

Una estrategia de acuerdo nacional

Alvaro García

La estrategia que proponemos tiene como principal objetivo reestructurar la economía para que avance por una senda de crecimiento equitativo y autosostenido. Esto requiere de un doble esfuerzo inicial: aumentar la inversión y redistribuir el ingreso. Adicionalmente, supone la necesidad de postergar parcialmente el pago de la deuda hasta el momento en que se genere un superávit estructural de comercio y, por ende, se esté en condiciones de asumir estos pagos.

La presente propuesta tiene como argumento central el aprovechamiento de un círculo virtuoso entre crecimiento y distribución del ingreso. Dicho círculo virtuoso existe porque una redistribución del ingreso incentiva más que proporcionalmente la producción de bienes de consumo básico. Al mismo tiempo, estos bienes son los que presentan los mayores encadenamientos de empleo y producción; esto es, que generan más empleo y producto total por unidad de producción y, por lo tanto, tienen un mayor efecto sobre el crecimiento y los ingresos. Son también aquellos que distribuyen en forma más equitativa el valor que producen y, por lo tanto, automáticamente generan una distribución más equitativa de los ingresos. Adicionalmente, su estructura productiva se caracteriza por albergar a una gran cantidad de pequeñas empresas que presentan características tecnológicas más adecuadas a la disponibilidad de recursos del país, y cuyo fomento tiende a producir una distribución dinámica de activos. Finalmente, son sectores que cuentan con un amplio mercado nacional y una larga experiencia de producción; por lo tanto, ofrecen las mayores posibilidades de sustitución eficiente de importaciones y ahorro de divisas.

Se trata, por lo tanto, de estimular el crecimiento de estos sectores en conjunto con aquellos que producen bienes exportables. Para tal efecto deben implementarse tres tipos de políticas. Las primeras son *políticas de carácter distributivo*, para lo que se propone la realización de un programa de emergencia social que será aplicado con posterioridad. Dicho programa tiene como misión fundamental asegurar que los grupos de menores recursos satisfagan sus necesidades básicas. Una segunda área de políticas se refiere a la inversión y trata de estimular el uso de los recursos de *inversión en la promoción del crecimiento de sistemas integrados de producción de bienes básicos y exportables*. Dichos sistemas tratan de fomentar el conjunto de la cadena productiva vinculada a la producción de un bien de consumo básico o de exportación. En esta misma

dirección podrán utilizarse los recursos que actualmente se destinan al financiamiento del endeudamiento interno. Finalmente, *debiera actuarse sobre la estructura de precios relativos*, de tal suerte que los sectores que liberan el crecimiento presenten tasas de rentabilidad relativa superiores al promedio. Esta orientación permite maximizar el crecimiento y la equidad.

Se puede apreciar que los elementos diferenciadores fundamentales de la estrategia que aquí se propugna respecto de la que propone el gobierno (ver la parte anterior de este trabajo en *CONVERGENCIA* núm. 11) se refieren a la composición que tendrá el crecimiento económico y a la forma en que se distribuirán los ingresos. En los cuadros 3 y 4, que presentan el resultado de distintas simulaciones hechas a partir de los criterios ya mencionados, se puede ver que el comportamiento de las grandes variables macroeconómicas no difiere en forma significativa de las que propone el gobierno (ver cuadro 2, en

CONVERGENCIA núm. 11). Sin embargo, existen algunas importantes deferencias en su composición. La primera se refiere a la expansión del consumo interno, que es más de dos veces más rápida que en la propuesta oficial, a pesar de que el crecimiento agregado es sólo marginalmente superior. Esto ocurre fundamentalmente por el hecho de que se supone una menor transferencia de recursos al exterior. La segunda se refiere a la composición de la inversión -dado que los niveles agregados son similares-; en esta propuesta la importancia relativa del sector manufacturero y agrícola aumenta significativamente para satisfacer las presiones de demanda que genera la redistribución. Ello permite llevar a cabo el proceso de sustitución de importaciones que se plantea. La tasa de crecimiento de las exportaciones no resulta tan alta como la postulada por el gobierno, aunque en volumen es similar, ya que no supone una revalorización del peso y un aumento en los términos de intercambio. Finalmente se supone una

El texto concluye el trabajo del autor cuya primera parte se publicó en *CONVERGENCIA* núm. 11.

Cuadro 3

TASAS DE CRECIMIENTO PROYECTADAS 1986-1990

	Proyecciones económicas	
	Tasas de Crecimiento	1990-1981
PGB	5.5	1.21
Inversión	15.1	1.42
Consumo	5.1	1.15
Consumo per-cápita	3.5	1.08
Exportaciones	4.5	1.21
Importaciones	8.0	0.669

Fuente: Simulaciones a partir del modelo de Castillo y García (1984-1985)

estructura distributiva significativamente más equitativa que la actual.

Esfuerzo factible

La primera interrogante que surge respecto de la viabilidad de esta estrategia se refiere a la capacidad que tiene la actual estructura productiva para responder al aumento en la demanda que supone la estrategia propuesta. Un análisis de la capacidad productiva existente y los efectos sobre las necesidades de crecimiento sectorial que requiere una estrategia de este tipo, indica que deberá hacerse un gran esfuerzo de inversión para que ésta sea viable. De

hecho, los sectores que experimentarán las mayores presiones de demanda - como la agricultura, la industria productora de bienes de consumo básico, los servicios públicos, y los sectores vinculados a la producción - en general son los que presentan los mayores niveles de utilización de su capacidad instalada. Por lo tanto, un requisito fundamental para el éxito de la estrategia será elevar en forma significativa el volumen de recursos destinados a la inversión. Se estima que éstos deben aumentar de un nivel actualmente equivalente a 15% del producto a uno que alcance a 22% del producto, en un período de 5 años.

La experiencia histórica indica que es altamente improbable que exista este gran aumento en la inversión, acompañado además de una reorientación del uso de los recursos de inversión, de no mediar la intervención del gobierno. Ya se señaló que una de las debilidades históricas que presenta el desarrollo nacional ha sido la falta de voluntad de inversión del sector capitalista nacional. Para asegurar el éxito de esta estrategia se propone, por lo tanto, la conformación de un Fondo Nacional de Inversión que capte la totalidad de los excedentes creados por el crecimiento; esto implica que la masa de utilidades permanecería constante, al menos durante los primeros años de implementación de la estrategia. Dichos recursos serían utilizados prioritariamente para fomentar el crecimiento de los sectores líderes. Al Estado le cabría el rol de administrar los recursos del Fondo de Inversión, pero no necesariamente mantendría la propiedad sobre los títulos de inversión. Dichos títulos podrían ser redistribuidos a capitalistas y trabajadores en forma acordada socialmente, de tal suerte que los primeros recuperen en el tiempo parte de sus esfuerzos de ahorro, y los segundos vayan adquiriendo una participación creciente en el Producto Nacional.

Una simulación hecha con el objetivo de cerrar la brecha de inversión estimó que si se considera el valor de los títulos de inversión, el ingreso de los

Cuadro 4

COMPOSICION DEL PGB SEGUN EL PROGRAMA MACROECONOMICO DE CRECIMIENTO EQUITATIVO

	1985 efectivo ^a	1985 proyección oficial	1986	1987	1988	1989	1990	TAC 1985-1990
Composición del PGB	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	5.5
Balance de bienes y servicios	6.3	3.2	5.6	4.8	4.1	3.4	2.6	—
— Exportaciones de bienes y servicios	26.4	27.9	26.2	25.5	25.6	25.5	25.2	4.5
— Importaciones de bienes y servicios	20.1	24.7	20.6	20.7	21.5	22.1	22.6	8.0
Consumo	79.7	83.7	80.0	78.9	78.5	78.3	78.0	4.5
Inversión	13.9	13.1	15.5	17.0	18.5	20.0	21.5	15.1
Ahorro geográfico	20.3	16.3	20.0	21.1	21.5	21.7	22.0	7.2
Pago neto de factores ^a	—	-11.0	-11.0	-6.1	-5.8	-5.4	-5.1	—
Ahorro nacional bruto	—	5.3	9.0	15.2	15.8	16.2	16.6	—
Ahorro externo	—	7.8	5.4	1.3	1.7	2.0	2.6	—

^a El servicio de la deuda supone una tasa de interés de 4%.

capitalistas podría crecer a un 5% anual y el de los trabajadores al 6% anual; de no contar el valor de los títulos, el ingreso de los capitalistas crecería al 1% anual y el de los trabajadores al 5,5% anual. Esto implica que es factible financiar el esfuerzo de inversión sin reducir el ingreso de ningún grupo social, pero diferenciando su ritmo de crecimiento para recuperar una estructura de distribución más equitativa.

Adicionalmente a esta modalidad de distribución dinámica de activos, el sector público debiera prestar especial atención a la promoción del crecimiento de la pequeña y mediana empresa. Así no sólo se refuerza el carácter distributivo de la estrategia, sino también se hace que sea más intensiva en la generación de empleo. Un estudio realizado indica que la tasa de crecimiento del empleo industrial puede ser entre 10 a 20 % más alta si se concentra prioritariamente en la pequeña y mediana empresa, que hoy presenta condiciones de rentabilidad relativa similares a la gran empresa.

Un primer mecanismo redistributivo que se sugiere es, entonces, la reasignación hacia la clase trabajadora de los títulos de inversión que un programa de ahorro forzoso generaría, y la promoción del crecimiento de la pequeña y mediana empresa.

Para implementar una estrategia como ésta, los pagos de la deuda externa-esto es, la transferencia neta de recursos al exterior- debiera disminuir a la mitad de lo que es actualmente. Esto es necesario que ocurra porque la distribución de los ingresos que se propone a aumentar las importaciones de bienes de consumo y de capital. Por lo tanto, es necesario lograr un acuerdo que disminuya el pago neto de recursos al exterior a la mitad, ya sea mediante una reducción de la tasa de interés a un promedio del 5% anual o, complementariamente, una reducción del capital, un aumento del volumen de crédito externo y, o una capitalización de la deuda externa en forma de inversión extranjera.

De ocurrir cualquiera de estas posibilidades es factible pagar la proporción mencionada de la deuda y reducir su volumen a un nivel equivalente al del producto del año 1990. Esto es de especial importancia si se considera que la proyección oficial respecto del pago de la deuda no es efectivamente una

solución, sino que sólo consiste en postergar el problema, ya que aumenta constantemente su volumen y participación en el producto.

Empleo y productividad

En general, los extremadamente pobres se caracterizan por tener una débil inserción en el sector formal de la economía y los pobres laboran en sectores de baja productividad y salarios. Por lo tanto, un primer mecanismo para solucionar en forma permanente el problema de la pobreza es generar un aumento en las plazas de empleo productivo. Ya se señaló que la redistribución sustituye empleos de baja por otros de mayor productividad, y además, por su efecto sobre el ritmo de crecimiento, aumenta levemente el número de empleos generados. Por lo tanto, ella beneficiará doblemente a los que están en situación de pobreza que, en gran parte, laboran en los sectores que se verán estimulados.

Esto podría alterarse con un estímulo al crecimiento de los sectores que presentan los matores encadenamientos de empleo.

Adicionalmente se puede aumentar el efecto empleo del crecimiento fomentando el crecimiento de aquellas empresas, al interior de una rama, que utilizan relativamente más mano de obra. Se ha demostrado que las empresas de menor tamaño relativo -particularmente en el sector industrial- generan más empleo por unidad de producto. Por lo tanto, un estímulo a la pequeña y mediana empresa tendría un doble impacto positivo sobre la distribución del ingreso: generaría más empleo y distribuiría más equitativamente los activos

La realización de una estrategia como la que se propone también producirá un significativo aumento en el empleo público, que debiera concentrarse en tres áreas: construcción, servicios sociales y servicios económicos. Tanto la actividad de la construcción como la provisión de servicios sociales presentan muy altos encadenamientos de empleo. La primera se caracteriza por tener altos vínculos intersectoriales y, por ende, efectos indirectos. Además, el sector construcción presenta una mínima dependencia de insumos importados, convirtiéndose en un ámbito privilegiado para propulsar el creci-

miento. Los servicios sociales, por su parte, tienen, un alto impacto directo sobre el empleo, siendo entonces un mecanismo ideal para absorber rápidamente (y a un costo relativamente bajo) a los sectores desempleados.

Estos dos sectores tienen la ventaja adicional de producir bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas. El sector servicios económicos, fundamentalmente lo que se refiere a apoyo técnico a la producción, no tiene un impacto importante sobre el nivel de empleo, pero es un mecanismo fundamental para aumentar la productividad de los sectores rezagados y, por esa vía, absorber subempleo. Ello es muy importante, ya que la estrategia se dirige fundamentalmente a aumentar las plazas de empleo productivo.

Programas de emergencia

Lo anterior se logra aumentando el ritmo de generación de empleo y, también, la productividad de los subempleados. Respecto de esto último, es clave actuar sobre el sector informal, que continuará empleando a una alta fracción de la fuerza de trabajo que no encuentra espacio en el sector moderno. Dicha acción debe considerar que un aumento en la calidad de la oferta y la productividad del sector informal se logra mediante el apoyo técnico y financiero de este sector, a través de la capacitación de los que en él laboran, organizando sistemas de compra de insumos y comercialización de los bienes y servicios que producen para reducir costos. También mediante la organización del acceso cooperativo a bienes de capital e infraestructura económica, cuya utilización presenta grandes economías de escala.

El aumento en la demanda por los bienes y servicios del sector informal y tradicional se puede lograr a través de la adquisición privilegiada del Estado de la producción de estos sectores. Se puede mejorar también significativamente el acceso de la población a los servicios informales a través de la creación de bolsas de trabajo que actúen como intermediarias entre el consumidor y los trabajadores por cuenta propia.

La ejecución de éstas y otras tareas se vería facilitada (y probablemente reduciría sus costos) si existiera una instancia coordinadora de todos los esfuerzos dirigidos a beneficiar al sector infor-

mal urbano y tradicional rural.

Nuestras estimaciones indican que, de realizarse estas medidas, la tasa de crecimiento del empleo sería aproximadamente del 4% al año, lo que es casi dos puntos superior a la que estima el gobierno. De todos modos, este crecimiento sería absolutamente insuficiente para absorber la enorme masa de desempleados y subempleados que un gobierno democrático heredaría de la experiencia militar. Por ello, las políticas de empleo que se impulsen deberán considerar programas de emergencia que complementen el efecto empleo de la estrategia que aquí se menciona. Al considerar el efecto de estos programas, nuestra propuesta permite reducir la tasa de desempleo al 6% en un año y al 5% en tres años (cuadro 5).

Salarios e inversión

Una forma complementaria de beneficiar a los grupos de menores ingresos es a través del efecto de la estrategia sobre los salarios. El efecto salario de la estrategia que se propone es más importante que el efecto empleo, dado que ésta promueve

el crecimiento de sectores que presentan un nivel de productividad promedio superior al de la economía y que, además, distribuyen en forma más equitativa el valor que producen.

Complementariamente, se debe definir una política de salarios que persiga tres objetivos simultáneos: recuperar los salarios reales y asegurar que éstos evolucionen, al menos, al mismo ritmo que la productividad del trabajo; disminuir la disparidad de salarios; y hacer posible el esfuerzo de inversión.

Para lograr estos objetivos se propone una regla de salarios que permita que la participación de los salarios en el producto alcance un nivel preestablecido, mediante un aumento en los salarios reales, de acuerdo, al menos, al aumento en la productividad media. Por sobre dicho aumento, la participación de los salarios crecería en la forma de acciones o de títulos de un Fondo de Capitalización, haciendo posible así la expansión de la inversión.

La disminución en la dispersión en la estructura de salarios monetarios se lograría mediante la determinación de aportes mayores al fondo de acumu-

lación en aquellos sectores donde el aumento en productividad sea superior al de la media. De este modo, el esfuerzo de inversión se concentraría en aquellos sectores que tienen mayor capacidad de acumulación, permitiendo así que el resto aumente sus salarios monetarios.

El aumento diferenciado de los salarios apunta a recuperar más rápidamente el salario mínimo, para que logre un nivel equivalente al necesario para satisfacer las necesidades básicas. Para tal efecto se puede estimar un monto del aumento del salario mínimo sobre la productividad media -que sería la regla básica de reajuste para el resto de los salarios- de tal suerte que, en un período de tiempo determinado, se logre el objetivo deseado.

Solidaridad y deuda externa

La creación de este Fondo de Inversión, parcialmente financiado con la recuperación de los salarios reales, no sólo permitiría financiar el esfuerzo de inversión sino que, además, tendría varios efectos positivos sobre el mercado de trabajo. El primero y más importante, es que se

Cuadro 5
EVOLUCION PROYECTADA DEL EMPLEO Y DESEMPLEO

(miles de personas)

Año	fuerza de trabajo (miles) *	Efecto empleo del crecimiento	Número de empleados en Programa de emergencia social				Número total de empleados	Tasas de desempleo
			Empleo público adicional acumulado	Empleo en construcción adicional acumulado	Programa de empleo de emergencia (% PEA)			
0	4 235.2	—	—	—	—	3 535.4	16.5	
1	4 319.9	106.1	20	56	327.0	4 044.5	6.4	
2	4 406.3	109.2	30	56	305.2	4 141.9	6.0	
3	4 494.4	112.5	40	56	288.0	4 247.2	5.5	
4	4 584.3	115.9	50	56	270.0	4 355.1	5.0	
5	4 676.0	119.4	50	56	237.7	4 442.2	5.0	

Fuente: Elaboración propia a base de información del INE y CELADE.

* La cifra del año 0 corresponde al mes de abril de 1986, según el Instituto de Estadísticas. Se supone una tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo de 2% al año de acuerdo a la información de CELADE.

* Se refiere a la cifra de abril de 1986 y no incluye a los empleados en el PEM-POJH, ya que éstos deberán ser absorbidos por los nuevos programas de empleo de emergencia. En abril de 1986 había 229.879 personas contratadas en estos programas que equivalían al 5.4% de la fuerza de trabajo

asociaría el crecimiento del ingreso de los trabajadores al crecimiento en la producción, y así estimularía el crecimiento de la productividad del trabajo. También constituiría una forma de seguro de desempleo, dado que se podría estipular que parte de los fondos captados pudieran ser desembolsados al trabajador si éste se encontrara en situación de desempleo; finalmente, estimularía la inversión, dado que el sector de empresarios se vería forzado a mantener en alto el ritmo de inversión para mantener una participación superior en la propiedad de los medios de producción.

Sin embargo, el efecto empleo y salarios de la estrategia que aquí se propone sería insuficiente para superar el problema de pobreza que afecta a más de la mitad de los chilenos en el mediano plazo. Por esta razón es que se propone la creación de un Programa de Emergencia Social (PES), cuyo financiamiento requiere de entre 6 y 4 puntos porcentuales del producto.

Esta programa se explicará en detalle a continuación, aunque desde ya conviene señalar la forma en que éste se financiaría, dado que nuevamente afectaría la distribución del ingreso. Creemos que se debería financiar a través de una recomposición del gasto público y de la creación de un Fondo de Solidaridad Social, que alcance un monto equivalente a 2,5% del producto. Dicho fondo sería financiado a través de una retroacción de la reforma tributaria, que aumentaría la recaudación fiscal en aproximadamente 2% del producto y un aumento en los impuestos directos a un número reducido de bienes suntuarios.

Al desarrollar simulaciones respecto de lo que implicaría la creación de este Fondo Social (además del Fondo de Inversión), se descubre que es factible lograr estos objetivos sin disminuir el actual nivel de ingresos del resto de la población a un ritmo promedio equivalente al 7% anual; esto, sin considerar el valor que tienen los títulos de inversión. Una estrategia como la propuesta significaría que la estructura distributiva, después de cinco años de realización del programa, sería similar a la que alcanzó en 1981, que es más inequitativa que la que existiera con anterioridad al gobierno militar.

Puede apreciarse que la ejecución de la estrategia aquí propuesta significa la creación de un fondo que se destina a la

Precio del cobre y plebiscito

Gerardo Aceituno

En lo que va de los ochenta, el país ha exhibido un modesto crecimiento, inferior al aumento de la población: el producto por persona ha disminuído en 0.8 por ciento promedio anual y además, se encuentra más inequitativamente distribuído que a comienzos de la década.

En los mismos momentos en que la economía terminaba de restablecerse de la última recesión de turno, hacia el primer trimestre de 1987 se desplegaron acciones para "enfriar" el ritmo de la recuperación que amenazaba con borrar de una plumada la meta prevista de superávit en la balanza comercial. El miniajuste no terminó con el problema de las importaciones excesivas a pesar de la disminución de la actividad económica a partir de abril de 1987, y paradójicamente contribuyó a otro: el resurgimiento de la inflación a partir de la elevación de los costos financieros.

El notable crecimiento exhibido por las exportaciones no tradicionales primero, y por la elevación del precio del cobre después, ocultó el fracaso del miniajuste y ha postergado que se transformase en "maxi".

Hacia fines del año, el país se encontraba con incertidumbres sobre el futuro y disfrutando de una accidental y singular holgura externa, representada por unos 500 millones de dólares a consecuencia del alza experimentada por el precio del metal rojo.

Las autoridades no tardaron en definir con precisión el destino de tal excedente:

- frente a un escenario económico internacional adverso, forzar las condiciones internas que permitan mantener y profundizar la dinámica exportadora de la economía chilena, a través de la disminución de aranceles y devaluación.

- frente al plebiscito, sostener un mayor nivel de actividad y empleo, junto con brindar ventajas económicas específicas a sectores medios. Disminución de la tasa de interés, relajamiento de la política monetaria, y disminuciones tributarias sobre importaciones antes consideradas de lujo (televisores a color, videos, etcetera), fueron las decisiones tomadas en esta dirección.

Y después del plebiscito, ¿qué?

La probable agudización de la restricción externa y una situación en que triunfara el "sí", permitiría y haría necesario volver al "realismo económico". Al fin y al cabo, toda farra termina con el pago de la cuenta. Por el contrario si se impusiera el "no", las actuales autoridades harían intentos desesperados por acelerar el rayado de la cancha, profundizando la privatización y transnacionalización de la economía. (X)

inversión y a la solidaridad social y posteriormente al pago de la deuda externa. Para tal efecto se propone la conformación de un Fondo para el Crecimiento Equitativo (FOCE), mecanismo central mediante el cual se implementaría la estrategia de inversión con distribución de ingresos y, en consecuencia, donde se decidiría el proceso de asignación de recursos y también quien financiaría el crecimiento. El FOCE, por lo tanto, constituiría una instancia privilegiada para

impulsar un sistema de planificación concertado y democrático que permita definir el comportamiento de las variables que afectan el nivel de ingreso de los distintos agentes: salarios reales, tasas de ganancia y tasas de impuestos, criterios de gasto público, etcétera. Dicho FOCE debiera captar una fracción creciente del producto, que ascendería de 5% a 10% y podría ser utilizado crecientemente para financiar el pago de la deuda externa.

Empleo de emergencia

El PES tiene como objetivo proporcionar empleo y un nivel de ingreso adecuado para la satisfacción de las necesidades básicas (SNB) a los grupos en situación de extrema pobreza. Además, las transferencias de ingreso que se harían generarían el shock de demanda que iniciaría el proceso de crecimiento equitativo. Para tal efecto, se propone la realización de diversos programas que tendrían el impacto de reducir la tasa de desempleo al 6,5% el primer año, para llegar a un nivel de 5% el cuarto año. Las remuneraciones en estos programas le permitirían al grupo familiar satisfacer sus necesidades básicas y serían parcialmente otorgadas en forma líquida (aproximadamente el 50% de ellas, variando según programa) y el resto en bienes y servicios (alimentación, vivienda, salud y vestuario).

La entrega de bienes y servicios tiene el doble propósito de impedir grandes presiones inflacionarias al dirigir la demanda y la de aprovechar significativas economías de escala en la provisión de estos bienes, reduciendo así el costo fiscal del programa. El PES tendría dos grandes subcomponentes: un *Programa de Empleo de Emergencia (PEE)* y un *Programa de Acción social*.

El PEE tendría tres subprogramas:

a) *Programa de Capacitación*, que contrataría a la fuerza de trabajo desempleada menor de 24 años, para entrenarla en oficios cuya demanda vaya a aumentar (probablemente vinculados a la provisión de servicios modernos), o para completar su educación básica.

Este programa buscaría aumentar el potencial de movilidad social de la juventud que vive en situación de pobreza. Además de la educación y material de estudios gratuito, los beneficiarios recibirían una remuneración equivalente al 60% del sueldo mínimo para asegurar la SNB; el 50% de éste sería otorgado en forma de alimentación y vestuario. Esta subprograma recibiría al 44% de los beneficiarios del PEE durante el año inicial.

b) *Programa de apoyo Social*, que contrataría a aquella fracción de los desempleados que no están en condiciones de trabajar una jornada completa (fundamentalmente mujeres). Los que laboraran en este programa tendrían como misión el apoyar a las organizaciones

sociales surgidas espontáneamente como parte de las estrategias de sobrevivencia de los grupos de menores recursos (postas de salud, comedores populares, guarderías infantiles, cooperativas de consumo, etcétera.) El nivel de remuneración de este programa sería equivalente al necesario para la SNB, pero correspondiente a media jornada.

c) *Programa de Empleo Productivo*, dirigido a los mayores de 24 años, que deseen trabajar jornada completa. Este programa estaría dirigido a producir infraestructura social y productiva (electricidad, caminos, alcantarillado, agua potable, áreas de esparcimiento, canales de riego, etcétera.) para los sectores de menores recursos. A su interior también se podrían desarrollar empresas que produzcan insumos o provean servicios a las actividades anteriores u otras que desarrollen los gobiernos locales. Para tal efecto se podrían dirigir las demandas de las municipalidades hacia este tipo de empresas.

En la medida que estas pequeñas empresas adquieran viabilidad económica, podrían desvincularse del programa. Las remuneraciones en este programa deberían equivaler al 100% del sueldo mínimo para la SNB. El 60% sería entregado en forma de bienes y servicios (ahorro dividido para vivienda, salud gratuita, alimentación y bono alimentario). En este programa trabajaría el 36% de los beneficiarios del PEE, fracción que se reduciría en la medida que el crecimiento del aparato productivo pueda ir absorbiendo a estos grupos.

Todos los subprogramas cumplen el triple objetivo de aumentar directamente el ingreso de sus beneficiarios e, indirectamente, el de la población en situación de pobreza a través de los bienes y servicios que producen, además de generar condiciones de movilidad social para sus beneficiarios, ya sea por la vía de la capacitación o de la generación de plantas de empleo permanente. La cuantificación de costos del PEE considera la provisión de insumos para desarrollar las tareas que se describieron. El costo total del PEE asciende a 2,36% del PGB de 1985 el primer año y se reduce sistemáticamente hasta llegar al 1,10% el quinto año.

Acción social y financiamiento

El Programa de Acción Social tendría el

doble objetivo de producir los bienes y servicios con que parcialmente se remuneraría a los empleados del PEE y de generar plazas de empleo adicional para los grupos medios.

El efecto total de estos programas expandiría el empleo público (acumulado el quinto año) en 100.000 personas. Esto permitiría recuperar parcialmente las 180.000 plazas de empleo que se perdieron entre 1973 y 1985 en ese sector que, tradicionalmente, constituyó una importante fuente de trabajo para los grupos medios. Estas plazas de empleo serían fundamentalmente generadas en un masivo programa de construcción de vivienda popular y, el resto, en la provisión de servicios sociales (salud, alimentación y educación) y económicos (fundamentalmente apoyo técnico a la pequeña y mediana empresa rural y urbana).

Finalmente, se contempla un gasto adicional en la recuperación de los niveles reales de las pensiones del sector civil, correspondientes a lo que eran a principios de la década de los años setenta. El costo total del aumento en gasto público alcanzaría a 3,1% del PGB de 1985.

El financiamiento del PES. Este provendría de dos fuentes: los ya mencionados recursos del FOCE (equivalentes a 2,5% del PGB de 1985) y reasignación del gasto público (3,5% del PGB). La reasignación del gasto público, a su vez, provendría de retrotraer los niveles de gasto en defensa a los promedios que tuvo entre 1974 y 1977 (esto ahorra un monto equivalente al 2% del PGB) y la utilización de los fondos actualmente destinados a programas de empleo de emergencia (1% del PGB). Puede apreciarse en el cuadro 6 que a partir del segundo año crecientemente se liberarían recursos (ese año equivaldrían al 1% del PGB) que, y en la medida que ya se dispondría de divisas, se podrían destinar a una transferencia neta de recursos al exterior.

Ajuste y crecimiento equitativo

El presente trabajo ha argumentado que la magnitud de las deudas internas y externas que tiene Chile hace imposible pensar en pagarlas todas simultáneamente. Ha criticado las políticas y propuestas del actual gobierno porque hacen recaer la totalidad del costo del

Cuadro 6

COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PES EXPRESADO EN PUNTOS PORCENTUALES DEL PGB DE 1985

Año	1	2	3	4	5
Costos					
— PEE	2.36	1.97	1.73	1.47	1.10
— Aumento gasto social	2.92	2.92	2.92	2.92	2.92
Salud	0.90	0.90	0.90	0.90	0.90
Educación	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
Vivienda	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50
Pensiones	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50
— Aumento remuneraciones sector público	0.70	0.30	0.10	0.10	0.00
— Total costos	5.98	5.19	4.75	4.49	4.02
Financiamiento					
— Recursos del FOCE	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50
— Reasignación gasto público	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00
Defensa	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00
Programas empleo emergencia	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
— Aumento recaudación imp. indirectos	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70
— Total financiamiento	6.20	6.20	6.20	6.20	6.20
Financiamiento- costos	0.22	1.01	1.45	1.71	2.00

Fuente: elaboración propia.

ajuste en los sectores más pobres de la población y, por lo tanto, aumentan significativamente la incidencia de la extrema pobreza en el país.

Adicionalmente, se ha planteado que la propuesta oficial adolece de una alta cuota de voluntarismo sin lograr generar

una estructura económica que pueda crecer en forma autosostenida y pueda responder a sus compromisos externos.

Consecuentemente, propone una estrategia de ajuste estructural alternativa a la del gobierno, que prioriza la consecución del objetivo de *crecimiento*

equitativo. Se afirma que esto sólo se puede lograr si dicha estrategia logra concertar un acuerdo nacional respecto de la distribución interna de los costos del ajuste y de los plazos en que las demandas de los distintos grupos serían satisfechas. Adicionalmente se requiere renegociar la deuda externa, de tal suerte que se reduzca la transferencia neta de recursos al exterior, lo que significa negociar la tasa de interés a ser pagada en forma conjunta al volumen de crédito externo requerido.

Se demuestra que si se consigue un acuerdo de estas características con la banca acreedora, el país estará en condiciones de cubrir su brecha de inversión y social sin disminuir el actual nivel de ingresos de los grupos más ricos. Esto, a su vez, lo pondría en una senda de crecimiento equitativo que crecientemente permitiría absorber productivamente a la fuerza de trabajo, y tendría un perfil distributivo más igualitario que el actual. Por último, el país empezaría a producir un superávit en su balanza comercial que le permitiría pagar su deuda externa sin tener que sacrificar el crecimiento de la economía nacional y su estabilidad política interna. 

