

**estrategias
alternativas
de
desarrollo
en américa
del sur**

FLACSO - Biblioteca

980
E88...

REG.	17362
CUT.	15259
BIBLIOTECA - FLACSO	

D.L. No. 4-1-511-87

IMPRESO EN  CASILLA 20436
LA PAZ, BOLIVIA TELÉFONO 562049
JUAN DE LA RIVA Nº 1435

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia



INDICE

	Pág.
INTRODUCCION Y AGRADECIMIENTOS	7
PRESENTACION	9
MARCO EXTERNO, ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y AJUSTE ESTRUCTURAL Oswaldo Rosales (ILPES)	15
AJUSTE ESTRUCTURAL CON EQUIDAD: PROPUESTA DE POLITICA Alvaro García (PREALC)	63
SEGURIDAD ALIMENTARIA, CAMPESINADO Y AGROINDUSTRIA Alexander Schejtman (CEPAL/FAO)	105
EL ROL DEL ESTADO EN LA NUEVA ECONOMIA VENEZOLANA Gerver Torres (COPRE)	149
BOLIVIA: OPCIONES DE INSERCIÓN COMERCIAL EXTERNA Y DE POLITICA INDUSTRIAL ALTERNATIVA Horst Grebe (FLACSO - Bolivia)	203
EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS: DESAFIOS, OPCIONES Y ACTORES Alberto Couriel (Ex-CINVE-Uruguay)	231
LA ESTRATEGIA ECONOMICA DE PERU César Ferrari (Perú)	269

AJUSTE ESTRUCTURAL CON EQUIDAD: PROPUESTA DE POLITICA

Alvaro García (PREALC)

1. Introducción: las características del desajuste estructural

Varios estudios han planteado que la actual crisis económica encuentra su origen en los desajustes estructurales del estilo de desarrollo implementado en la región (véase CEPAL, 1985 y PREALC, 1986). No pretenderemos repetir estos análisis pero sí rescatar de ellos la noción de que los problemas que enfrenta la región tienen un antecedente histórico y sus orígenes y efectos son externos e internos.

El **desajuste externo** resulta del secular déficit comercial de la región. Este, a su vez, tiene su origen en la modalidad de especialización económica de la región: exporta productos primarios que pierden mercados (producto de la política de autosuficiencia de los países desarrollados) y/o caen sus términos de intercambio, con la consecuente disminución en el superávit comercial del intercambio de este tipo de bienes. A la vez, no se ha superado el déficit en el comercio de manufacturas. La suma de estos efectos generó un creciente déficit comercial que tuvo como contrapartida la deuda externa que empieza a contraer la región desde mediados de los sesenta. Durante los ochenta, producto del aumento en las tasas de interés y la incapacidad para seguir endeudándose, la mayoría de los países debieron hacer ajustes recesivos para disminuir la demanda por importaciones. Resta, por lo tanto, la tarea de adecuar estructuralmente las economías de la región para que su crecimiento sea autosostenido.

El **desajuste interno** se manifiesta en las altas y persistentes tasas de des y subempleo que, a su vez, explican la incapacidad de una gran proporción de la población para satisfacer sus necesidades básicas. Este desajuste interno se

produce por el débil proceso de acumulación (en relación al ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo) y el carácter concentrado del proceso técnico y la distribución del capital y los ingresos. El ajuste recesivo, implementado a principios de los ochenta, ha agudizado la, así llamada, deuda social al comprimir los salarios más que proporcionalmente, aumentar el desempleo y, en la mayoría de los casos, reducir el gasto social. El desajuste interno tiene, a su vez, un correlato político que se manifiesta en la inestabilidad que genera la marginación de una alta proporción de la población o, alternativamente, en la existencia de gobiernos autoritarios que reprimen el conflicto social que esta situación genera. Por esto, se ha planteado que la superación del problema social constituye un requisito para la permanencia estable de la democracia.

La crisis económica ha afectado a los países en distintas formas e intensidad y, sobre todo, la magnitud de los problemas estructurales que éstos ya tenían, difiere en forma significativa. Sin embargo, el esfuerzo que todos los países de la región deben hacer para enfrentar estructuralmente los problemas que quedaron de manifiesto en la actual crisis es de tal magnitud que su superación requiere realizar cambios que afectan las relaciones económicas y de poder existentes. Para tal efecto es necesario lograr un amplio compromiso social que asegure la capacidad política para implementar dichos cambios. Por lo tanto, un documento como esto sólo puede sugerir las consideraciones generales que debe tener en cuenta el proceso de concertación social que sancione la estrategia de desarrollo a ser implementada. Además se puede avanzar en la definición del tipo de políticas que permitiría conciliar el crecimiento con la equidad y el pago de los compromisos externos. Esto último es de medular importancia ya que permite que todos los grupos sociales vean la posibilidad de lograr sus aspiraciones. Dicha posibilidad es lo que compromete a la población con el proyecto y, por lo tanto, constituye la verdadera fuerza dinámica que hace viable la consecución de las metas planteadas.

2. El desafío del ajuste estructural con equidad

Un orden de magnitud del desafío que implica enfrentar la solución de los problemas estructurales de las economías de la región puede lograrse a través de una estimación de las brechas o deudas que estos países tienen. Para tal efecto, se han definido tres deudas: la externa, la de inversión o crecimiento y la social. La **deuda externa** corresponde a la cantidad de recursos que se requiere para cerrar la brecha comercial y/o para pagar la deuda externa. La **deuda de crecimiento o inversión** se refiere a la cantidad de recursos que se requiere para financiar una acumulación coherente con el logro del ritmo promedio de crecimiento deseado. Para efecto de nuestras estimaciones la meta se hizo equivalente a la tasa media de crecimiento de América Latina en el período 1970-1985 (5.3% anual). La **deuda social** se estimó de dos formas: la cantidad de recursos que se requiere para cerrar la brecha de pobreza y la pérdida en la participación relativa de los salarios en el producto durante la actual crisis respecto del punto más equitativo que se logró en el pasado. Como es de esperar, la deuda social resulta mayor si se trata de solucionar el problema de pobreza que si tan sólo se desea recuperar la participación de los salarios en el producto. Ya que la primera estimación se refiere al stock acumulado de problemas sociales, mientras que la segunda da cuenta del carácter inequitativo que puede haber tenido el financiamiento del ajuste a la actual crisis. Por lo tanto, esta última medida puede considerarse como el esfuerzo mínimo que se puede hacer para avanzar en la solución del problema social.

En el cuadro 1 se resume la estimación de la magnitud de estas brechas expresadas como puntos de por ciento del PGB. En el anexo se presenta la metodología y las fuentes de información que se utilizaron para hacer estas estimaciones. Se puede apreciar que la magnitud y la incidencia relativa de las distintas deudas difiere significativamente entre los países de la región. De hecho, la suma de estas brechas fluctúa entre 10 y 30% del producto.

Debe aclararse que estas brechas no son directamente sumables ya que el pago de algunas requiere divisas y el de otras, moneda nacional. Además, en el mediano y largo plazo parte de estas "deudas" se pagan en forma simultánea. Por ejemplo, un aumento en la inversión, si se asigna adecuadamente, puede levantar la restricción externa al generar o ahorrar divisas; adicionalmente disminuye la brecha de pobreza al generar nuevas plazas de empleo productivo. Por otra parte, el cierre de la brecha de pobreza constituye una inversión en capital humano que, como múltiples estudios lo han demostrado, tiene una incidencia directa en la productividad del trabajo, lo que permite aumentar el producto con una tasa de inversión relativamente menor. Por lo tanto, en términos dinámicos la brecha total es menor a la que se enfrenta en el corto plazo; sobre todo si se diseñan paquetes de política que busquen la complementación de las acciones encaminadas a solucionar los distintos problemas. Por esto un esfuerzo central de todo proceso de ajuste estructural debe ser el que sea integrado; esto es que dé cuenta de las interrelaciones que existen entre las políticas económicas y de éstas con las sociales.

3. Necesidad de un ajuste expansivo y concertado para absorber los déficit

Dada la heterogeneidad que presentan las situaciones nacionales y las enormes diferencias en la capacidad institucional y política de los países para implementar políticas de ajuste estructural de la magnitud que las cifras presentadas sugieren, resulta imposible pensar en el diseño de un modelo único de ajuste estructural. Por el contrario, el énfasis se debe poner en la necesidad de lograr un acuerdo social en torno a las modalidades y ritmos de implementación de las medidas necesarias. Lo que probablemente llevará al diseño de múltiples modalidades de ajuste, cada una coherente con las posibilidades y necesidades de cada país. A pesar de las diferencias entre los países hay ciertos elementos comunes que permitirían identificar áreas de preocupación prioritaria para el diseño de políticas y el logro de acuerdos sociales.

La primera área se refiere precisamente a la necesidad de dar cuenta de los conflictos que el proceso de ajuste generará y, por lo tanto, de **contar con un mecanismo institucional de concertación social** adecuado para superarlos. En la totalidad de los países la suma de las tres deudas representa una alta proporción del producto y, en promedio, un 40% del ingreso de los grupos más ricos que debieran financiar el ajuste con equidad. Por lo tanto, resulta ilusorio pensar que se podrá hacer un esfuerzo de ahorro interno coherente con el cierre simultáneo de todas las brechas. Esto significa que se deberá negociar el ritmo relativo de consecución de las distintas metas internas y de pago de la deuda externa, lo que, a su vez, supone reconocer que el ajuste implicará costos para todas las partes envueltas. Estos costos se manifestarán en: el ritmo de solución de los problemas sociales, el ritmo de creación de empleos productivos, el ritmo de recuperación/crecimiento de los salarios, la compresión o lento crecimiento en el consumo de los grupos de más altos ingresos y la postergación, parcial o total, del pago de la deuda externa. Estos costos -que se sentirán en el corto plazo- son necesarios para lograr los objetivos de mediano plazo -cerrar estructuralmente la brecha externa, dinamizar la creación de empleos productivos, aumentar la cantidad y calidad de activos de los grupos pobres, etc.-, en un marco de estabilidad de precios. Por lo tanto, la negociación es indispensable para lograr un compromiso social que asegure la estabilidad y permanencia de las políticas necesarias para producir las modificaciones estructurales.

Un segundo elemento común, que presenta la mayoría de los países de la región, es que cubrir **la deuda de crecimiento o inversión es la que requiere de un mayor volumen de recursos**. Al respecto, debe recordarse que para estimar la brecha de inversión se supuso que se deseaba lograr la tasa de crecimiento promedio de la región y que se mantenía la actual eficiencia de la inversión (véase cuadro 2). Esto explica porqué la brecha de inversión difiere tan significativamente entre países, ya que tanto la productividad de la inversión como la diferencia entre la actual tasa de crecimiento y la deseada, cambia entre los países. Por ejemplo,

Paraguay ha crecido a una tasa superior a la del promedio de la región, por lo tanto, su brecha de inversión aparece con un signo negativo. Lo contrario ocurre en los países de más lento crecimiento como son Chile y Perú. En este último país, al igual que en Costa Rica, Bolivia y México, además la eficiencia de la inversión ha sido extraordinariamente baja; por lo que presenta una razón marginal capital/producto significativamente mayor al promedio latinoamericano. Es probable que esto se pueda corregir en el futuro, lo que implicaría que con una tasa de inversión menor se puede financiar el mismo ritmo de crecimiento. Esto último señala la necesidad de no tan sólo preocuparse de aumentar el volumen de inversión sino también de su calidad en términos de la consecución de los objetivos estratégicos.

Un tercer elemento común, que se deriva del anterior, es la **necesidad de producir un ajuste expansivo**. El carácter expansivo es necesario para generar los recursos que implica enfrentar las dos dimensiones del desajuste estructural y también para readecuar la estructura productiva de tal suerte que su crecimiento resulte más autosostenido y equitativo. El diseño de un modelo de ajuste expansivo y equitativo debe poner énfasis en la búsqueda de políticas que compatibilicen la superación estructural de la restricción externa con la superación de la pobreza. Esto es, la definición de políticas sociales funcionales al crecimiento y de políticas económicas que aseguren una mayor irradiación social de los beneficios del crecimiento. Esta condición debiera ayudar a definir los criterios de inversión y de financiamiento de la estrategia de desarrollo que se trate de implementar.

4. Políticas de inversión y composición del crecimiento

Las políticas de inversión constituyen el elemento central de una propuesta de ajuste estructural expansivo y equitativo, ya que son las que permiten aumentar el ritmo de crecimiento y simultáneamente modificar su composición; por lo tanto, reducen los posibles conflictos entre crecimiento y equidad. Ya se señaló que para lograr esto, la tasa de inversión debe

aumentar y su asignación ser coherente con la consecución de los objetivos de ajuste externo e interno. Estos señalan tres grandes orientaciones para la inversión: la primera, es el ahorro o generación de divisas; la segunda, es la maximización de la generación de empleo productivo; y, la tercera, el asegurar el abastecimiento de los bienes y servicios de consumo básico cuya demanda se verá estimulada por el crecimiento equitativo.

a) Necesidad de aumentar la eficiencia de la Inversión

Antes de señalar las implicancias que estas orientaciones tienen para la inversión, es necesario subrayar la necesidad de aumentar la eficiencia de la inversión. El cuadro 2 resume las estimaciones de la relación marginal capital/producto que se hicieron (véase el anexo). Se puede apreciar que en muchos países de la región éstas son excesivamente altas. Esto, en parte, se debe al lento crecimiento que han tenido las economías (por ejemplo, Bolivia, Perú y México), lo que ha agudizado la tradicional mantención de un alto margen de capacidad ociosa. El uso de esta capacidad permitiría que, en el corto plazo, los países puedan crecer a un ritmo superior al que se deduce de la tasa de inversión que éstos tendrían. Esto, sin embargo, se debe calificar por el hecho de que la capacidad no utilizada no está homogéneamente distribuida y, además, la estructura productiva que se busca generar no coincide exactamente con la del pasado.

Sin embargo, parece factible utilizar parte de la capacidad ociosa y la asignación de los recursos de inversión debe considerar este hecho, estimulando el crecimiento de los sectores que constituyen cuellos de botella para sistemas productivos que tienen capacidad subutilizada. Adicionalmente, se debe prevenir la ocurrencia de utilizar tecnologías cuya escala de producción resulta sobredimensionada para el tamaño del mercado que se pretende satisfacer. Esto último, a pesar de que puede requerir de inversión en investigación y desarrollo tecnológico, en definitiva ahorra recursos al reducir la razón capital/producto y aumentar la eficiencia del capital.

b) Un nuevo patrón de inserción económica internacional: mayor especialización e integración productiva.

Para superar la restricción externa es necesario modificar el patrón de inserción internacional que han adquirido la mayoría de las economías de la región. Esto es, aumentar el nivel y modificar la composición de las exportaciones (fundamentalmente aumentando el valor agregado manufacturero de ellas), para así superar la tendencia secular que ha presentado la región a que caigan sus términos de intercambio y que los precios de sus exportaciones experimenten enormes variaciones anuales. Por otra parte, se debe profundizar en forma selectiva el proceso de sustitución de importaciones, para aumentar el abastecimiento interno de bienes intermedios y de capital y la provisión de ciertos servicios modernos, todos rubros en que actualmente la región presenta déficit comerciales de significación.

Para lograr estos objetivos resulta indispensable especializar la economía en un número reducido de Sistemas Integrados de Producción (SIP) que integren verticalmente el aparato productivo (al respecto, véase García, 1986). La selección de los SIP prioritarios debe considerar en forma fundamental el tamaño del mercado del bien final que ellos producen para asegurar el aprovechamiento de economías de escala en la producción de bienes intermedios y de capital, como de los servicios modernos. Desde luego convendrá articular SIP en torno a los sectores exportadores y los que producen bienes de consumo masivo. Respecto de estos últimos, además de ampliar el mercado nacional, el logro de economías de escala podrá asegurarse mediante acuerdos de integración regional o subregional entre países que presentan patrones de consumo relativamente similares. Esto requiere acordar entre estos países las líneas de especialización y permite lograr mayores grados de eficiencia, para así posteriormente, tratar de acceder a mercados extrarregionales.

La consecución del objetivo empleo y el de expansión de los sectores que producen bienes de consumo básico resulta

altamente coherente ya que estos últimos sectores son los que presentan los mayores encadenamientos de empleo y producción (García, 1986). Por lo tanto, la estructura de demanda que surgiría de un proceso redistributivo incentivaría el crecimiento de los sectores que maximizan la generación de empleo. El aprovechamiento máximo de este círculo virtuoso se logra cuando se asegura la integración vertical de todo el SIP que producen estos bienes. Es probable, sin embargo, que el grueso de las inversiones en estos SIP no ocurra en la fase de producción final del bien -que es la que presenta los mayores eslabonamientos- sino en el resto de la cadena que es donde se enfrentará la restricción de divisas. Se puede apreciar, por lo tanto, que los objetivos planteados resultan coherentes en términos de la definición de las áreas prioritarias para asignar los recursos de inversión.

c) Políticas para orientar la inversión

Para asegurar que la economía se especializa en la dirección deseada se deben establecer los incentivos adecuados para dirigir el accionar del sector privado y, también, contar con criterios de evaluación para los proyectos de inversión pública como para el otorgamiento de crédito. Los criterios de evaluación de proyectos deben considerar los indicadores tradicionales de generación o ahorro de divisas y de empleo productivo, en términos directos e indirectos, como también la capacidad de respuesta del sector en cuestión en el corto plazo a las presiones de demanda que surjan.

La orientación de la inversión privada en la dirección deseada requerirá modificar los precios relativos de tal suerte de generar una estructura de rentabilidad relativa acorde con la estructura productiva que se busca. Al respecto, resulta probable que para lograr este objetivo se requiere mantener una estructura de protección efectiva (aranceles más tipo de cambio) que incentive la sustitución de importaciones pero que puede tener el efecto negativo de limitar la expansión de las exportaciones. Ya que es claro que, en la mayoría de los países, el sector exportador -por su tamaño- no será capaz de liderar el

crecimiento, la estructura general de incentivos deberá dirigirse a promover un selectivo esfuerzo sustituidor en sectores que presenten ventajas comparativas dinámicas. Paralelamente, se debe compensar a las actividades exportadoras con políticas directamente dirigidas a promover las exportaciones -reposición del costo arancelario para el componente importado, crédito para el costo de acceder a los mercados externos, información, etc.

El establecimiento de un sistema de precios relativos adecuado es una condición necesaria pero no suficiente para asegurar la materialización de la inversión en los sectores prioritarios. Dos elementos adicionales que resultan fundamentales son la disponibilidad de agentes económicos dispuestos a invertir en proyectos de largo plazo y la existencia de un clima que asegure las condiciones de estabilidad que estos agentes normalmente exigen. La experiencia indica que al Estado le cabe un rol clave en estas dos últimas materias, ya sea como inversor o socio para disminuir el riesgo de los agentes privados y también a través de reducir la incertidumbre generando la credibilidad en la estabilidad de las políticas y en el sistema de incentivos que se implemente.

En definitiva, se trata de diseñar un paquete de políticas económicas que incentive la inversión en el desarrollo de proyectos que integren verticalmente la producción de bienes transables, particularmente los exportables y los de consumo básico; esto permitiría que el crecimiento adquiriera un carácter equitativo y autosostenido.

5. Políticas de empleo productivo y superación de la pobreza

Dado que la mayoría de los pobres -especialmente los extremadamente pobres- se caracterizan por tener una precaria inserción en el aparato productivo, la generación de empleo productivo constituye uno de los medios fundamentales para superar estructuralmente la pobreza (PREALC, 1986 b). El ritmo de generación de empleo depende de la tasa y la

composición sectorial y tecnológica del crecimiento. Cuán adecuado sea éste para superar el desempleo, dependerá del nivel de desempleo equivalente (desempleo abierto más subempleo) que exista y el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo. La expansión de la fuerza de trabajo, a su vez, depende de la tasa de crecimiento de la población y de la tasa de participación. Adicionalmente, debe considerarse la necesidad de que corresponda el nivel y tipo de calificación de la fuerza de trabajo en busca de empleo con los puestos de trabajo que la economía genera. Por lo tanto, una política de empleo dirigida a solucionar el problema de la pobreza debe considerar los factores de oferta y demanda en el mercado de trabajo.

En el cuadro 3 se presenta una aproximación de lo que se puede esperar en términos de absorción de empleo durante el próximo quinquenio, dado el ritmo de crecimiento que se mencionó en el punto anterior. En el anexo se detallan las fuentes y metodologías utilizadas para hacer estas estimaciones. Se puede apreciar que en todos los países analizados, con la excepción de Venezuela, el ritmo de crecimiento de la demanda por trabajo es similar o inferior al de la oferta de trabajo. Esto significa que, de mantenerse la actual composición del crecimiento y las relaciones tecnológicas, la tasa de crecimiento proyectada no permitiría absorber a la masa hoy desempleada y menos aún a la subempleada. De hecho, hacia fines del próximo quinquenio aproximadamente un cuarto de la fuerza de trabajo se mantendría en situación de desempleo equivalente. Esto requiere implementar, al menos, tres tipos de políticas: unas que aumenten el efecto empleo del crecimiento, otras dirigidas a aumentar la productividad del sector informal y tradicional rural para absorber subempleo y, en los casos de mayor incidencia del desempleo, el establecimiento de programas de empleo de emergencia.

a) Necesidad de aumentar el efecto empleo del crecimiento

Para aumentar el efecto empleo del crecimiento se debe elevar la productividad de la inversión y asignarla en aquellos

sectores que presentan los mayores encadenamientos de empleo y producción. En este sentido son válidas las sugerencias hechas en el punto anterior respecto de los criterios que deben definir la asignación de recursos y también en lo que se refiere a utilizar la capacidad ociosa existente y el desarrollo de tecnologías adecuadas a la disponibilidad relativa de recursos y tamaño del mercado. Es en este ámbito donde se encuentra la mayor sincronía entre las políticas que tienden a levantar la restricción externa y a superar la pobreza, vía generación de empleo productivo.

b) Aumentar la productividad del sector informal y tradicional

Simultáneamente se deberá apoyar el crecimiento de la pequeña empresa y de áreas escogidas del sector informal urbano y tradicional rural que hoy contratan a una alta proporción de la fuerza de trabajo a bajos niveles de productividad. Esto es particularmente importante en aquellos países donde dichos sectores son de tal magnitud que resulta imposible pensar que sean automáticamente absorbidos por el proceso de modernización y crecimiento. En el Istmo Centroamericano, por ejemplo, el 60% del total de empleos sólo contribuye con el 15% de la producción. Este enorme subempleo se concentra en el sector rural donde también se ubica la mayoría de los pobres (véase, CEPAL, 1983). Las políticas hacia estos sectores deben estar dirigidas a aumentar la productividad de los que en ellos laboran más que a tratar que éstos expandan su demanda por trabajo. El criterio de priorización para otorgar el apoyo técnico y financiero que estos sectores requieren debe ser el que éstos sean funcionales a la composición y estilo de crecimiento que se desea lograr y que presenten posibilidades dinámicas de competir, en términos de productividad, con el sector formal de la economía.

Al respecto, es interesante señalar que los sistemas productivos de bienes básicos se caracterizan por tener en su interior una gran cantidad de pequeñas empresas y estrechos vínculos con el sector informal y tradicional rural. Por lo tanto,

estas áreas constituyen un buen punto de partida para implementar las políticas de apoyo a estos sectores rezagados.

El aumento en la calidad de la oferta y la productividad del sector informal y tradicional se puede lograr mediante el apoyo técnico y financiero a 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. También se puede organizar el acceso cooperativo al uso de bienes de capital e infraestructura económica cuya utilización presenta grandes economías de escala. Por otra parte, se puede aumentar la demanda por los bienes producidos por estos sectores a través de la adquisición privilegiada por parte del Estado de los bienes y servicios que ellos producen. Adicionalmente se puede mejorar 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 el trabajador por cuenta propia.

La implementación de ésta y otras tareas se vería enormemente facilitada y probablemente reduciría sus costos si existiera información adecuada sobre las características de los sectores rezagados y sus vinculaciones con el resto del aparato productivo, como también una instancia coordinadora de todos los esfuerzos dirigidos a beneficiar al sector informal urbano y tradicional rural.

c) Rol del sector público en la generación de empleo

La implementación de una estrategia como la propuesta probablemente requerirá de un aumento en el empleo público. Dicho aumento se concentrará en tres áreas: la construcción, especialmente de viviendas básicas e infraestructura y equipamientos de uso colectivo; servicios sociales, y servicios económicos. Tanto la actividad de la construcción como la provisión de servicios sociales presentan altos encadenamientos de empleo. La construcción se caracteriza por tener altos vínculos intersectoriales y, por ende, altos efectos indirectos. En la mayoría de los países, además, el sector construcción presenta una mínima dependencia de insumos importados, lo que lo convierte en un ámbito privilegiado para propulsar el crecimiento en condición de restricción de divisas.

Los servicios sociales, por otra parte, tienen un alto impacto directo sobre el empleo, lo que los convierte en un mecanismo ideal para absorber rápidamente y a un costo relativamente bajo, a los desempleados. Además, al igual que la construcción, este sector produce 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 indispensable para aumentar la productividad de los sectores rezagados y, por esa vía, absorber subempleo.

d) Programas de empleo de emergencia

Hay ciertos países en que el nivel de desempleo es tal que resulta indispensable crear o reforzar programas de empleo de emergencia. Estos programas pueden transformarse en uno de los principales mecanismos de transferencias de ingreso. No sólo a través del empleo que generan, sino también de los bienes y servicios básicos que producen. Se pueden reconocer, al menos, tres tipos de programas de empleo que serían coherentes con la búsqueda de equidad.

Los primeros son programas de capacitación de la fuerza de trabajo joven desempleada. La capacitación o reentrenamiento de estos jóvenes para desarrollar labores cuya demanda va a aumentar dado el estilo de crecimiento que se propone lograr constituye un excelente mecanismo para aumentar la movilidad social y, adicionalmente, mejorar la productividad del trabajo. Estos programas no sólo debieran proveer educación gratuita sino también complementar el ingreso de los hogares, ya que ésta es la principal razón por la cual los jóvenes abandonan la educación.

Un segundo tipo de programa es el de apoyo social, esto es la provisión de servicios básicos de salud, educación popular, protección de la infancia, esparcimiento, organización comunitaria, etc. Este tipo de programa tiene la virtud de requerir poca capacitación y otorgar entrenamiento en el puesto de trabajo en la provisión de un tipo de servicio cuya demanda aumenta con el crecimiento. Adicionalmente este tipo de trabajo puede ser desarrollado en jornadas de distinta extensión permitiendo que labore la fuerza de trabajo secundaria que

no está en condiciones de trabajar jornada completa. La experiencia indica que en este tipo de trabajo se puede emplear a mujeres que actualmente no aportan ingreso al hogar. Es sabido que la tasa de participación es inferior en los hogares de menores recursos, en parte, porque no disponen de los servicios y oportunidades que este tipo de programas podrían ofrecer. Esto podría significar que uno de los efectos que este programa tenga, sea el de aumentar la participación de la fuerza de trabajo secundaria.

El tercer tipo de programa posible de implementar es el que se dirige a producir infraestructura social y económica básica. Estos programas tienen un mayor costo en términos de insumos, pero también un mayor impacto sobre el crecimiento en el corto plazo. Una forma de maximizar su efecto social es orientando su producción a la satisfacción de las necesidades de los grupos de menores recursos.

Para minimizar el posible impacto inflacionario y reducir los costos de todos estos programas convendría que parte de sus remuneraciones ocurrieran en la forma de bienes y servicios. Esto permitiría dirigir la demanda que se generaría en ellos y aprovechar las economías de escala que la producción y sobre todo provisión de bienes y servicios básicos tiene.

Se puede apreciar que el diseño de estos programas permite que la mayoría de éstos sean funcionales al crecimiento económico. Por lo tanto, su financiamiento no significaría reducir las posibilidades de crecimiento al competir con alternativas de uso productivo de estos fondos. Adicionalmente, la mayoría actúa sobre la oferta de trabajo, aumentando la capacitación de la mano de obra (lo que implica retardar la entrada al mercado de trabajo) y permitiendo una mayor participación de la fuerza de trabajo secundaria de menores recursos. Estos últimos efectos inciden directamente sobre el nivel de ingresos y las posibilidades de movilidad social de los grupos de menores recursos.

6. Políticas de redistribución del ingreso

La inequitativa distribución del ingreso que existe en la región y que se ha agudizado durante la actual crisis constituye la principal causal estructural de la pobreza (PREALC, 1986 b).

Alterar esta situación es, por lo tanto, una precondition del ajuste interno. Este cambio se puede lograr por vías complementarias: modificar las condicionantes estructurales de la distribución y efectuar transferencias de ingreso entre los grupos sociales.

a) Transferencia dinámica de activos y crecimiento económico

La estructura de distribución del ingreso depende fundamentalmente de la forma en que están distribuidos los activos económicos y el poder político, que determina la capacidad de negociación de cada grupo. La transformación de la estructura de propiedad sobre los activos puede hacerse de dos formas: en términos dinámicos, afectando a los nuevos activos y sobre los activos existentes. Dada la necesidad de que el ajuste estructural con equidad cuente con el apoyo de una amplia alianza social, para minimizar los conflictos políticos, parece difícil implementar políticas que transformen la propiedad sobre los activos existentes. Por lo tanto, la orientación general debiera ser la de distribuir equitativamente la formación de nuevos activos. Una excepción a esto puede ser el caso de la tierra, sobre todo en aquellos países donde no cabe una mayor expansión de la tierra agrícola. En América Central, por ejemplo, la desigual distribución de la tierra -el coeficiente de Gini fluctúa alrededor de 0.8- determina que una gran proporción de la población rural no logra satisfacer sus necesidades básicas (CEPAL, 1983). De no corregirse esta situación parece poco probable que se supere la situación de pobreza en que vive la mayoría de la población rural en esos países.

La distribución dinámica de activos puede hacerse de tres formas. La primera es invirtiendo en capital humano en los grupos de menores recursos. La segunda es aumentando la disponibilidad y calidad de los activos que poseen los grupos pobres. La tercera es que parte del aumento de los salarios reales se asigne a un fondo social de acumulación que al ser invertido incorpora a los trabajadores a la propiedad de las nuevas empresas. Puede apreciarse que todas estas fórmulas estimulan el crecimiento y, por lo tanto, superan el supuesto conflicto entre redistribución y crecimiento.

Adicionalmente, la misma redistribución del ingreso, al estimular más que proporcionalmente el crecimiento de los sectores que presentan los mayores encadenamientos de empleo y producción y que distribuyen más equitativamente su valor agregado, logra permanentemente una distribución funcional del ingreso más equitativa. Como se mencionara, existe una coincidencia entre estos sectores y los que producen bienes de consumo básico lo que permite aprovechar otro círculo virtuoso entre crecimiento y redistribución. También la expansión de los mercados de estos bienes es coherente con el crecimiento ya que viabiliza el proceso de integración vertical de los sistemas productivos que los producen, sobre todo en aquellas fases que hoy aparecen más débiles -producción de insumos intermedios y bienes de capital- y que presentan importantes economías de escala en su producción.

b) Formación de un Fondo para el Crecimiento Equitativo

La implementación de estas políticas requiere de la existencia de una institucionalidad que permita la concertación para orientar el proceso de inversión y asignar los títulos que de ella provengan. Esto, en parte, sugiere complementar la alternativa tradicional de inversión pública o privada, con una de carácter mixto. Se propone una solución intermedia, que tiene precedentes en algunos países desarrollados, consistente en la creación de un fondo de inversión en cuya orientación intervienen trabajadores, empresarios y representantes de la sociedad elegidos a través del sistema político vigente. Dicho fondo sería financiado con tributos a los altos ingresos y el aporte de los asalariados que perciben ingresos muy superiores al promedio (al respecto véase el anexo). A su vez, los títulos de inversión serían distribuidos, según pautas acordadas socialmente, entre los distintos agentes que participan en la negociación.

Aún más, se podría considerar la posibilidad de constituir o, en el caso que exista, utilizar un Consejo Económico y Social conformado por todos los agentes socioeconómicos relevantes para diseñar la forma en que se captan y utilizan los recursos de un Fondo para el Crecimiento Equitativo (FOCE) que pueda ser utilizado para cubrir las distintas brechas. De hecho, el FOCE podría ser una ampliación del fondo de inversión recién

mencionado. Además, éste generaría un momento privilegiado para producir la concertación social, ya que en él están representados los intereses de los agentes sociales que debieran participar en la determinación de políticas de ingreso. En él, también, se debiera negociar el comportamiento de variables tales como salarios reales, utilidades netas, financiamiento fiscal, etc. La magnitud que adquieren estas variables determinará la capacidad de la economía para hacer frente a sus compromisos externos e internos.

Por lo tanto, el FOCE debiera estar conformado por tres subfondos: uno de inversión, uno social y otro destinado a pagar la deuda externa. Tal como se ha descrito, la asignación de los recursos de los dos primeros permitiría introducir transformaciones en la estructura distributiva.

El fondo de inversión sería financiado por impuestos a las utilidades y por la vía de que parte de los aumentos en salarios reales ocurra en la forma de títulos de dicho fondo. Adicionalmente, la selección de áreas de inversión para el uso de estos fondos debiera introducir el criterio empleo productivo y la otorgación de crédito ir atada a criterios de distribución social del valor agregado que se desea alcanzar; estos dos elementos harían más progresiva la estructura distributiva.

La constitución del fondo social tiene como principal objetivo financiar las acciones gubernamentales tendientes a satisfacer directamente las necesidades básicas de los grupos más pobres. Esto es, para llevar a cabo la segunda forma de afectar la estructura distributiva. La particularidad de estas políticas, respecto de las anteriores, es que no modifican permanentemente la distribución del ingreso sino, tan sólo, corrigen el resultado del funcionamiento de las fuerzas del mercado.

c) Políticas de ingreso

La implementación de las propuestas anteriores sólo es posible si existe un acuerdo social respecto de la implementación de políticas de ingreso, esto es sobre las variables que

determinan los niveles de ingreso de los principales agentes socioeconómicos. Lo que en parte determina la capacidad del Estado para llevarlas a efecto. El acuerdo en torno a políticas de ingreso además permitiría que los cambios sugeridos no deriven en desestabilizantes presiones inflacionarias que, además, al reordenar la estructura de precios relativos, puede revertir algunos de los logros en materia distributiva.

De particular importancia en esta materia es la definición de una regla de salarios que persiga cuatro objetivos simultáneamente: asegurar que los salarios logren la participación relativa en el ingreso que se busca, que posteriormente éstos evolucionen al mismo ritmo que la productividad del trabajo, que se disminuya la disparidad de salarios y que sea posible el necesario esfuerzo de inversión.

Al asegurar una cierta participación estable de los salarios en el producto también se corrige en forma permanente la estructura distributiva. Dada la necesidad de que el aumento en los salarios ocurra al mismo tiempo que crece la inversión; todo aumento salarial por sobre la productividad media puede ocurrir en la forma de títulos de inversión de la misma empresa o del fondo de inversión al que ya se hizo referencia. Esta fórmula permite, además, vincular aún más la remuneración del trabajo a la productividad y rentabilidad de la empresa y también homogeneiza los niveles de salarios al exigirle un esfuerzo de acumulación mayor a aquellos que laboran en sectores de alta productividad.

d) Políticas sociales

Dado que es imposible cubrir aquí las particularidades de las distintas políticas sociales, solo plantaremos tres consideraciones o sugerencias que permitan minimizar los conflictos entre crecimiento y este tipo de políticas distributivas. El primero se refiere a la optimización del uso de los fondos a ser utilizados con un fin social; esto es, la maximización del costo-eficiencia de los programas a ser implementados. Sobre esta materia hay bastante experiencia acumulada en los países de la

región. Entre otras cosas, ella indica la necesidad de definir con claridad el grupo objetivo de las políticas y utilizar instrumentos que minimicen la dilución de beneficios. Las características del grupo objetivo no sólo deben considerar su actual nivel de pobreza sino también el impacto potencial de las políticas sobre ellos. Por ejemplo, las acciones nutricionales dirigidas a lactantes y sus madres tienen un costo menor, respecto de los resultados, que aquellas tendientes a recuperar desnutridos.

La segunda consideración se refiere a la existencia de líneas de gasto social que no son conflictivas con la propulsión del crecimiento ya que inciden directamente y en el corto plazo sobre la productividad de los pobres. Entre éstas se pueden mencionar aquellas dirigidas a mejorar la dieta de la fuerza de trabajo o las que disminuyen el tiempo utilizado en transportarse desde el hogar al lugar de trabajo. También están aquellas que mediante la organización social disminuyen los costos o aumentan la eficiencia del consumo y la producción de estos grupos.

La tercera consideración se refiere a la necesidad de crear medios de movilidad social para los grupos de menores recursos; permitiendo así que, en el futuro, éstos produzcan un mayor ingreso. Al respecto ya se mencionó la posibilidad de implementar programas de capacitación adecuados para el tipo de trabajo que se demandará en el futuro cercano.

La primera de estas consideraciones es más válida para la implementación de políticas de corte asistencialista que tienen un efecto menos permanente sobre la estructura distributiva, pero son efectivas en el corto plazo y la gravedad del problema de la pobreza en algunos países puede exigir que estas se implementen prioritariamente. Por lo tanto, la magnitud de la brecha social puede constituir un criterio de selección del tipo de política social a ser implementada. Por otra parte la importancia relativa en el uso del fondo de inversión o social para producir el cambio distributivo dependerá de la magnitud absoluta y relativa de ambas brechas.

e) Costos y beneficios aproximados, por grupo social, de las propuestas realizadas

En el cuadro 4 se presentan algunos resultados respecto de las implicancias de implementar algunas de estas ideas y simultáneamente enfrentar el desafío de aumentar la inversión. Se parte del supuesto que en un período de cinco años se recupera la participación relativa de los salarios en el producto y simultáneamente se crea el FOCE que, alternativamente, puede ser utilizado para pagar cualquiera de las tres deudas. Este fondo se constituye con cargo a las utilidades de tal suerte que estas mantengan su nivel monetario constante. Además, se supone que se mantiene la tasa de tributación indirecta y, por lo tanto, la recaudación fiscal aumenta con el crecimiento. Dicho aumento también es considerado como parte de los recursos disponibles para el Fondo, recursos que prioritariamente podrían ser utilizados con un fin social.

Al analizar el cuadro 4 se aprecian las diferencias en la magnitud del desafío que enfrentan los distintos países de la región. En primera instancia la magnitud que adquiere el fondo, al redistribuir el crecimiento en el ingreso de los grupos de mayores recursos, fluctúa entre 10 y 15% del PGB al final del período. A esto se le debe sumar el aumento en recaudación fiscal que fluctúa entre 1,5 y 4% del PGB. En aquellos países cuyas brechas son mayores el FOCE que se constituye en similar o menor al aumento necesario en la inversión (Costa Rica, Chile y Perú). En México y Venezuela, por otra parte, la recaudación de estos recursos permite enfrentar el pago de todas las deudas en formas simultáneas y aumentar el nivel de ingreso de todos los grupos sociales. Debe aclararse, sin embargo, que estos cálculos no incorporan el efecto que la reciente caída en el precio del petróleo ha tenido sobre la brecha externa de estas economías.

Dado que hemos afirmado que un aumento en la inversión constituye una forma parcial de responder simultáneamente a todos los problemas. En el caso de los países que no pueden enfrentar todos los problemas simultáneamente, se ha supues-

to que prioritariamente se utilizan los recursos del FOCE para invertir. Ahora bien los títulos de inversión que de ella se deriven pueden ser captados por capitalistas o trabajadores. Lo que permitirá que el ingreso de todos los grupos aumente y así aumentar el tamaño del fondo, según las necesidades de cada país, para cubrir el pago de todas las deudas. Sin embargo esto no está representado en el cuadro 4 y, por lo tanto, el aumento en masa de salarios es similar a la del producto (30% en el período).

En el cuadro 5 se da cuenta de lo que ocurre en los países cuando se distribuyen los títulos de inversión del FOCE y, en el caso de aquellos que necesitan hacer un esfuerzo adicional, se aumentan los recursos de éste para enfrentar el pago de la deuda externa y social. Evidentemente la modalidad de distribución del costo del ajuste es arbitraria y representa una de las tantas modalidades de hacerlo. Por lo tanto, el ejercicio es útil sólo en el sentido de que representa un orden de magnitud de lo que es posible hacer. Para el caso de Chile y Costa Rica, que son los que presentan las mayores brechas se puede apreciar que al mantener constante el retorno al capital y aumentar la masa de salarios a un ritmo levemente superior al del producto -recuperando la razón retorno al trabajo/retorno al capital e incluyendo los títulos de inversión en el ingreso de ambos grupos- se genera un fondo que cubre los requerimientos de inversión y sólo alcanza a financiar la mitad de los recursos necesarios para cubrir la brecha externa y social. Por lo tanto, se aprecia con claridad el carácter alternativo que, en el mediano plazo, tiene que financiar el pago de una u otra deuda.

Perú, por otra parte, se encuentra en una situación intermedia en el sentido que mediante un significativo esfuerzo de inversión, por lo tanto de ahorro forzoso, es factible enfrentar simultáneamente todos los problemas. Como ya se dijera el caso de México y Venezuela representa la tercera alternativa que puede ser catalogada de iliquidez; esto es la necesidad de aumentar rápidamente el ahorro nacional para enfrentar los pagos externos e internos, pero tener la capacidad estructural de hacerlo sin afectar muy significativamente el nivel de ingreso de los distintos grupos.

Se puede concluir, por lo tanto, que el esquema propuesto permite enfrentar los problemas de la región pero en ciertos países es necesario moderar las expectativas de los agentes internos y externos respecto de los plazos en que logran satisfacer sus demandas. Es en estos países donde es más clara la necesidad de contar con una sólida y estable alianza social que dirima los conflictos y asegure estabilidad en la implementación de una estrategia de desarrollo con ajuste estructural.

7. Deuda externa y crecimiento equitativo

En el punto anterior se demostró que, a pesar del significativo esfuerzo de ahorro, que se supone harían los países, algunos no logran propulsar un estilo de crecimiento equitativo y autosostenido, al tiempo que se cubren simultáneamente las deudas internas y externa. También se dio cuenta del hecho de que entre los países se pueden distinguir al menos dos situaciones, una que puede ser catalogada de iliquidez o falta de capacidad de ahorro y, por lo tanto factible de ser superada en el mediano plazo (este es el caso de México y Venezuela, por ejemplo). La otra corresponde a una incapacidad absoluta de enfrentar los compromisos externos en el mediano plazo. Esto significa que, a pesar de que ambos tipos de países deben renegociar su deuda externa, el acuerdo que se busque debe ser distinto.

En aquellos países (Costa Rica y Chile, por ejemplo) donde sea imposible conciliar el pago de la deuda con el ajuste estructural es necesario reducir la carga de la deuda. Esto puede hacerse mediante una reducción de la tasa de interés a niveles inferiores a las comerciales y/o una extensión del plazo de amortización con un largo período de gracia. Los países que presentan iliquidez o falta de ahorro deben buscar reprogramar los pagos, condicionando los nuevos plazos a la consecución de créditos frescos o, lo que es lo mismo, a la capitalización de los intereses.

Es claro, sin embargo que todos los países deberán renegociar su deuda externa. Parece importante asegurar que en

el proceso de renegociación participen los mismos agentes socioeconómicos que forman parte del proceso de concertación social para que éstos asuman las implicancias que una u otra modalidad de pago de la deuda tiene sobre la definición de las variables económicas que determinan sus niveles de ingreso. Al mismo tiempo, a pesar de las diferencias en estrategias de renegociación que puede haber entre países de la región, parece conveniente aunar esfuerzos en los procesos de renegociación para aumentar la capacidad de negociación de cada país.

8. Rol del Estado

Implementar un programa de ajuste estructural de las características del que se ha descrito implícitamente supone un Estado con gran capacidad técnica y financiera. Ya que el Estado no sólo deberá mantener su papel orientador en el campo macroeconómico; de por sí más difícil en un momento de cambio reestructural, sino además deberá darle una orientación estratégica al quehacer económico y ser el principal garante de la estabilidad que se requiere para lograr los objetivos buscados.

Adicionalmente, algunas de las tareas tradicionales del sector público se verán acrecentadas de implementarse el esquema propuesto. Esto es particularmente cierto en tres ámbitos: la generación de un espacio de concertación social y planificación concertada; un aumento en el nivel y la eficiencia del gasto público y un aumento y reorientación de la tributación.

a) Planificación participativa

Respecto de su rol para hacer viable la concertación social es necesario generar o fortalecer un mecanismo tipo Consejo Económico y Social como el que se ha descrito. Aún más importante es contar con un sistema de planificación que permita la participación. No es ésta la oportunidad para abundar sobre el tema, tan solo conviene recordar que esto implica modificaciones significativas respecto de la situación actual en la

mayoría de los países de la región. Las modificaciones debieran ir en la dirección de flexibilizar y descentralizar el sistema de planificación e integrarlo estrechamente con las otras instancias públicas que definen las políticas económicas y sociales.

b) Aumento en el nivel y la eficiencia del gasto público

Respecto del aumento en el nivel y la eficiencia del gasto público, lo primero que se debe señalar es la necesidad de recomponer el gasto en la dirección de asegurar la consecución de los objetivos del ajuste. Esto implica reducir aquellos ítems no necesarios para este fin. Un claro ejemplo de ello se refiere al gasto militar que en muchos de los países de la región ha aumentado su participación en el producto durante el último decenio. Este tipo de gasto no debiera congelarse, sino reducirse, durante el período de mayor emergencia y escasez de recursos. Por otra parte, se debe reducir el uso de instrumentos cuyo costo/eficiencia es reducido. Un claro ejemplo de ello son los subsidios generales que aunque actúen sobre las variables o bienes adecuadas tienen un altísimo costo por beneficiario del grupo-objetivo. Por último, probablemente deberá aumentar el gasto social y también la capacidad técnica del Estado para implementar las políticas necesarias y apoyar el quehacer del sector privado. Estas dos tareas requerirán aumentar el gasto público y, por ende, la capacidad de acción del Estado. En el cuadro 6 se indicari los actuales niveles de gasto social en algunos países; si se les compara con el esfuerzo por cerrar la brecha social que hay que hacer y que es factible de financiar se puede apreciar que las nuevas exigencias para el Estado serán de gran significación.

c) Aumentar el nivel y modificar la orientación de la tributación

Para financiar este aumento en el gasto y hacerlo en forma equitativa será necesario aumentar el nivel y modificar la orientación de la tributación. Esto implica dos tipos de acciones paralelas. La primera se refiere a un aumento del peso relativo

de los impuestos directos en la recaudación pública. Para lograr esto se puede hacer que todo el aumento necesario en tributación provenga de este tipo de impuestos (fundamentalmente aquellos que gravan la renta y el patrimonio). Al respecto es necesario recordar que quizás más importante que aumentar la tasa de estos impuestos o la progresividad de ellos, es el mejorar su fiscalización para prevenir la evasión.

Para hacer más progresiva aún la estructura tributaria se puede reducir los impuestos indirectos sobre algunos bienes de consumo básico con baja elasticidad ingreso de la demanda; al tiempo que se aumentan los de algunos bienes suntuarios. De esta manera no se reduce el nivel de tributación indirecta sino tan sólo se le hace más progresiva.

Finalmente se puede pensar en la creación de algunos impuestos transitorios para corregir las desigualdades generadas en la actual crisis o financiar el necesario aumento en la inversión. De particular importancia en este sentido, pueden ser los esquemas de ahorro forzoso como el que se mencionó para generar un fondo de acumulación. Una cuestión similar se puede lograr al otorgar parte de los salarios del programa de empleo de emergencia como ahorro previo o pago de dividendo para una vivienda.

Cuadro 1

**AMERICA LATINA: DEFICIT EXTERNO DE INVERSION Y
SOCIAL EN ALGUNOS PAISES**

(Como porcentaje del PGB)

País	Déficit externo	Déficit crecimiento	Déficit social a/	Déficit social b/
Bolivia (1980)	3.1 (1984)	20.0	2.3	-
Colombia (1983)	5.1 (1984)	3.2	0.0	5.3 (1981)
Costa Rica (1983)	9.0 (1984)	13.2	4.4	11.3 (1982)
Chile (1982)	10.8 (1984)	10.3	9.0	7.4 (1984)
Ecuador (1984)	1.2	2.2 c/	11.3	22.9 d/
Honduras (1983)	8.0	9.6	3.6	21.8
México (1984)	0.0	4.7	10.4	15.1
Paraguay (1984)	3.8	-3.7	3.7	-
Perú (1983)	1.3 (1984)	10.0 e/	5.4	12.8
Venezuela (1984)	0.0	6.3	6.3	12.6 (1982)

Fuente: Estimación propia.

a/ Con diferencial de participación de salarios en el producto.

b/ Con déficit de ingresos respecto de la línea de la pobreza.

c/ Como no hay diferenciación entre el excedente de explotación y la depreciación, se trabajó con la tasa de inversión bruta necesaria.

d/ En este caso esta cifra está sobreestimada ya que se usaron como referencia los barrios populares de Quito y Guayaquil.

e/ En el caso del Perú se ha considerado como inversión deseada, aquella equivalente a 2/3 de la resultante de las estimaciones que aparecen en el cuadro 2 en virtud del nivel de crisis de la economía peruana que ha entrañado bajos niveles de crecimiento del PGB.

Cuadro 2

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

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

Fuente: Estimación propia sobre la base de informaciones relativas a las cuentas nacionales suministradas por la CEPAL.

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

$$Y(t) = a + b \sum I(t-1)$$

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

I = inversión neta.

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

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

d/ Relación marginal capital - producto no petrolero.

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



Cuadro 3

**AMERICA LATINA: PROYECCIONES DEL EMPLEO Y
DESEMPLEO EN ALGUNOS PAISES**

	Proyec- ciónPEA (1985-90) a/	Elastici- dad pro- ducto empleo b/	Subem- pleo/des empleo equiva- lente c/	Des- empleo abier- to d/	Desem- pleo sin absor- ción/sub- empleo e/ (1 + e)	Desem- pleo con absor- ción/sub- empleo e/ (1 + e)
Bolivia		2.71	0.632			
Colombia	2.62	0.490	10.2	14.1	27.2	1.55
Costa Rica	2.79	0.550	9.6	6.3	10.4	5.80
Chile	2.12	0.530	11.8	21.5	33.9	20.30
Ecuador	3.35	0.600				
Honduras	3.79					
México	3.63	0.700	10.2	4.8	17.0	4.90
Paraguay	3.22					
Perú	3.06	0.500	9.3	11.8	25.1	14.30
Venezuela	3.32	0.840	9.5	12.1	19.9	8.10

fuente: Estimación propia, en base a CELADE (1986); PREALC (1986b); PREALC (1986c).

a/ Proyecciones efectuadas por el CELADE.

b/ Bolivia (1960-73); Chile (1974-85); Ecuador (1974-85); corresponden a elasticidades empleo formal - producto total; Venezuela (1974-85) corresponde a elasticidad empleo formal-producto no agrícola; Colombia (1971-84); México (1976-85); Perú (1975-84); corresponden a elasticidad empleo-producto industrial.

c/ Estimación basada en datos del PREALC, suponiendo que el 50% del empleo informal es desempleo equivalente.

d/ Datos del PREALC.

e/ Estimaciones del PREALC.

Cuadro 4

DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL INGRESO (*)

		L/y	(**) k/y (2)	g/y	d/y	f/y	bc	(f/y) - bc	$\frac{\Delta + \text{recaud. F}}{Y}$
Costa Rica	0	45.2	36.1	14.6	4.1	-	13.2	-	-
	% 5	45.2	27.9	14.6	4.1	8.2	5.0	-5.0	3.3
	Nivel 5	58.52	36.10	18.90	5.31	10.63	6.47	-6.47	4.30
Chile	0	41.5	34.2	13.6	10.7	-	10.3	-	-
	% 5	41.5	26.4	13.6	10.7	7.8	2.5	-2.5	3.1
	Nivel 5	53.73	34.20	17.61	13.87	10.1	3.24	-3.24	4.01
México	0	27.7	56.5	9.9	5.9	-	4.7	-	-
	% 5	34.3	45.2	9.9	5.9	4.7	-	-	2.3
	Nivel 5	44.40	58.52	12.82	7.64	6.08	-	-	2.98
Perú	0	31.3	52.9	8.6	7.2	-	10.0	-	-
	% 5	31.3	40.9	8.6	7.2	12.0	-	2.0	2.0
	Nivel 5	40.52	52.90	11.13	9.32	15.59	-	2.59	2.53
Venezuela	0	36.5	50.6	5.1	7.7	-	6.3	-	-
	% 5	38.9	41.7	5.1	7.7	6.6	-	0.3	1.2
	Nivel 5	50.36	53.98	6.60	9.97	8.54	-	0.39	1.55

(*) No incluye distribución del fondo.

(**) No incluye creación de fondo extra con aporte de capitalistas.

L/y, k/y, g/y, d/y, f/y: Se refiere a la participación relativa del trabajo, capital, tributación indirecta, consumo de capital fijo y FOCE respectivamente.

Cuadro 4

Año cero corresponde a la situación inicial.

Año cinco corresponde a la distribución resultante de hacer el ejercicio, el porcentaje representa la distribución porcentual y el nivel es haciendo el ingreso inicial 100 y el final -a una tasa de aumento de 5,3%- a 129,46.

Este ejercicio es el resultado de mantener constante ingreso monetario de los capitalistas y constante la participación del fondo de consumo de capital fijo, de los trabajadores y del gobierno y por diferencia constituía el fondo para las brechas.

En el caso de México, el fondo deja de hacerse necesario en el año 3 y por lo tanto, todo el fondo (excluido el necesario para mantener el nivel de crecimiento) se distribuye entre trabajadores y capitalistas.

En Venezuela ocurre otro tanto manteniendo el porcentaje $0,3 [(f/y) - bc]$ de la brecha social.

Cuadro 5

DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL INGRESO 1/

(Corregida por distribución del fondo)

		l/y	k/y	g/y	d/y	f/y	bc	1/ Dis- ponib. de fon- do/y (f/y) - bc	2/ $\frac{\Delta + \text{Rec.}}{F}$ Y	3/ b's(a)+bc	4/ b's(b)+bc
Costa Rica	0	45.2	36.1	14.6	4.1	-	13.2	-	-	13.3	20.3
	%	47.2	29.1	14.6	4.1	18.2	-	5.0	3.3	9.8	11.8
	Nivel	62.01	37.67	18.90	5.31	23.56	-	6.47	4.30	12.69	15.28
Chile	0	41.5	34.2	13.6	10.7	-	10.3	-	-	19.8	18.2
	%	43.8	25.9	13.6	10.7	16.3	-	6.0	3.1	15.1	10.0
	Nivel	56.70	33.53	17.61	13.86	21.10	-	7.77	4.01	19.55	12.95
México	0	27.7	56.5	9.9	5.9	-	4.7	-	-	10.4	2.6
	%	36.3	47.9	9.9	5.9	4.7	-	-	2.3	1.8	-
	Nivel	46.99	62.01	12.82	7.64	6.08	-	-	2.98	2.33	-
Perú	0	31.3	52.9	8.6	7.2	-	10.0	-	-	6.7	14.1
	%	33.9	44.3	8.6	7.2	16.0	-	6.0	2.0	0.2	6.9
	Nivel	43.89	57.35	11.13	9.32	20.71	-	7.77	2.53	0.26	8.93
Venezuela	0	36.5	50.6	5.1	7.7	-	6.3	-	-	6.3	3.2
	%	42.0	44.9	5.1	7.7	6.6	-	0.3	1.2	0.8	0.3
	Nivel	54.37	58.13	6.60	9.97	8.54	-	0.39	1.55	1.04	0.39

Cuadro 5

1. Realizado análogamente al cuadro 4, pero esta vez repartiendo, bajo la forma de títulos, entre trabajadores y capitalistas, aquella parte del fondo que se destina a cubrir la brecha de crecimiento por lo tanto la participación de trabajadores y capitalistas tiene un componente de ingresos en unidades monetarias y otra parte en títulos.
2. Corresponde a la masa monetaria de recursos nuevos que obtiene el Estado y que se destinan a cubrir parte de la brecha social medida como gasto.
3. b's(a) corresponde al diferencial entre la participación actual de los trabajadores en el PGB y su mayor participación histórica, incluyendo en su participación actual aquella parte que han obtenido como parte de la distribución de los títulos.

b(c) corresponde a la brecha externa (pagos netos al exterior menos ahorro externo), suponiendo que la masa monetaria de pagos permanece constante y el porcentaje del ahorro externo se mantiene.
4. b's(b) corresponde a la brecha de pobreza medida como el porcentaje del producto necesario para cubrirla, descontada la nueva recaudación fiscal.

Cuadro 6

	<u>Gto. Fiscal</u> PGB a/ (1984)	<u>Gto. Social</u> PGB b/ (1984)	<u>Gto. Militar</u> PGB c/ (1983)	<u>Gto. Militar</u> PGB c/ (1983)	Recaudac. PGB d/
Bolivia	12.1	2.2 (1984)	1.0	-0.8	-
Colombia	11.5	s.d.	s.d.	s.d.	-
Costa Rica	15.5	6.2 (1984)	0.5	0	3.3
Chile	14.5	7.9 (1984)	1.6	0.8	3.1
Ecuador	11.8	4.4 (1984)	1.3	-0.6	-
Honduras	15.1	4.2 (1984)	s.d.	s.d.	-
México	9.3	s.d.	0.2	-0.2	2.3
Paraguay	6.5	3.0 (1984)	0.9	-0.2	-
Perú	11.9	3.8 (1984)	4.0	2.4	2.0
Venezuela	12.8	5.0 (1983)	0.7	-0.3	1.2

a/ En base a CEPAL (1985).

b/ Calculado en base a CEPAL (1985) Y BID (1986).

c/ Calculado en base a datos del Banco Mundial y CEPAL (1985).

d/ Resultante del ejercicio contenido en este trabajo.

ANEXO ESTADISTICO Y METODOLOGICO

AJUSTE ESTRUCTURAL CON EQUIDAD: UN MODELO ANALITICO Y SU APLICACION

Este anexo tiene por objeto definir un modelo que permita analizar el impacto sobre la distribución funcional del ingreso que tendría el responder a las tres deudas -externa, de inversión y social- que enfrentan las economías de la región. El esquema que se presenta tiene como uno de sus objetivos el poder ser utilizado con información disponible en todos los países, o sea básicamente con cuentas nacionales. Adicionalmente, al reconocer el problema social como una de sus deudas implícitamente define que los trabajadores serán beneficiarios netos de la distribución y financiamiento del fondo para el crecimiento equitativo.

El producto geográfico bruto (Y) se distribuye entre tres agentes: trabajadores (L), capitalistas (K) y el Estado (G) -que tributa (t) y otorga subsidios (s)- adicionalmente una fracción (d) se destina al consumo de capital fijo. Por lo tanto, si definimos:

$$L = we \quad (1)$$

we = masa de salarios

w = salario medio de los trabajadores

e = número de trabajadores

$$K = kY \quad (2)$$

k = tasa promedio de excedente de explotación

$$G = (t - s) Y \quad (3)$$

t = tasa promedio de captación de impuestos indirectos

s = tasa promedio de subsidio

$$D = dY \quad (4)$$

d = tasa de depreciación de capital fijo

La distribución funcional del ingreso estaría dada por:

$$Y = L + K + G + D \quad (5)$$

Ahora bien, el proceso de ajuste estructural requiere utilizar parte de los recursos del país para pagar la deuda externa, acelerar el proceso de inversión y pagar la deuda social. Supongamos que para tal efecto se crea un fondo para el crecimiento equitativo (F), que se deberá financiar a través de una caída en las tasas de participación de uno o más de los agentes. El fondo deberá crecer a un ritmo coherente con la necesidad de cubrir las brechas (externa, de inversión y social) y las posibilidades/aceptación de los distintos agentes de disminuir su participación en el producto y (dependiendo del ritmo de crecimiento) sus niveles absolutos de ingreso. Por lo tanto, el esquema contable que presentaremos a continuación puede también servir para apoyar un proceso de concertación social. El elemento central de éste se refiere a la forma que adquirirá la estructura distributiva deseada (L^* , K^* , D^* , G^*) dado un nivel de ingreso esperado (Y^*) y un cierto tamaño esperado para el fondo (F^*) como se expresa en (5a).

$$Y^* = L^* + K^* + D^* + G^* + F^* \quad (5a)$$

El primer elemento a determinar será la magnitud de las brechas, para así determinar el monto que debe adquirir y el ritmo al que debe crecer el fondo.

La **brecha externa** (B_e) corresponde al superávit en el balance en bienes y servicios ($X - M$) que es necesario para pagar la deuda. Por lo tanto, para estimarla se debe conocer el monto que implica el pago neto a factores externos (P_e) y la magnitud esperada de ahorro externo (S_m). La magnitud de estas dos variables conforman lo central de los procesos de negociación de la deuda externa y, por lo tanto, son variables

conocidas o fáciles de proyectar. Por lo tanto, se tiene:

$$B_e = P_e - S_m = X - M \quad (6)$$

Dividiendo la ecuación (6) por el producto se puede expresar B_e como puntos del PGB:

$$\frac{B_e}{Y} = \frac{P_e}{Y} - \frac{S_m}{Y} = b_e = p_e - s_m \quad (6a)$$

La **brecha de crecimiento** (B_C) corresponde al ritmo que debe crecer la inversión para financiar la tasa de crecimiento deseada y posible (dadas las restricciones externas).

Esto puede estimarse a través de la conocida ecuación Harrod - Domar.

$$\dot{y} = \frac{i^*}{c} - \pi \quad (7)$$

donde

\dot{y} = tasa de crecimiento

i^* = tasa de inversión deseada

c = relación capital producto

π = tasa de depreciación del **stock** de capital

Por lo tanto

$$i^* = (y + \pi) c \quad (7a)$$

La B_C correspondería a la raíz π de la razón entre la tasa de inversión presente (i) y la deseada, donde π corresponde al número de años en que se espera lograr la meta. Es sabido que la ecuación de Harrod-Domar no da cuenta del proceso de cambio tecnológico y, por lo tanto, sólo es útil para el corto y mediano plazo. Además, la definición del número de años debe considerar la existencia de capacidad ociosa lo que permitiría, en el corto plazo, alcanzar una mayor tasa de crecimiento con una tasa de inversión inferior a la expresada en (7).

Por lo tanto

$$B_C = \sqrt[n]{\frac{i^*}{i}} \quad (8)$$

$$\frac{B_C}{\dot{Y}} = \frac{\sqrt[n]{\frac{i^*}{i}}}{\dot{Y}} = b_C \quad (8a)$$

La brecha social (B_S) puede estimarse de diversas formas. Una diferencia fundamental está dada por medidas de carácter absoluto y aquellas de carácter relativo. Las primeras, sin duda más adecuadas, se refieren a la diferencia entre los actuales niveles de ingreso de los grupos pobres y aquel que les permitiría satisfacer sus necesidades básicas. Estas medidas, sin embargo, requieren contar con niveles de desagregación de los grupos sociales superiores a los con que estamos trabajando. Además, se ven fuertemente influenciadas por el porcentaje del gasto social (y el nivel y calidad de éste) que captan los grupos de menores ingresos. Como se dijera, esta última variable no está incluida en este esquema por la forma en que se desagregó el ingreso entre factores.

Las medidas de carácter relativo, más factibles de considerar en el actual esquema, se refieren al logro de una cierta participación de la masa de salarios en el producto, lo que también se puede expresar en metas de empleo y/o salarios reales. Por ejemplo se puede postular que la tasa de desempleo llegue a cierto nivel y/o que los salarios reales promedios recuperen o logren un nivel determinado. Por lo tanto,

$$B_S = \sqrt[n]{\frac{w^* e^*}{we}} \quad (9)$$

donde

w^* , w = salario real deseado y efectivo respectivamente

e^* , e = nivel de empleo deseado y efectivo respectivamente

n = número de periodos

Si entendemos que el nivel de empleo es función de la tasa de crecimiento, esto es:

$$\dot{e}^n = n_e \dot{y}^n$$

donde

π_e = elasticidad empleo producto

(9) se puede reescribir como (9a)

$$\frac{B_s}{\dot{Y}} = \pi \sqrt{\frac{w^* \pi_e \dot{y}}{w_e}} \quad \dot{Y} = b_s \quad (9a)$$

Así podemos definir el monto del fondo como puntos del PGB.

$$F/Y = f = b_e + b_c + b_s \quad (10)$$

Ahora bien, dado que probablemente se tratará de lograr la meta en un período de tiempo determinado, interesa conocer el ritmo de crecimiento al que debe crecer el fondo durante el período n.

$$f_n = f_0 (1 + \beta)^n \quad (11)$$

β = tasa de crecimiento del fondo

Dado que el fondo no existe ($F_0 = 0$), la fórmula (11) requerirá de definir un cierto monto (como porcentaje del PGB) para el fondo durante el primer año y una tasa de crecimiento para los posteriores. Por lo tanto, se reescribe como

$$f_n = f_1 (1 + \beta)^{n-1} \quad (11a)$$

donde β correspondería a los aumentos para cubrir las brechas en el período n que se definen en la misma forma que se hiciera (11) u (11a).

$$\beta = b'_e + b'_c + b'_s \quad (12)$$

donde

$$b_{en} = b_{e0} (1+b'_e)^n$$

$$b_{cn} = b_{c0} (1+b'_c)^n$$

$$b_{sn} = b_{s0} (1+b'_s)^n$$

la definición de F^* y de paso de 1^* nos deja como variables de ajuste K^* , G^* y D^* . Esto en el fondo debe provenir de un ajuste en las tasas de crecimiento de K, G ó D , expresadas éstas como:

$$K_t = K_0 (1+k)^n \quad (13)$$

k' = tasa promedio de crecimiento de las utilidades durante el período n .

$$k_t = K_t/Y_t = K_0/Y_0 (1+k)^n = k_0 (1+k)^n \quad (13a)$$

$$G_t = G_0 (1+\dot{i}-\dot{s})^n \quad (14)$$

$(\dot{i}-\dot{s})$ = tasa promedio de crecimiento de los impuestos indirectos y de los subsidios durante el período n .

$$g_t = \frac{G_t}{Y_t} = \frac{G_0}{Y_0} (1+\dot{i}-\dot{s})^n = g_0 (1+\dot{i}-\dot{s})^n \quad (14a)$$

$$D_t = D_0 (1+\dot{\delta})^n \quad (15)$$



d = tasa promedio de crecimiento de los gastos en consumo de capital fijo durante el período n.

$$d_t = \frac{D_t}{Y_t} = \frac{D_0}{Y_0} (1 + \delta)^n = d_0 (1 + \delta)^n \quad (15a)$$

Resumiendo, tendríamos que la distribución funcional del ingreso para el período n estaría dada por:

$$Y_0 (1 + \dot{y})^n = L_0 (1 + n_e (1 + \dot{y}) + \dot{w})^n + K_0 (1 + \dot{k})^n + G_0 (1 + t \cdot \dot{s})^n + D_0 (1 + f)^n + F_1 (1 + \beta)^{n-1} \quad (16)$$

al dividir la igualdad (16) por Y_0 obtenemos una fórmula que define la redistribución del crecimiento, esto es:

$$(1 + \dot{y})^n = [1 + n_e (1 + \hat{y}) + \dot{w}] + k_0 (1 + \dot{k})^n + g_0 (1 + t \cdot \hat{s})^n + d_0 (1 + \delta)^n + f_1 (1 + \beta)^{n-1} \quad (17)$$

La ecuación (17) puede ser desagregada aún más (por ejemplo, reconociendo dos o más tipos de trabajadores) y resuelta para ciertos objetivos. Por ejemplo, si se cuenta con una proyección para la tasa de crecimiento y se supone -como probablemente requerirá el ajuste- que el Estado y los trabajadores deberán al menos mantener su actual participación en el producto y, por último, que el consumo de capital fijo es una función directa de la tasa de crecimiento, se puede determinar qué ocurrirá con las utilidades al tratar de lograr un cierto nivel para F. Esto estaría dado por

$$(1 + \dot{k}) = (1 + \dot{y}) \sqrt[n]{\frac{e_0 + k_0 + g_0 + f_0 (1 + \beta)^{n-1}}{k_0 - f_1}} \quad (18)$$

La ecuación (18) daría la tasa promedio de crecimiento de las utilidades para el período n. Esta tasa se vería modificada si se introdujeran supuestos distintos -esto es de aumento o disminución- respecto de la participación relativa de la masa de salarios y la tributación indirecta neta.

BIBLIOGRAFIA

- | | | |
|------------|---------|--|
| BID | 1986 | Progreso Económico y Social. |
| CELADE | 1986 | Boletín Demográfico. |
| CEPAL | 1981 | Anuario Estadístico de América Latina, 1981. |
| CEPAL | 1983 | "Satisfacción de las necesidades básicas de la población del Istmo Centroamericano", E/CEPAL/MES/1983/L.32. |
| CEPAL | 1986 | Anuario Estadístico de América Latina, 1985. |
| CEPAL | 1986 | "Crisis económica y políticas de ajuste: estabilización y crecimiento", Serie Cuadernos de la CEPAL No. 54 , Santiago de Chile. |
| García, A. | 1986 | "Crecimiento equitativo: una propuesta estructural para la satisfacción de las necesidades básicas" en Buscando la equidad , PREALC, 1986, Santiago de Chile. |
| Labastida, | 1984 | "Los niveles de vida en los barrios populares de Quito y Guayaquil y la fijación del salario mínimo, - Documento de Trabajo ISS - PREALC , Q/8419, agosto. |
| Molina S. | 1982 | "La pobreza, descripción y análisis de políticas para superarla" Revista de la CEPAL No. 18 , diciembre. |
| ONU | 1986 | Bureau de Statistiques, Bulletin Mensuel de Statistiques , vol XL, No. 6, junio. |
| PREALC | 1986(a) | Ajuste estructural interno y externo: el caso de Costa Rica. |
| PREALC | 1986(b) | Ajuste estructural y deuda social, Documento de Trabajo 282 , octubre. |
| PREALC | 1986(c) | A. Uthoff, Elasticidades empleo-producto industrial (no publicado). |