

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

# DESARROLLO PRODUCTIVO

Nº 17

SÍNTESIS DEL PLANTEAMIENTO DE LA CEPAL SOBRE  
LA EQUIDAD Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

Joseph Ramos

*RED DE REESTRUCTURACIÓN Y COMPETITIVIDAD*



NACIONES UNIDAS

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**SÍNTESIS DEL PLANTEAMIENTO DE LA CEPAL SOBRE  
LA EQUIDAD Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA**

**Joseph Ramos**



**Naciones Unidas**

**DIVISIÓN DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y EMPRESARIAL**

**Santiago de Chile, 1994**

LC/G.1841  
Diciembre de 1994

Esta es una síntesis del libro de la CEPAL *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril de 1992; publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5, realizada por Joseph Ramos, quien coordinó la redacción del documento original.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CEPAL  
Naciones Unidas

### Nota explicativa

*Desarrollo Productivo* es la continuación, pero con otro nombre, de la serie *Industrialización y Desarrollo Tecnológico* (IDT), en ambos casos de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. Se ha adoptado este nuevo nombre para representar más correctamente la problemática que este contendrá. En efecto, los artículos que se publicarán se agruparán en torno a al menos tres temas: i) reestructuración y competitividad; ii) empresas transnacionales e inversión extranjera; y iii) desarrollo agropecuario y rural, que en términos generales responden a la organización interna de la División (Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico, Unidad Conjunta CEPAL/UNCTAD de Empresas Transnacionales y Unidad de Desarrollo Agrícola) y a las redes de instituciones públicas y privadas vinculadas a éstas.

Esta serie está abierta a la colaboración de todos los funcionarios del sistema de la CEPAL y de las Naciones Unidas, y sobre todo a miembros de las instituciones integrantes de las redes así como a prestigiosos profesionales de América Latina y el Caribe y de fuera de la región.

Finalmente, cabe señalar que las personas a quienes les hacíamos llegar la publicación con el anterior nombre mantendrán la recepción de la "Red de reestructuración y competitividad" de la serie *Desarrollo Productivo*, pero no siempre recibirán la de los temas de las redes de empresas transnacionales e inversión extranjera y de desarrollo agropecuario y rural, cuya distribución coincide sólo parcialmente a la del antiguo IDT. Por ello, los receptores de cada una de estas redes de la serie recibirán números de esta publicación en forma variable.

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN .....	5
ÁREAS DE CONSENSO .....	6
1. Mantenición de los equilibrios macroeconómicos básicos .....	6
2. Inversión en recursos humanos .....	6
3. Generación de empleo productivo .....	7
4. Modernización tecnológica .....	7
DIFERENCIAS .....	8
1. Discrepancias en cuanto a enfoques .....	8
2. Discrepancias en cuanto a instrumentos .....	8
CONCLUSIÓN .....	18
Notas .....	18

## INTRODUCCIÓN

Después de casi una década de estancamiento y retraso social, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han realizado importantes esfuerzos en los últimos años para estabilizar y reestructurar sus economías. Éstos se han traducido en la caída de la inflación galopante, la liberalización de los mercados, la reducción de la protección excesiva, y una redefinición de los roles del sector público y privado, en la que se reconoce el papel fundamental del sector privado en el ámbito de la producción.

Sin embargo, estas reformas han tenido su costo. Y lo que es más grave aún, en la mayoría de los casos éste no ha sido compartido equitativamente, por lo que el éxito de las importantes reformas mencionadas dista de estar asegurado, e incluso la misma democracia puede llegar a peligrar ya que muchos de los avances se han logrado a expensas de la población más pobre.

Por lo tanto, el crecimiento con equidad no sólo es imperioso desde el punto de vista ético; también es políticamente indispensable. *Pero esto plantea una gran interrogante: ¿es técnicamente posible crecer con equidad?*

De hecho, en la literatura económica, al menos desde Kuznets, se suele considerar que estos objetivos son esencialmente conflictivos. Esto ha llevado a algunos a postular un enfoque secuencial en que primero se crece y posteriormente y eventualmente se redistribuye. Como la experiencia histórica ha demostrado que este efecto tarda demasiado en producirse, otros optan por sacrificar algo de crecimiento en pos de una mejor distribución de sus frutos, asignándole a la política social el papel de compensar o corregir los efectos regresivos de algunas políticas económicas. El problema que plantea este segundo enfoque es que los efectos regresivos de algunas políticas económicas son de tal magnitud que ninguna política social realista podría compensarlos.

Afortunadamente, el análisis de las experiencias de muchos países en desarrollo en la posguerra —especial, pero no exclusivamente, de algunos países asiáticos de reciente industrialización (PRI)<sup>1</sup>— demuestra que el conflicto entre crecimiento y equidad es *evitable*. Por el contrario, se observa que hay importantes áreas de complementariedad, y no sólo de conflicto, entre los objetivos de crecimiento y equidad. La primacía de los primeros depende de las políticas que se apliquen. En efecto, es posible crecer con equidad *en forma simultánea y no secuencial* siempre que se aplique *un enfoque integrado, en que se incorpore en la política económica tanto el objetivo de equidad como el de crecimiento, y que la política social otorgue prioridad no sólo a la equidad, sino también a la eficiencia*. En tal caso, las políticas económicas y sociales deben *centrarse en potenciar las complementariedades entre crecimiento y equidad así como en minimizar las áreas de posible conflicto*.

Por cierto, si bien el crecimiento con equidad es posible no es ni fácil ni automático. Por mucho consenso que haya hoy día con respecto a la importancia de la economía de mercado, consenso que comparte la CEPAL, habría que reconocer que ésta es una condición necesaria, pero no suficiente del crecimiento y menos aún del crecimiento con equidad. Si lo fuera, el ingreso per cápita de América Latina y el Caribe no equivaldría a

una quinta o una décima parte del de los países desarrollados, ni como sucede hoy en día, el 40% de su población vivirá en la pobreza, pese a que durante al menos los primeros 120 años de los 180 años de vida independiente de la región (y durante casi 450 años de los 500 años transcurridos desde su colonización) su economía se organizó en torno a la propiedad privada, al sistema de mercado, y a un estado pequeño y pasivo. Esto es lo que nos lleva a considerar que el crecimiento con equidad exige no sólo una economía de mercado, sino también una vigorosa acción pública para aprovechar al máximo las posibilidades de complementación de los dos tipos de objetivos.

## **ÁREAS DE CONSENSO**

Ha comenzado a surgir un consenso con respecto a las áreas de complementación entre crecimiento y equidad. En primer término, se reconoce que se deben evitar los desequilibrios macroeconómicos significativos. Las tres áreas restantes son la inversión en recursos humanos, la generación de empleo productivo y la modernización tecnológica.

A continuación presentamos un breve análisis de las cuatro áreas.

### **1. Mantención de los equilibrios macroeconómicos básicos**

La experiencia demuestra que las peores contracciones de los ingresos en términos absolutos y los retrocesos más drásticos se han debido a recesiones producidas por inflaciones desatadas, en que los salarios reales han caído hasta un 50% (por ejemplo, Bolivia, 1982-1984; Argentina, 1988-1990; Brasil, 1990-1991; Nicaragua, 1987-1990; Perú, 1988-1989) o a posteriores intentos inadecuados de estabilización (por ejemplo, Chile, 1974-1975; Perú, 1990-1992; Venezuela, 1989). En efecto, en los casos de inflación desatada los salarios suelen mostrar un rezago con respecto a los precios, debido a que las clases humildes disponen de menos mecanismos de defensa contra la inflación galopante. Por otra parte, en la medida en que los posteriores programas de estabilización, redunden en una baja de la producción, ya sea porque están mal diseñados o por no generar la necesaria credibilidad, el nivel de empleo se reduce, a raíz de lo cual bajan los salarios así como la participación de los trabajadores en el ingreso nacional. Por lo tanto, las medidas destinadas a evitar tales desequilibrios son un claro ejemplo de complementación entre crecimiento y equidad.

### **2. Inversión en recursos humanos**

La inversión en recursos humanos es necesaria para romper el círculo vicioso de la pobreza. Entre otras cosas, permite reducir la tasa de fecundidad de las mujeres pobres, cuyos hijos corren mayor riesgo de ser desnutridos y tienen menores posibilidades de aprovechar la educación que reciben, que por lo demás tiende a ser deficiente y, por tanto, es muy probable que terminen realizando un trabajo con muy baja productividad, lo que perpetúa el círculo vicioso de la pobreza. Para evitar que esto ocurra, hay que adoptar medidas simultáneas para reducir la fecundidad efectiva a los niveles deseados por los cónyuges y a los que son capaces de mantener responsablemente; eliminar la desnutrición mediante programas de salud materno-infantil; continuar ampliando la cobertura del sistema educacional, objetivo que se ha logrado en buena parte en América

Latina y el Caribe y, sobre todo, elevar la calidad de la educación y adecuarla en mayor medida a las necesidades de recursos humanos.

### 3. Generación de empleo productivo

El desempleo o el trabajo marginalmente productivo (subempleo) no es sólo un problema social sino que también es señal de una gran ineficiencia económica, pues supone un desaprovechamiento del potencial productivo de gran parte de los recursos humanos de un país. Más aún, además de afectar a los cesantes, el desempleo influye negativamente en los salarios por lo que también afecta a quienes están empleados. El elevado desempleo y subempleo es el factor que explica el marcado deterioro de los salarios reales en la región durante los años ochenta que, en general, fue superior a la caída del producto per cápita y la productividad. No es sorprendente, entonces, que los frutos del progreso no alcancen a las grandes mayorías, sino que se concentren en manos de unos pocos.

Por tal motivo, la CEPAL considera que el logro del pleno empleo es un excelente ejemplo de la posibilidad de crecer con equidad. El estriba en *cómo* lograrlo, dado que no se trata de cualquier tipo de pleno empleo, sino de empleo plenamente productivo. En efecto, si bastara cualquier trabajo para asegurar el pleno empleo hasta el año 2000, se podría simplemente prohibir el transporte de carga en vehículos, mas obviamente éste no sería empleo plenamente productivo. Para lograrlo no basta la adopción de políticas de emergencia, que generan empleo transitorio o de escasa productividad, también es necesario adoptar medidas específicas, como las que se mencionan más adelante.

### 4. Modernización tecnológica

La CEPAL también hace hincapié en la necesidad de que la competitividad internacional se base en un constante aumento de la productividad por medio de la modernización tecnológica. Por ello, rechaza la competitividad basada en salarios bajos o el deterioro del medio ambiente y que reporta beneficios en una sola oportunidad, por considerarla pseudo competitividad o competitividad espúrea. Un ejemplo clásico de ésta es lo que ocurrió con el imperio español que, pese al acceso que tenía a las riquezas naturales del Nuevo Mundo, quedó muy atrasado con respecto al imperio británico, cuyo progreso se basó en un avance tecnológico sistemático.

A nuestro juicio, la existencia de un porcentaje tan alto de tantos pobres en América Latina (40%) se debe en parte importante a que un gran contingente de trabajadores trabaja en empresas cuyos equipos son pocos y anticuados, por lo que tienen una productividad muy limitada y reciben salarios muy bajos. Esta situación perdurará mientras la productividad de la empresa típica de la región siga equivaliendo a un tercio o a la mitad de la productividad de la empresa típica de los países desarrollados, incluso si se toma en cuenta las diferencias en lo que respecta a escasez relativa de factores. La generación de empleos plenamente productivos implica, pues, una aceleración del proceso de difusión tecnológica.

A primera vista se podría considerar que hay un conflicto entre el avance tecnológico y el empleo, pero éste es sólo aparente. Hay muchos adelantos técnicos que permiten ahorrar mano de obra y que junto con reducir el empleo de baja productividad elevan el de alta productividad. Además, los avances tecnológicos más importantes no sólo reducen



la demanda de mano de obra poco calificada, sino que por lo general también permiten ahorrar *capital*, que es el factor más escaso. Por ejemplo, las actuales calculadoras de bolsillo, que valen diez dólares, hacen las mismas operaciones que las calculadoras electromecánicas de 20 años atrás, cuyo costo excedía de 200 dólares, y en mucho menos tiempo. El ahorro de capital que esto supone permite la generación de empleo productivo en este y otros rubros. Ejemplos similares abundan no sólo en el campo de la informática, sino también en lo que se refiere, entre otros, a las comunicaciones, el transporte aéreo y marítimo, la electrónica, la biotecnología, y el desarrollo de nuevos materiales.

Dado que el avance tecnológico puede tener variados efectos, hay que otorgar prioridad a la rápida difusión tecnológica, especialmente en sectores rezagados en los que se hace uso intensivo de mano de obra. En efecto, cuanto más lenta sea la difusión tecnológica, menores serán el crecimiento del producto y la generación de empleos de alta productividad, pues la gran mayoría de las empresas continuarán operando con una tecnología obsoleta. En cambio, cuando se acelera el proceso de difusión tecnológica, aumentan tanto el producto como los empleos de alta productividad (véase el gráfico 1).

## DIFERENCIAS

Afortunadamente, hay un amplio consenso en torno a la idea de que el crecimiento con equidad requiere mantener los equilibrios macroeconómicos básicos así como una estrategia orientada al logro de la competitividad internacional, por medio de la modernización tecnológica, la generación de pleno empleo productivo y la inversión en recursos humanos. Sin embargo, hay importantes discrepancias tanto en cuanto a los instrumentos como a los enfoques.

### 1. Discrepancias en cuanto a enfoques

Ya hemos explicado que la CEPAL rechaza la tesis del enfoque de "goteo o derrame", debido a que la experiencia histórica demuestra que el crecimiento no conduce automáticamente a la equidad, al menos no en un plazo razonable sino al cabo de muchas décadas. Tampoco concuerda con el enfoque paralelo, que le exige a la política social el logro de un objetivo prácticamente inalcanzable, es decir la compensación de efectos regresivos de numerosas políticas económicas. Por lo tanto, la CEPAL aboga por un enfoque integrado, en virtud del cual se incorporen consideraciones de equidad a las políticas económicas y de eficiencia a la política social; por ejemplo, de acuerdo con dicho enfoque es preferible evitar la cesantía por medio de una política macroeconómica y de crecimiento orientada a estabilizar los precios y al logro del pleno empleo, que otorgar subsidios de desempleo.

### 2. Discrepancias en cuanto a instrumentos

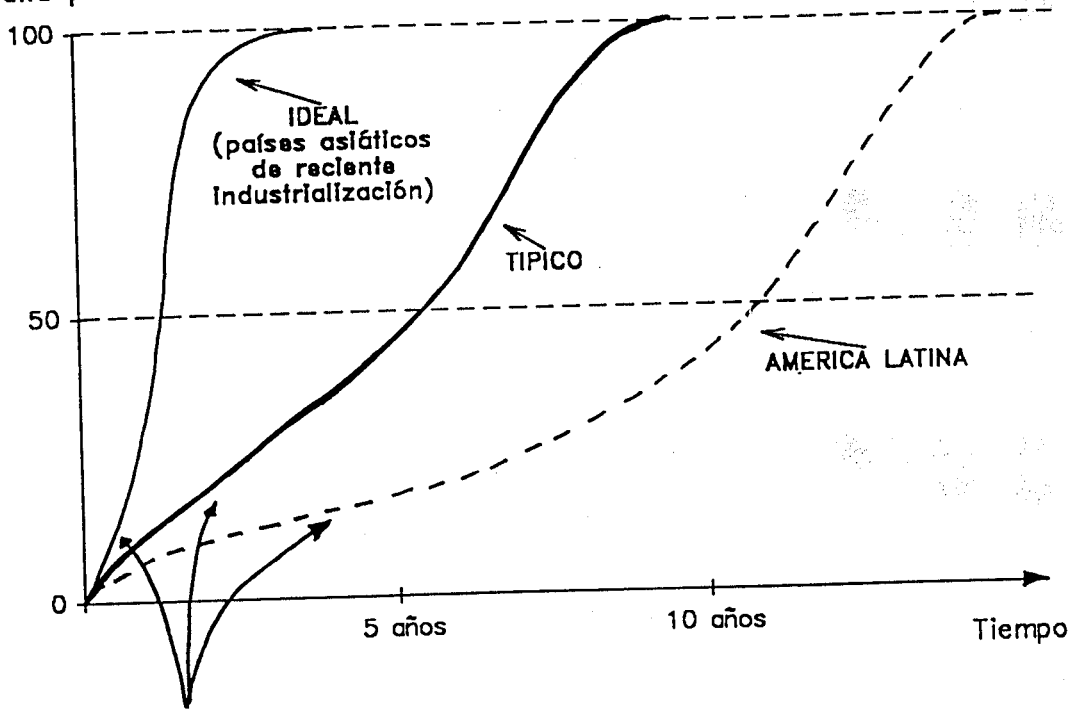
Algunos autores, por lo general neoliberales, se concentran exclusivamente en los mercados, como si éstos fueran completos y perfectos. En cambio, la CEPAL postula que también se necesitan acciones públicas vigorosas, aunque selectivas, para

superar los cuellos de botella más críticos y así evitar que el crecimiento sea lento y concentrador.

gráfico 1

### EFFECTOS DEL RITMO DE DIFUSION TECNOLÓGICA SOBRE EL CRECIMIENTO, EL EMPLEO Y LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

% Empresas que se modernizan y % de empleos de alta productividad



Etapa de concentración de ingreso y de pocos empleos de alta productividad

Prácticamente en todas las teorías ortodoxas se privilegia la liberalización de los precios, y la flexibilización y desregulación de los mercados. Según estas teorías, el subdesarrollo se debe esencialmente a la intervención gubernamental en los mercados y su postulado implícito es que el precio que rige en un mercado desregulado es necesariamente el precio "correcto" o de equilibrio. En cambio, según el enfoque neoestructural que aplica la CEPAL los mercados tienen fallas fundamentales, debido a las cuales el precio que equilibra la oferta y la demanda en un momento dado, puede no ser el precio de equilibrio de largo plazo, es decir, el que refleja la escasez real de bienes y, sobre todo, de factores. En los siete ejemplos que se resumen en el cuadro 1 se observan importantes diferencias instrumentales entre el enfoque tradicional y el neoestructural, en cuanto a los instrumentos que se pueden utilizar para fortalecer las áreas de mayor complementariedad analizadas en la sección anterior.

En *primer* lugar, todos los expertos concuerdan en que el incremento del ahorro público, o la reducción del déficit, son condiciones necesarias para mantener los equilibrios macroeconómicos dentro de márgenes tolerables. Para que el déficit disminuya hay que reducir el gasto público o elevar la recaudación. Si bien desde el punto de vista macroeconómico da lo mismo por qué vía se logra cerrar el déficit, no da lo mismo en cuanto al crecimiento y la equidad. En efecto, la reducción del gasto —la prédica ortodoxa, así como la práctica típica de la región durante los años ochenta— dificulta aún más el cumplimiento de las funciones básicas del sector público en lo que se refiere a inversión en infraestructura y en recursos humanos, ambas indispensables para un crecimiento con equidad. En vista de lo anterior, la CEPAL propone revertir esta *asimetría* a favor de la reducción del gasto y hacer hincapié en el incremento de la recaudación tributaria.

Más aún, en la medida en que la inflación es un impuesto (implícito, por cierto, pero no por eso menos real), el aumento de la recaudación tributaria para reducir el déficit fiscal y, por consiguiente, la inflación, equivale a una simple sustitución de un impuesto implícito por uno explícito, pero no eleva la carga tributaria neta efectiva. Además, la carga tributaria del sector privado de la región no es elevada; de hecho, si no se toman en cuenta los impuestos pagados por las empresas estatales, sobre todo las que se dedican a la extracción de recursos naturales, ésta asciende en promedio al 16% del PIB regional (con un máximo de 20%-22% en Chile y México), la que se compara con una de 25% en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Por lo tanto, parece haber un amplio margen para elevar la carga en la región, sobre todo en lo que se refiere a los impuestos directos, que apenas alcanzan al 3% del PIB en América Latina y el Caribe, en tanto que en los países de la OCDE equivalen al 13% y en los países asiáticos de reciente industrialización al 7%.

Hay variadas opiniones sobre los métodos más adecuados para incrementar la recaudación. En lugar de elevar las tasas marginales de tributación, que suelen ser bastante altas, la CEPAL considera más provechoso, entre otras medidas, reducir la amplia gama de exenciones tributarias, que no sólo limitan la recaudación sino que además facilitan la evasión tributaria; ampliar la base tributaria (por ejemplo, mediante la imposición de impuestos a las ganancias de capital, los dividendos, los intereses por depósitos a plazo, los arriendos, etc.), y reducir la enorme evasión tributaria actual. Esto último no es un objetivo ilusorio, dado que hay países de la región que han logrado elevar la recaudación tributaria en cuatro años hasta en 4% del PIB por medio de campañas bien concebidas contra la evasión tributaria. Dichas campañas consisten en lo siguiente: i) medidas de simplificación tributaria para reducir el número de tasas, impuestos especiales y exenciones, que en muchos casos convierten a la legislación tributaria en una maraña incomprensible (en Chile, por ejemplo, antes de la reforma tributaria de 1974,

Cuadro 1  
**EMPLEO PRODUCTIVO EQUIDAD Y CRECIMIENTO**

OBJETIVO	PROPUESTA TÍPICA	PROBLEMA ADICIONAL	PROPUESTA CEPAL	INSTRUMENTOS
Empleo productivo	Política especial de empleo de emergencia	Empleos poco productivos	Orientar política económica hacia generación de empleo productivo	Inversión en recursos humanos, ahorro, productividad de factores, amplitud de mercado y tecnología, ...
1. Ahorro público	1. Reducir gasto 2. Focalizar (hacer gastos más "progresivos")	Nivel recaudación insuficiente para inversión (infraestructura y capital humano); asimetría entre ajuste de gastos e ingresos	1. Hay margen para elevar carga tributaria (ingresos directos) 2. Hacer más progresiva la recaudación	1. Ampliar base de tributación 2. Menor evasión 3. Ciertas exenciones a IVA 4. Gravar autos, propiedades y combustible
2. Ahorro privado	Elevar tasa de interés comprimir salarios	Insuficiente impacto; redistribuye ingreso hacia ahorrantes tradicionales (ricos)	Elevar ahorro de asalariados por medio de cambios institucionales	1. Ahorro para vivienda 2. Ahorro forzoso, cerrando déficit <i>actuarial</i> y de caja de sistema previsional
3. Inversión privada en recursos humanos	Nada	Vacío no hay préstamos para educación o capacitación	Crear un mercado de capital para inversión en capital humano que supere problema de falta de garantías	Usar fondos previsionales como garantía de préstamo educacional y usar el sistema previsional para descontar pago de préstamo por planilla
4. Mayor aprovechamiento de las inversiones	Liberar tasas de interés	1. Segmentación: acceso restringido para capital de largo plazo a todas salvo empresas grandes	1. Crear instrumentos financieros idóneos a PYME	1. Fomentar el uso de leasing, fondos de garantía, fondos de capital de riesgo, segunda bolsa, tarjetas empresariales

Cuadro 1 (concl.)

OBJETIVO	PROPUESTA TIPICA	PROBLEMA ADICIONAL	PROPUESTA CEPAL	INSTRUMENTOS
5. Mejor utilización del trabajo	Desregular el mercado de trabajo	Relaciones laborales conflictivas; baja productividad; inestabilidad en el empleo	Modernizar relaciones laborales, fomentando pago de salarios según resultados (participativos) y no solo según tiempo	<ol style="list-style-type: none"> <li>Permitir convertir parte de derechos a indemnización por despido a salarios participativos</li> <li>Cobrar menor previsión para salarios participativos</li> <li>Salarios participativos para jóvenes que entran a la empresa por primera vez</li> <li>Obligar que x% de aumentos salariales sean participativos</li> </ol>
6. Ampliar mercado	Reducir aranceles; tipo de cambio alto y estable	Incentivo neutro; subprovecha plataforma industrial creada por sustitución de importaciones	Dar sesgo transitorio pro exportador	Créditos, drawback, tributación especial para exportaciones no tradicionales y pioneras; fomentar la internacionalización de empresas nacionales
7. Desarrollo tecnológico	Ignorar; es caja negra	Poca competitividad por atraso tecnológico	Incorporación y difusión de progreso técnico; competitividad sistémica	<ol style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer infraestructura tecnológica (especialmente informática y telecomunicaciones)</li> <li>Articular sistemas productivos y tecnológicos</li> <li>Fortalecer base empresarial</li> </ol>
En general	Acción pasiva (desregular)		Acción activa (promover)	

las exenciones tributarias sumaban 164 páginas de texto); ii) drásticas sanciones a la evasión; iii) manejo computarizado de la información tributaria, con referencias cruzadas; iv) exámenes a los inspectores, despido de los menos preparados para que los restantes puedan recibir un sueldo más alto; y v) despido y castigo ejemplar de los funcionarios corruptos de mayor jerarquía del servicio de impuestos internos, que de preferencia sean del partido de gobierno para que la campaña contra la corrupción funcionaria tenga mayor credibilidad.

En *segundo* lugar, todos los expertos concuerdan en que el incremento del ahorro privado y, por consiguiente, de las inversiones es fundamental para aumentar el número de empleos bien remunerados. En cambio, hay discrepancias en lo que se refiere a los instrumentos más adecuados para fomentarlo. Los analistas ortodoxos suelen proponer un aumento de las tasas de interés real para elevar el ahorro privado. La CEPAL está de acuerdo en que las tasas de interés real negativas reducen considerablemente el ahorro potencial. Sin embargo, tanto la práctica como la teoría<sup>2</sup> indican que cuando en los países menos desarrollados las tasas de interés real alcanzan un nivel levemente superior al de las tasas internacionales,<sup>3</sup> las alzas adicionales de las tasas de interés tienen escaso impacto sobre el ahorro.

Asimismo, por obvias consideraciones de la equidad, la CEPAL tampoco es partidaria de la política ortodoxa clásica destinada a elevar el ahorro mediante la reducción de los salarios, que transfiere recursos de los asalariados, cuya propensión a ahorrar es baja, a los dueños de capital, que se caracterizan por una alta propensión al ahorro. Por consiguiente, para elevar el ahorro privado la CEPAL propone la adopción de medidas de ahorro forzoso, ya sea por medio de una mayor tributación o de un mayor ahorro institucional. En ambos casos es necesaria la intervención del Estado. Por ejemplo, el alza de las tasas de cotización para la seguridad social y la postergación del pago de las pensiones a partir de una edad más acorde con las mayores esperanzas de vida elevarían el ahorro privado y permitirían hacer frente al déficit del 2% al 6% del PIB que afecta a los sistemas de seguridad social de la región.

En *tercer* lugar, tanto en términos de crecimiento como de equidad es importante no sólo elevar la inversión sino que asegurar que se asigne a las áreas más rentables. Según el criterio convencional, para aprovechar al máximo el escaso capital disponible se debe permitir la libre fluctuación de la tasa de interés. Al margen de las ventajas o desventajas que esta medida pueda tener, la CEPAL considera que la tasa de interés no puede ser el único instrumento de asignación de recursos, ya que hay importantes vacíos, imperfecciones y segmentaciones en los mercados de capital de la región, que exigen la adopción de medidas por parte del Estado, para superar las graves y costosas distorsiones en la asignación de recursos derivadas de esas deficiencias.

En efecto, los mercados de capital están muy poco desarrollados, sobre todo en lo que se refiere a fondos de largo plazo, y el acceso al capital es muy segmentado, lo que va en desmedro de la mediana y pequeña empresa; por supuesto, el acceso al capital a nivel internacional es aún más limitado. Por lo tanto, la movilidad del capital entre distintos agentes económicos, empresas, sectores y regiones se ve muy restringida; a esto contribuyen el alto costo de las transacciones (o a la impresión de que éste es muy alto), la inadecuada práctica de exigir garantías en lugar de evaluar los proyectos como base para otorgar préstamos y la preferencia de las empresas por invertir en firmas en las que tienen participación mayoritaria en sectores similares o conexos, en la misma región, etc. Esta inamovilidad del capital obliga a la mayoría de las empresas a autofinanciarse en una proporción mucho mayor que la necesaria en un mercado con perfecta movilidad de capital.<sup>4</sup> Esta escasez artificial de capital tiene repercusiones particularmente graves en la región en términos de subempleo y desempleo, puesto que reduce la productividad

de la mano de obra a un nivel mucho menor del que podría tener si el capital tuviera una perfecta movilidad o estuviera menos concentrado.

Para superar la escasez artificial de capital, la CEPAL propone que se adopten, entre otras, las siguientes medidas para fortalecer y consolidar los mercados de capital: creación de fondos de inversión en capital de riesgo o en nuevas empresas; creación de un segundo mercado de valores para empresas familiares o cerradas, con exigencias mayores que las actuales con respecto a la contabilidad y la auditoría pero menores que las impuestas a las empresas cuyas acciones se transan en la Bolsa; conversión generalizada de activos financieros en valores (*securitization*); arriendo de equipos con opción de compra y retrocesión en arriendo (*leasing*) como (*leaseback*), tanto de equipos de segunda mano como nuevos; factorización (*factoring*); imposición de la exigencia de redistribuir el 100% de las utilidades (y posiblemente incluso los fondos de amortización) y fomento de la reinversión de utilidades no sólo en la misma empresa sino en otras empresas, sea por la empresa, por los accionistas o por las instituciones financieras intermediarias; el establecimiento de un impuesto sobre las tierras y las propiedades de acuerdo con su valor de mercado.

En *cuarto* lugar, nadie duda que las inversiones en capital humano aumentan significativamente la productividad total de los factores, sobre todo de la mano de obra, por lo que elevan su demanda. Para incrementar tales inversiones se requiere un significativo esfuerzo, tanto del sector público como del sector privado. Sin embargo, no hay un mercado privado de préstamos para inversiones en capital humano, y es curioso que un hecho tan obvio e importante, haya sido ignorado en la literatura y en la política económica, con la notable excepción de Becker.<sup>5</sup> En efecto, pese a las elevadas tasas de rentabilidad privada y social de la educación general y de la capacitación y los estudios postsecundarios (típicamente superiores a 20% anual), prácticamente no se otorgan préstamos privados para inversiones en estas áreas. Si la familia o el mismo interesado no disponen de ahorros para financiar sus estudios, el trabajador queda a merced de su empresa, que tenderá a invertir en esa capacitación que eleve la productividad de la mano de obra dentro de la empresa y sólo de ella, es decir a la capacitación *específica*. Esto explica el hecho de que se invierta mucho menos de lo necesario en capacitación, a tal punto que en promedio un trabajador de la región recibe uno o dos meses de capacitación a lo largo de su vida laboral que puede llegar a ser de 40 o 50 años.

La falta de instituciones privadas que otorguen préstamos para realizar inversiones en capital humano se traduce en una inadecuada asignación de capital en la economía; se sobreinvierte excesivamente en bienes de capital físico y menos de lo necesario en capital humano, debido a lo cual el producto nacional y la productividad total de los factores se reducen, lo que incide negativamente en la productividad y la demanda de mano de obra. Ésta es una de las principales causas del subempleo y el desempleo en la región, y es un claro ejemplo de una falla del mercado que perjudica tanto la eficiencia como la equidad.

Para superar los problemas de falta de garantías y las dificultades para el cobro de los préstamos privados destinados a inversiones en capacitación y educación postsecundaria (campos en los que sería natural que se concentrara el sector privado, ya que los estudiantes son los principales beneficiarios, mientras que escasean los recursos públicos para estos fines), la CEPAL ha propuesto aprovechar el hecho de que la mayoría de los trabajadores serán *acreedores netos* del gobierno al término de su vida laboral, debido al "ahorro forzoso" que significan sus contribuciones a la seguridad social. La CEPAL propone que se utilicen los derechos a pensión como garantía de tales préstamos, tanto los que se prevee que acumulará el deudor en el futuro como los efectivamente acumulados por su aval. Una vez concluidos los estudios, se descontaría automáticamente por

planilla una cotización mayor al deudor o, en caso de mora a su aval, hasta que se cancelen la deuda y los intereses. Esta combinación de garantía adecuada y seguridad de cobro estimularía al sector privado a conceder préstamos para inversiones en capital humano.<sup>6</sup>

En *quinto* lugar, los autores ortodoxos atribuyen el desempleo fundamentalmente a rigideces en el mercado de trabajo. Por lo tanto, hacen hincapié en las medidas que facilitan los despidos, limitan la sindicalización y las huelgas, desregulan la incorporación de trabajadores a determinadas actividades, y eliminan o reducen el salario mínimo. Es indudable que los monopolios sindicales y las barreras a la incorporación pueden ser peligrosos; por ejemplo, para economías como las de nuestra región que tratan de insertarse en el mercado internacional, el control de las labores portuarias por parte de un gremio que limite el número de trabajadores podría tener un alto costo. No obstante, la concentración en las medidas mencionadas puede acentuar el carácter conflictivo de las relaciones laborales en la región. Más aún, es posible que lleve a descuidar otras inflexibilidades, que pueden llegar a ser mucho más importantes, derivadas de la práctica tradicional de pagar salarios fijos, que no vinculan el ingreso de los trabajadores al desempeño de la empresa, lo que limita notablemente el incremento potencial de la productividad, y obligan a recurrir al despido como único método práctico para hacer frente a las recesiones.

Por consiguiente, la CEPAL aboga por un sistema de salarios flexibles (participativos), como el aplicado en Japón, Corea y Taiwán, en el que una porción significativa del ingreso del conjunto de los trabajadores se vincula al desempeño de la empresa, lo que eleva la productividad, y permite una mayor cooperación y reduce los conflictos dentro de la empresa. Asimismo, los salarios variables favorecen un mayor nivel de empleo, lo que tal vez sea aún más importante para la región dado sus altos niveles de subempleo y desempleo. En efecto, mientras las empresas que pagan salarios fijos suelen responder a una caída de la demanda de su producto con una reducción de sus niveles de producción y empleo, la empresa que paga salarios participativos tenderá a bajar sus precios para mantener los niveles de ventas y producción y, por ende, de empleo, pues sabe que la baja de sus precios e ingresos se reflejará automáticamente en una menor masa salarial. Esto no es sólo un concepto teórico, sino que también contribuye a explicar las buenas relaciones laborales, la alta productividad y el bajo desempleo existente en el Japón.

A continuación se enumeran algunas de las medidas que se pueden adoptar para facilitar el uso de salarios participativos: i) en vista de que habrá menor desempleo, autorizar la conversión voluntaria de parte de los derechos de indemnización en caso de despido contemplados en la legislación laboral de la mayoría de los países de la región a un determinado porcentaje del ingreso que varía en función del desempeño de la empresa; ii) dado que los trabajadores jóvenes son los más perjudicados por la práctica actual de despedir al último en llegar, establecer un salario mínimo fijo inferior al actual para que, por ejemplo, un 20% o 25% del ingreso del trabajador en un año normal provenga de un ingreso que varíe de acuerdo con el desempeño de la empresa; iii) dado que el uso general de salarios participativos genera una externalidad positiva para la economía al aproximar el producto y el empleo al nivel de pleno empleo, deducir un porcentaje menor, para fines previsionales, del componente del ingreso del trabajador correspondiente a ingresos variables, y iv) más agresivamente, y también debido a la externalidad que suponen, estipular a que los reajustes reales (superiores a la inflación pasada) correspondan exclusivamente a cierto porcentaje del ingreso derivado del desempeño de la empresa hasta que el porcentaje de salarios variables alcance el nivel deseado, por ejemplo el 20% o el 25% del ingreso del trabajador en un año normal.



En sexto lugar, no se gana nada con producir más si no se puede vender. La generación de empleos productivos requiere de la inserción de nuestros productos en mercados dinámicos de alto poder adquisitivo. En efecto, los mercados pequeños como los existentes en la región con la excepción de Brasil y México, limitan tanto la eficiencia como la equidad, lo primero por no permitir economías de escala ni gozar de las ventajas de la especialización y lo segundo porque frenan la expansión del empleo. Por lo tanto, es imprescindible la inserción internacional de la región.

Algunos autores estiman que siempre debería haber sido así. La CEPAL, en cambio, considera que la industrialización por medio de la sustitución de importaciones tenía sentido como una *primera etapa* de desarrollo, en que las empresas tenían que aprender a *producir*. Además, en la práctica la industrialización orientada hacia el exterior no era factible, ni en los años treinta, debido a la gran depresión, ni en los años cuarenta a causa de la guerra, ni en los años cincuenta debido a la reconstrucción europea. Sin embargo, ya hace tiempo que se hizo necesario pasar a la *siguiente etapa*, la de exportación de productos no tradicionales, en particular de artículos manufacturados, para aprovechar mejor la estructura industrial creada gracias a la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones.

Por lo tanto, por la razón que sea, actualmente no se cuestiona la importancia de la inserción internacional, aunque hay discrepancias con respecto a cómo lograrla. Según la propuesta ortodoxa, para estimular las exportaciones hay que bajar los aranceles y mantener un tipo de cambio alto. Ambas medidas son indudablemente necesarias, pero la CEPAL considera que no basta con utilizar instrumentos neutrales para lograr una rápida y eficaz inserción internacional y así aprovechar mejor la estructura productiva generada en la etapa de sustitución de importaciones. Por el contrario, afirma que la industria naciente en la región ya no está en la producción, sino que lo verdaderamente difícil es la inserción en los mercados internacionales. Por ello, la CEPAL propone sesgar la política económica *transitoriamente* a favor de las exportaciones no tradicionales (véase el gráfico 2). Si bien la CEPAL concuerda con la ortodoxia en la importancia de una orientación hacia afuera en esta etapa de desarrollo, fiel a su tradición y, a diferencia de la ortodoxia, aboga por una promoción *activa*, aunque selectiva y transitoria, a favor de las exportaciones no tradicionales y la apertura de nuevos mercados. En efecto, las primeras empresas en colocar exportaciones nuevas en los mercados externos, así como las primeras en abrir *nuevos* mercados para exportaciones tradicionales, son innovadoras "schumpeterianas", cuyas iniciativas e innovaciones merecen incentivos especiales transitorios, similares a las patentes que se les otorgan a quienes desarrollan nuevas tecnologías. Esto permitirá aprovechar mejor la estructura industrial existente y asegurará un mercado amplio y creciente, condición indispensable para generar un crecimiento sólido y sostenido tanto del producto como del empleo y de los salarios reales. Por lo tanto, así como en el pasado el instrumento más adecuado para sustituir importaciones fue el arancel protector, en la actualidad los instrumentos más idóneos son los que fomentan las exportaciones, por ejemplo, los subsidios transitorios, los reintegros especiales y los créditos a tasas de interés internacionales.

Por último, y en *séptimo* lugar, los economistas ortodoxos descuidan por completo las nuevas medidas a las exportaciones o la apertura de mercados nuevos destinados a fomentar la difusión y el desarrollo de tecnologías. El hecho de que dichas medidas sean de carácter más bien cualitativo e institucional no reduce su importancia; en realidad, éstas son el factor clave del desarrollo de las naciones. Entre otras, cabe mencionar el desarrollo de una infraestructura científica y tecnológica y su estrecha vinculación al sistema productivo; el estímulo de la difusión tecnológica y de métodos organizacionales modernos mediante el cofinanciamiento selectivo de consultorías y cursos de capacitación

sobre administración empresarial; y el desarrollo de servicios de extensión industrial, tanto hacia las empresas así como al revés, organizando visitas de inspección a fábricas de "mejor práctica" en el exterior.

Gráfico 2

## ORIENTACION DEL DESARROLLO

		HACIA AFUERA	HACIA ADENTRO
ROL DEL ESTADO	PASIVO	ORTODOXO	
	ACTIVO	CEPAL FUTURO	CEPAL PASADO

Fuente: CEPAL.

## CONCLUSIÓN

En síntesis, el crecimiento con equidad no sólo es éticamente deseable, sino también técnicamente posible. La superación de la pobreza exige la generación de buenos empleos permanentes, de alta y creciente productividad, es decir, de una política destinada a modernizar la empresa y elevar su productividad y la de su entorno. Para lograr estos objetivos, la CEPAL considera que no bastan las medidas de liberalización y desregulación que constituyen la esencia de la propuesta tradicional, como si los mercados fueran perfectos. Más bien aboga, de acuerdo a la tradición neoestructuralista, por instrumentos más activos que permitan superar los obstáculos críticos en los mercados claves (de capital físico y humano, trabajo, tecnología y divisas), el grado de activismo condicionado a la capacidad real de actuar del Estado, y de actuar en forma eficiente.<sup>7</sup>

## Notas

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, G. Fields, "Poverty changes in the developing countries", documento presentado al taller internacional sobre seguimiento de la pobreza en la agencias internacionales, organizado por el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y celebrado del 11 al 23 de septiembre de 1991 en Santiago de Chile. En el análisis de 70 casos de procesos de crecimiento en países en desarrollo en el período de la posguerra, se llegó a la conclusión de que en la mitad de ellos el crecimiento se dio paralelamente a un deterioro de la distribución del ingreso, lo que coincide con la hipótesis de Kuznets; en los demás casos, la distribución del ingreso mejoró o al menos se mantuvo invariable. Por lo tanto, estos dos objetivos no se excluyen mutuamente, como postulan las teorías tradicionales.

<sup>2</sup> El alza de las tasas de interés tiene un efecto de sustitución positivo, debido a que induce a postergar el consumo en lugar de consumir en el presente, pero también tiene un efecto negativo con respecto al ingreso. De hecho, cuando las tasas de interés suben, el ingreso proveniente del ahorro aumenta, lo que puede reducir la necesidad de esforzarse por ahorrar. Este efecto negativo reduce e incluso puede anular el efecto de sustitución, lo que, a su vez, puede limitar el incremento del ahorro ante el aumento de las tasas de interés.

<sup>3</sup> Las tasas de interés real de los países menos desarrollados tienden a ser más altas que las internacionales, debido a que su economía suele estar sujeta a una mayor inestabilidad macroeconómica y política y, por lo tanto, el ahorro entraña un mayor riesgo.

<sup>4</sup> En rigor, la concentración de la riqueza y la inmovilidad de capital no son los únicos factores determinantes de la adopción de técnicas que suponen un alto coeficiente de capital. También se debe tomar en consideración que la capacidad empresarial de quienes disponen de un gran volumen de capital no es absolutamente elástica, por lo que prefieren utilizar técnicas que suponen un uso intensivo de capital y que permitan ahorrar mano de obra. De hecho, el empleo de tecnologías que impliquen un uso intensivo de mano de obra y absorban todo el capital de una empresa también exige una estructura administrativa extensa y compleja, que normalmente supera la capacidad empresarial y, además, puede diluir el poder y control del empresario.

<sup>5</sup> Ya en su obra clásica, *Human Capital* (Nueva York, Columbia University Press, 1964), Becker se refería a las consecuencias negativas de la virtual ausencia de un mercado de préstamos para inversiones en capital humano. Sin embargo, la gran mayoría de los analistas no ha prestado atención al estudio de este mercado, tal vez por tratarse de algo inexistente.

<sup>6</sup> En tal caso, se trata de que el ahorro forzoso del trabajador no sólo le reporte beneficios en el futuro, cuando jubile, sino también en el presente. Esto será posible en la medida en que pueda utilizar como garantía las cotizaciones personales o de su aval, y siempre que la ley autorice las operaciones de este tipo, que actualmente están prohibidas.

<sup>7</sup> Las medidas mencionadas no constituyen un conjunto mínimo o máximo de acciones necesarias. Simplemente son un ejemplo de medidas que pueden adoptarse para superar los obstáculos existentes en los mercados, en caso de que éstos constituyan un grave problema crítico y siempre que el Estado tenga la capacidad institucional necesaria para abordarlo, sin dejar de desempeñar sus funciones fundamentales, entre otras la mantención de los equilibrios macroeconómicos, la realización de inversiones sociales y en infraestructura, y la provisión de un mínimo de seguridad social.