

NAACIONES
UNIDAS



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento PE-34

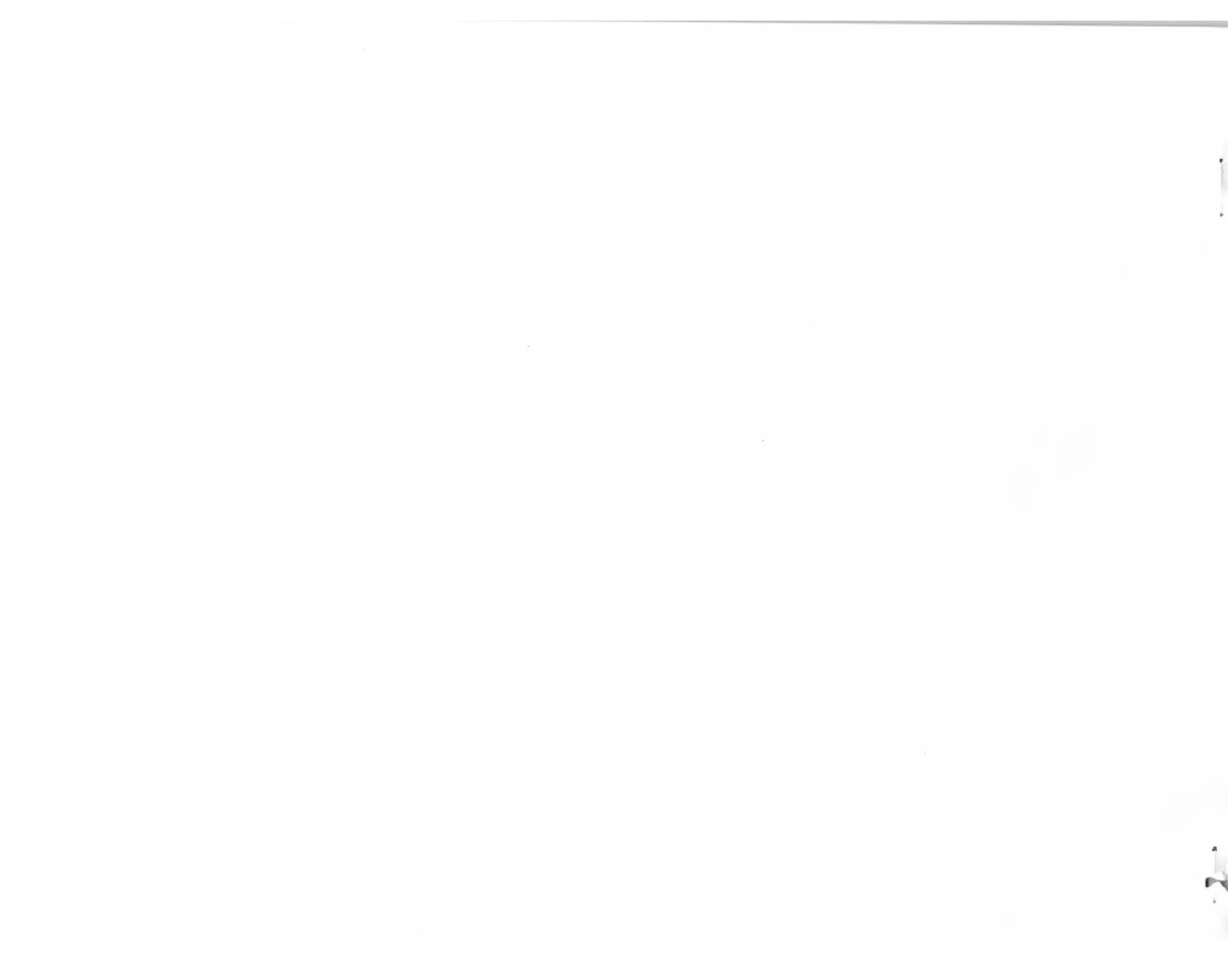
EMPLEO Y SALARIOS ★/

Capítulos III, V y VI

PREALC

★/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del Programa de Capacitación, corresponde al texto publicado por la OIT. Santiago de Chile 1983.

83-10-1769



1

2

SALARIOS Y EMPLEO

Se argumenta, con frecuencia, que rebajas de los salarios serían una forma de reducir el desempleo, suponiendo que existe una relación inversa entre nivel de salarios y generación de empleo. El cuadro 9 sugiere que la evidencia empírica disponible no apoya dicha interpretación. La misma, en cambio, sugiere que los salarios han tenido un efecto poco significativo sobre la tasa de desempleo de un conjunto de 12 países latinoamericanos, que concentran 80 por ciento de la fuerza laboral de la región en años recientes¹.

Puede argumentarse que la teoría se refiere a una vinculación entre salarios y empleo, en tanto el cuadro 9 vincula salarios con la tasa de desempleo, lo cual podría introducir dudas respecto de cuál es el comportamiento de la población económicamente activa.

A. EL CASO DE ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS

En esta sección el análisis empírico anterior se particulariza intentando lograr un mayor detalle en la especificación de los efectos de los salarios sobre el mercado laboral. Para ello se utiliza la evolución del empleo en lugar de la del desempleo por las razones recién expuestas. Además, se centra el análisis en casos específicos de países y se recurre por tanto al análisis de series de tiempo. Por último, se hacen intentos de separar la evolución coyuntural de la economía y el empleo de su crecimiento secular.

Los ejemplos que usaremos dependen en buena medida de la disponibilidad de datos pero han sido deliberadamente buscados para que los fenómenos —cambio en los salarios, caídas o aceleraciones en la actividad económica, etc.— sean de intensidad suficiente como para proporcionar resultados claros.

1. *Crecimiento industrial estable con altibajos fuertes en salarios reales: El caso de Panamá en 1966-77*

Durante los 12 años para los que se dispuso de toda la información detallada necesaria, la variable que presentó cambios fuertes en Panamá fue el nivel de los salarios industriales, en tanto el empleo y el producto de la industria fabril se movieron de forma más acompasada. Ello se muestra en el gráfico 1 y en el cuadro 11.

Con esos datos se preparó el cuadro 12, que muestra una correlación muy fuerte entre el nivel del empleo y el del producto en la industria fabril. También muestra, sorprendentemente para el enfoque convencional, una correlación positiva entre el salario medio y el empleo.

Cuadro 11 – PANAMA: EMPLEO, SALARIOS Y PRODUCTO EN LA INDUSTRIA FABRIL, 1960-1981

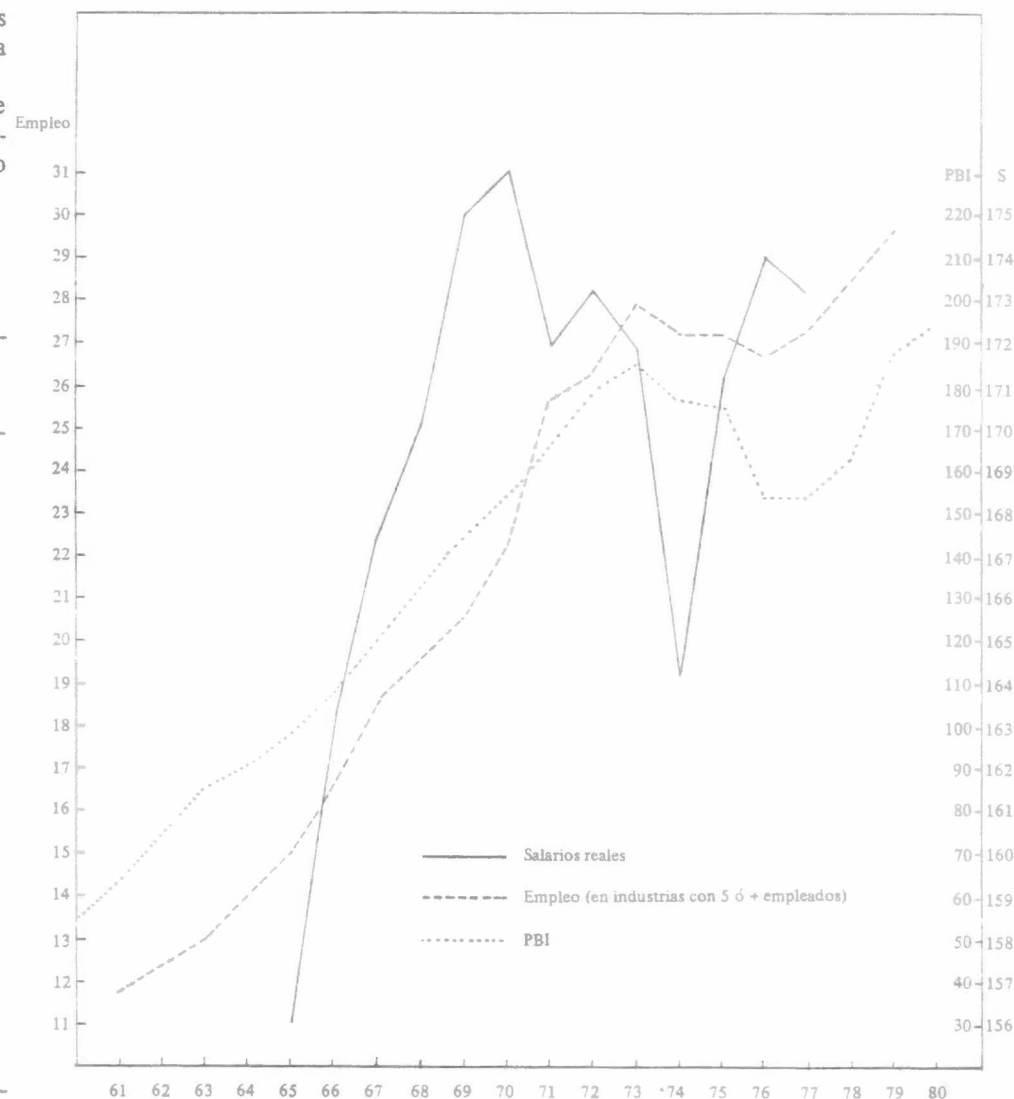
Años	Empleo a/	Producto b/ (millones de balboas de 1960)	Salarios reales c/ (balboas de 1970)
1960		54.5	
1961	11 825	63.0	
1962	12 399	75.3	
1963	12 973	85.6	
1964	13 983	90.5	
1965	15 083	98.1	156.0
1966	16 639	107.0	163.2
1967	18 591	120.1	167.6
1968	19 623	131.7	170.0
1969	20 613	144.0	175.0
1970	22 181	153.6	176.0
1971	25 665	166.7	171.9
1972	26 258	177.1	173.2
1973	27 855	184.6	171.8
1974	27 182	176.4	164.1
1975	27 158	174.9	171.1
1976	26 668	153.5	174.0
1977	27 268	153.6	173.1
1978	28 479	162.4	
1979	29 637	186.6	
1980		194.0	
1981		189.5	

Fuente: a/ Personas ocupadas en establecimientos de 5 trabajadores y más; información recolectada por la Dirección de Estadística y Censo y publicada en DEC: *Panamá en cifras* (Panamá, DEC), varios números.

b/ BIRF: *Panama special economic report. Metropolitan unemployment* (Washington, BIRF, 1982), basado en cifras oficiales de la DEC. Los datos se refieren al producto total de la industria.

c/ Tomado de PREALC: *Asalariados de bajos ingresos y salarios mínimos en América Latina*, serie Investigaciones sobre empleo/18 (Santiago, PREALC, 1980). Los salarios reales son mensuales, se refieren al estrato fabril y provienen de publicaciones oficiales de la

Gráfico 1 – PANAMA: EMPLEO, SALARIOS Y PRODUCTO EN LA INDUSTRIA FABRIL, 1960-1981



Estas correlaciones no agotan, por cierto, el posible tratamiento estadístico del fenómeno comentado. Para avanzar algo en esa dirección se preparó un análisis de regresión múltiple (que se ha preferido presentar en anexo para mantener legible el texto), del cual se concluye que no hay evidencia de que en Panamá los salarios hayan ejercido un papel importante sobre la generación de empleo en empresas fabriles. Antes bien, las regresiones tienden a sugerir que el efecto del crecimiento del producto arrastra consigo a los salarios y hace expandir el empleo.

Esto ocurre a pesar de que el período elegido fue uno de variaciones bruscas en los salarios, de donde se esperaba que ellos hubieran tenido efectos importantes.

Cuadro 12 – PANAMA: CORRELACIONES ENTRE EL EMPLEO, LOS SALARIOS Y EL PRODUCTO EN LA INDUSTRIA FABRIL, 1965-77

Correlación entre empleo y producto	.941
Correlación entre empleo y salarios	.582
Correlación entre salarios y producto	.608

Fuente: Cuadro 11.

- Notas: a) El coeficiente de correlación varía entre 1, indicando correlación directa perfecta, y (-1) indicando correlación inversa perfecta. Un coeficiente igual a cero indica inexistencia de correlación.
- b) Las ecuaciones de regresión simple del empleo sobre cada una de las otras 2 variables son:
 $E = 284 + 153 P$ y
 $E = 55\,937 + 465 S$.
- c) En el anexo se presentan los resultados de regresiones múltiples en que se correlaciona el empleo con el producto y los salarios simultáneamente. Las mismas sugieren que, para el caso analizado, no hay una correlación inversa significativa entre salarios y empleo.

2. El ajuste a una economía abierta con menor inflación: Uruguay 1974-80

Hacia 1972 la economía uruguaya debe haber sido una de las economías mixtas más intervenidas del mundo. Esa intervención no se daba tanto porque el Estado liderara el proceso de crecimiento mediante sus inversiones directas, sino mediante su intervención en una multitud de aspectos que afectan la rentabilidad de las empresas privadas: de éstos, los de mayor importancia eran la política tributaria y la crediticia, el control de las importaciones mediante varios instrumentos —aranceles, sobretasas, cuotas y/o prohibiciones, depósitos previos, etc.— y el control de virtualmente todos los precios internos de bienes, servicios y factores. La inflación del período 1968-73 fue superior a 40 por ciento anual para acelerarse a 80 por ciento en 1974.

Desde 1973-74 se comenzó a combatir la inflación, a rebajar y simplificar la protección, a orientar la producción “hacia afuera” mediante una variedad de instrumentos fiscales y crediticios, a reducir sustancialmente el control sobre los precios internos y a operar una reducción sistemática de los salarios reales por vía del atraso en el ajuste del salario mínimo respecto de la inflación. En una circunstancia de amplio excedente de oferta laboral —sólo parcialmente manifestada como desempleo abierto— durante un período extenso los salarios efectivamente pagados siguieron la evolución del mínimo. Esta decisión gubernamental se racionalizó por tres vías: en primer lugar, se argumentó que una rebaja en los salarios era la herramienta más importante en la acción antiinflacio-

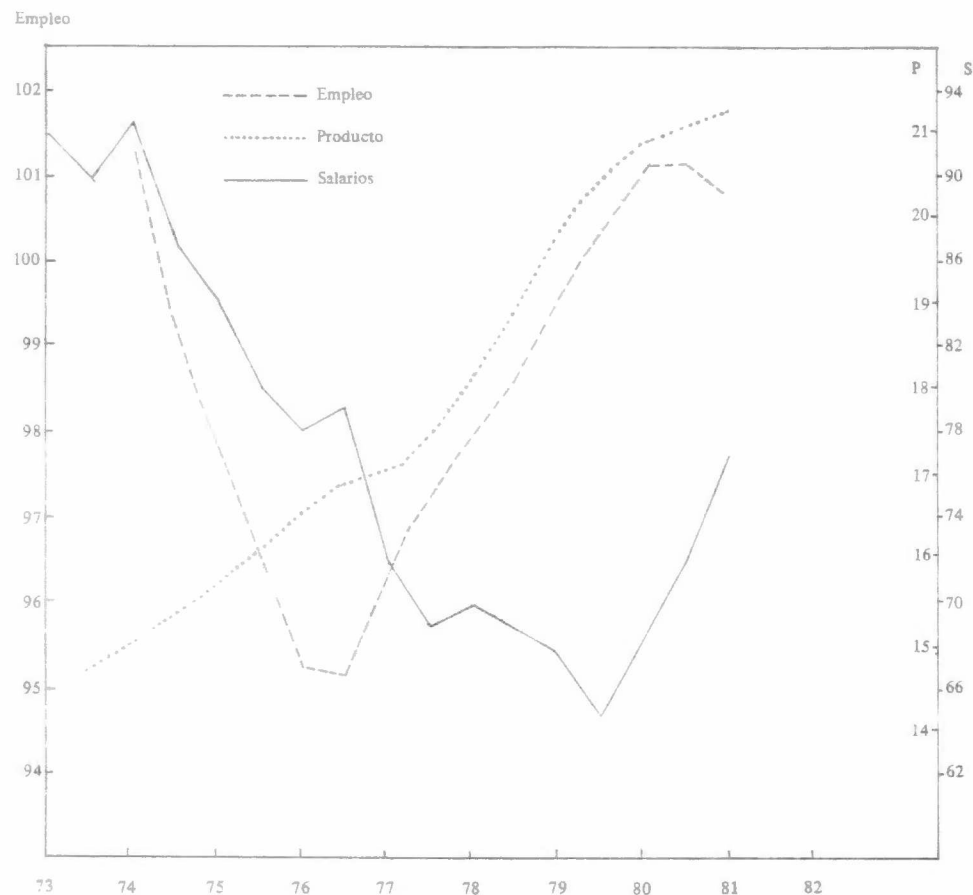
na; en segundo lugar, se afirmó que era necesario reconstituir los márgenes de ganancia de las empresas —que se habrían deteriorado durante el período álgido del control de precios— para así aumentar la capacidad de ahorro; en tercer lugar, se aseguró que la caída de los salarios reales era necesaria para hacer competitiva a la industria exportadora nacional.

Cuadro 13 – URUGUAY: EMPLEO, PRODUCTO Y SALARIOS REALES EN ACTIVIDADES NO AGRICOLAS, 1974-81

Año	Semestre	Empleo a/	Producto b/ (millones de \$N de 1961)	Salario real c/
1971	1			113.1
	2			112.4
1972	1			98.1
	2			88.7
1973	1			92.5
	2		14.8	90.4
1974	1	101.4	15.1	92.9
	2	99.3	15.4	87.1
1975	1	97.9	15.8	84.4
	2	96.6	16.2	80.3
1976	1	95.3	16.6	78.3
	2	95.2	16.9	79.3
1977	1	96.4	17.1	72.2
	2	97.3	17.5	69.2
1978	1	98.0	18.2	70.1
	2	98.7	19.0	69.0
1979	1	99.6	19.9	67.8
	2	100.4	20.5	64.7
1980	1	101.1	20.9	68.5
	2	101.2	21.1	72.2
1981	1	100.8	21.3	77.2
	2	100.0		
1982	1	98.9		

- Fuente: a/ Tomado de L.A. Faroppa, en *Opinar*, septiembre de 1982; índices elaborados a partir de datos anuales de la DGEC: *Encuesta de hogares en Montevideo* (Montevideo, DGEC), varios números; los datos anuales fueron interpolados en este trabajo para lograr compatibilidad con los de salarios.
- b/ Producto no agrícola, datos anuales interpolados, provenientes de Banco Central del Uruguay: *Indicadores de la actividad económico-financiera* (Montevideo, BCU, 1981).
- c/ Banco Central del Uruguay: *Indicadores de la... op. cit.*, índices del BCU.

Gráfico 2 – URUGUAY: EMPLEO, PRODUCTO Y SALARIOS REALES EN ACTIVIDADES NO AGRICOLAS, 1974-1981



Este último punto implica que se buscaba una expansión de actividades exportadoras intensivas en el uso de trabajo. Como éstas debían expandirse y contratar trabajadores a salarios bajos, debería haberse producido una tendencia fuerte a que aumentara el empleo, a que cayera la relación capital-trabajo agregada de la economía y a que cayera el salario medio aun si los trabajadores de las demás empresas mantenían su salario real constante. En otras palabras, en este trabajo se eligió este período de la evolución económica uruguaya porque, *a priori*, habría que esperar que funcionara la relación inversa entre nivel de salarios y volumen de empleo.

Cuadro 14 – URUGUAY: CORRELACIONES ENTRE EL EMPLEO, EL PRODUCTO Y LOS SALARIOS REALES EN ACTIVIDADES NO AGRICOLAS, 1974-81

Correlación entre empleo y producto	.535
Correlación entre empleo y salarios	-.05
Correlación entre salarios y producto	-.79

Fuente: Cuadro 13.

Notas: a) El coeficiente de correlación varía entre 1, indicando correlación directa perfecta, y (-1) indicando correlación inversa perfecta. Un coeficiente igual a cero indica inexistencia de correlación.

b) Las ecuaciones de regresión simple del empleo sobre cada una de las otras 2 variables son:

$$E = 89 + .52 P$$

$$E = 100 - .01 S$$

c) En el anexo se presentan los resultados de regresiones múltiples en que se correlaciona el empleo con el producto y los salarios simultáneamente. Las mismas sugieren que, para el caso analizado, no hay una correlación inversa significativa entre salarios y empleo.

El cuadro 14 parece sugerir que en este caso hay una pequeña correlación negativa entre salarios y empleo. Sin embargo, aquellas que muestran el empleo y el producto es sobre diez veces superior. Por otra parte, como surge del análisis de las regresiones del anexo, esa relación inversa no se comprueba en el caso del Uruguay. Al contrario, queda claro que la única posición que obtiene respaldo econométrico es la que sostiene que el empleo depende de la evolución del producto y que el producto y los salarios se mueven en forma paralela. Más claramente, no es que el empleo aumente al caer los salarios, sino que empleo y salarios se mueven juntos al compás de los cambios en el producto.

3. Cambios bruscos en los agregados macroeconómicos: El caso de Chile 1974-81

Este caso se eligió por dos razones, de las cuales la primera es la disponibilidad de una larga serie de 30 datos trimestrales de empleo, de salarios y de producción industriales³, lo cual permite una mayor precisión en los cálculos econométricos (cuadro 15).

La segunda razón es sustantiva y se relaciona con la brusquedad de las variaciones de la demanda agregada en Chile durante los años de referencia. De hecho, hay tres períodos muy bien definidos como muestra el gráfico 3. El primero cubre el lapso desde marzo-mayo 1974 hasta julio-septiembre de 1975 y se caracteriza por una caída brusca de la producción industrial como consecuencia de la recesión internacional y de la llamada

Cuadro 15 - CHILE. EMPLEO, SALARIOS Y PRODUCCION EN LA INDUSTRIA FABRIL, 1974-81

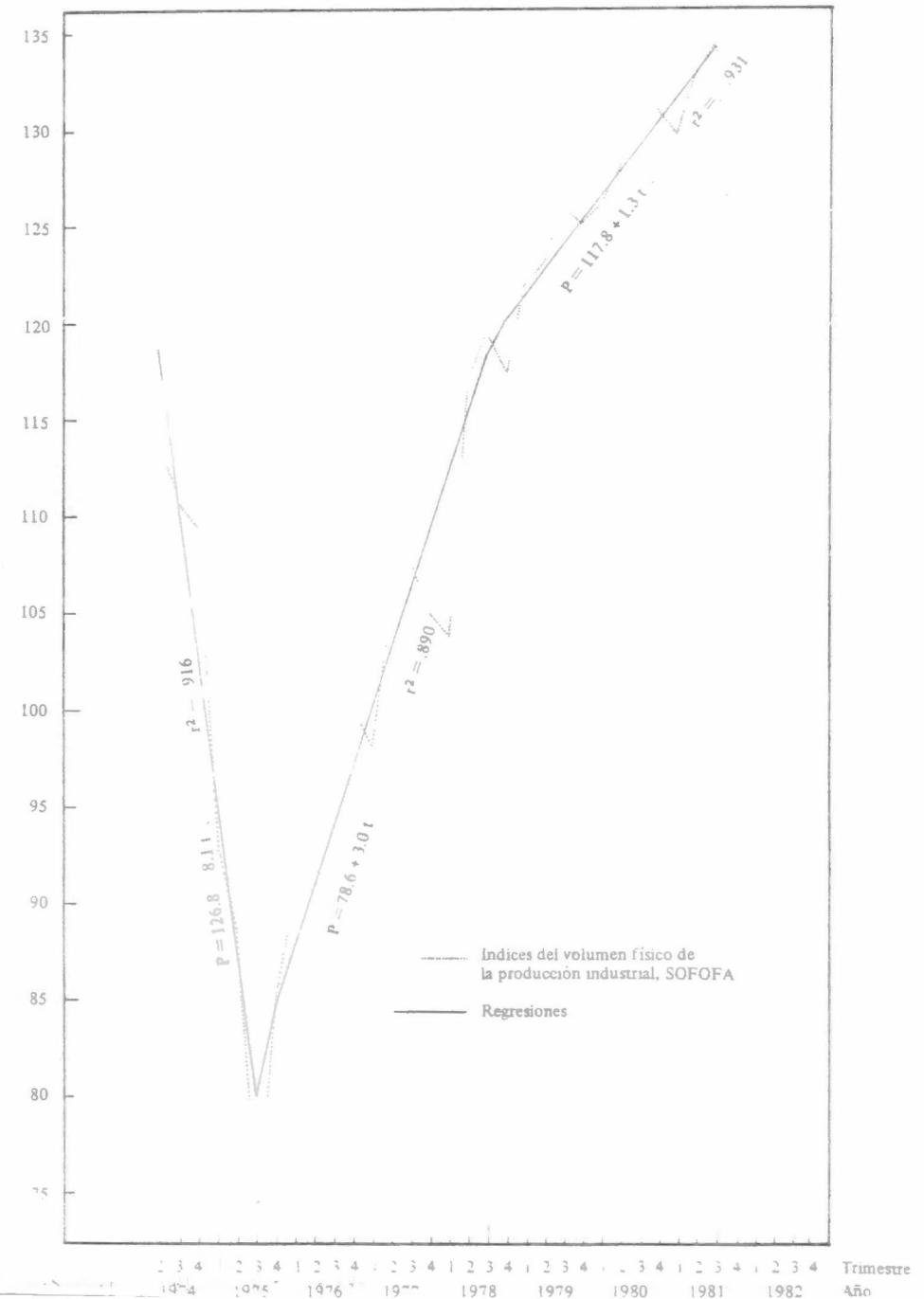
Año	Trimestre	Empleo a/ (miles)	Salario real b/ (pesos de 1970)	Producción c/
1974	1	310.7	1 121	113.8
	2	312.6	1 231	111.0
	3	333.3	1 161	109.7
1975	1	301.7	1 100	93.1
	2	273.1	.969	88.8
	3	265.0	1 074	73.5
	4	285.3	1 104	85.2
1976	1	270.6	1 104	90.4
	2	294.4	1 109	93.5
	3	296.2	1 198	97.1
	4	306.6	1 305	100.3
1977	1	304.5	1 353	98.1
	2	327.8	1 351	105.4
	3	306.9	1 439	107.9
	4	325.9	1 361	104.9
1978	1	307.5	1 491	103.9
	2	325.9	1 524	117.1
	3	334.7	1 580	119.7
	4	319.9	1 556	117.5
1979	1	335.8	1 664	122.1
	2	322.9	1 685	123.2
	3	297.4	1 689	126.0
	4	294.3	1 610	125.0
1980	1	323.5	1 797	126.2
	2	290.0	1 861	128.0
	3	299.9	1 836	131.5
	4	302.3	1 932	130.8
1981	1	328.4	1 986	129.7
	2	315.8	2 049	132.9
	3	296.2	2 111	134.4

Fuente: a/ Empleo en la industria en el Gran Santiago, según las encuestas del Instituto de Economía de la Universidad de Chile.

b/ PREALC: *Asalariados de bajos.* op. cit.

c/ Datos trimestrales de índices de volumen físico de la producción industrial en establecimientos fabriles, según las encuestas de la SOFOFA, desestacionalizados: las cifras están publicadas en A. Foxley: "Experimentos neoliberales en América Latina", en *Colección Estudios CIEPLAN* (Santiago, CIEPLAN), marzo de 1982.

Gráfico 5 - CHILE. EVOLUCION POR TRIMESTRES DEL VOLUMEN FISICO DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL, 1974-1981



trategia gradualista de contención de los precios. El segundo período dura tres años, es decir, hasta julio-septiembre de 1978, y se caracteriza por presentar la recuperación del terreno perdido en el lapso anterior en términos de producción industrial: en este período de reabsorción de la capacidad ociosa hay una rápida expansión de la producción industrial: 32.1 por ciento en 1976, 11.1 por ciento en 1977 y 10.9 por ciento en 1978⁴. Estas cifras posiblemente habrían sido más altas de no ser porque en estos años se rebajó la protección arancelaria a diez por ciento (excepto para los automóviles). Esto orientó "hacia afuera" buena parte de la demanda por bienes de consumo a la vez que convirtió en armadores y/o fraccionadores a muchos antiguos productores industriales y por tanto tuvo consecuencias sobre el empleo. El tercer período, que también duró tres años hasta julio-septiembre de 1981, se caracterizó por un crecimiento industrial mucho más lento, a un promedio de sólo 3.9 por ciento anual. Esa desaceleración se explica, en parte, porque una vez absorbida la capacidad ociosa la continuación del crecimiento rápido habría requerido una inversión industrial significativa que no se concretó, en parte por la intensificación de la competencia externa y la desintegración vertical de muchas firmas y en parte porque la política económica determinó que los sectores más rentables fueran los de intermediación y, en particular, el sector financiero.

Ahora bien, como en los casos anteriores, el cuadro 16 muestra que es muy débil, en este caso, la argumentación que sostiene la relación inversa entre empleo y salarios. Al contrario, la correlación entre ambas variables —si bien de muy escasa magnitud— es positiva. Aun más, es casi unitaria la correlación entre nivel de producción y de salarios.

Cuadro 16 – CHILE: CORRELACIONES ENTRE EL EMPLEO, LOS SALARIOS Y LA PRODUCCION EN LA INDUSTRIA FABRIL, 1974-81

Correlación entre empleo y producción	.51
Correlación entre empleo y salarios	.08
Correlación entre producción y salarios	.91

Fuente: Cuadro 15.

Notas: a) El coeficiente de correlación varía entre 1, indicando correlación directa perfecta, y (-1) indicando correlación inversa perfecta. Un coeficiente igual a cero indica inexistencia de correlación.

b) Las ecuaciones de regresión simple del empleo sobre cada una de las otras 2 variables son:

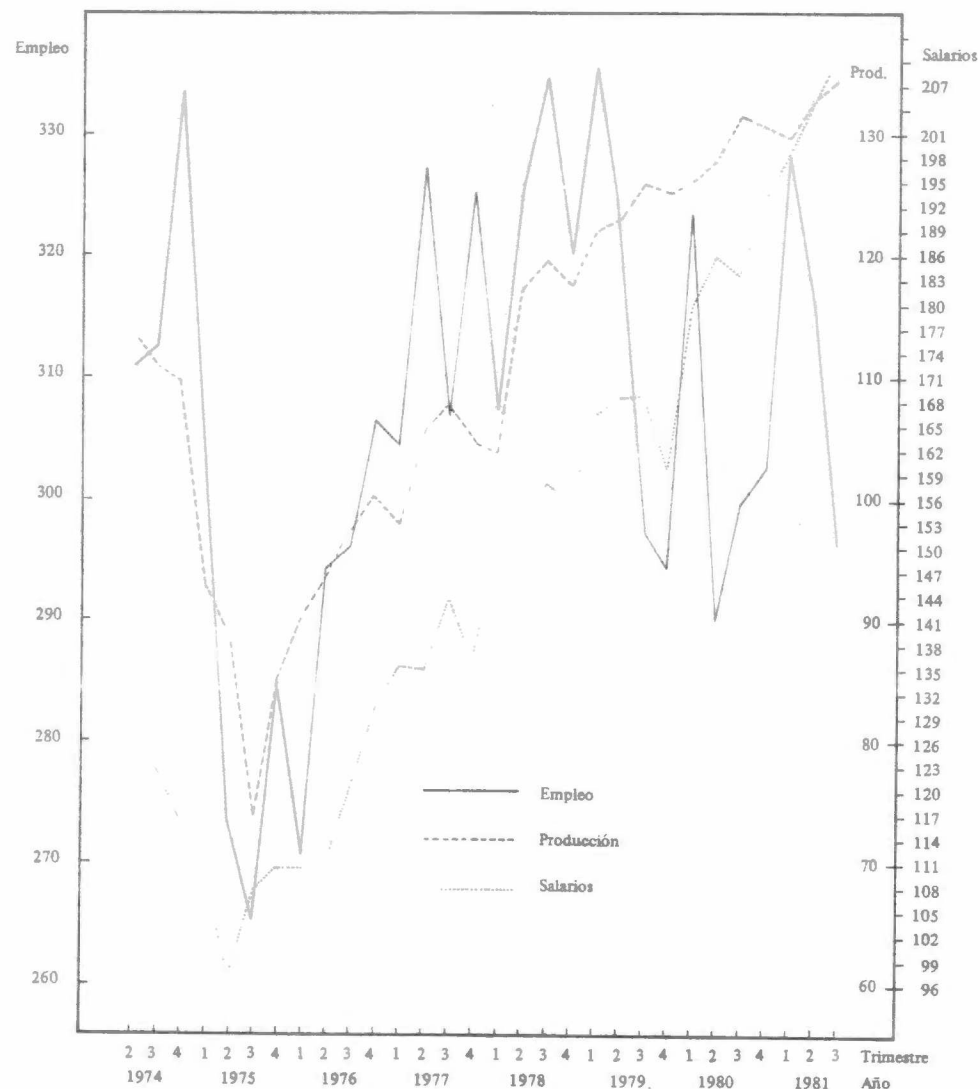
$$E = 241 + .58 P$$

$$E = 302 + 3.7 S$$

c) En el anexo se presentan los resultados de regresiones múltiples en que se correlaciona el empleo con el producto y los salarios simultáneamente. Las mismas sugieren que, para el caso analizado, no hay una correlación inversa significativa entre salarios y empleo.

Ello se ve confirmado, una vez más, por el análisis econométrico del anexo cuyas conclusiones principales son el predominio del producto como factor explicativo de la

Grafico 4 – CHILE. EMPLEO, SALARIOS Y PRODUCCION EN LA INDUSTRIA FABRIL, 1974-1981



4 Conclusiones

El conjunto de ensayos empíricos comentados en esta sección sugiere que en los países analizados no hay ninguna relación necesaria entre salarios y empleo. En el caso del Uruguay, si bien la política económica fue tal que se expandió el empleo mientras caían los salarios, los ejercicios econométricos efectuados señalan que la variable salario no habría tenido efecto sobre la evolución del empleo, aun cuando la política económica llevó a ambos resultados. En los casos de Chile y Panamá, los salarios y el empleo se movieron procíclicamente al compás de los cambios en el nivel de la demanda agregada.

Dichos resultados no constituyen, por cierto, base para generalizar; pero sí arrojan dudas sobre la pretendida generalidad de la relación inversa entre empleo y salarios y también comprueban ciertamente no por primera vez que cambios sustanciales en el nivel de la demanda agregada superan toda otra influencia sobre el nivel de empleo.

B. LOS ARGUMENTOS TEORICOS PRINCIPALES

1. *El argumento original y su derivación de política económica*

a) *Al nivel microeconómico: Sustitución entre factores*

i) A corto plazo

Este argumento sostiene que las empresas combinan factores de producción de forma de maximizar sus rentabilidades. Para ello, en forma simultánea eligen el nivel productivo óptimo y la combinación de factores que minimiza el costo de producción de este nivel productivo. En general, se supone que hay sólo dos factores de producción, el capital y el trabajo, que son perfectamente móviles e infinitesimalmente divisibles. Hay entonces un número infinito de combinaciones factibles de factores para generar un dado nivel de producto. Si esto es así, entonces cualquier cambio en la relación de los precios de los factores provocará un cambio inverso en la relación de uso de los mismos. En otras palabras, si el precio del capital baja relativamente al salario entonces las empresas demandarán menos trabajo y más capital para aprovechar que este último está relativamente más barato.

Hay un consenso bastante amplio en el sentido de que, en el corto plazo, este mecanismo se ve afectado por el hecho de que ambos factores de producción son relativamente fijos. De ahí que la versión microeconómica de este argumento suele sostenerse en forma tendencial, diciéndose que se cumpliría en el largo plazo, al irse atenuando las rigideces introducidas por la fijeza del capital y la cuasi fijeza del trabajo calificado.

ii) El funcionamiento del argumento a largo plazo

Para que el argumento funcione en el largo plazo se requiere que los empresarios, al planear una inversión, anticipen los niveles reales de largo plazo de los precios de los factores, actúen en función estricta de minimizadores del costo de uso de factores y tengan disponible toda la gama de tecnologías necesarias para que puedan elegir precisamente

b) *Al nivel macroeconómico*

En el análisis microeconómico convencional que se esbozó se incorpora, entre otros, el supuesto de que tanto el precio de los bienes como el salario son exógenos a la empresa. Ese supuesto de competencia perfecta permite llegar a la conclusión de que cada empresa contratará trabajadores hasta igualar el valor de la productividad marginal del trabajo al salario exógeno.

Para pasar del nivel de cada empresa al nivel agregado de toda la economía, lo que se hace en el marco de este argumento es simplemente sumar horizontalmente las demandas de trabajo microeconómicas para llegar a la demanda de trabajo macroeconómica. Ello involucra dificultades bien conocidas que, sin embargo, se dejan de lado.

Con este método se logra pasar del argumento de sustitución entre factores al nivel microeconómico a una demanda por trabajo agregada que tiene pendiente negativa. A su vez, esa pendiente negativa es la que fundamenta la recomendación neoclásica de que para aumentar el empleo basta con reducir los salarios.

A la inversa, un alza de salarios que sea general a lo largo de toda la economía, generará un proceso de reducción de personal en todas las empresas en forma más o menos simultánea e inducirá una caída en el nivel general de empleo. Como se supone que la oferta de trabajo responde positivamente al alza del salario, entonces se genera desempleo por dos vías: porque las empresas demandan menos trabajo y porque hay más oferta de trabajo⁵. Ahora bien, si los precios de factores fueran perfectamente flexibles el desempleo se corregiría automáticamente con una baja del salario que haría aumentar la demanda por trabajo, haría disminuir la oferta laboral, eliminaría el desempleo y, por tanto, restablecería el equilibrio en el mercado laboral. En la versión más simple de esta concepción, entonces, hay desempleo sólo si el salario se ubica por sobre su nivel de equilibrio y esto sólo puede ocurrir por presión sindical y/o por errores del gobierno en la fijación del salario mínimo.

De esta versión simple se desprende que el remedio para el desempleo consiste en bajar los salarios reales relativamente al precio del capital.

2. *Sobre la operación del argumento microeconómico*

Como se anotó más arriba, en el corto plazo la dotación de capital de una empresa es fija y existen razones poderosas para afirmar que el trabajo es, también, un factor cuasi fijo dada la especificidad de las habilidades adquiridas del trabajador⁶.

Ahora bien, incluso a largo plazo la relación entre precios de factores y relación de uso de los mismos admite dudas. En efecto, estudios efectuados dentro de empresas industriales del Nordeste de los Estados Unidos —donde no puede presumirse que los empresarios sean ni menos informados ni menos racionales que los latinoamericanos— muestran que, en la etapa de planificación de nuevas plantas industriales, los empresarios analizados no toman en cuenta los salarios reales previstos porque desconocen cuál será la fuerza laboral —su volumen y composición por niveles de calificación— que terminarán empleando. De allí que resulta difícil que varíe la combinación de factores en respuesta a cambios en sus precios, a menos que los mismos sean masivos.

Algo parecido ocurre con el presupuesto que postula la completa disponibilidad de alternativas tecnológicas. De hecho, para cada nivel de producción elegido hay en cada momento histórico a lo sumo dos o tres técnicas económicamente viables, es decir, com-

zarían a inducir cambios de largo plazo en el uso de factores aun si se ignoran los argumentos anteriores. Ello es particularmente claro en los países en que no se generan tecnologías propias. Antiguamente se argumentaba que los países en desarrollo tendrían la ventaja de poder seleccionar tecnologías de una amplia variedad de relaciones capital-trabajo ya probadas y elaboradas en los países centrales (el llamado proceso de selección *off the shelf*). Esto, se sabe hace años, no resultó cierto por al menos tres razones básicas: (i) la usualmente mayor competitividad de las tecnologías más modernas que a menudo ahorran *ambos* factores, con lo cual tienen superioridad absoluta a cualquier relación de precios de factores; (ii) las tecnologías más antiguas simplemente no están disponibles porque se ha descontinuado la producción de las máquinas y/o de sus repuestos; y (iii) la importancia que asumen los paquetes tecnológicos y el sesgo ingenieril pro modernizante que suele predominar en el proceso de diseño de plantas y selección de tecnología.

Queda claro, entonces, que ni en el largo plazo hay —más especialmente en los países en desarrollo— una estrecha vinculación entre cambios en el salario (relativamente al costo del capital) y cambios en la tecnología en boga.

La discusión al nivel micro puede resumirse en la elasticidad de sustitución entre factores, que es un coeficiente que mide la facilidad con que se puede sustituir un factor por el otro. Es frecuente encontrar publicaciones que parecen mostrar que esa elasticidad es cercana a (-1) , lo cual significa que ante una baja de, digamos diez por ciento en los salarios, habría un alza de también diez por ciento en el empleo (concomitantemente con una baja paralela en el uso de servicios de capital). Ahora bien, en un trabajo reciente del PREALC⁷ se revisan esas publicaciones y se concluye que los resultados provienen esencialmente de razones ajenas a la sustitución entre factores. Cuando lo que se usa son datos *cross section* la forma de la especificación de las fórmulas utilizadas involucra una tautología que fuerza resultados cercanos a (-1) . Al usar datos de series temporales, ocurre que la composición de la fuerza laboral evoluciona a lo largo del ciclo económico de forma tal que genera coeficientes del orden de $(-.8)$ aun si la verdadera elasticidad de sustitución es cero.

Ahora bien, todo lo anterior se aplica a cada proceso de producción de bienes, en particular a la industria y, más específicamente, a los núcleos centrales de la producción. Sin embargo, hay dos vías por donde reducciones de salarios pueden operar cambios en el empleo: las actividades que son periféricas a los núcleos de los procesos por los cuales se producen bienes y las combinaciones de factores relativamente menos rígidas que pueden observarse en muchas actividades de servicios. El ejemplo típico de las primeras son las actividades de transporte físico de materiales y productos terminados que pueden hacerse a mano, mediante carretillas, empleando cargadores frontales, utilizando cintas transportadoras, etc. Es posible que los precios relativos de factores jueguen un rol en la combinación elegida en estas actividades ya que, al menos dentro de ciertos límites, cualquiera de las soluciones es compatible con el proceso central de producción. Este efecto puede operar principalmente en el largo plazo como todos aquellos que hacen a la combinación de factores. En forma análoga, en las actividades que producen servicios (por ejemplo, el comercio), la rigidez tecnológica tiende a ser menor. Las opciones tecnológicas viables presentan por tanto una gama más amplia y variada y la influencia de los precios de factores sobre la relación capital-trabajo puede ser bastante mayor —tanto a largo como a corto plazo— que en el caso de la industria y de los demás sectores que producen bienes. Este segundo caso es, al contrario del anterior, uno en que el proceso central de producción puede ver alterada su relación capital-trabajo: en otras palabras, es un mejor ejemplo

3 Empleo y demanda efectiva

La refutación principal del argumento neoclásico es, sin duda, la teoría keynesiana de la demanda efectiva que es, por otra parte, lo que se estuvo comprobando con los ejercicios empíricos de la sección anterior.

Esencialmente, lo que propone este enfoque puede resumirse en dos puntos: en primer término, es equivocado aplicar el instrumental analítico del equilibrio parcial al mercado de trabajo porque éste afecta toda la economía del país: por ejemplo, al cambiar el salario cambiará también el consumo de los asalariados; esto modificará el consumo total y, por ende, el ingreso agregado de la economía. En segundo lugar, el nivel de empleo depende de la demanda agregada de la economía y por tanto no puede analizarse sino en el contexto del equilibrio de los mercados de bienes y dinero; en particular, este punto se vincula a la relación entre cambios en salarios nominales y cambios en salarios reales.

a) Los problemas de usar equilibrio parcial

El análisis de equilibrio parcial es un instrumento muy precisamente definido que involucra suponer constantes todas las variables de la economía que no están explícitamente incluidas en el razonamiento. Por su efecto masivo sobre todas las demás variables económicas, el del trabajo es uno de los pocos mercados que no se prestan a ser analizados parcialmente.

Supóngase que baja el salario medio y que, con supuestos razonables respecto a la elasticidad de sustitución a nivel macro, aquello causa una disminución en la masa salarial. Entonces, al rebajarse los salarios nominales la distribución funcional del ingreso se altera en favor de los no asalariados y, en particular, en favor de los empresarios. Adicionalmente, salvo que la segmentación del mercado de trabajo sea total, en el corto plazo una caída en el salario nominal afecta negativamente el ingreso laboral de los trabajadores por cuenta propia.

Los distintos grupos mencionados ajustan sus consumos a sus nuevos ingresos, pero la presunción usual es que los que se han visto favorecidos tienen una propensión marginal al consumo menor que quienes salieron perdiendo. La demanda total monetaria cae entonces en el corto plazo.

Ahora bien, el argumento neoclásico postula que al bajar los salarios bajan los costos y ello permite aumentar la producción y empleo. Ello podría ocurrir si al bajar los salarios la demanda total en términos monetarios quedara constante pero, como se dice arriba, ello es improbable. Por tanto, la caída de la demanda nominal bien puede sobrecompensar el efecto beneficioso de la reducción de costos y precios. Esta reducción de costos surge del análisis de equilibrio parcial; pero la reducción en la demanda por trabajo que depende de la menor demanda agregada que, a su vez, depende de la reducción en el nivel y la masa de los salarios es un fenómeno de (des)equilibrio general que requiere un análisis que integre el mercado laboral a los demás mercados de la economía.

b) La relación entre salarios y cantidad de dinero

Si la oferta monetaria de la economía estuviera dada en términos reales entonces la rebaja de salarios, costos y precios no surtiría efecto alguno. Hay que suponer, entonces, que la oferta monetaria nominal es independiente del salario y que la baja de éste

quier cambio en la oferta monetaria real que pueda lograrse por reducciones de salarios debería poderse lograr por otros medios, de los cuales dos son obvios: aumentar la cantidad nominal de dinero y reducir precios por otras vías, es decir, comprimiendo los ingresos de los demás factores. Lo que no es claro es por qué se considera que reducir el salario es el método más eficiente de aumentar la cantidad real de dinero⁸

c) *El caso de las economías abiertas*

Lo anterior vale plenamente para economías cerradas. En el caso de economías abiertas, si los salarios caen relativamente a aquéllos de los socios comerciales tenderán a producirse dos efectos. De una parte, se incrementará el empleo doméstico como consecuencia de la mayor competitividad de la producción nacional; de otra, habrá algún deterioro de los términos de intercambio salvo en el caso improbable de que el supuesto de país pequeño sea aplicable a todas las líneas de producción exportable del país. Cuál de los dos efectos sobrecompensa al otro en cada caso (ya que los efectos sobre el ingreso agregado son opuestos) es una cuestión empírica. Se volverá a la cuestión de los salarios y la competitividad internacional más adelante.

d) *Empleo, demanda efectiva y salarios*

Hay una variedad de políticas económicas que pueden afectar la demanda efectiva, acercándola o alejándola de la de pleno empleo. Entre ellas, la política monetaria, la fiscal y la cambiaria son las más manejadas. Pero otra igualmente importante es la política salarial. Teniendo en mente las ligazones del equilibrio macroeconómico que se discutieron antes, una baja de salarios no compensada por otras fuentes tendería a reducir la demanda efectiva puesto que el ingreso de los trabajadores es una de las principales variables que explican el nivel de esa demanda. Si se reduce la demanda agregada por bienes, las empresas reducirán su nivel de producción y, por tanto, también su demanda por trabajo.

Esta interpretación explica por qué en nuestros países se observa que lejos de correlacionarse inversamente, el empleo y los salarios tienden a moverse juntos, como mostraron las regresiones de la sección A. Lo que tiende a ocurrir es que, generalmente por efecto de las políticas económicas, se acelera (o desacelera) el ritmo de creación de empleos a medida que la demanda efectiva se acerca (o se aleja) de la de pleno empleo. Ello reduce (o aumenta) el desempleo y puede inducir alzas (o bajas) en los salarios nominales en relación con la inflación, como se discute en el capítulo V.

Ahora bien, como se dijo recién, la política de salarios es una de las políticas macroeconómicas de que las autoridades económicas disponen para efectuar cambios en el nivel de demanda agregada. Como los asalariados suelen tener una propensión marginal al consumo superior al promedio de toda la economía, un alza real de salarios tenderá a incrementar la participación del consumo en el ingreso. Si el diagnóstico era el de un exceso del ahorro planeado por sobre la inversión —que debe ser la definición más simple de una recesión— entonces, el alza de los salarios adquiere un potencial importante como instrumento de reactivación y así ha sido usado a menudo⁹.

En el contexto de este capítulo, lo que más interesa reiterar es que, una vez que se acepta la importancia del papel de la demanda efectiva en la determinación del nivel de empleo y la de los salarios como componente crucial de la determinación del nivel de la demanda efectiva, la conclusión clara es que el enfoque tradicional es válido sólo si la

demanda efectiva fuera independiente del nivel del salario, o bien toda contracción de la primera debido a la reducción de los salarios se viera automáticamente compensada por una expansión de otras fuentes de demanda efectiva (por ejemplo, las exportaciones)¹⁰.

4. *Salarios y competitividad*

a) *La relación con el tipo de cambio*

En este caso el argumento se suele presentar en el sentido negativo, afirmándose que subir salarios torna no competitivas a aquellas empresas que usan más intensamente el trabajo; así, estas empresas tendrían que cerrar o alterar su tecnología hacia combinaciones más intensivas en el uso de capital. En ambos casos se reduciría el nivel de empleo. Un argumento similar se plantea en el contexto más específico de la competitividad internacional. Los casos recientes de Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela —entre otros— parecen dar argumentos favorables a esta posición. Es posible, sin embargo, calificar bastante fuertemente la validez de esos argumentos, como se hace a continuación.

En casi cualquier economía hay tres tipos de bienes: los exportables, los que sólo se producen localmente para uso doméstico —que llamaremos no comercializables— y los importables, que se producen localmente y se venden en el país en competencia con similares importados. Si se trata de un país pequeño en comparación con el mercado mundial —como son los nuestros con la sola excepción de sus productos de exportación tradicional— los precios de los bienes comercializables (exportables e importables) se determinan en el mercado internacional. Entonces, alzas de salarios generarán una pérdida de competitividad de la producción de los bienes exportables e importables en la medida en que el tipo de cambio se mantenga fijo en términos nominales. Nótese que lo crucial aquí es que aumenten los salarios medidos en términos de divisas, por lo cual estos procesos fueron compatibles con caídas muy importantes del salario real en términos de su poder adquisitivo interno. Si este proceso se mantiene durante un tiempo suficientemente largo —como ocurrió en Argentina entre 1977 y 1981, en Chile entre 1979 y 1982, en Uruguay desde 1978 hasta 1982 y en Venezuela desde el primer boom del petróleo hasta principios de 1983— se genera una tendencia a que se reduzca el tamaño del sector productor de bienes comercializables. Los recursos productivos buscan dirigirse a la producción de bienes no comercializables, cuyos precios no sufren los efectos de la sobrevaluación de la moneda local. Se sobredimensiona, entonces, el sector servicios —en particular los financieros y de importación— y la construcción. En tres de los cuatro casos enunciados, el balance comercial del modelo fue fuertemente negativo y fue paliado —incluso sobrecompensado— con flujos de capitales externos atraídos por las muy altas tasas de interés. En cambio, en el caso de Venezuela, la variable que permitió el ajuste fue el excedente petrolero de 1973-1975 y, más aún, el de 1979-1981.

Ahora bien, estas experiencias de rápida apertura externa y de sobrevaluación de la moneda local condujeron en el contexto recesivo internacional al que se ha hecho referencia en otros capítulos de este documento, a una crisis del balance de pagos y a un exceso de oferta interna, tanto agregada como en su distribución sectorial (por ejemplo, la imposibilidad de colocar en el mercado una sobreoferta de viviendas de lujo). Ello generó una espiral recesiva interna que desembocó en los altos niveles de desempleo que se manifiestan actualmente.

De este modo, a lo largo de esta extensa y peculiar cadena de hechos se “valida” la afirmación de que el incremento en los salarios tiende a generar desempleo. Pero, precisamente, la peculiaridad de estos procesos muestra qué tenue es la relación: bastaría con

alterar la fijeza del tipo de cambio nominal para que el argumento pierda validez. Entonces, es correcto decir que *dado un sistema de tipo de cambio nominal fijo* con inflación doméstica superior a la importada, alzas persistentes en el salario terminan siendo incompatibles con el equilibrio externo debido a que ayudan a que pierda competitividad la producción de bienes comercializables.

b) *La distribución de los costos del ajuste*

Para resumir los párrafos anteriores: cuando los salarios están indexados relativamente a la inflación pasada, cuando ésta se desacelera —con lo cual los salarios reales aumentan— y cuando el tipo de cambio nominal es fijo o se reajusta menos de lo necesario para mantenerlo constante en términos reales, los salarios y otros costos internos aumentan rápidamente en términos de divisas y en algún momento los mecanismos de ajuste ceden, con lo cual el desempleo crece explosivamente.

Para corregir ese desequilibrio, se adopta a veces un enfoque que considera un solo factor de producción —el trabajo— cuyo precio en divisas es necesario reducir, usando una de dos formas: bajar los salarios nominales o alzar el tipo de cambio. El inconveniente del primer método es que tiende a requerir mucho desempleo; el segundo, que tiende a generar inflación.

Ahora bien, los salarios nominales son rígidos a la baja. En cambio, los trabajadores tendrán menos inconvenientes si su salario real cae, junto con todos los demás, por efecto de la inflación. Esto no sugiere que los trabajadores colectivamente sufran de ilusión monetaria, sino que son muy celosos de la mantención de ciertas relaciones de salarios que se romperían en caso de que un trabajador o un grupo de ellos aceptaran una rebaja en su salario nominal¹¹. Dado que no es posible —salvo en casos muy extremos— lograr bajas parejas y simultáneas de los salarios nominales, entonces la forma de hacerlo es mediante una devaluación. Si ésta no se traslada a los precios internos, los salarios reales se mantendrían constantes en términos de poder adquisitivo, pero caerían en términos de la divisa, restaurando la rentabilidad de las industrias que producen bienes transables. Es muy poco probable que no se traslade la devaluación a los precios, de modo que algo de inflación habrá¹²: con ello caerán también los salarios reales, produciéndose por este efecto una transferencia interna de ingreso hacia los grupos no asalariados.

Ahora bien, este último es precisamente el problema con el enfoque que predica la rebaja del salario como único modo de lograr —o recuperar— competitividad. Para ello es necesario bajar costos, todos los costos o al menos algunos de ellos. Lo que no tiene base económica es pretender que el único componente del costo que puede bajar es el salario ya que eso sería equivalente a suponer que todo el valor del producto terminado está dado por el trabajo. Es obvio, sin embargo, que en los costos hay otros elementos que pueden bajar, con o sin reducciones de salario. Candidatos obvios son los costos financieros y los márgenes de utilidad¹³. Rebajar sólo los salarios implicaría incurrir en el serio costo social de hacer disminuir el ingreso de los estratos más pobres. Por el contrario, desde el punto de vista del bienestar social es preferible que los asalariados no soporten la totalidad del costo del ajuste sino sólo una porción minoritaria.

NOTAS

Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Jamaica, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

² Tema que no se trata aquí sino en el capítulo V

³ Hay, es cierto, una inconsistencia: las cifras de empleo se refieren sólo al Gran Santiago mientras que las de producción y salarios son nacionales. Sin embargo, la fuerte concentración de la industria en el Gran Santiago sugiere que las tendencias del empleo industrial nacional deben ser casi indistinguibles de las aquí utilizadas. Los datos sobre producción provienen del índice trimestral de volumen físico de la producción industrial desestacionalizado, que lleva la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA).

⁴ Las cifras corresponden al mencionado índice de la SOFOFA, desestacionalizado, y provienen de comparar los 12 meses que median entre los terceros trimestres de cada año. Así “10.9 en 1978” significa que la producción industrial creció en ese porcentaje entre julio-septiembre de 1977 y julio-septiembre de 1978.

⁵ Estrictamente, al menos buena parte del aumento en la oferta laboral proviene de que quienes ya ofrecían trabajo ahora ofrecen algún tiempo de trabajo adicional como respuesta al mayor salario. Esto refleja que el salario es lo que el trabajador “paga” (es decir, deja de percibir) cuando decide voluntariamente estar ocioso. Al subir el salario sube el costo del ocio, dice esta concepción, y la gente “compra menos ocio”: trabaja más horas. Recién a altos niveles de ingreso se invierte esta relación, pero en general esto es más un *curiosum* que otra cosa.

⁶ Aun en ausencia de legislación sobre indemnización por despido, el costo de contratar un trabajador se compone de un costo de búsqueda —por ejemplo, poner avisos en los diarios pidiendo personal de tales y cuales calificaciones—, un costo de selección —que involucra tener métodos, necesariamente costosos, para identificar a los mejores de entre todos los postulantes— y, más que nada, un costo de adaptar al trabajador (aun al calificado) a la forma de operar del equipo humano y mecánico al cual debe integrarse. En particular si se recuerda lo dicho arriba sobre las pequeñas adaptaciones que sufren las técnicas productivas quedará claro el alto costo que puede involucrar ese período de adaptación durante el cual la productividad del trabajo es anormalmente baja. El argumento del trabajo como un factor cuasi fijo está elaborado en W. Oi: “Labor as a quasified factor”, en *Journal of Political Economy* (Chicago, University of Chicago Press), marzo de 1962.

⁷ PREALC: *Elasticidad de sustitución: Evaluación crítica e implicaciones para políticas de empleo en América Latina*, serie Documentos de trabajo/192 (Santiago, PREALC, 1980).

⁸ Este argumento es similar al que se encuentra en J.M. Keynes: *The general theory of employment, interest and money* (Nueva York, Harcourt, 1964), cap. XIX. De hecho Keynes ofrece 4 argumentos de por qué una política de dinero flexible es preferible a una de salarios flexibles: facilidad de implementación, justicia distributiva, peso de las deudas y eficiencia de la política como instrumento de una reactivación.

⁹ Por cierto, a menudo el diagnóstico inicial era erróneo y el efecto del alza salarial fue más inflación en lugar de más empleo. Pero eso no invalida la política sino el diagnóstico previo.

¹⁰ Obviamente, los modelos teóricos correspondientes explicitan las condiciones restrictivas en que la conclusión tradicional es válida. El problema no reside entonces en la teoría misma, sino en una aplicación que no toma en cuenta sus presupuestos básicos.

¹¹ J.M. Keynes: *The general theory... op. cit.*

¹² Si hay capacidad ociosa y la política monetaria es restrictiva, el impacto sobre los precios debería ser bastante menor que la devaluación.

¹³ En el capítulo V se presenta una discusión del peso relativo del salario *versus* otros componentes en el costo total de la producción.



CAPITULO III
SALARIOS Y EMPLEO

Se argumenta, con frecuencia, que rebajas de los salarios serían una forma de reducir el desempleo, suponiendo que existe una relación inversa entre nivel de salarios y generación de empleo. El cuadro 9 sugiere que la evidencia empírica disponible no apoya dicha interpretación. La misma, en cambio, sugiere que los salarios han tenido un efecto poco significativo sobre la tasa de desempleo de un conjunto de 12 países latinoamericanos, que concentran 80 por ciento de la fuerza laboral de la región en años recientes¹.

Puede argumentarse que la teoría se refiere a una vinculación entre salarios y empleo, en tanto el cuadro 9 vincula salarios con la tasa de desempleo, lo cual podría introducir dudas respecto de cuál es el comportamiento de la población económicamente activa.

A. EL CASO DE ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS

En esta sección el análisis empírico anterior se particulariza intentando lograr un mayor detalle en la especificación de los efectos de los salarios sobre el mercado laboral. Para ello se utiliza la evolución del empleo en lugar de la del desempleo por las razones recién expuestas. Además, se centra el análisis en casos específicos de países y se recurre por tanto al análisis de series de tiempo. Por último, se hacen intentos de separar la evolución coyuntural de la economía y el empleo de su crecimiento secular.

Los ejemplos que usaremos dependen en buena medida de la disponibilidad de datos pero han sido deliberadamente buscados para que los fenómenos —cambio en los salarios, caídas o aceleraciones en la actividad económica, etc.— sean de intensidad suficiente como para proporcionar resultados claros.

Ecuación 2

$$1 + e = a + b_1 (1 + p) + b_3 (1 + t)$$

$$.496 + .527 + .03$$

$$(.117)** (.116)** (.031)$$

$$R^2 = .799$$

$$F(2; 9) = 17.868**$$

$$DW = 1.632**$$

Fuente: Cuadro 11.

Notas: E representa el empleo fabril;
P representa el producto fabril;
S representa los salarios industriales, predominantemente fabriles;
T representa el tiempo.

Las letras minúsculas indican tasas anuales de crecimiento de las variables respectivas. Las cifras entre paréntesis son los test t. Dos asteriscos (**) indican un nivel de significación del 1 por ciento. En el caso del coeficiente de Durbin-Watson, 2 asteriscos significan que no hay autocorrelación de errores al nivel de significación de 1 por ciento.

B. EL CASO DE URUGUAY

Como antes, utilizando los datos del cuadro 13 se corrieron una serie de regresiones para el Uruguay de las cuales aquí se comentan las que mostraron los mejores resultados econométricos.

Los resultados son:

a) si bien es negativo, el coeficiente del salario no es significativamente distinto de cero en la Ecuación 1, donde todos los demás sí lo son, al uno por ciento:

b) al quitar la variable producto, el coeficiente de S se torna positivo y significativo al cinco por ciento y la significación de la regresión se derrumba como muestran tanto el test R^2 como el F y el DW;

c) al quitar la variable salarios tras reponer la P, se confirma que ésta es la determinante fundamental ya que tanto el test R^2 como el F y el DW virtualmente retornan a su nivel inicial.

En resumen, el análisis empírico sugiere que no puede sostenerse que la depresión del salario medio haya jugado un rol importante en la generación de empleo en el Uruguay aun cuando se lo manejó para lograr ese resultado.

Cuadro A-2 – URUGUAY: EMPLEO, SALARIOS Y PRODUCTO EN LA ACTIVIDAD NO AGRICOLA

Ecuación 1

$$\ln E = a + b_1 \ln P + b_2 \ln S + b_3 \ln T$$

$$3.638** + 429** + .042 + .062**$$

$$(18.8) (10.3) (1.045) (7.222)$$

$$R^2 = .909$$

$$F(3;11) = 36.6$$

Ecuación 2

$$\ln E = a + b_2 \ln S + b_3 \ln T$$

$$3.971** + 135* + .005**$$

$$(11.8) (1.8) (2.6)$$

$$R^2 = .369$$

$$F(2;12) = 3.5$$

$$DW = .642$$

Ecuación 3

$$\ln E = a + b_1 \ln P + b_3 \ln T$$

$$3.479** + .421** + .056**$$

$$(32.3) (10.3) (8.8)$$

$$R^2 = .900$$

$$F(2;12) = 54.0$$

$$DW = 1.037$$

Fuente: Cuadro 13.

Notas: Las cifras entre paréntesis debajo de los coeficientes son los desvíos estándar. Un asterisco (*) indica que el parámetro es significativamente distinto de 0 (o el test de Durbin-Watson no muestra autocorrelación) al nivel de 5%. Dos asteriscos (**) *idem* al nivel de 1%. El significado de las variables es:
E = empleo total en Montevideo
P = producto bruto interno no agrícola
S = salarios reales pagados en Montevideo según la encuesta del BCU
T = tiempo en semestres.
Las regresiones están planteadas en logaritmos naturales de las variables.

C EL CASO DE CHILE

Sobre la base de los datos del cuadro 15 se corrieron varias regresiones: de entre ellas, las de resultados más significativos se resumen en el cuadro A-3

Como se dice en el texto, fue fácil identificar tres períodos bien marcados del desarrollo fabril reciente de Chile.

Ubicados esos tres períodos, se hizo posible separar el crecimiento industrial, P, en dos partes: la tendencia vigente en cada período y las desviaciones a partir de la misma. Así, para cada uno de los tres períodos se calculó una tasa media de cambio en el índice desestacionalizado de volumen físico de la producción industrial y se construyó la serie P_t de esos índices que habría resultado si el crecimiento hubiera sido lineal, por comparación de esos valores estimados con los observados se calcula una variable (P-Pt) que mide los desvíos considerados producto de los cambios macroeconómicos de muy corto plazo de la producción respecto de la tendencia. Por último, se utilizó una variable *dummy* que intentó medir el efecto de dos procesos no necesariamente excluyentes: el cambio de la producción industrial hacia una desintegración vertical es decir, aquel proceso por el cual una empresa que antiguamente fabricaba, digamos, un producto com

productos importados y la alegada racionalización de la producción mediante fuertes alzas en la productividad del trabajo que se habría producido por efecto de la competencia externa. El efecto conjunto puede verse muy claramente en el gráfico 4, que muestra una notable divergencia entre el ritmo de crecimiento de la producción y el del empleo a partir de 1979. Para captar ese fenómeno se utilizó una variable *dummy*.

Cuadro A-3 - CHILE: EMPLEO, SALARIOS Y PRODUCCION EN LA INDUSTRIA FABRIL

Ecuación 1

$$E = a + b_1 S + b_2 Pt + b_3 (P-Pt) + b_4 D$$

	162.57	5.69	1.34	1.41	38.04
	(23.296)**	(19.877)	(.350)**	(.767)*	(8.748)**

R² = .615
 F (4; 25) = 9.966**
 DW = 2.301**

Ecuación 2

$$E = a + b_2 Pt + b_3 (P-Pt) + b_4 D$$

	162.02	1.41	1.41	36.04
	(22.803)**	(.221)**	(.753)**	(7.530)**

R² = .613
 F (3; 26) = 13.747**
 DW = 2.317**

Ecuación 3

$$E = a + b_1 S + b_2 P + b_3 T + b_4 D$$

	158.02	16.49	1.28	-.36	-37.29
	(27.678)**	(39.0)	(.371)**	(1.132)	(8.914)**

R² = .615
 F (4; 25) = 9.977**
 DW = 2.309**

Ecuación 4

$$E = a + b_2 P + b_3 T + b_4 D$$

	163.43	1.39	.06	37.16
	(24.141)**	(.257)**	(.535)	(8.767)**

R² = .612
 F (3; 26) = 13.675**
 DW = 2.310**

Ecuación 5

$$E = \alpha S^{b_1} P^{b_2} T^{b_3} e^{b_4 D}$$

$$\ln E = a + b_1 \ln S + b_2 \ln P + b_3 \ln T + b_4 D$$

	3.80	.06	.41	(.67) (10) ⁻³	-.12
	(.612)**	(.14)	(.133)**	(.020)	(.026)**

R² = .647
 F (4; 25) = 11.436**
 DW = 2.376**

Ecuación 6

$$E = \alpha P^{b_1} T^{b_3} e^{b_4 D}$$

$$\ln E = a + b_1 \ln P + b_3 \ln T + b_4 D$$

	3.56	0.46	(.66) (10) ⁻²	-.11
	(.323)**	(.071)**	(.011)	(.024)**

R² = .644
 F (3; 26) = 15.656**
 DW = 2.373**

Fuente: Cuadro 15.

Notas: E son niveles de empleo industrial en el Gran Santiago según el Instituto de Economía de la Universidad de Chile;
 S son índices de salarios reales en la industria fabril según el INE;
 P son índices de volumen físico de la producción industrial según la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA);
 Pt es la tendencia de la producción según la metodología explicitada en el texto;
 T es el tiempo en trimestres, unidad a que se refieren todos los datos anteriores;
 D es una variable *dummy* (véase texto).
 Las cifras entre paréntesis que aparecen debajo de los valores de los coeficientes son los desvíos estándar.
 Dos asteriscos (**) indican que un coeficiente es significativo al nivel de 1% y un asterisco (*) al de 5%, salvo que para el coeficiente de Durbin-Watson 2 asteriscos significan que no hay autorrelación al nivel del 1% y un asterisco, que no la hay al nivel de 5%
 e = 2.718281.

Los resultados de las mejores regresiones logradas —es decir, de aquellas formas funcionales que entregaron un mejor ajuste— se muestran en el cuadro A-3 y se comentan a continuación.

Las ecuaciones 1 y 3 reflejan el uso, explicado anteriormente, de una variable Pt —tendencia de la evolución de la producción por períodos— y de la diferencia (P-Pt) que muestra los desvíos de corto plazo respecto de esa tendencia central. También se usa la variable *dummy*, D, a que se aludió antes. En ambas ecuaciones, el coeficiente de correlación múltiple R² es más que aceptable y resultados análogos se obtienen con el *test* F y el coeficiente Durbin-Watson: en otras palabras, se ha logrado un buen ajuste. Lo interesante a los fines de la discusión de este capítulo es que en la Ecuación 1 hay tres coeficientes significativos al nivel de uno por ciento y uno al nivel de cinco por ciento, en tanto el único no significativo es el coeficiente del salario y, si fuera significativo, ello sería sorprendente porque el coeficiente es positivo. La Ecuación 2 completa el panorama: eliminada

la variable salario, la regresión es virtualmente idéntica a la 1, salvo en que mejoran tanto el *test F* como la significación del coeficiente de la variable que mide los desvíos de la producción respecto de la tendencia central. Lo que ello sugiere, como ocurrió al discutir el caso uruguayo, es que hay una fuerte correlación entre la variable excluida $-S-$ y otra de las variables explicativas. En efecto, revisando la tabla de correlaciones parciales entre variables se observa que la correlación entre el nivel de los salarios y el volumen físico de la producción es de .911. Como antes, los salarios y el empleo varían en la misma dirección que el nivel de actividad económica y, de nuevo, el estado de la demanda agregada es la determinante principal del empleo.

Las demás regresiones del cuadro A-3 también deben ser vistas de a pares y representan diversas expresiones funcionales de la relación entre empleo, salarios y producción, corregida por el crecimiento secular —aproximado por T, la variable tiempo— y por el alza de la productividad, aproximada por la variable *dummy* D.

Cada uno de esos pares de ecuaciones muestra exactamente el mismo panorama que las ecuaciones 1 y 2. En las ecuaciones 3 y 5 se incluyó la variable salarios y en ambos casos:

- el coeficiente es positivo;
- el coeficiente no es significativo ni siquiera al cinco por ciento; y
- la correlación entre S y P es alta: .900 en la ecuación 3 y .886 en la 5.

En las ecuaciones 4 y 6, en cambio, se eliminó la variable salarios y, de nuevo, en ambos casos:

- el coeficiente R^2 de correlación apenas cambia;
- mejora el *test F* de significación global de la ecuación;
- el coeficiente de Durbin-Watson se mantiene virtualmente igual; y
- los coeficientes de las variables apenas varían pero en general mejora su nivel de significación.

D. LA CUESTION DE LA SIMULTANEIDAD

Si se puede identificar econométricamente una función de producción agregada al nivel de toda la economía, entonces los coeficientes de las regresiones anteriores (que se calcularon por mínimos cuadrados ordinarios) estarían sesgados, al presentarse el fenómeno de la simultaneidad. Para precaverse de ello, en dos casos en que la disponibilidad de datos lo permitió, se corrió un modelo de ecuaciones simultáneas mediante el método de mínimos cuadrados en dos etapas.

Se trataría de dos ecuaciones simultáneas:

- $P = f(E, K, \dots)$
- $E = f(P, S, \dots)$

donde E, P, S tienen los significados definidos antes y K representa el capital.

El sistema de mínimos cuadrados en dos etapas corre las siguientes regresiones:

- $$a' \hat{P} = f(E, K, \dots)$$
- $$E = f(\hat{P}, S, \dots)$$

Como ello requería algún indicador del capital para los casos de Chile y Panamá, se utilizó el consumo de energía eléctrica industrial que corrientemente se considera una *proxia* aceptable en el corto plazo.

1. Resultados en el caso de Chile

$$E = a + b_1 S + b_2 P$$

	a	t	b ₁	t	b ₂	t
Mínimos cuadrados ordinarios	223	9.5	33.8	1.6	1.2	2.8
Mínimos cuadrados en dos etapas	218	7.1	30.6	1.2	1.2	2.2

$$E = b_1 S + b_2 P + b_3 T$$

	b ₁	t	b ₂	t	b ₃	t
Mínimos cuadrados ordinarios	158.7	2.4	1.7	2.4	7.4	-4.8
Mínimos cuadrados en dos etapas	173.4	3.6	1.2	2.3	7.5	-4.9

$$E = a + b_1 \ln S + b_2 \ln P$$

	a	t	b ₁	t	b ₂	t
Mínimos cuadrados ordinarios	4.0	6.5	-1.2	-1.3	.38	2.8
Mínimos cuadrados en dos etapas	4.2	5.0	-0.7	-.6	.3	1.7

2. Resultados en el caso de Panamá

$$E = b_1 S + b_2 P + b_3 T$$

	b ₁	t	b ₂	t	b ₃	t
Mínimos cuadrados ordinarios	39.8	4.3	87.0	7.2	549.8	8.1
Mínimos cuadrados en dos etapas	8.4	.4	133.0	4.5	296.9	1.9

$$E = a + b_1 S + b_2 P$$

	a	t	b ₁	t	b ₂	t
Mínimos cuadrados ordinarios	-1 619.1	-.07	9.7	.07	156.6	6.8
Mínimos cuadrados en dos etapas	-527.8	-.01	-35.4	-.02	198.4	6.4

$$\ln E = a + b_1 \ln S + b_2 \ln P$$

	a	t	b ₁	t	b ₂	t
Mínimos cuadrados ordinarios	5.2	1.0	0.6	-0.06	1.03	7.5
Mínimos cuadrados en dos etapas	6.5	.9	0.7	.5	1.4	5.8

$$\ln E = b_1 \ln S + b_2 \ln P + b_3 \ln T$$

	b ₁	t	b ₂	t	b ₃	t
Mínimos cuadrados ordinarios	1.42	7.5	51	2.6	11	2.8
Mínimos cuadrados en dos etapas	1.05	3.1	92	2.5	04	6

3. Conclusiones

El examen de los coeficientes obtenidos con los dos métodos de ajuste muestra que sólo un parámetro en la segunda ecuación para el caso de Panamá presenta cambios importantes. Si bien ello involucraría investigación econométrica adicional para este caso la evidencia proporcionada en torno al posible sesgo no invalida la conclusión general que

•

•

•

•



SALARIOS Y PRECIOS

A INTRODUCCION

En la mayoría de las economías latinoamericanas y del Caribe se han verificado durante la última década procesos inflacionarios, que en algunos casos han alcanzado incluso características de hiperinflación. No existen, por otra parte, indicios de que la tasa de inflación tendería a reducirse significativamente en los países de la región en la década actual. En el mismo período, se generalizó en la región la aplicación de políticas antiinflacionarias intensivas, a veces basadas en un conjunto de principios relativamente simplistas. En algunos países estas políticas llegaron a constituir uno de los objetivos básicos de la acción gubernamental en el campo económico en detrimento de otros objetivos como el propio crecimiento del producto y la superación de las condiciones de subempleo y pobreza, teniendo efectos negativos importantes al producirse una caída del nivel de actividad y un deterioro de la situación de empleo.

No deja de ser sorprendente que las causas de la inflación parecen haber recibido mayor atención analítica que sus consecuencias. Por cierto que en América Latina y el Caribe la escuela estructuralista les asignó a las políticas antiinflacionarias una ponderación relativamente baja con respecto a otros objetivos económicos y sociales, llegando a aceptar la inflación dentro de ciertos límites como un componente inevitable de los procesos de cambio estructural rápido. En oposición a esta visión del problema inflacionario, en otros centros internacionales ha predominado la concepción que considera que la inflación es uno de los principales impedimentos del crecimiento económico porque la inestabilidad de los precios relativos que la acompaña dificulta, cuando no impide, un cálculo económico estricto que conduzca a una mejor asignación de recursos y se introduce además un importante elemento de incertidumbre en las

De todos modos es evidente que existen costos económicos apreciables asociados con la inflación en particular cuando esta alcanza niveles elevados. El problema reside en que los procesos inflacionarios agudos parecen ser no sólo causa sino también consecuencia de importantes distorsiones del sistema económico. En forma análoga, los costos económicos de la inflación parecen ser menores que sus costos sociales y políticos así como que los que se derivan de la aplicación de políticas antiinflacionarias extremas.

El principal costo social de la inflación es que genera transferencias de ingreso real importantes que tienen generalmente un carácter regresivo. Los agentes económicos que reciben ingresos nominales fijos —que se ajustan sólo en forma periódica— salen perjudicados con respecto a otros agentes cuyos ingresos nominales no son fijos o, lo que es equivalente, son susceptibles de un ajuste continuo. Ciertas rentas, la totalidad de los sueldos y salarios así como los beneficios del sistema previsional pertenecen a la primera categoría, de ahí el carácter regresivo de las transferencias de ingreso real resultantes. Claro está que en situaciones de inflación crónica el grupo en principio perjudicado puede desarrollar mecanismos más o menos exitosos de defensa del nivel promedio anual de su ingreso real.

Los costos políticos de la inflación son también elevados. La inflación perturba el sentido de seguridad individual y su aceleración por encima de niveles considerados aceptables tiende a interpretarse como evidencia de un manejo ineficaz de la cosa pública.

En condiciones inflacionarias, la elevación de los precios aparece naturalmente acompañada por la elevación de los salarios nominales. En el cuadro 19 se presenta información sobre crecimiento de precios y salarios nominales en los dos últimos quinquenios en la mayoría de las economías de la región. Para el conjunto de los distintos países, las tasas de inflación más elevadas aparecen asociadas con las mayores tasas de crecimiento de los salarios nominales. Sin embargo, no se observa en general proporcionalidad entre ambas¹, lo que resulta evidente al comparar los dos quinquenios para cada país en particular.

Así, las dos situaciones más numerosas son las siguientes. Por un lado, en varios países la aceleración o desaceleración del crecimiento de los salarios nominales aparece asociada, respectivamente, con una aceleración o desaceleración significativamente más que proporcional de la tasa de inflación. Pero, por el otro, en un número igualmente elevado de países la aceleración en el crecimiento de los salarios nominales aparece asociada con una desaceleración en la otra variable, o bien tiene un efecto prácticamente nulo sobre la misma. Como se observa, los resultados no exhiben un patrón simple y definido. De ahí el interés de examinar con algún detalle desde la perspectiva del presente trabajo concentrado en el tema de salarios, la relación entre el incremento de los precios y el incremento de los salarios nominales.

Por empezar, es evidente que el incremento de los precios conducirá en general a una elevación consecuente de los salarios monetarios así como que una elevación de los salarios monetarios conducirá en general a un incremento de los precios. Este resultado hace referencia simplemente a un mecanismo de propagación —si bien no el único— del proceso inflacionario y en tal sentido no reviste por sí mismo mayor relevancia desde el punto de vista de una interpretación de las causas determinantes de la inflación y del diseño de una política antiinflacionaria.

Para esto último, los aspectos de real interés se vinculan con otro tipo de factores. En primer lugar los incrementos salariales pueden adquirir en ciertas circunstancias el carácter de autónomos por oposición a las alzas inducidas que forman parte del mecanismo de propagación recién aludido. En segundo lugar, existen otros

Cuadro 19 — AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO QUINQUENAL DE PRECIOS Y SALARIOS, 1970-1980
(porcentajes)

País	Precios al consumidor	Salarios nominales industriales
Argentina		
1970-75	1 102	1 242
1975-79	10 636	8 590
Bolivia		
1970-75	155	137
1975-80	120	93
Brasil		
1970-75	182	262
1975-80	800	856
Colombia		
1970-75	139	92
1975-80	185	246
Costa Rica		
1970-75	90	81
1975-80	47	95
Chile		
1970-75	41 750	25 935
1975-80	1 824	3 333
Ecuador		
1970-75	88	129
1975-80	74	133
El Salvador		
1970-75	51	12
1975-80	79	126
Guatemala		
1970-75	50	6
1975-80	67	54
México		
1970-75	77	100
1975-80	162	167
Nicaragua		
1970-75	62	34
1975-80	77	58
Panamá		
1965-70	8	22
1970-75	41	38
Paraguay		
1970-75	73	59
1975-80	98	90
Perú		
1970-75	81	112
1975-80	676	478
República Dominicana		
1965-70	5	22
1970-75	66	58
Uruguay		
1970-75	1 284	949
1975-80	840	489
Venezuela		
1970-75	32	53
1975-79	40	27

Fuente: Elaboración PREALC a base de datos nacionales.

componentes del costo de producción cuyo comportamiento puede constituir también un factor inflacionario genuino (*i.e.* de iniciación y no de propagación). Ellos son los márgenes de ganancia, los insumos importados y los costos financieros de las empresas. En tercer lugar, el efecto inmediato o directo de un alza del salario nominal opera en forma acotada dentro de un segmento y no la totalidad— del sistema productivo. Ello no excluye la operación de efectos posteriores fuera de dicho segmento, pero en este caso se introducen nuevos elementos que regulan la rapidez y la intensidad de este efecto indirecto.

Como se describe en este capítulo, la política antiinflacionaria, al margen de tratar de controlar el mecanismo de propagación precios-salario, debe satisfacer dos requisitos básicos. Por un lado, prestar atención a los distintos componentes del costo de producción y no sólo al de la mano de obra. Por el otro, ser diseñada en forma compatible con la política de ingresos, esto es, considerar los efectos distributivos que están implícitos en toda política antiinflacionaria y que pueden llegar a ser de enorme trascendencia social y política.

De acuerdo al enfoque planteado, en las tres secciones siguientes se discute, respectivamente, la distinción entre el componente inducido y el componente autónomo del incremento salarial, el efecto inflacionario de los costos no laborales de producción y el campo de acción de los efectos directos e indirectos de un incremento del salario nominal.

B. EL CRECIMIENTO DE LOS SALARIOS NOMINALES

1. *Alzas inducidas*

La capacidad de los trabajadores para recuperar niveles previos de salario real que han sido erosionados por la inflación es muy variable y depende de una serie de condicionantes macro y microeconómicos que se discuten en este numeral. Estos condicionantes regulan las características del mecanismo de propagación entre precios y salarios que, como ya se indicó, no involucra en rigor factores inflacionarios genuinos, pero de todos modos su control constituye un componente de la política antiinflacionaria.

Existen dos tipos principales de factores macroeconómicos que afectan la intensidad de la transferencia de precios a salarios: los económicos y los institucionales. Los primeros se refieren básicamente a las condiciones prevalcientes en el mercado de trabajo. Se sostiene a menudo que en condiciones de alto desempleo o bien, más en general, cuando existe un superávit estructural de mano de obra, se debilita la capacidad negociadora de los trabajadores para obtener incrementos en sus remuneraciones y se debilita entonces la transferencia de los incrementos de precios a incrementos de salarios. Se trata sin duda de un principio económico general que está presente en la negociación colectiva pero su eficacia en la práctica puede ser controvertida en economías del tipo de las de la región.

Por un lado, el excedente de mano de obra (ya sea estructural o cíclico) se orienta en su manifestación hacia el segmento informal del mercado de trabajo. Sólo en periodos relativamente breves de fuerte caída del nivel de actividad, este excedente alcanza a manifestarse en el segmento formal del mercado². El efecto que discutimos tendría entonces mayor posibilidad de operar en el segmento informal que en el formal

trabajo asalariado. En consecuencia, la capacidad de los trabajadores para transferir los incrementos de precios a incrementos de salarios en el sector formal no está afectada por el excedente estructural de mano de obra del mercado de trabajo global en las economías de la región, salvo eventualmente cuando se presenta una coyuntura de recesión pronunciada.

Por otra parte, en el sector formal operan ciertos factores de índole político institucional que no sólo parecen importantes en sí mismos, sino que además restringen adicionalmente la influencia de las condiciones del mercado de trabajo sobre la transferencia de precios a salarios. Entre estos factores pueden considerarse los siguientes.

En primer lugar, se menciona en otras partes de este trabajo la existencia de ciertos comportamientos por parte de algunas grandes empresas del sector moderno que conforman lo que se denomina un mercado interno de trabajo. Este tipo de mercado —si bien propio de sólo una parte del sector formal— funciona con relativa independencia del mercado global de trabajo. En segundo lugar, es necesario considerar el poder de negociación de las organizaciones de trabajadores. Dicho poder (y en particular sus modificaciones) resulta determinante del grado en el cual los incrementos salariales pueden recuperar posiciones en la distribución del ingreso perdidas durante el proceso inflacionario. Así, en algunas economías de la región se presenciaron en la década pasada un debilitamiento de la estructura sindical que aparece asociado con una caída de los salarios reales, esto es, con incrementos de los salarios nominales que no consiguieron recuperar la erosión del poder adquisitivo. En tercer lugar, debe mencionarse la intervención estatal en materia de distribución de los ingresos.

Una manifestación particular de lo anterior es la generalización reciente en la región de un principio de indexación de los salarios. Desde el punto de vista de la transferencia de los incrementos de precios a salarios, la indexación constituye precisamente la consagración legal de dicha transferencia. Lo que interesa destacar es el carácter de automaticidad legalmente obligatoria que la indexación le otorga al incremento de los salarios. La constancia de los márgenes de ganancia que se aplican en la fijación de precios en el sector moderno³ puede ser interpretada como una indexación de los precios en relación a los salarios, que representan uno de los principales componentes del costo de producción. La indexación de los salarios en relación con los precios constituye su contrapartida y completa y agiliza la espiral precios-salarios. En tanto la indexación constituye un artificio que aumenta la eficacia del mecanismo de propagación, su costo social puede resultar elevado en términos del control de la inflación pero subsiste el interrogante si acaso ella no constituye además un artificio eficaz para proteger el nivel de vida de la población asalariada. Este es sin duda el objetivo que ha dado lugar a su introducción.

En diversas experiencias, la indexación ha sido eficaz para proteger dicho nivel de vida en condiciones de un alza persistente de los precios. Se trata de un instrumento básicamente defensivo y sin duda de importancia aunque también debe indicarse que el instrumento parece menos idóneo para asegurar una mejoría efectiva de los niveles de vida. En forma análoga, debe tenerse presente que, por lo menos en los sistemas simples de indexación (estricta proporcionalidad, baja frecuencia del ajuste, no inclusión de expectativas), se produce un efecto estadístico que no siempre se ha tenido en cuenta al introducir dicho régimen. En las economías en que se alcanza éxito en reducir la tasa de inflación, la indexación de salarios lleva a una elevación de sus niveles reales en el promedio de un período, digamos, anual. Por el contrario, en las economías que sufren una aceleración inflacionaria, la indexación resulta insuficiente para evitar la caída del

Por otra parte, existen también factores de naturaleza microeconómica que afectan la rapidez e intensidad de la transferencia de los incrementos salariales a precios. En primer lugar los asalariados tienen mayor éxito en obtener un aumento del salario nominal que les permita recuperar la capacidad adquisitiva perdida cuando los costos laborales son relativamente bajos en la empresa. Este factor ha estado operando en el sector productivo moderno de las economías de la región. Si bien puede haber diferencias sectoriales importantes, el mayor uso relativo de capital y el ejercicio de poderes monopólicos hacen que las utilidades de la gran empresa del sector moderno reciban un impacto relativamente menor al otorgarse incrementos salariales. La rentabilidad de este tipo de empresas depende más de la obtención de ganancias extraordinarias que de la compresión de sus costos laborales.

En segundo lugar, en las empresas del sector moderno tanto el nivel como la tasa de crecimiento de la productividad son elevados, lo que permite una actitud más flexible ante las presiones de incrementos de salarios. Vinculando este aspecto con el anterior, resulta un planteamiento a menudo sugerido en la región: que la estructura oligopólica de los mercados de productos a los que concurre el segmento productivo moderno permite la realización de ganancias sobrenormales que son compartidas en parte con los trabajadores del sector. Los mayores incrementos de productividad, en lugar de traducirse en menores precios relativos, incrementan el excedente del segmento formal y, en parte, financian los conocidos diferenciales salariales positivos de este sector.

Por último, debe hacerse una breve mención de la cuestión más general de las relaciones industriales. El mantenimiento de la continuidad de procesos productivos costosos y sofisticados hace objetivamente rentable que se destinen fondos a mantener un buen nivel de relaciones entre la empresa y sus trabajadores, incluyendo una actitud relativamente concesiva ante las demandas salariales.

2. Alzas autónomas

Además del componente inducido por la inflación en curso que acaba de discutirse, los incrementos salariales pueden contener un elemento autónomo. Conceptualmente, esta distinción se establece con referencia a un patrón "normal" de la distribución del ingreso (o, alternativamente, del salario real). La definición operativa de dicho patrón normal presenta por cierto numerosas complejidades que suelen resolverse en la práctica remitiéndose a la experiencia histórica. Así, un incremento del salario nominal igual a la suma del incremento verificado en los precios y en la productividad en un período inmediatamente anterior implica recomponer la distribución del ingreso en sus niveles previos y, en tal sentido, se interpreta como inducido por la espiral precios-salario. Alternativamente, si la norma de referencia es el poder adquisitivo del salario, toda alza del salario nominal que no exceda al incremento previo de los precios al consumidor debe considerarse inducida, si bien el patrón de referencia anterior (la distribución del ingreso) parece más aceptable para establecer el criterio de normalidad en el que se basa la distinción que discutimos.

Por el contrario, los incrementos del salario nominal por encima de la norma utilizada se consideran autónomos y su finalidad —que puede o no cumplirse eventualmente— es modificar la distribución preexistente del ingreso en beneficio de los asalariados, o bien conseguir una elevación del salario real.

Los incrementos salariales participan a menudo de ambas características, esto es, son en parte inducidos y en parte autónomos. La distinción entre ambos es de interés

por, al menos, dos razones. En primer lugar, cuando la tasa de inflación se mantiene en niveles elevados el orden de magnitud del incremento inducido es varias veces mayor que el del componente autónomo que puede también estar presente. Este último es además, por su propia naturaleza, de un orden de magnitud pequeño. Dadas las dificultades empíricas existentes para medir con exactitud los incrementos salariales y de precios, no resulta fácil apreciar la existencia e intensidad del componente autónomo en los incrementos salariales en las economías de la región.

En segundo lugar, el salario real y la distribución del ingreso están sujetos frecuentemente en la región a oscilaciones importantes de corto plazo así como a aceleraciones o incluso inflexiones— en su comportamiento de largo plazo. En consecuencia, un dado incremento salarial puede considerarse autónomo o inducido según sea el período de referencia que se elija para fijar la norma que los distingue. Por ejemplo, en varias economías de la región se han producido a veces procesos prolongados de caída del salario real y de la participación de los salarios en el producto. En tales condiciones, un incremento aparentemente autónomo del salario en el sentido que permitiría elevar el poder adquisitivo o la participación de los salarios con respecto a años recientes puede perfectamente ser insuficiente para recuperar posiciones alcanzadas en un período anterior, esto es, tratarse de un alza en rigor inducida desde esta perspectiva histórica más amplia.

No obstante estas dificultades de medición empírica, la distinción es importante desde el punto de vista del análisis y el diseño de políticas con respecto a la inflación. Los incrementos salariales inducidos por la elevación previa de los precios integran el mecanismo de propagación de la inflación y completan la espiral salarios-precios. Ellos no constituyen un factor inflacionario genuino, en el sentido no que carezcan de impacto inflacionario, sino que son al mismo tiempo causa y consecuencia de la elevación de los precios. Por el contrario, los incrementos salariales autónomos deben considerarse factores iniciadores de inflación en la medida en que persiguen el propósito de modificar la distribución de ingresos preexistente (o el salario real, según el caso) y por ello se vinculan en forma directa con los objetivos y la política de ingresos.

¿Qué papel han jugado los incrementos autónomos de salarios en el proceso inflacionario de la región? La pregunta no admite una respuesta única y general. Para que el incremento de los salarios nominales llegue a constituir un factor desencadenante de la inflación es crucial el papel que desempeñan la capacidad negociadora de los sindicatos y la intervención estatal así como la fase del ciclo y la estrategia de desarrollo vigente.

Así, en algunas economías se han presentado situaciones ligadas con coyunturas políticas o bien con períodos de auge económico que, en condiciones de segmentación del mercado de trabajo, han dado lugar a incrementos salariales autónomos. Existen varios ejemplos en los cuales el otorgamiento de incrementos salariales por disposición gubernamental con el objetivo de promover una redistribución progresiva del ingreso y dentro de un proceso inflacionario ya en curso, le ha agregado a este último un importante impulso adicional. En sentido opuesto, en algunos países de la región se han verificado transformaciones del poder sindical que en general aparecen asociadas a un debilitamiento de la capacidad de negociación de los trabajadores. En la misma dirección han operado las crisis económicas que se han presentado a menudo con inflación y aumentos salariales, sin que pueda atribuirseles a estos últimos un carácter de factor de iniciación de la primera. La prueba decisiva la proporciona el hecho que la distribución del ingreso se ha movido en contra del sector asalariado en el tipo de experiencia que se discute.

De la discusión de esta sección se desprende que la política antiinflacionaria debe, por una parte, tratar de controlar gradualmente el mecanismo de propagación de

precios a salarios en el cual se inscriben los incrementos salariales inducidos y, por la otra, determinar el incremento autónomo que corresponde a los objetivos de la política de ingresos y tratar que el mismo sea efectivamente alcanzado. Para discutir este último aspecto es necesario ampliar el campo de análisis incorporando otras variables intervinientes.

C. COSTOS NO LABORALES DE PRODUCCION

1. *Insumos importados y costos financieros*

Suele afirmarse incorrectamente que el impacto inflacionario de un alza del salario nominal es mayor en aquellas actividades o economías en cuya estructura de costos la participación de los salarios es mayor. Ello no es válido en general, esto es, si no se especifica el período que se tiene en mente así como otras características de la estructura de costos.

Los costos del sector productor que insume mano de obra asalariada incluyen además materias primas producidas dentro del mismo sector, insumos de otros sectores (que incluyen las importaciones de bienes intermedios) y costos financieros por préstamos obtenidos. A ello se agregan los márgenes brutos de ganancia para completar el precio del producto. El peso de estos cuatro componentes del costo de producción es normalmente distinto, ya sea entre diferentes actividades, ya sea entre el agregado de un sector y el correspondiente a otras economías. El primer impacto inflacionario del aumento de salarios es entonces diferenciado, alcanzando una magnitud mayor en aquellas actividades o economías en las cuales la participación de los costos laborales es más elevada.

Pero se trata sólo de un resultado de corto plazo. En un período relativamente breve el aumento salarial tenderá a difundirse por el conjunto del sector productor asalariado al encarecerse los insumos producidos en el mismo y las diferencias originales en el impacto del incremento salarial tenderán a reducirse. Este efecto indirecto puede verificarse en forma muy rápida o incluso virtualmente instantánea si las empresas anticipan el incremento de precios de los insumos mencionados, como puede ser habitual cuando han ajustado su comportamiento para desempeñarse en condiciones de una inflación persistente.

Por el contrario, las dos clases restantes de costos (los insumos producidos fuera del sector asalariado, incluyendo importaciones, y los financieros) no son afectados por el incremento salarial. Esto es evidente con respecto a los primeros⁵ y en cuanto a los segundos, el precio de sus servicios (la tasa de interés) se determina, ya sea por una fijación del Estado o por el mercado monetario, con independencia de los costos de producción. No es así la distinta participación de los costos laborales, sino la de los costos de producción recién mencionados lo que afecta la intensidad con la cual un dado aumento de salarios se traslada a los precios en distintas actividades o economías.

Es útil vincular estos resultados con algunos cambios recientes en el patrón de desarrollo de la región; en particular, con el aumento del grado de apertura externa y con las políticas de liberalización del sector financiero. Una mayor dependencia de insumos importados se traduce en una elevación de la participación de los costos correspondientes v. por esa vía, se debilita la onerosidad del mecanismo de propagación de salarios a

inflación internacional y la elevación del tipo de cambio) pasan a desempeñar un papel más decisivo en el proceso de alza de precios. En las economías de la región en las que la apertura externa ha sido más pronunciada, puede estimarse que los costos de insumos importados han alcanzado una proporción comparable a la de los costos laborales y, en consecuencia, una gravitación equivalente a la del impacto directo de los salarios dentro del proceso inflacionario.

En el cuadro 20 aparece información macroeconómica sobre la estructura de costos del sector industrial para algunas economías de la región. Los costos laborales (directos) representan un porcentaje relativamente bajo (por lo general, entre el diez y el 15 por ciento) del valor de producción. Sin embargo, el costo de los insumos nacionales constituye un componente significativamente elevado del costo total y, como se discutió más arriba, la parte del mismo que corresponde a insumos del propio sector industrial está sujeta en forma virtualmente automática al mecanismo de propagación de precios a salarios.

Los insumos importados presentan una participación en el costo total que es fuertemente variable entre los distintos países. Así, ellos oscilan en el cuadro 20 entre un mínimo de 4.5 por ciento para Argentina (1963) y un máximo de 20.0 por ciento para Nicaragua (1974). Por limitaciones de la información disponible, el cuadro no permite verificar la tendencia reciente sobre el aumento de la participación de estos costos mencionada más arriba, salvo en el caso de Chile que en 1977 más que duplica la participación de los insumos importados alcanzada en 1962. Nótese además en este caso que el costo de los insumos importados alcanza un peso mayor que los salarios en los costos totales, en el año indicado.

Por otra parte, los costos financieros también han aumentado su participación en forma importante en la región. Durante un período prolongado, los sectores productivos se habían beneficiado de tasas reales de interés negativas pero más recientemente se ha producido una elevación pronunciada de la tasa nominal. Ello se ha derivado de una mayor integración al mercado financiero internacional y de la aplicación de políticas de liberalización del sector financiero. Dichos costos han pasado a constituir una fracción importante de los costos totales, sobre todo en períodos de contracción económica. En efecto, de los cuatro tipos de costo considerados, los financieros son los únicos que pueden asimilarse a un costo fijo y su participación es entonces mayor en la fase descendente del ciclo. Lamentablemente, no se dispone de información macroeconómica comprensiva sobre costos financieros que permita cuantificar la incidencia efectiva de los mismos en las condiciones planteadas.

Debe recordarse que la elevación de los costos de insumos importados y financieros está afectada por la inflación externa, el tipo de cambio y la tasa de interés. Esto es, por un conjunto de variables cuyo comportamiento es en parte significativa autónomo de la inflación interna. Ellos constituyen, por lo tanto, factores genuinos de iniciación del proceso inflacionario, en el mismo nivel que los incrementos autónomos del salario. En forma similar, estos diferentes precios tienen implicancias directas sobre la distribución del ingreso entre sectores económicos y grupos sociales. Así, por ejemplo, un incremento autónomo del salario que se derive de la política de ingresos requiere tener como contrapartida una caída en alguno o algunos de los otros componentes autónomos del costo de producción. En caso contrario, los objetivos de la política de ingresos no podrían ser alcanzados y al mismo tiempo se generarían presiones inflacionarias. Ello ilustra la estrecha relación ya mencionada entre la política antiinflacionaria y la política

Cuadro 20 –ESTRUCTURA DE COSTOS DEL SECTOR INDUSTRIAL
(porcentajes)

Argentina	(1963)	(1970)
Salarios	10.0	11.9
Insumos nacionales	59.6	59.6
Insumos importados	4.5	5.4
Superávit de explotación	25.9	23.1
Brasil	(1959)	(1970)
Salarios	12.2	14.2
Insumos nacionales	53.6 ^{a/}	51.2
Insumos importados		4.3
Superávit de explotación	34.2	30.3
Colombia	(1960)	(1970)
Salarios	n.d.	14.1
Insumos nacionales	46.8	70.5 ^{a/}
Insumos importados	13.2	
Superávit de explotación	n.d.	15.4
Chile	(1962)	(1977)
Salarios	11.9	13.3
Insumos nacionales	52.4	58.0
Insumos importados	7.8	15.9
Superávit de explotación	27.9	12.8
Ecuador	(1975)	
Salarios	9.4	
Insumos nacionales	73.0 ^{a/}	
Insumos importados		
Superávit de explotación	21.8	
Guatemala	(1971)	
Salarios	15.6	
Insumos nacionales	46.7	
Insumos importados	18.8	
Superávit de explotación	18.9	
México	(1970)	(1975)
Salarios	14.7	15.2
Insumos nacionales	58.2	57.7
Insumos importados	5.2	6.1
Superávit de explotación	21.9	21.0
Nicaragua	(1974)	
Salarios	10.3	
Insumos nacionales	49.1	
Insumos importados	20.0	
Superávit de explotación	20.6	

En resumen, el margen que tiene cada economía para asegurar incrementos del salario que impliquen una redistribución progresiva del ingreso se vincula entonces con los aspectos recién discutidos de la estructura de costos y con su evolución reciente. Desde este ángulo, pueden identificarse dos tipos básicos de economía en la región. Por un lado, economías relativamente cerradas (o con un elevado grado de integración nacional de su sector productor asalariado) y con políticas no extremas de liberalización de la tasa de interés y menores niveles de endeudamiento de las empresas. Por el otro, economías relativamente abiertas (generalmente de pequeño tamaño) y con políticas financieras que han generado una alta tasa de interés y un elevado nivel de endeudamiento del sector privado. Es evidente que el mecanismo de transferencia de salarios a precios adquiere una mayor gravitación en el caso del primer tipo de economía al mismo tiempo que los incrementos autónomos de salarios tienen un menor margen para concretarse sin afectar los márgenes de ganancia (que se discuten en el numeral siguiente). En el segundo tipo, en cambio, el comportamiento de los precios externos, del tipo de cambio y de las tasas de interés pasan a jugar una función inflacionaria –en tanto factores de propagación y también de iniciación– mucho más relevante.

2. Los márgenes brutos de ganancia

Los márgenes brutos de ganancia, si bien relativamente estables en el tiempo, sufren modificaciones graduales así como fluctuaciones cíclicas que afectan la intensidad y la rapidez con las que los aumentos salariales se transfieren a los precios. La política económica, al actuar sobre dichos márgenes, puede conseguir efectos de importancia en cuanto a la distribución del ingreso y el incremento de los precios dentro del sector productor asalariado.

Una característica de los márgenes de ganancia en las economías de la región en comparación con los países industriales avanzados es que ellos son elevados. Ello se refleja en definitiva en una participación de los salarios en el ingreso que es significativamente menor que en los países centrales. Otra característica es que no obstante su relativa estabilidad, estos márgenes muestran históricamente modificaciones importantes (véase cuadro 21).

Estas diferencias han sido justificadas con el argumento que en las economías en desarrollo el ahorro de las familias y del gobierno es reducido y se requiere entonces que el ahorro de las empresas sea compensatoriamente más elevado para financiar el proceso de acumulación de capital. En sentido opuesto, se ha sostenido que una solución más eficiente consistiría en el desarrollo de un mercado de capitales que permitiera incrementar y canalizar productivamente el ahorro de las familias así como una reforma fiscal que aumentara la capacidad gubernamental para financiar la formación de capital. De modo análogo, no siempre la apropiación de un mayor excedente por parte de las empresas modernas se traduce automáticamente en una mayor formación de capital en tanto una porción importante del mismo puede filtrarse hacia formas de gasto conspicuo de las corporaciones, incluyendo elevados salarios para el personal gerencial.

En cuanto a los cambios en los márgenes de ganancia, es útil distinguir entre el comportamiento tendencial de largo plazo y las oscilaciones cíclicas. Un mayor grado de concentración en el mercado aumenta la capacidad de las empresas modernas para fijar sus precios y obtener ganancias extraordinarias vía una elevación de los márgenes. El grado de concentración ha sido creciente en la región con motivo del avance del proceso de industrialización, lo que puede dar lugar a una tendencia alcista de largo plazo en los márgenes.

Fuente: Elaboración PREALC a base de matrices de insumo-producto de cada país.

^{a/} Corresponde al total de consumo intermedio

Cuadro 21 – MARGENES DE GANANCIA EN EL SECTOR INDUSTRIAL ^{a/}
(porcentajes)

Argentina	
1963	34.9
1970	30.1
Brasil	
1959	52.0
1970	43.4
Colombia	
1960	
1970	18.3
Chile	
1962	38.5
1977	14.7
Ecuador	
1975	26.5
Guatemala	
1971	23.3
México	
1970	28.1
1975	26.6
Nicaragua	
1974	26.0

Fuente: Elaboración PREALC a base de matrices de insumo-producto de los países.

^{a/} Definidos como el superávit bruto de explotación dividido por la suma de salarios, insumos nacionales e insumos importados.

La información disponible sobre márgenes de ganancia es escasa, tanto desde un punto de vista temporal como espacial, lo que hace difícil verificar la tendencia mencionada. Sin embargo, existen algunas indicaciones indirectas derivadas de la participación declinante de los salarios en el ingreso que se ha verificado en algunos países de la región. Ello implica un aumento de los márgenes brutos de ganancia sobre los costos laborales. Si la relación entre estos últimos y los restantes costos se ha mantenido estable o, por lo menos, no ha evidenciado una fuerte alza (como parece probable), los mayores márgenes sobre costos laborales implican mayores márgenes sobre los costos totales, como puede demostrarse.

Los márgenes de ganancia pueden también mostrar variaciones de corto plazo que están asociadas con las fases del ciclo económico y en las cuales intervienen las

empírica disponible en la región. Ante esta limitación sólo es posible mencionar algunas observaciones de tipo general sobre la variación de los márgenes de ganancia en el ciclo. Suele sostenerse que la influencia de la demanda sobre los márgenes es asimétrica. En período de auge, la tendencia es que los márgenes se mantengan constantes o se eleven. En el primer caso, las empresas aprovechan la expansión de la demanda aumentando su nivel de actividad y sus ganancias totales no obstante el mantenimiento del beneficio por unidad producida. En el segundo, estos resultados se refuerzan al permitir las condiciones de mercado que suban los márgenes.

Por el contrario, frente a una demanda estancada o contraída el comportamiento de los márgenes parece ser menos previsible, en el sentido que él depende de las características de mercado y productivas de sectores particulares. En ciertos casos, los márgenes de ganancia tienden a comprimirse, debilitándose así la operatoria del mecanismo de propagación. La razón estriba en que las empresas aceptan obtener menores beneficios unitarios para no resentir adicionalmente el estado poco satisfactorio de la demanda y preservar por esa vía un cierto volumen mínimo de ganancia. Como en las mismas condiciones los incrementos salariales son resistidos por las empresas y tienden a reducirse, el efecto inflacionario general es menor. Pero en otros casos (por ejemplo, sectores que producen bienes con baja elasticidad precio) la política de las empresas puede ser la opuesta a la anterior y mantener los márgenes de ganancia como un recurso para proteger las utilidades. En situaciones de este tipo, las políticas de contracción de la demanda efectiva dejan de operar como un instrumento a veces eficaz —aunque costoso— de control de la inflación.

Por último, las expectativas tienen una influencia importante en las variaciones de los márgenes brutos de ganancia. Cuando surgen expectativas alcistas del nivel de precios, los márgenes se elevan de modo de no sólo absorber íntegramente los incrementos salariales otorgados, sino además de anticipar futuros incrementos de costos.

Desde el punto de vista de la inflación, la constancia de los márgenes de ganancia está asociada a un tipo de transferencia de los incrementos de salarios a precios que puede considerarse inducida, esto es, sin capacidad iniciadora del proceso inflacionario. Por el contrario, la elevación de los márgenes es equiparable a un factor autónomo o iniciador de la inflación. De ahí la importancia de incorporar el comportamiento de los márgenes de ganancia al análisis del proceso inflacionario y al diseño de la política correspondiente.

D. EFECTOS INDIRECTOS DEL INCREMENTO SALARIAL

1. El rango de acción de los efectos inflacionarios directos

El mecanismo de transferencia de los incrementos de salarios nominales a incrementos de precios juega un papel importante en la propagación del proceso inflacionario y puede considerarse relativamente extendido. En forma similar, los incrementos autónomos del salario pueden constituir un factor desencadenante de la inflación. Aun así, el campo directo de acción de un alza del salario está limitado en un doble sentido como se discute en este numeral.

Por un lado, en las economías de la región sólo una parte del sistema productivo está organizada en la forma de empresas que contratan trabajo asalariado. Otra parte —de importancia variable según los distintos países— está conformada por empresas unipersonales (trabajadores independientes) o bien por empresas de pequeño tamaño basadas en el trabajo de familiares no remunerados, eventualmente con una participación marginal de

con el segmento productivo formal o moderno y el segundo, con el segmento informal o tradicional. La distinción es importante porque el efecto del salario que discutimos sólo puede operar por definición en el primer segmento.

Como un primer indicador de la importancia relativa del sector moderno, puede consultarse en el cuadro 22 la participación de los asalariados en la fuerza de trabajo total. Esta participación es apreciablemente variable en la región y, para 1970, oscila entre 41.8 por ciento para Paraguay y 76.4 por ciento para Chile. Si bien en general la participación de los asalariados ha evolucionado en forma ascendente durante las últimas décadas, ésta virtualmente no excede los tres cuartos del total en ningún país de la región y se ubica alrededor y por debajo de la mitad en varios de ellos.

**Cuadro 22 – IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS ASALARIADOS
EN LA FUERZA DE TRABAJO, 1970^{a/}**
(porcentajes)

País	Total	Actividades no agrícolas
Argentina	73.9	77.8
Brasil	54.7	78.8
Colombia (1964-73)	59.1	73.9 ^{b/}
Costa Rica (1963-73)	76.1	86.1
Chile	76.4	80.6
Ecuador (1962-74)	51.7	65.6
El Salvador (1961-71)	61.3	74.3
Guatemala (1964-73)	48.3	64.6 ^{c/}
México (remunerados)	66.5	74.6
Panamá (ocupados)	51.2	80.0
Paraguay (1972)	41.8	63.4
Perú (1961-72)	50.9	70.8
Uruguay (1963-75)	72.7	77.6
Venezuela (1961-71)	64.7	76.3
Total d/	60.7	76.6

Fuente: Elaboración propia a base de censos de población compatibilizados.

a/ Los años de los censos respectivos se indican a continuación de cada país, cuando no corresponden a 1970.

b/ Colombia, DANE: *La población en Colombia 1973 (muestra de avance)* (Bogotá, DANE, 1978).

c/ Se considera la PEA y los asalariados urbanos, en lugar de no agrícolas. Guatemala, Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica y Proyecto PNUD/OIT: *Cuadros estadísticos de población y PEA, censos de 1950, 1964 y 1973* (Guatemala, Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, 1978).

d/ Los totales comprenden los países indicados, sumando los datos censales con independencia de los años a que corresponden.

Por otro lado, para que opere la transferencia de incrementos salariales a precios se requiere una condición adicional: que los precios se determinen internamente y no en el mercado internacional. Ello remite a la distinción entre bienes comercializables y bienes

determinación externos. Un alza de salarios en los sectores productores de bienes comercializables no se refleja necesariamente en una elevación de sus precios sino, *ceteris paribus*, en una contracción del margen de ganancia. Por el contrario, en los sectores productores de bienes no comercializables opera el tipo de efecto discutido en las secciones anteriores⁶.

En las economías de la región, el segmento que produce bienes no comercializables puede identificarse con el sector industrial y otras actividades urbanas modernas, lo que constituye un dato estructural importante. En efecto, si bien la mayoría de los productos industriales son comercializables y no obstante la tendencia a un mayor grado de apertura externa verificada recientemente en la región, por lo menos en el corto plazo la posibilidad de sustituir su oferta doméstica por oferta externa es relativamente baja⁷. Por otra parte, las actividades de la construcción, el comercio, el transporte y los servicios de infraestructura económica producen bienes típicamente no comercializables. Lo contrario sucede, en cambio, con el sector agropecuario y minero. La mayoría de los productos de estos dos sectores son potencialmente comercializables y constituyen además de hecho los principales bienes exportables de las economías de la región. Los precios de los productos primarios se determinan así en el mercado internacional y, dada la tasa de cambio, resulta el correspondiente precio doméstico⁸.

En resumen, para que opere el mecanismo de transferencia de salarios a precios se requiere que la forma organizativa de la producción se base en trabajo asalariado y además que las empresas produzcan bienes no comercializables. Por las consideraciones hechas precedentemente, la operación del mecanismo de propagación está limitada en las economías de la región al sector moderno urbano, ya que fuera del mismo, o bien no existe trabajo asalariado, o bien las empresas carecen de la capacidad de trasladar los incrementos de salarios a los precios.

Más arriba se mencionaron algunos datos sobre la distribución de la población ocupada entre el sector moderno y el sector no moderno. Corresponde ahora hacer una distinción más precisa entre el sector moderno urbano y el resto de la actividad productiva. Más aún, para apreciar la intensidad del impacto directo de un alza de salarios sobre la tasa global de inflación, la variable pertinente es la distribución del producto total —y no del empleo total— entre el sector moderno urbano y el resto. Estimaciones de esta participación para algunos países latinoamericanos aparecen en el cuadro 23, donde se observa una apreciable variabilidad en la participación del sector moderno urbano en el producto total. La misma oscila entre algo más de la mitad y virtualmente tres cuartos en los países considerados. Ella depende de la participación del conjunto del sector no agrícola dentro del total de la economía y de la participación del sector formal dentro del sector no agrícola. Como se observa en el cuadro 23, no obstante el reducido número de países para los que se pudo efectuar la estimación, se presentan distintas combinaciones variadas entre las dos participaciones recién mencionadas que arrojan como resultado la apreciable variabilidad indicada en la participación del sector urbano moderno dentro de la producción total.

Puede concluirse, por lo tanto, que sin perjuicio de reconocer la importancia del mecanismo de transferencia dentro del proceso inflacionario de la región, su relevancia debe ser debidamente calificada. Se trata de un mecanismo de propagación y no necesariamente de iniciación y además alcanza sólo a una parte del aparato productivo. Dicho mecanismo puede entonces dar cuenta, por lo menos en forma directa, de sólo una fracción de la tasa global de inflación y generalmente como transferencia de un proceso de elevación de precios ya en curso.

De todos modos, si se compara la situación actual en la región con la

aumentado la participación del sector urbano moderno dentro del total. En consecuencia, el mecanismo de transferencia de los incrementos salariales a precios ha pasado a adquirir mayor relevancia dentro del proceso inflacionario. Pero al mismo tiempo los procesos de industrialización han estado acompañados de un grado creciente de concentración y ello ha aumentado el rango de acción de las políticas antiinflacionarias. Al reducirse el número de empresas que controlan la mayor parte de la oferta de un sector y lideran la fijación de sus precios, aumenta la posibilidad de que el gobierno controle el mecanismo de transferencia mediante acuerdos de precios con las empresas mayores, procedimiento que ha sido utilizado recientemente en algunos países como un instrumento de la política antiinflacionaria.

Cuadro 23 – PARTICIPACION DEL SECTOR FORMAL URBANO EN EL PRODUCTO TOTAL, 1970
(porcentajes)

País	Q^{na}/Q^a	Q_F^{na}/Q^{na}	Q_F^{na}/Q
Chile	82.5	80.3 b/	66.2
El Salvador	69.2	81.6 c/	56.5
México	84.9	87.2 b/	74.1
República Dominicana	72.4	81.1 c/	58.8

Fuente: a/ CEPAL, División de Estadísticas, Cuentas Nacionales.

b/ V.E. Tokman: *The influence of the urban informal sector on economic inequality*, serie Monografías sobre empleo/15 (Santiago, PREALC, 1980), cuadro 1, pág. 6.

c/ Estimación propia a base del cuadro 4 de P.R. Souza; V.E. Tokman: *Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas*, serie Trabajos ocasionales/15 (Santiago, PREALC, 1977); CEPAL, División de Estadísticas, Cuentas Nacionales; y datos de ocupación del PREALC.

Notas: Q^{na} : producto no agrícola

Q : producto total

Q_F^{na} : producto no agrícola formal

A la clasificación de economías considerada en la parte final de la sección C.1 (en función del grado de apertura externa y el tipo de política financiera aplicada) puede agregarse ahora una dimensión adicional referida al peso del sector urbano moderno dentro del total. Ello permite intentar una tipología de las economías de la región desde el punto de vista de la política antiinflacionaria. Ella se basa en la importancia relativa dentro del índice general de precios de la producción urbana moderna y de la producción informal y en el grado de apertura externa. En el cuadro 24 aparecen esas ponderaciones para varios países de la región, notándose una alta variabilidad entre los mismos.

Un primer grupo de países comprende las economías que muestran una participación importante del sector urbano moderno y que tienen un bajo coeficiente de apertura externa. En este tipo de economía, la relación entre incrementos de salarios e incrementos de precios pasa a adquirir particular relevancia dentro de la política antiinflacionaria. Tal es el caso, entre otros, de Argentina y Brasil (véase cuadro 24) así como de México (véase cuadro 23)

En un segundo grupo de países el peso del sector informal es relativamente elevado y ello está acompañado por una participación también importante de la producción primaria en su mayor parte de exportación. En este grupo, el mecanismo de

antiinflacionaria deben orientarse hacia otros tipos de mecanismos y factores determinantes. En él se incluyen, entre otros, El Salvador y República Dominicana (véase cuadro 23)

Cuadro 24 – PONDERACIONES DE LOS INDICES DE PRECIOS AL POR MAYOR
(porcentajes)

Argentina (1960)	
Agricultura, silvicultura, pesca	26.5
No agrícola o industrial	68.7
Importación no agrícola	4.8
Brasil (enero-junio 1969)	
Productos agrícolas	30.6
Productos industriales	69.4
Chile (diciembre 1970)	
Agricultura, silvicultura, pesca	25.2
Minerales	7.1
Industrial	44.8
Productos importados	22.9
Panamá (1961)	
Agricultura	46.4
Industrial	16.1
Importación	37.5
Venezuela (1965)	
Bienes domésticos	65.7
Bienes importados	34.3

Fuente: Naciones Unidas: *Suplement to the statistical yearbook and the monthly bulletin of statistics 1977* (Nueva York, Naciones Unidas, 1979).

Por último, un tercer grupo presenta la característica distintiva de un elevado grado de apertura externa. En este grupo aparecen, entre otros, Chile, Panamá y Venezuela. La ponderación correspondiente a los bienes importados en el índice general de precios es alta (véase cuadro 24). El mecanismo de propagación precios-salarios pierde relevancia también en este caso y es sustituido por el comportamiento del tipo de cambio y la inflación internacional.

2. Precios e ingresos del sector informal

La influencia de un alza de salarios y precios en el sector urbano moderno sobre los ingresos del sector informal es diferente en distintas economías de la región, en función de la forma particular en la que ambos sectores se interrelacionan. Según sea ésta, dicha influencia puede operar por diversos canales.

El canal más importante de relacionamiento entre ambos sectores se vincula con la demanda por productos del sector informal que proviene de los ocupados en el sector formal urbano. El incremento de los salarios en este último implica una mayor demanda monetaria al sector informal. La medida en que el incremento de la demanda monetaria se traduce en una elevación de los precios del sector informal (manteniéndose estable la

niveles de demanda real depende básicamente de dos factores. Por un lado, de la rapidez con la que el sector informal sea capaz de elevar su nivel físico de producción y, por el otro, del grado de sustituibilidad entre los productos del sector formal. Así, por ejemplo, si el nivel físico de producción es relativamente rígido en el sector informal (ya sea por el tipo de producto que ofrece o por sus condiciones organizativas) y, al mismo tiempo, la elasticidad de sustitución entre los productos de ambos sectores es baja, la mayor demanda monetaria será absorbida en su mayor parte por incrementos de precios en el sector informal. La relación con los precios del sector formal se recompone a los niveles previos, el nivel de producción informal se mantiene estable y los mecanismos inflacionarios se refuerzan. El ingreso real del sector informal también se mantiene estacionario y el efecto final es, en general, de características puramente monetarias y no reales.

En el caso opuesto, si hay "capacidad ociosa" en el sector informal y/o si la elasticidad de sustitución entre los productos de uno y otro sector es elevada, la mayor demanda monetaria se hará efectiva en su mayor parte sin incrementos de precios. Los precios relativos se inclinan en perjuicio del sector informal —pero no necesariamente se deteriora su ingreso debido a la mayor demanda real— y el tipo de factor inflacionario que consideramos se debilita.

Probablemente, la mayor parte de las actividades informales del sector primario y de los servicios se ubiquen en el primer caso considerado, que implica presiones inflacionarias mayores. Lo contrario sucede con las actividades informales urbanas de la industria y el comercio, cuyo nivel físico de producción puede reaccionar más rápidamente y en las cuales la elasticidad de sustitución con productos del sector formal es aparentemente mayor.

Una segunda forma de relacionamiento entre el sector formal y el informal se verifica cuando el segundo insume bienes intermedios del primero. En este caso surgirán presiones para trasladar los mayores costos al precio de los productos del sector informal. Los alcances y la intensidad de este efecto son, sin embargo, difíciles de generalizar. Por empezar, ni el sector agrícola tradicional ni las actividades informales de servicios —que alcanzan una proporción elevada del total del sector informal en las economías de la región— insumen en forma importante bienes intermedios del sector moderno. La situación contraria puede encontrarse en las actividades informales manufactureras y del comercio. Pero aun en estos sectores que presentan un grado de integración más elevado con el sector formal vía la utilización de insumos, su forma de funcionamiento no permite que opere una transferencia automática de los mayores costos a precios. La capacidad de efectuar esta transferencia depende básicamente de las condiciones de la demanda por sus productos que enfrenten los ocupados en el sector informal. Estas condiciones están afectadas tanto por factores estructurales como cíclicos.

En períodos de auge cíclico o en condiciones de una caída secular de la tasa de subempleo los ocupados en el sector informal pueden tener más éxito en transferir al precio de sus productos el encarecimiento de los insumos. De este modo, se preservan los precios relativos preexistentes entre el sector formal y el informal. Por el contrario, en la depresión cíclica así como cuando el problema del subempleo se mantiene o agrava, no cabe esperar que opere la transferencia indicada dados los mecanismos de determinación de precios del sector informal. Los precios relativos entre ambos sectores tienden a alterarse en perjuicio del informal con el consiguiente impacto negativo sobre los niveles de ingreso real de la población subocupada.

En tercer lugar existen ciertas interacciones entre el sector formal y el informal que se plantean en el nivel del funcionamiento del mercado de trabajo. Se ha sostenido que el equilibrio del mercado de trabajo genera una cierta relación entre los ingresos reales

de ambos sectores, en particular, entre los ingresos medios del sector informal y el salario de entrada al sector formal. Esta relación es diferente según las características particulares del mercado de trabajo de cada economía pero el punto consiste en postular que la misma es estable debido a la operación de ciertos mecanismos de ajuste que interrelacionan a ambos sectores. De ser ella válida, todo incremento en el salario de entrada al sector formal estaría asociado a un incremento proporcional en el ingreso nominal medio del sector informal. Supuestamente, el incremento de este último se derivaría de una elevación del precio de los productos del sector informal ya que —si bien los modelos particulares que dan cuenta de esta interrelación son variados— en general no se postula que el ajuste se produzca vía cambios en el nivel de actividad del sector informal. De este modo, el impacto inflacionario inicial de los salarios sobre los precios en el sector moderno se difundiría rápidamente por el resto de la economía.

Por último, debe mencionarse el caso de ciertas actividades en las que coexisten unidades productivas informales con empresas modernas y en las cuales estas últimas fijan el precio del producto. En tal caso, obviamente el efecto inflacionario directo de un alza del salario nominal en las empresas modernas se transmite automáticamente al precio de los bienes producidos por el segmento informal.

En resumen, en las economías de la región el efecto de un alza de salarios en el sector moderno sobre los precios e ingresos del sector informal es bastante complejo y no permite efectuar generalizaciones sobre su signo y magnitud. Sin embargo, ello no debe interpretarse en el sentido de que estos efectos son de una importancia secundaria en el análisis del proceso inflacionario y de las condiciones de vida del estrato más pobre de la población ocupada.

3. *El tipo de cambio*

Otro precio relativo de importancia que resulta indirectamente modificado con motivo del incremento salarial y de precios en el sector urbano moderno es aquél entre el precio doméstico de los bienes comercializables y su precio internacional. El cambio en dicho precio relativo induce modificaciones de importancia en el componente externo del gasto doméstico y de la demanda agregada, sobre todo en aquellas economías de la región que aplican una política de apertura externa. Estas modificaciones son básicamente de dos tipos y en ambos casos se generan presiones que repercuten sobre el tipo de cambio.

Por un lado, el incremento de los precios asociado al incremento del salario en el sector urbano moderno, de mantenerse el tipo de cambio fijo, altera la relación entre los precios internos y los externos de los bienes importables en beneficio de los primeros. En economías relativamente abiertas —como ha sido la tendencia reciente de algunos países de la región— se genera una sustitución en el consumo y la inversión de productos domésticos por importados, la que puede manifestarse rápidamente en un incremento de las importaciones y un desequilibrio en el sector externo salvo que la política económica intervenga en forma compensatoria (como ser, imponiendo cuotas de importación, elevando tarifas o consiguiendo aumentar el flujo neto de capital externo). En ausencia de esta acción compensatoria, la presión creciente sobre las importaciones ha generado serias crisis en el balance de pagos. Ante esta situación, la elevación del tipo de cambio puede demorarse, esto es, reprimirse por algún tiempo, pero el alza de los salarios terminará por elevar el precio de la divisa.

Por el otro lado, un efecto inmediato del alza del salario monetario, con tipo de cambio fijo, es la elevación del precio del trabajo en unidades de moneda extranjera. Ello implica una pérdida de competitividad en los mercados internacionales de la producción doméstica de bienes exportables⁹. El volumen de exportaciones se reduce debido a los menores niveles de rentabilidad que las hacen inviables. Salvo que existiera inicialmente

un grado elevado de competitividad. surgirán presiones alcistas sobre el tipo de cambio orientadas a recuperar los niveles originales de rentabilidad y competitividad o bien, simplemente, para superar una crisis de balance de pagos.

En los países de la región que han aplicado políticas de tipo de cambio fijo o de rezago cambiario —generalmente derivadas de otorgar prioridad al control de la inflación, o bien de una estrategia de integración al mercado financiero internacional— estas presiones fueron reprimidas inicialmente pero el efecto sobre el balance de pagos resultó rápidamente insostenible. Los mecanismos de ajuste alternativos, como ser el otorgamiento de subsidios a las empresas exportadoras o el aumento de la eficiencia productiva, resultan o bien incongruentes con la política de tipo de cambio fijo, o bien de alcance limitado y de operación lenta. El alza inicial de los salarios termina en definitiva por propagarse al precio de la divisa.

Se trata de un mecanismo adicional de propagación de la inflación que va del salario al tipo de cambio, en parte vía el precio de los productos domésticos, y que naturalmente admite también el efecto inflacionario opuesto del tipo de cambio sobre el salario, vía la elevación de los precios domésticos de los bienes de consumo masivo (ya sean importados o con un componente de insumos importados significativo).

Este mecanismo es de importancia, en particular cuando los alimentos (el principal componente de la canasta de consumo obrero) son bienes importados o exportables, pero su alcance ha estado limitado por dos factores. Por una parte, una porción importante de la producción y la demanda consiste de bienes que no son objeto de comercio internacional. El incremento de salarios en este segmento productivo no activa el efecto inflacionario que discutimos. Por otra, los productos primarios de exportación, que constituyen la mayor parte de las ventas externas de las economías de la región, muestran en general una baja participación de salarios e insumos domésticos en su estructura de costo. La elevación del salario en estas actividades no tiene entonces mayores efectos sobre la competitividad internacional (o rentabilidad) de las mismas, salvo que el rezago cambiario sea muy pronunciado.

NOTAS

- ¹ La diferencia entre ambas tasas de crecimiento define la evolución de los salarios reales que se ha discutido en el capítulo II.
- ² Este es el caso de algunas economías de la región en la presente coyuntura recesiva.
- ³ Este tema se discute en detalle en la sección siguiente.
- ⁴ La creciente aplicación de la indexación de los salarios en la última década en la región ha permitido observar resultados de este tipo. Cf. capítulo II, sección B.
- ⁵ Esto no excluye que puedan existir efectos indirectos de los salarios sobre los precios de los insumos provenientes del sector informal o agropecuario así como los importados. Pero estos efectos no se generan a través del mecanismo de propagación que discutimos y son de magnitud difícil de predecir, como se discute en la sección siguiente.
- ⁶ La operación del mecanismo de transferencia de salarios a precios es evidente en aquellas actividades que tienen capacidad para fijar los precios de sus productos a través de la aplicación de un margen bruto de ganancia sobre sus costos primos de producción. Ello requiere que predominen ciertas formas de mercado que podemos caracterizar por brevedad como oligopólicas, por oposición a estructuras competitivas en las que las empresas que intervienen son tomadoras —y no fijadoras— de precios. Sin embargo, también en el caso de actividades no comercializables que concurren a mercados competitivos (internos) el alza salarial se transmite a los precios como consecuencia de la operatoria del mercado.
- ⁷ Salvo el caso de políticas drásticas de apertura externa —como las aplicadas recientemente en algunos países de la región— que dan lugar a una penetración de productos importados relativamente rápida. Este aspecto se discute en el numeral 3 de esta sección.
- ⁸ Aun así, subsiste en alguna medida la posibilidad que exista discriminación de precios (entre externos e internos) en los productos exportables del sector primario, pero se trata de un fenómeno limitado del que se hace abstracción en el texto.



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 B 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 entro en una situación recesiva que se fue agudizando con el paso del tiempo para alcanzar su expresion mas serna alrededor del segundo semes-

tre de 1982. En diversos foros se ha manifestado que la causa primordial de esa recesión fue la coincidencia de por una 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 ese 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 distorsionadores 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,

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 rezago 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 recurso productivo 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 operase 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 distintas según los casos: en algunos países (Chile, Honduras,

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" activo (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 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 —aun 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 rezago 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 la 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 esas 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 flujo 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 aun 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. Para 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 compresión deliberada del salario real en el caso uruguayo. Como un 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 a la 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 esperadas. 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 de 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 contracción 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 subempleo visible crecía de 5.5 a 7.7 por ciento. Con el mismo supuesto, la tasa de crecimiento de los subempleados visibles habría sido de casi 28 por ciento anual. Esencialmente, ese deterioro del mercado laboral argentino se registra a partir del 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 monetaria 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 combinado 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 de 1980 sugiere que las acciones antiinflacionarias basadas en la aplicación de enfoques que privilegian la apertura comercial y financiera termina teniendo importantes efectos negativos sobre las variables económicas y ocupacionales. Parece, en cambio, que experiencias más flexibles permiten al menos suavizar los costos del ajuste o distribuirlos de una manera más equitativa.

B. LINEAMIENTOS GENERALES PARA UNA POLÍTICA DE AJUSTE MÁS 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 enfren-

tar en forma más satisfactoria 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 externo 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 desarrollarse 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 del 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 materia 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 mayor peso

para su comprensión 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 pero parece en general factible que pueda alcanzarse en todos los casos, si bien por 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 facilitaría 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 parecer 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 relativo. 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 un 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 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 medidas 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 flexibilización 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 el 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

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 esté 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 deflacionario importante sin implicar 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 del comercio intrarregional. Como ya se indicó, éste puede constituir un instrumento adecuado para contribuir a una reactivación del 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

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 alternativa 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 podría 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 recibirían 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 tiene 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 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 emergen-

cedentes 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 la ejecución debe ser descentralizada para permitir flexibilidad en su implementación y aprovechar las estructuras administrativas preexistentes 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 administra-

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 aun 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 previsible 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 económico 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.

