

NACIONES
UNIDAS



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CP-4

EL MODELO A CORTO PLAZO †/

CIAP

†/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los cursos del Programa de Capacitación, se ha tomado de: "Problemas y perspectivas de la economía chilena", en Panorama Económico N° 26, Santiago de Chile, marzo 1971.

81-10-2147

mente de un modo directo la variación posible de los precios. De acuerdo con los supuestos utilizados al elaborar el cálculo de entradas del presupuesto para el corriente año, "el presupuesto de alza promedio de precios para 1971" sería cero por ciento. Sin embargo, corresponde señalar que el Gobierno ha manifestado que no se comprometerá con objetivos rígidos ni con políticas que involucren la congelación de un sistema de precios relativos que se juzga inadecuado.

El modelo a corto plazo

1. Metas de crecimiento, redistribución y estabilización

El Gobierno del Presidente Allende ha anunciado su propósito de lograr una rápida reactivación de la economía chilena en 1971. La meta de crecimiento propuesta hasta el momento significaría un incremento del orden del 10 por ciento del Producto Bruto Nacional, tasa hasta ahora sólo alcanzada en una oportunidad por Chile durante las tres últimas décadas —1945— y que está muy por encima del promedio anual logrado en la década del sesenta (4,7 por ciento). Se espera que el nivel de actividad económica generado con tan alto ritmo de crecimiento, juntamente con otras políticas de empleo diseñadas especialmente, permitirán reducir las actuales tasas de desocupación a corto plazo. Las políticas señaladas serán acompañadas por un drástico proceso de redistribución del ingreso real.

El Gobierno ha manifestado que el problema inflacionario obedece a causas estructurales en Chile, de modo que "la orientación general de lucha anti-inflacionaria a largo plazo es iniciar desde ya las transformaciones de fondo de la economía chilena". De todos modos, en el corto plazo se recurrirá a diversos instrumentos cuya operación tiende a controlar fundamental-

2. Expansión y cambios en la composición de la demanda

Según la apreciación del Gobierno, Chile cuenta actualmente con una proporción elevada de su capacidad productiva ociosa que, unida al alto desempleo de la fuerza de trabajo, presenta un cuadro propicio para esperar reacciones favorables de la oferta de bienes ante estímulos adecuados por el lado de la demanda. No se poseen datos fehacientes con respecto a la situación de inventarios. Su disponibilidad, sin embargo, parecería ser relativamente amplia dados el repentino descenso de los niveles productivos ocurrido durante los meses de septiembre y octubre de 1970 y la necesidad de programar con anticipación el flujo de abastecimientos, lo que habría provocado cierta acumulación de stocks durante esos meses.

Una expresión abreviada del modelo a utilizarse en el corto plazo diría entonces que, dado el subempleo existente de los factores productivos, la estrategia consiste en crear condiciones de demanda tales que produzcan una reactivación rápida de la actividad productiva.

Este estímulo de la demanda programado por el Gobierno sería selectivo en el sentido que estaría canalizado a través de dos fuentes principales:

1) la redistribución de ingresos, implícita en las políticas de reajuste de sueldos y salarios y de control de precios, que conduciría fundamentalmente a un cambio en la composición de la demanda interna, con aumentos previsibles en la demanda de productos de uso y consumo popular, y

2) el Sector Público, a través de la promoción de "programas reactivadores" en los sectores de vivienda, obras públicas, industria, agropecuario y de exportaciones, que van dirigidos a incrementar el volumen de la demanda global.

La política de reajuste anunciada supone un incremento general de los sueldos y salarios de los empleados y funcionarios del Gobierno de no menos del 35 por ciento¹⁰, previéndose aumentos superiores para los niveles más bajos de la escala de remuneraciones, que llegaría a un incremento del 66 por ciento en los salarios mínimos, así como reajustes especiales, superiores también al 35 por ciento, para algunos sectores de funcionarios y empleados públicos. En su conjunto, de acuerdo con la información disponible, parece probable que el aumento de remuneraciones en el sector público sea no inferior, en promedio, al 40 por ciento. El reajuste de los ingresos que rige desde el 19 de enero de 1971 establecerá, sin duda, una pauta de incremento de salarios para el resto de la economía y, conjuntamente con la expansión prevista en los niveles de empleo, determinará un fuerte incremento en el poder adquisitivo de los sectores de medianos y bajos ingresos relativos.

El Gobierno ha anunciado que el mantenimiento de un "estricto control de precios" acompañará al reajuste de sueldos y salarios

¹⁰Sólo percibirán un aumento menor al 35 por ciento los perceptores de remuneraciones excepcionalmente elevadas, cuyo monto total debe ser relativamente pequeño, y no afectaría significativamente el nivel de aumento promedio.

Documentos

de modo tal que *ceteris paribus* sería de esperar una fuerte disminución —en términos absolutos— de los ingresos empresariales en concepto de utilidades. Sin embargo, bajo supuestos de una economía en crecimiento y en condiciones de desempleo de los recursos productivos, resulta difícil especificar cuantitativamente la magnitud de este proceso, especialmente en términos macroeconómicos. Si se supusiera por ejemplo, que el incremento de sueldos y salarios nominales alcanzara en promedio a un 40 por ciento en 1971, este incremento, se aproximaría en términos reales al 30 por ciento, en el supuesto de inflación nula. Un efecto probable de esta variación sería el aumento de la participación de los ingresos provenientes de sueldos y salarios en la distribución de los ingresos, de un 51 por ciento estimado para 1968-1970 a un nivel significativamente más elevado en 1971. Por ejemplo, si, bajo los demás supuestos antes citados, el nivel de empleo aumentase en un 4 por ciento, la citada participación de los trabajadores llegaría a alrededor del 63 por ciento¹¹. Una redistribución de esta magnitud en un año tendría obviamente resultados de importancia sobre la composición de la demanda y sobre los niveles de ahorro potencial de las empresas públicas y privadas.

Por otra parte, el Estado, a través de los "programas reactivadores" constituiría un factor de demanda adicional de importancia. En efecto, los programas expansivos programados en el presupuesto fiscal de 1971 alcanzan un volumen cercano a los 4.700 millones de escudos, cifra que es próxima al incremento en el consumo privado que podría esperarse ante una tasa de crecimiento del producto del 10 por ciento, sin computar el efecto de redistribución. La financiación de los programas reactivadores se realizará fundamentalmente a través de préstamos internos.

3. Reactivación de la oferta

Como consecuencia de la política de ingresos y de los programas reactivadores se esperan, pues, tanto cambios en la composición como en el volumen de la demanda global. Debe determinarse ahora, cuál es la capacidad de respuesta por el lado de la oferta.

Es evidente que en el corto plazo Chile no tendrá obstáculos en su abastecimiento externo dada su excepcional posición de reservas. Pero si bien ésta es una posibilidad, no es ciertamente lo que más interesa en estos momentos como mecanismo de satisfacción de la demanda final, dado que la importación no es de por sí una actividad creadora de producto nacional, que es el que justamente se desea incrementar.

Queda entonces por analizar cuál es la capacidad productiva interna para responder a los cambios previstos en la demanda global. En lo que respecta al sector manufacturero, el actual Gobierno ha señalado que en 1969 el aumento de producción posible por subutilización de capacidad instalada habría alcanzado al 32,2 por ciento para el total de la industria. Los parciales para los principales grupos industriales eran los siguientes: industrias tradicionales: 27,1 por ciento; industrias intermedias: 17,7 por ciento, e industrias productoras de bienes de consumo durable y de capital 58,7 por ciento. Presumiblemente las cifras para 1970 implicarían niveles mayores de subutilización. Todo ello indicaría "grosso modo" la existencia de un margen de reacción amplio por el lado de la oferta industrial. Si se tomara dicha información como supuesto del análisis, quedarían aún dos interrogantes fundamentales a resolver en orden a responder la pregunta sobre capacidad productiva interna. En primer lugar, existe el problema de si la respuesta de la oferta, analizada por ramas de produc-

ción, podrá o no corresponder a la nueva composición de la demanda y, en segundo término en caso que ambas estructuras no se correspondieran, cuál sería la velocidad de ajuste prevista en el sector productivo, de modo tal que las demandas excedentes que se crearan no originen presiones sobre los precios o sobre las importaciones, y/o hagan surgir situaciones de escasez.

Es muy probable que la respuesta a estas preguntas sólo se conozcan a medida que progresen las políticas reactivadoras. De todos modos, y en previsión de que puedan surgir problemas del tipo recién descrito, el Gobierno ha adelantado por lo menos tres líneas de acción en las áreas del crédito, de los incentivos directos a la producción y de las importaciones.

En materia de apoyo crediticio, se dará "nuevo trato financiero y crediticio hacia las empresas, especialmente las medianas y pequeñas, tendiente a facilitar y ampliar su escala de operaciones para responder a las presiones de demanda"¹².

Se crea asimismo un nuevo instrumento de política económica: los *contratos de producción*, que consistirán "en convenios entre el Estado y los empresarios, por sectores o ramas de producción, para asegurar un flujo programado, sostenido y creciente de abastecimiento a la población".

¹¹Esta estimación, como se comprenderá, es enteramente provisoria, ya que son muchos los imponderables que la condicionan. La estimación del 63 por ciento de participación de los trabajadores en el ingreso nacional que se menciona en el texto supone, entre otras cosas: 10 por ciento de crecimiento real; estabilización absoluta del índice de precios y 4 por ciento de aumento de empleo. En la medida en que el crecimiento real sea inferior al 10 por ciento y/o el aumento del empleo superior al 4 por ciento, la participación de los trabajadores superaría el citado 63 por ciento. Por el contrario, un aumento de los precios superior a 0% reduciría esa participación. Es conveniente recordar además la necesidad de desagregar a nivel de sectores productivos los efectos de la política de redistribución a fin de poder apreciar mejor sus implicaciones sobre los niveles de costo y de rentabilidad de las empresas.

¹²"Exposición sobre...".

Documentos

Finalmente, se recurrirá a la importación en la medida que resultare necesario. "La política de importaciones jugará también, en el primer período, un importante papel en el abastecimiento directo de la población, teniendo siempre en vista el efecto de ella sobre los productores nacionales"¹³.

Fuera del sector industrial, es de interés analizar la capacidad de oferta en los sectores de la construcción y agropecuario. La cesantía en la actividad de la construcción llegó casi a duplicarse en términos absolutos entre septiembre de 1969 y septiembre de 1970. En términos relativos la construcción representaba en este último mes el 22,7 por ciento de la cesantía total¹⁴. Este sector será particularmente estimulado por los programas de vivienda y renovación urbana, que se comentarán más adelante. Su velocidad de ajuste ha sido, por experiencia, alta en Chile y cabría esperar nuevamente una reacción favorable por parte de esta actividad productiva.

En cuanto al sector agropecuario, las estimaciones oficiales disponibles para 1971 muestran hasta ahora que los volúmenes a cosechar de los principales cereales serían algo superiores a sus niveles promedio para el período 1964-1968. El mayor déficit de abastecimiento interno previsible durante 1971 correspondería según estas estimaciones, al maíz, en tanto que en materia de oferta pecuaria, se prevé que se intensifique —entre otros— la necesidad de obtener abastecimiento externo de leche. En este sector la velocidad de ajuste está fuertemente limitada tanto por los períodos naturales del proceso productivo como por los efectos de incertidumbre que condicionan de diversos modos las decisiones de producción. El Gobierno en este sentido ha adelantado algunas de sus políticas futuras con respecto a los precios agrícolas y en relación al proceso de reforma agraria. Pero de todos modos, algunos de los

efectos de tales políticas serán recién evidentes en 1972. La mayor importación será aquí el instrumento esencial de abastecimiento en el corto plazo para el caso de que el incremento de la producción agrícola de 1971 no alcanzare a satisfacer los incrementos que se hicieren presentes por el lado de la demanda.

4. Política de precios

Ya se ha hecho referencia en esta parte del Informe a algunos lineamientos básicos que seguirá el Gobierno de Chile en materia de estabilización. La política de precios se implementará en diversas formas. Existirá un estricto *control de precios* que se ejercerá de un modo especial sobre los grupos de productores principales y los canales de distribución. Se procurará en este sentido que los aumentos salariales sean en general absorbidos vía utilidades, lo que implicará una revisión de los márgenes de beneficio en los distintos niveles de comercialización. Otras medidas en el diseño de la política de precios hacen referencia a los *contratos de producción* por sectores, a programas de "uniformación de productos" (pan, medicamentos) y a la *importación*, como ya se ha mencionado.

Hasta aquí, las medidas pensadas en orden a contener el aumento de precios. Interesa reconocer ahora los factores inflacionarios que operan en el modelo, sin que ello signifique intentar un análisis completo de las perspectivas de aumento de precios, ya que no se han incorporado hasta ahora los elementos de política monetaria.

Por el lado de los *costos* de producción es necesario introducir algunas distinciones en beneficio de la claridad analítica. El modelo de política a corto plazo incluye un incremento de salarios que por lo menos compensaría el deterioro del salario real ocurrido entre enero y diciembre de 1970¹⁵, y que debe traducirse en un incremento significativo

en el salario real promedio de 1971 en comparación con el del año anterior. Cabe preguntarse al nivel desagregado, en qué medida dicho incremento salarial se trasladará a los costos unitarios de mano de obra y, en segundo lugar, cuál sería la repercusión final de las variaciones en estos últimos costos sobre los costos unitarios totales.

En el primer caso, las variaciones que pudieren ocurrir en materia de productividad podrían introducir, en caso de ser positivas, factores amortiguadores en la relación incremental costos/salarios. Tal es el caso, por ejemplo, de los contratos de producción, que al asegurar al empresario los niveles productivos futuros le permitirán asimismo adecuar sus operaciones dentro de un proceso de minimización de costos. El establecimiento de un sistema de planificación detallado en materia de metas de producción y uso de los recursos productivos operará en el largo plazo en el mismo sentido.

Existen, sin embargo, al menos dos factores entre las políticas enunciadas que podrían ser desalentadores en materia de incrementos de productividad.

Uno de ellos se refiere a los alcances que pudiera tener las normas que se dictarán sobre inamovilidad de los trabajadores. Lejos de pretender aquí elaborarse una crítica al propósito de asegurar estabilidad en el trabajo, la observación se dirige más bien a los efectos que una política no flexible podría acarrear en una etapa donde el facilitar cambios en la estructura productiva es no sólo objetivo básico del Gobierno mismo, sino una necesidad inherente a todo proceso de desarrollo. Si bien asegurar la estabilidad del trabajador resulta un objetivo social

¹³Id.

¹⁴Datos para el área del Gran Santiago.

¹⁵El aumento de salario mínimo promulgado por el Gobierno (35 por ciento) equivale al 100 por ciento del aumento del costo de la vida en 1970.

Documentos

ineludible, ella no es sinónimo de inamovilidad, la cual puede conducir a resultados incompatibles con una economía en transformación.

El segundo factor a apuntar se refiere a posibles efectos emergentes de la garantía de compra de producción por parte del Estado, que se establecería en los contratos de producción. Si bien esos contratos podrían tener los efectos positivos antes citados al permitir una mejor programación de la actividad de cada empresa, cabría también señalar la posibilidad de algunas consecuencias negativas; así, aun cuando las condiciones en que se basarían los contratos serán rigurosas en cuanto a los precios que se determinen, a menos que los controles de calidad que se empleen sean también estrictos, se introduciría la posibilidad de que estos contratos, al resolver parte del cálculo económico del empresario, resultarían en una disminución de los incentivos para elevar los niveles de productividad. En el caso de las empresas exportadoras, por ejemplo, "se creará poder de compra estatal, utilizando empresas del sector público, a fin de elaborar contratos de producción en función de precios internos. De esta manera, corresponderá a los exportadores programar sus volúmenes de producción haciendo énfasis en el aumento de la productividad y calidad de sus productos, sin verse afectada su rentabilidad por la política cambiaría o por falta de cumplimiento de contratos de los compradores externos"¹⁰. De este modo, si bien se insiste en la necesidad de poner énfasis en el aumento de la productividad, al desvincularse el éxito operativo de las empresas de los niveles de precios internacionales se les reduce también un fuerte incentivo a mejorar justamente sus niveles de productividad.

En resumen, se observa que existen factores que pueden operar en ambos sentidos en mate-

ria de cambios en la productividad de la mano de obra, pudiendo concluirse que aun cuando los factores positivos prevalecerían sería improbable que condujeran a una compensación total del aumento ocurrido en los salarios.

Trabajando entonces con la hipótesis de que los costos unitarios de mano de obra se incrementarán, cabe analizar ahora el segundo aspecto planteado, o sea la influencia de tales aumentos sobre los costos unitarios totales. En esta etapa del análisis debe incorporarse el comportamiento previsible de otros factores actuantes sobre los costos totales, en especial, tratándose del corto plazo, el comportamiento de los costos de otros insumos variables distintos de la mano de obra como también los cambios preVISIBLES en el uso de la capacidad productiva instalada. El carácter interdependiente que caracteriza la determinación de precios impide llegar a conclusiones definitivas acerca de la evolución probable de los costos de otros insumos. Algunos datos indicarían la existencia de esfuerzos por reducir al máximo cualquier incremento en esa área. Así, por ejemplo, se ha anunciado la mantención de un tipo de cambio fijo, hecho que favorecería la estabilidad de precios de los insumos importados. En materia agrícola, por otra parte, se ha anunciado que "no se autorizarán alzas de precios para los elementos de producción que se necesitan para el cultivo de trigo, a excepción de la mano de obra", lo cual confirma la tendencia apuntada.

El elevado porcentaje de capacidad productiva ociosa existente aparece como el factor probablemente más influyente en la amortiguación del efecto final del incremento de salarios sobre los costos unitarios totales. Si bien ésta es una apreciación cualitativa, su importancia puede ser apreciable para aquellos sectores productivos que operan

actualmente en el tramo decreciente de sus curvas de costos unitarios totales. Resulta difícil, sin embargo, cuantificar la capacidad de absorción de los mayores costos de mano de obra que tenga el uso más intensivo de los recursos de capital existentes, pues para ello sería imprescindible conocer el desarrollo de la estructura de costos de los sectores productivos. Pero no es aventurado adelantar como muy posible que la acción de este efecto reduzca, pero no elimine, la magnitud de la traslación del aumento del costo de la mano de obra sobre los costos totales.

Queda finalmente por analizar las posibilidades de traslación de los mayores costos unitarios totales que surgen del análisis anterior sobre los precios. En este aspecto e independientemente de las características que ofrezcan las demandas individuales, la política a aplicar por el Gobierno tenderá a evitar en lo posible la traslación de costos a precios. Se influirá entonces directamente sobre los márgenes de beneficio, cuya reducción convertiría a las utilidades en fuentes de financiación de los mayores costos.

Las posibilidades de que en este modelo puedan originarse presiones inflacionarias por el lado de la *demanda* ya han sido señaladas en el punto anterior. Ellas están vinculadas esencialmente a la capacidad de respuesta de la estructura productiva ante los cambios en la composición y el volumen de la demanda efectiva. Las demoras en la oferta podrían generarse por diversos motivos, entre ellos: a) la demora normal existente en el proceso: incremento de demanda - órdenes de compra - incremento de producción, o b) la existencia de estrangulamientos al nivel productivo, los que pudieran deberse a abastecimientos inadecuados de insumos o a ca-

¹⁰Exposición sobre...

Documentos _____

pacidad instalada insuficiente. El control estricto de precios provocaría la aparición de situaciones de escasez solamente temporaria en el primero de los casos. En el segundo, en cambio, la persistencia de los controles podría dar lugar a la necesidad de encarar políticas de racionamiento. Como se ha señalado en el punto anterior el Gobierno ha anunciado ya diversas medidas dirigidas a evitar circunstancias como las descritas.

