los informales. La estimación efectuada se aproxima al máximo del monto recursos requeridos, pues de aplicarse las políticas sugeridas es posible disminuir dichos requisitos. Ello porque se pueden combinar instrumentos para la solución de los problemas que disminuyen el costo de capital de la creación de nuevos puestos de trabajo mediante el apoyo a las actividades informales, el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada existente, la aplicación de programas de empleo de emergencia y el aumento de la eficacia social del gasto público. Asimismo, al buscarse formas de compensación salarial que, a la vez, contribuyan a aportar recursos para inversión, los montos netos necesarios serán menores.

Es necesario y posible amortizar esta fracción de la deuda social sin detener el proceso de ajuste externo que requiere hacer la región. Ciertamente, el desafío es grande pero estamos convencidos que la propuesta presentada es posible, además de necesaria.

En esencia, se propone un plan de acción que opera tanto por el lado productivo como por el distributivo. En lo productivo, el énfasis se centra en la necesidad de recuperar los niveles de

inversión perdidos en el último quinquenio. Sin el aumento de la inversión será imposible restablecer la capacidad de crecimiento y, por ende, de generación de empleos productivos, requisito este último indispensable para disminuir el desempleo y el subempleo existentes. Se propone, además, que la política de apoyo productivo tenga características específicas que permitan alcanzar a las actividades informales, las que concentran un alto porcentaje de los acreedores sociales debido a su precaria inserción laboral. Para ello se sugiere dar apoyo productivo en el acceso a los mercados, al crédito y a la capacitación a la vez que se recomiendan medidas institucionales y legales que disminuirán las trabas y facilitarán el desarrollo productivo del mismo.

En lo distributivo, la propuesta efectúa dos recomendaciones principales. La primera es la de aumentar la protección social a los grupos más pobres, de manera de garantizar que toda la población satisfaga sus necesidades esenciales, entre las que se incluye el derecho a un empleo digno. La segunda es el manejo de la política salarial que permita recuperar las pérdidas de poder adquisitivo experimentadas por los trabajadores en los últimos años y establezca criterios de participación de los mismos en los frutos del crecimiento futuro.

Conscientes de que usualmente se considera que avances en ambas esferas, la productiva y la distributiva, resultan antagónicos, la propuesta explícitamente busca hacerlos compatibles tratando de reforzar o de crear, en algunos casos, círculos virtuosos entre redistribución y crecimiento. A nivel macroeconómico, la redistribución de ingresos en favor de los pobres y de los asalariados inducirá cambios en la estructura de la demanda cuya satisfacción requerirá generar mayor producción nacional que utiliza más mano de obra y menos divisas. A nivel instrumental, el manejo de la política salarial se hace consistente con la necesidad de invertir por la disminución de la dispersión salarial y la disminución de la dispersión salarial y la vinculación de los salarios con la productividad permitirá restablecer la distribución funcional del ingreso, sin afectar los incentivos de largo plazo que debe poseer el sector privado para invertir y producir.

El financiamiento de esta propuesta para asumir la deuda social es preocupación esencial, pues la experiencia histórica de ensayos derrotados por los desequilibrios macroeconómicos generados es abundante. Por ello, el énfasis radica en hacer más progresiva la intervención fiscal y no tanto en aumentarla. Se propone reestructurar el gasto público en favor de los pobres, tanto por la vía del aumento del gasto social financiado con reducciones de otros gastos socialmente prescindibles, como por la mayor focalización

del gasto en los grupos-objetivo. Se propone asimismo modificar la estructura tributaria restableciendo la participación de los impuestos directos y tornando menos regresivos los indirectos y los subsidios. En algunos casos será necesario aumentar la carga tributaria efectiva, sea mediante una mayor fiscalización o por la introducción de nuevos impuestos, pero ellos se dirigen a captar el aumento del consumo de los grupos de más altos ingresos efectuado a costa de los demás grupos sociales y de la inversión.

No en todos los países de la región será posible poner en marcha en su totalidad este plan de acción para asumir la deuda social. En algunos, las necesidades y la disponibilidad de recursos puede requerir establecer prioridades. Parece claro que las mismas deben asignarse a los indigentes, cuya mera existencia y, más aún, su aumento es incompatible con el nivel de desarrollo alcanzado por la región. Recuperar la capacidad de producción y de generación de empleo es también tarea prioritaria que puede requerir posponer algunos avances en el campo distributivo. Sin embargo, aun en estos casos en que la deuda social no pueda asumirse en su totalidad, debe acordarse la forma en que se lo hará en el futuro inmediato. Ello es imprescindible para contar con el apoyo masivo que las tareas de ajuste estructural con equidad requieren para su implementación exitosa. En definitiva, la deuda social se puede pagar ahora en su totalidad; y si ello no es posible, lo que no se cancela debe ser convenido entre los actores sociales involucrados.