

Miguel Ignacio Purroy

Crecimiento y equidad

En la misma tónica de "vuelta a lo básico" que inicié el mes antepasado con el artículo sobre la educación (SIC No. 543, Abril 1992), quisiera hoy abordar el tema de la equidad social y su relación con el crecimiento económico. Planteo la tesis de que no sólo no existe incompatibilidad entre ambos objetivos, sino que la equidad es condición necesaria para sostener el crecimiento a largo plazo. Este enfoque exige elevar la discusión sobre la equidad más allá de la clásica visión "redistributiva" y asociarlo con la problemática de la productividad, la competitividad y la inserción internacional.

Pretendo nuevamente hacer un llamado de atención sobre la urgencia de incorporar estos axiomas del desarrollo en las políticas del día a día. Comprendo que el torbellino de los problemas cotidianos no facilita a los hombres de gobierno alzar la mirada hacia lo básico. Pero ningún tiempo está mejor invertido que el dedicado a repensar el sentido último del quehacer económico.

La primera parte del artículo aporta evidencias empíricas sobre la interrelación positiva entre equidad y crecimiento. Luego se discuten los diferentes enfoques que han predominado sobre el tema. Se concluye con un esbozo de lo que deberían ser las líneas maestras de una estrategia para superar la inequidad.

¿OBJETIVOS INCOMPATIBLES?

La relación entre crecimiento y equidad ha sido un tema muy controvertido en la historia del pensamiento económico. Durante mucho tiempo predominó la tesis de que no era posible crecer y distribuir simultáneamente. Incluso se planteó que el crecimiento sería más rápido, si se concentraba más el ingreso. Esta posición extrema se apoyaba primero en la observación de las primeras etapas del desarrollo, que se caracterizan precisamente por el despegue de unos pocos sectores modernos del resto de los sectores atrasados, lo cual agranda las desigualdades de ingreso a causa de las fuertes diferencias de productividad entre ambos sectores (la llamada "paradoja de Kuznets"). Conforme se avanza en el desarrollo, sin embargo, la pirámide de ingresos comienza a ensancharse con la formación de una clase media urbana y la incorporación paulatina de la fuerza

de trabajo rural-tradicional a la economía moderna. De hecho, las economías latinoamericanas experimentaron durante las tres o cuatro décadas previas a 1980 un vigoroso crecimiento acompañado de una modesta mejoría de la distribución del ingreso. En cualquier caso, a estas alturas del desarrollo no es válido invocar la paradoja de Kuznet para justificar esquemas de crecimiento asociados con mayor inequidad.

Un segundo argumento en pro de crecer primero y luego distribuir, se centra en el hecho de que una mayor distribución del ingreso disminuye la capacidad de ahorro de una nación, ya que los estratos de bajos ingresos tienen muchas necesidades insatisfechas y consumirían la mayor parte de los ingresos adicionales que les reportaría la redistribución. A menor ahorro nacional, menores recursos para inversión y menor crecimiento. Si, por el contrario, los ingresos se concentran en los estratos altos, la

propensión a ahorrar e invertir sería mayor.

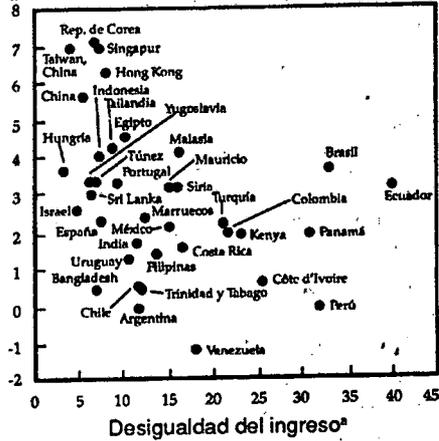
No es banal este argumento del ahorro, bastante cercano, por cierto, a la corriente de pensamiento liberal. Todo esfuerzo de desarrollo necesita de austeridad. Pero lamentablemente ésa es la virtud económica que menos abunda por estas latitudes latinoamericanas, lo cual debilita, en la práctica, el argumento. El potencial teórico de ahorro en los estratos de altos ingresos se ve cercenado, en primer lugar, por un patrón de consumo conspicuo verdaderamente exagerado en comparación con los estándares de los países ricos y, en segundo lugar, por una desviación hacia el exterior de la porción más significativa del ahorro individual. La concentración del ingreso en nuestros países, por lo tanto, no ha propiciado una dinámica de ahorro, inversión y crecimiento.

LAS EVIDENCIAS EMPIRICAS

Estas disquisiciones teóricas, sin embargo, se desvanecen frente al hecho incontrovertido de que el crecimiento sostenido de los países hoy desarrollados ha estado acompañado de un mejoramiento también sostenido de la equidad. Puesto en negativo, la evidencia histórica demuestra que no es posible alcanzar un alto grado de desarrollo en un contexto de inequidad. Esto podría sonar a tautología, ya que "desarrollo" implica por definición un alto grado de articulación social. Pero la tautología aplicaría únicamente al resultado final. Lo que no es tautológico, en absoluto, es que el proceso de crecimiento material debe estar acompañado de una mejoría de la equidad, si se pretende consolidar y estabilizar el fruto de ese crecimiento. Prueba de ello es la comparación entre el pobre desempeño de los países latinoamericanos y el éxito de un grupo de países, que hace apenas tres décadas se encontraban en una situación de subdesarrollo similar a la de América Latina y que hoy muestran éxitos contundentes, tanto en términos de crecimiento económico como en términos de equidad social. Son los llamados NIC (New Industrialised Countries), entre los que destacan

Figura 1
DESIGUALDAD DEL INGRESO
Y AUMENTO DEL PIB EN
DETERMINADOS PAISES,
1965-1989

Aumento del
PIB per capita
(porcentajes)



* Relación entre la participación en el ingreso del 20% más rico y la del 20% más pobre de la población. Los datos sobre la distribución del ingreso provienen de encuestas efectuadas principalmente en los últimos años del decenio de a960 y primeros de 1970.

Fuentes: Datos del Banco Mundial; Berg y Sachs 1968

Corea del Sur, Taiwan, Singapur, Israel, España, Portugal, Yugoslavia, etc..

El Gráfico I, que abarca una muestra de casi 40 países en desarrollo, refuerza la evidencia de que una mayor desigualdad social está vinculada a un crecimiento más lento. Si se compara el ritmo de crecimiento económico (eje vertical) con el grado de equidad (eje horizontal), se observa que los países de mayor crecimiento se ubican en el cuadrante superior izquierdo (poca desigualdad y alto crecimiento). El cuadrante superior derecho (alto crecimiento con mucha desigualdad) está prácticamente vacío, con excepción de Brasil y Ecuador. El caso de Brasil es interesante. Desde comienzos de los '70, ese país se propuso convertirse en el Japón de América Latina y efectivamente logró emular las tasas de crecimiento japonesas durante un par de lustros, pero sin prestarle atención a su flagrante desigualdad social. Hoy Brasil tiene una economía estancada y una escasa participación internacional.

Venezuela es un ejemplo decepcionante

de poca equidad y nulo crecimiento (el menor de toda la muestra) Pero sería muy simplista reducir la explicación del bajo crecimiento a la existencia de desigualdad social. Hay un buen grupo de países en el cuadrante inferior izquierdo (Argentina, Chile, Uruguay, etc.), donde una mayor equidad no va acompañada de crecimiento.

La muestra de 40 países de la Figura 1 permite sacar dos conclusiones provisionales: 1) La equidad no sólo no es incompatible con el crecimiento, sino que crea un clima propicio para que los otros condicionantes del desarrollo emerjan con vigor. No existe, sin embargo, una relación de causalidad "automática" entre equidad y crecimiento. Hacen falta también otros factores como son la competitividad internacional, el sano manejo macroeconómico y las buenas políticas públicas, que conformen un contexto general favorable al desarrollo. 2) Donde persista la inequidad, el crecimiento no será sostenible a largo plazo.

CUATRO ESLABONES
CONFORMAN LA CADENA
DEL EXITO

Aun cuando el tema del desarrollo

y sus políticas es bastante complejo, no lo es tanto como para que el ciudadano común no entienda al menos cuáles son los factores básicos que lo impulsan o lo inhiben y cuál es su interrelación. Ultimamente se ha ido fraguando un amplio consenso de que esos factores son: **EQUIDAD-AUSTERIDAD-COMPETITIVIDAD-INSERCIÓN INTERNACIONAL**. Cada factor es un eslabón de la cadena de transmisión hacia el éxito. Entre ellos existen interrelaciones de mutuo reforzamiento, sobre las que volveré más adelante.

Si observamos las cifras del Cuadro I, donde se compara el desempeño de América Latina con el de los NIC, vemos que los países exitosos son aquellos que logran avances simultáneos en todos los cuatro aspectos claves. El crecimiento promedio anual de los NIC ha sido tres veces superior. El indicador de equidad, que refleja el grado de distribución del ingreso, es dos veces superior en los NIC. Sus sociedades están más articuladas e integradas, ya que la diferencia entre los más pobres y los más ricos es menor. La austeridad, medida por la propensión al ahorro, es casi el doble en los NIC. El indicador de competitividad es tres veces superior (medida como la relación entre las

Cuadro I
INDICADORES ESTRATÉGICOS
(AMÉRICA LATINA Vs. NIC)

	AÑO	AMERICA LATINA	NIC(1)
Crecimiento(2)	1965-86	1,3	4,2
Equidad (3)	1970-	0,3	0,7
Austeridad (4)	1964-86	15,7	27,9
Competitividad(5)	1986	0,3	1,0
Inserción Internacional(6)	1985	10,0	18,2

Notas:

- (1) España, Hungría, Portugal, Rep. Corea, Rep. Pop. China, Tailandia y Yugoslavia
- (2) PIB/Habitante, tasa promedio anual.
- (3) Relación 40% de menores ingresos / 10% mayores ingresos.
- (4) Ahorro Interno / PIB
- (5) Exportación de Manufacturas / Importación de Manuf
- (6) Exportación de Manufacturas / Valor Bruto de la Producción.

FUENTE: CEPAL, Transformación Productiva con Equidad, Chile 1990

exportaciones y las importaciones de carácter industrial). Los NIC exportan tantas manufacturas como importan, mientras que América Latina exporta sólo 30 de cada 100 dólares importados. Finalmente, la inserción internacional, medida por la proporción de las exportaciones manufactureras dentro de la producción total, es casi dos veces superior.

EVOLUCION DEL PENSAMIENTO SOBRE EL DESARROLLO

El enfoque tradicional enfatizaba la relación entre crecimiento y austeridad, ya que se consideraba que el ahorro y la inversión eran el único motor dinamizador de las economías. De allí la renuencia a incorporar el aspecto de la equidad dentro de la estrategia de desarrollo, ya que se suponía que la distribución del ingreso atentaba contra el ahorro. Las experiencias exitosas han demostrado, sin embargo, que un crecimiento basado en mejoras de la competitividad y de la productividad, permite mejorar la equidad y simultáneamente salvaguardar la tasa de ahorro necesaria.

Desde hace poco más de dos décadas el enfoque del desarrollo empezó a acentuar la relación existente entre crecimiento e inserción internacional a través de la competitividad. La variable-instrumento clave pasó a ser una tasa competitiva de cambio, que permitiera romper el sesgo anti-exportador de las economías cerradas y protegidas de la época de sustitución de importaciones. Aquí tampoco el aspecto de la equidad jugaba un papel significativo, antes bien, por el contrario, el instrumento devaluacionista buscaba deprimir aún más los salarios reales para obtener la ventaja de una mano de obra barata. Los programas de ajuste latinoamericanos se enmarcaron dentro de esta filosofía.

De nuevo la experiencia de los países exitosos llamó la atención sobre la inviabilidad de una inserción internacional basada predominantemente en mano de obra barata y de baja calificación. Esos países entendieron que la clave estaba en incorporar el progreso técnico en su estructura productiva, en producir bienes con valor agre-

gado intelectual (diseño, tecnología, etc.) cada vez mayor. Esta era la única vía para mejorar sostenidamente su inserción internacional, ya que, mientras el comercio mundial de productos de bajo contenido tecnológico se estancaba, el intercambio de productos de alto contenido tecnológico se encontraba en acelerada expansión. A su vez, sólo la inserción externa permitiría mantener abiertos los canales de absorción de nuevas tecnologías, que redundarían en mejoras de la productividad y la competitividad. Por este motivo, la inversión en mejorar la capacidad de la gente para absorber conocimientos se convirtió en la palanca fundamental del crecimiento. Es así que desde hace una década el aspecto de la inversión en recursos humanos ha pasado a constituir una pieza fundamental de cualquier estrategia de desarrollo. Y con ello, el aspecto de la equidad también, ya que calidad de la gente y distribución del ingreso son vertientes inseparables del problema.

VISION TRADICIONAL DEL PROBLEMA DE LA DESIGUALDAD

Al igual que la teoría y estrategia del desarrollo, el enfoque sobre la equidad social ha experimentado un giro radical durante las pasadas tres décadas. El enfoque tradicional giraba exclusivamente alrededor de la problemática de la redistribución del ingreso. La discusión se movía entre dos extremos ideológico-políticos:

1) Por un lado estaban quienes propugnaban una política de maximización del crecimiento del PIB a través del aumento del ahorro y de la inversión, aun a costa de un empeoramiento temporal de la distribución del ingreso. La superación de la pobreza sucedería posteriormente por medio de la creación de empleos productivos. En materia de instrumentos de política distributiva, esta tendencia se adhería a las recomendaciones de la economía clásica. Para aumentar la participación de los trabajadores en el ingreso nacional, había que flexibilizar el mercado de trabajo y abaratar relativamente el costo de la mano de obra, con el fin de que los

capitalistas prefirieran sustituir máquinas por obreros. Ello reduciría el desempleo y aumentaría supuestamente la masa salarial, aun cuando los actuales asalariados vieran disminuir su salario real.

En el saldo final y por razones un tanto complejas, este enfoque "clásico" no ha mejorado la distribución del ingreso en ninguna economía, cuyo punto de partida sea una fuerte desigualdad social. Este hecho, aunado a la incapacidad de absorber en un plazo razonable la enorme masa de desempleados, hizo que sus planteamientos nunca representaran una alternativa válida.

2) En el otro extremo estaban los que preconizaban una redistribución directa por la vía fiscal o por transferencias de ingreso (tipo subsidios al consumo). Se trataba de trasladar ingresos desde los estratos altos hacia los estratos bajos. El problema con este enfoque "distributivista" siempre ha sido su inviabilidad financiera y política, dado el cúmulo ingente de transferencias que serían necesarias. Otra cosa muy distinta es utilizar esta vía para aliviar "temporalmente" la pobreza extrema o para atender a grupos sociales desvalidos, pero esto no resuelve el problema de la inequidad social.



SUPERACION DE LA INEQUIDAD COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Ya desde la década de los sesenta fue tomando cuerpo un nuevo enfoque, que, sin descuidar la necesidad de ahorrar, invertir y crecer, pretende incorporar a la estrategia de desarrollo acciones "explícitas" para mejorar la equidad. Técnicos de los organismos multilaterales contribuyeron decisivamente a configurar este planteamiento, que hoy goza de amplio consenso. Se parte de la convicción de que el simple crecimiento del PIB, por vigoroso que éste sea, nunca podrá por sí solo acabar con la pobreza. El fenómeno de la pobreza es diagnosticado como "desigualdad de oportunidades", como acceso desigual a los medios de producción, que van desde la capacitación técnica hasta la tenencia de tierra, pasando por el acceso al crédito o la accesibilidad a infraestructuras de servicios. Por ello, más que redistribuir el ingreso, es necesario redistribuir el stock de capital.

Pero es importante evitar la tentación colectivista de repartir el stock existente (exceptuando, quizás, la reforma agraria). Deben, más bien, redistribuirse los nuevos activos que vaya generando el proceso de inversión. Por eso, a la hora de tomar decisiones sobre la asignación de inversiones, tan importante como seleccionar los sectores productivos es seleccionar los grupos socio-económicos "objetivo". Sin una asignación de inversión para aumentar el stock de capital de los pobres, no aumentará su participación en el ingreso. Aun cuando en el corto plazo la inversión en los pobres no se traduzca en altas tasas de crecimiento, a largo plazo el esfuerzo redundará en un aumento de la productividad e ingreso globales de la economía.

Ello implica reorientar el Estado. No tienen sentido, por ejemplo, las grandes inversiones públicas en el sector industrial, ya que su impacto sobre el ingreso es regresivo. Aparte de beneficiar sólo a un pequeño grupo de asalariados del sector medio-alto, acaparan recursos en detrimento de la inversión social. Preferi-

bles son políticas e inversiones de apoyo a la población informal o rural para mejorar su capacitación, facilitar el acceso a créditos e insumos, mejorar los accesos a los mercados, etc... El rendimiento de esta inversión social es muy superior al de los megaproyectos industriales públicos.

POLITICAS ECONOMICAS PARA LOS POBRES

En el fondo del nuevo enfoque distributivo a través de la inversión social subyacen dos convicciones: la primera es que la inequidad tiene su raíz más importante en las diferencias de productividad; y por ende de ingresos, entre los sectores modernos y los informales. Y la segunda convicción es que la economía moderna "formal" no está en capacidad de absorber a un ritmo satisfactorio esa enorme masa de sub-empleados del sector informal, que todavía persiste irreductible después de más de medio siglo de crecimiento formal. De ambas convicciones se extrae una consecuencia muy importante: si pretendemos crecer con equidad, las políticas económicas no pueden centrarse exclusivamente, como hasta ahora, en la economía moderna formal. Hay que darle igual rango de prioridad a las políticas para elevar la productividad de la economía informal, es decir, a las políticas económicas para los pobres. Sobre estas políticas hay abundancia de teorías y recomendaciones. Quizás en otra ocasión tendré oportunidad de exponerlas.

Lo novedoso y atractivo de este enfoque del problema de la equidad es que encaja perfectamente dentro del nuevo paradigma del desarrollo. Es compatible con el objetivo de crecimiento por cuanto busca aumentar la productividad de los sectores rezagados. Es compatible con el objetivo de competitividad por cuanto pone el acento en la calificación de la gente, busca elevar la eficiencia global de la economía y crear un tejido tupido de interrelaciones entre las empresas del sector moderno y las microempresas cada día menos informales. Es compatible, finalmente, con los principios de mercado porque mejora la movilidad del mercado de trabajo, pone el

acento en la infraestructura para integrar los mercados de bienes y servicios y democratiza el acceso a los medios de producción.

CONCLUSIONES Y ADVERTENCIA

Quisiera terminar estas reflexiones sobre la relación entre crecimiento y equidad con una pocas conclusiones, que, a su vez, constituyen axiomas de una buena estrategia de desarrollo:

- 1) En la raíz de la inequidad social se encuentran las diferencias de productividad y, por ende, de ingreso entre los diversos sectores e individuos. Combatir la inequidad implica, por consiguiente, crear las condiciones para aumentar la productividad y eficiencia de los sectores rezagados.
- 2) Aparte de igualar las oportunidades de acceso a la educación, que siempre será la piedra angular del desarrollo, superar la inequidad exige facilitar el acceso de los pobres a los medios de producción.
- 3) La vía redistributiva por excelencia debe ser la inversión social que, al mismo tiempo de elevar el ingreso individual de los pobres, mejore el potencial productivo de la nación.
- 4) Una sana política fiscal, la reorientación del Estado hacia su función social y una buena gestión de la cosa pública son condiciones necesarias para hacer viable la inversión redistributiva. La actuación del Estado es imprescindible.
- 5) Equidad, austeridad, competitividad e inserción internacional constituyen un encadenamiento insoluble para alcanzar el crecimiento y, sobre todo, sostenerlo a largo plazo.

Si estas disquisiciones sobre la estrecha conexión entre equidad y desarrollo no han sido suficientemente convincentes, que al menos sirva la triste experiencia de procesos de modernización truncados por motivos sociales para situar el problema de la desigualdad en el tope de la agenda. Un mínimo de cohesión social es indispensable para legitimar esos procesos y garantizar su viabilidad.