

¿Son las políticas públicas la causa de la desigualdad, del bajo crecimiento y de la precariedad del empleo?

J. Enrique Velazco Reckling, Ph.D.

Director Ejecutivo, Fundación INASET – Plataforma Empleo Digno

Los grandes problemas de la humanidad no están en la bruma de la metafísica; están en la realidad de las calles. F. Nietzsche

Quizás, en lo profundo de la naturaleza humana existe un perverso placer en adoptar y defender doctrinas totalmente contra-intuitivas que dejan a las personas comunes preguntándose en que planeta están... Robert Solow

Resumen. Los organismos internacionales celebran la fortaleza y la salud de la macroeconomía, recomiendan controlar la inflación y fortalecer el sistema financiero como las prioridades, y consideran que satisfacer las necesidades de desarrollo y lograr avances en la reducción de la pobreza, se mantienen como objetivos a mediano plazo. En el debate internacional, esos mismos organismos internacionales reconocen las muchas limitaciones de la teoría y de la macroeconomía para promover el crecimiento sostenido y, en especial, se declaran incapaces de explicar la creciente desigualdad y el insuficiente crecimiento para superar la pobreza. La política pública nacional, privilegia los sectores estratégicos (recursos naturales) como fuente de la renta y la riqueza, la aritmética del crecimiento –el supuesto de que la inversión define el crecimiento– y la redistribución del excedente como las bases para la toma de decisiones y el diseño de las políticas de desarrollo.

Con base en la evidencia que sugiere que la inversión no sería el factor determinante del crecimiento, y que la aritmética o “contabilidad del crecimiento” que se derivan de los modelos tradicionales no son herramientas idóneas para el diseño de políticas públicas de desarrollo, el presente Ensayo aplica criterios de la “Contabilidad Social del Crecimiento” a las identidades contables básicas en las cuentas nacionales para derivar relaciones que sugieren que, la desigualdad, la pobreza y la precariedad del empleo, pueden estar alimentadas por las propias políticas públicas y por las prioridades que estas políticas persiguen. Es decir, sugiere que la economía y las políticas públicas están dirigidas en un sentido contrario a la lucha contra la pobreza y contra la desigualdad.

Con base en estas conclusiones, y como aporte de la sociedad civil organizada, plantea lineamientos para la acelerada reorientación de las políticas económicas.

Antecedentes: breve recapitulación

La economía “dominante”, como disciplina académica, está cada vez más sofisticada en el uso de conceptos matemáticos abstractos y de las herramientas computacionales que estos conceptos permiten derivar. Sin embargo, no parece haber avanzado en la misma medida en su capacidad predictiva de eventos que afectan de manera significativa al desempeño de la economía global, como la explosión de burbujas inmobiliarias o la crisis financiera mundial; tampoco ha mejorado su capacidad para identificar relaciones de causalidad y desarrollar un arsenal de propuestas específicas de políticas para promover el desarrollo económico con el fin general de superar desafíos sociales y económicos, como son la pobreza, el crecimiento, la desigualdad, la exclusión social, o los irreversibles impactos sobre el medio ambiente.

La evidente brecha entre la sofisticación del análisis económico y la insuficiencia de la teoría y de los modelos para mostrar el camino hacia un desarrollo sostenible, es el tema de una creciente literatura alimentada por muy prestigiosos economistas (Stiglitz, Krugman, Spence o Easterly, para citar algunos) y promovida por organizaciones que están siendo creadas específicamente para alentar este debate, como el *Institute for New Economic Thinking*, INET (financiado por un grupo de personalidades a la cabeza de George Soros).

Incluso las “catedrales” del pensamiento económico más ortodoxo, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, están aportando a este debate. Así, la Conferencia del FMI sobre Crecimiento y Desarrollo¹ concluye que “la crisis global [...] nos obliga a cuestionar las más caras creencias respecto a cómo conducimos la macro economía; tenemos muchos instrumentos de políticas, pero no estamos seguros sobre cómo usarlos, cómo deben usarse o sobre si funcionarán o no.” Más aún, plantea la necesidad de abordar prioritariamente la distribución de la riqueza (sin plantear cómo): *“naturalmente, es más fácil pensar y debatir sobre la eficiencia y fallas de mercados, que enfrentar los temas estructurales y los relativos a la distribución de la riqueza... esta alternativa [ignorar temas estructurales y la distribución], no parece correcta e implica altos riesgos.”*

El cuestionamiento a muchas “caras creencias”, sin embargo, no se inicia con estos recientes debates; ya había sido planteado desde algunos sectores académicos en relación a supuestos fundamentales que sustentan las teorías y los modelos económicos, como por ejemplo, el “agente maximizador”, la “hipótesis de la eficiencia del mercado”, o las teorías marginalistas de los precios y salarios sobre las que se asientan las “funciones de producción” que, a su vez, son la base de los modelos de crecimiento empleados ampliamente para el diseño de políticas públicas de desarrollo.

Al cuestionar un supuesto –especialmente si se muestra su impertinencia o inaplicabilidad–, se afecta la credibilidad y la calidad de los modelos de múltiples maneras, fundamentalmente porque cambia el marco conceptual de las relaciones entre las causas y los efectos con las que se interpreta el comportamiento de la economía. Si se espera mantener incólume la estructura teórico-conceptual general, establecer tanto la magnitud como la dirección de los efectos de rechazar un supuesto teórico, puede llevar a debates con complejidades propias.

Desde una perspectiva mucho más modesta, la presente serie de “*Ensayos para el Debate*” busca aportar a estas reflexiones con un enfoque alternativo, esencialmente empírico, que a partir de datos históricos sobre el comportamiento económico responde tres preguntas:

1. Al margen de consideraciones teóricas, ¿cuáles son las correlaciones dominantes entre las principales variables o indicadores con las que normalmente se expresa el desempeño económico?

¹ “*Macro and Growth Policies in the Wake of the Crisis*”. La conferencia se realizó en marzo de 2011 con la participación de connotados economistas entre los que resaltan los premios Nobel Joseph Stiglitz y Michael Spence.

2. ¿Cómo podrían vincularse estas relaciones de manera que reflejen el proceso de creación de valor desde la realidad de las actividades económicas?
3. ¿Qué implicaciones podrían inferirse, o tendrían, estas vinculaciones para el diseño y para la evaluación de las políticas públicas de desarrollo económico que consideren de manera explícita la creación de empleo, la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza?

El primer Ensayo encuentra que existen fuertes correlaciones entre el crecimiento del PIB y el crecimiento del empleo, la remuneración al trabajo y la productividad; encuentra también una correlación fuerte *pero inversa* del PIB con la concentración del ingreso, medido como excedente bruto de operación de las empresas, o como la participación de la remuneración al trabajo en la distribución del valor agregado. En especial, encuentra una correlación débil o muy débil entre el crecimiento y la inversión, o con la inversión por puesto de trabajo.

El segundo Ensayo propone una relación funcional –compatible con el concepto del valor agregado en las actividades económicas– entre las variables o indicadores que correlacionan fuertemente. Ante la evidencia de una débil correlación entre el crecimiento económico y la inversión –hallazgo que cuestiona directamente la validez de modelos que suponen que la inversión es el factor determinante del crecimiento– el Ensayo aplica la relación funcional que sugieren las correlaciones para desarrollar una “Contabilidad Social del Crecimiento” en la que resaltan los aportes del trabajo, de la productividad y de la remuneración al trabajo como los determinantes del crecimiento.

El presente Ensayo revisa las implicaciones que se infieren de las correlaciones encontradas y de los factores que efectivamente dinamizarían el crecimiento del PIB, y propone algunos de los lineamientos que deberían orientar el diseño de las políticas públicas para que éstas contribuyan efectivamente a los objetivos sociales del desarrollo: reducción de la pobreza y de la desigualdad, equidad, inclusión y empleo. Finalmente, a partir de esos criterios, analiza la pertinencia de las políticas públicas vigentes para cumplir los objetivos de desarrollo.

Las prioridades de las políticas públicas desde la Economía Dominante

El reporte 2011 del Fondo Monetario Internacional sobre el desempeño de la economía boliviana, plantea al Gobierno recomendaciones en cuatro ámbitos que consideran clave (“*key issues*”): primero, anticipando que hay bajo riesgo de dificultades macro-financieras a corto plazo –gracias a que seguirá el crecimiento sustentado en los altos precios del gas–, plantea que *la prioridad debe ser bajar la inflación*, incluyendo la apreciación más rápida del boliviano para neutralizar las presiones inflacionarias externas; segundo, por la importancia que tienen las “*commodities*” en el PIB boliviano, en las exportaciones y en los ingresos fiscales, adoptar un marco de *políticas para bajar la volatilidad macroeconómica* y asegurar una política fiscal sostenible (subir recaudaciones en el mercado interno); tercero, *preservar la salud del sistema financiero* (crecimiento de la intermediación financiera); y, cuarto, para un crecimiento estable a mediano plazo, eliminar las restricciones a la inversión privada, y reforzar las transferencias focalizadas a los sectores vulnerables.

Los “temas clave” y las recomendaciones de controlar la inflación, aumentar recaudaciones, fortalecer el sistema financiero y promover la inversión, repiten las que el FMI apoya desde el tiempo de los ajustes estructurales. Estas recomendaciones –que Bolivia cumplió hasta 2005 casi religiosamente– no mejoraron ni la tasa ni la calidad del crecimiento. Al contrario, la ineficacia de esas medidas para resolver problemas de pobreza, desigualdad, precarización del empleo e ingresos, etc., sugieren preguntas como: ¿una meta de baja inflación debe ser más importante o más racional que crear empleo de calidad? ¿no será que la profundización financiera sin antes atender la desigualdad, la acentuará? ¿es la estabilidad *macro* el objetivo central de las políticas públicas? ¿importa, al final del día, que la macroeconomía sea muy saludable si sus efectos no se reflejan en el bienestar de la gente?

Las recomendaciones del FMI se sustentan en teorías económicas, pero no parecen atender a lo que la gente espera de la economía. En el reporte, la Junta Ejecutiva del Fondo afirma que “la prioridad a corto plazo es frenar la inflación, en tanto que, *satisfacer las necesidades de desarrollo y lograr avances en la reducción de la pobreza, se mantienen como objetivos a mediano plazo.*” Es decir, para el FMI el desarrollo inclusivo y la reducción de la pobreza –temas de vital importancia para la ciudadanía y para la legitimidad social del actual proceso– no son realmente prioridades.

Resaltando el divorcio entre lo que le importa al FMI y lo que le gente espera de la economía, el reporte no hace mención al empleo, los salarios o la distribución, salvo las referencias a las transferencias focalizadas (mecanismos de *re*-distribución). Para los bolivianos, es creciente la demanda por políticas que logren la creación de empleo digno y justamente remunerado, que es la condición necesaria para la reducción de la pobreza y de la desigualdad. Pero el FMI sigue recomendando la macroeconomía del extractivismo que acentúa la dependencia en las rentas que genera, o la apreciación del boliviano al margen de su impacto en pérdida de competitividad de sectores que agregan valor y tienen potencial de crear puestos de trabajo (que deberían ser objetivos de la transformación productiva y de la Economía Plural).

4

Los Impulsores del Desarrollo Humano

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) en Bolivia está severamente limitado por la calidad del empleo, el nivel de los salarios y la distribución primaria del ingreso. Según el PNUD, el IDH es inversamente proporcional a la desigualdad, por lo que reducir la desigualdad mejoraría considerablemente el desarrollo humano. Estima que entre 2010 y 2011, la desigualdad ha reducido el IDH de 0,65 a 0,42 (un 36%), lo que significa bajar del grupo de desarrollo humano medio, al grupo de desarrollo humano bajo. El componente del IDH más afectado por la desigualdad es el ingreso, que en el caso de Bolivia se reduce en un 50% cuando se considera el efecto de la desigualdad.

Si bien es ampliamente aceptado que el crecimiento no es sinónimo de desarrollo humano, el PNUD reconoce que “el ingreso y el crecimiento son cruciales, y que el incremento general del ingreso sigue siendo una prioridad a la hora de formular políticas públicas”; sin embargo,

ante la imposibilidad de abordar el tema del ingreso con el instrumental teórico y con el bagaje de políticas públicas de desarrollo disponibles, concluye que “[los datos sugieren] no es necesario que los países resuelvan el difícil problema de generar crecimiento para poder abordar los desafíos que existen en los frentes de la salud y la educación.”

A diferencia de los modelos económicos tradicionales que tienen al capital (inversión) como el factor determinante del crecimiento, las correlaciones descritas en “Ensayos” precedentes permiten expresar e interpretar el crecimiento del PIB como la suma del crecimiento de la población ocupada (el empleo) y de la productividad laboral; este último indicador, a su vez, es la suma del crecimiento de la remuneración al trabajo (o el nivel salarial promedio) y de la distribución primaria del ingreso.

A partir de estas relaciones, la desigualdad en la distribución del ingreso deprime los salarios, reduce el ingreso y el consumo, y eleva el desempleo; como resultado, la desigualdad implica menores tasas de crecimiento y menor capacidad para mejorar la salud y la educación. Esto significa que la causalidad que propones el PNUD de que “los países con menor valor de desarrollo humano suelen tener mayor desigualdad” debería ser al revés: *los países con mayor desigualdad tienden a tener un menor desarrollo humano; alternatively, la equidad promueve mayor crecimiento con desarrollo humano.*

En este contexto, los mecanismos de re-distribución, como son las transferencias (bonos) o los servicios sociales públicos, pueden constituir mecanismos que ocultan la concentración real del ingreso porque estos mecanismos son mucho menos eficientes que los salarios para distribuir el ingreso; además, están sujetos a manejos discrecionales, prebendales o políticos, normalmente en detrimento de los más pobres.

En consecuencia, no es el nivel sino la calidad social del crecimiento –resultante del empleo digno, los salarios y la equitativa distribución de los beneficios de la productividad– la que determina la mejora de la calidad de vida; las mejoras en salud y educación podrán aumentar la productividad de la sociedad solamente si el crecimiento responde a una concepción social del desarrollo en la que el ser humano es el objeto de las políticas públicas por ser la fuente de la riqueza social a través del trabajo, por un lado, y el destinatario central y final de los beneficios del crecimiento sostenible, por otro.

La persistencia de la precariedad del empleo, la pobreza y la desigualdad, como problemas estructurales, mella la dignidad humana; por ello, no es ni racional ni moralmente aceptable mantenerlos como objetivos secundarios a *un mediano plazo que nunca llega*. En tanto no se ataquen estos problemas estructurales, la economía seguirá perdida en los laberintos de las *teorías* hasta ahora responsables de un crecimiento empobrecedor que, lamentablemente, no se podrá eliminar con “transferencias condicionadas”.

En resumen, si el crecimiento, sustentado en empleo y en distribución equitativa del ingreso, es fundamental para mejorar el índice de desarrollo humano, las políticas públicas deben ser claras y pertinentes para promover el crecimiento equitativo.

Las fuentes micro y macroeconómicas de la desigualdad, la pobreza y el desempleo

La creación de riqueza en la sociedad está determinada por los procesos de agregación de valor que se realizan en las unidades económicas elementales. A ello contribuye el trabajo humano que emplea los activos productivos físicos (instalaciones, equipos y maquinaria) y la tecnología (los procesos y conocimientos) para transformar las materias primas e insumos a fin de crear los bienes y los servicios que demanda la sociedad; el capital puede ser un factor determinante para proveer los insumos, los activos productivos y la tecnología. También contribuyen otros factores y actores externos a las unidades económicas: el Estado como proveedor de los bienes públicos; otros actores –y la sociedad en su conjunto– que ofrecen bienes o servicios complementarios, y demandan los bienes o servicios producidos; y el propio acervo de recursos naturales disponibles.

El valor agregado es la diferencia entre el valor final de venta del producto (bien o servicio en el mercado) que se genera en la producción, y el costo de las materias primas, insumos y servicios incorporados en el producto. Este valor adicional de las materias primas –creado por la “magia de la producción”– está destinado a remunerar a todos los factores que intervienen en su creación: al trabajo (sueldos y salarios), al capital (utilidades, dividendos, intereses), depreciación de activos productivos, al Estado (impuestos), servicios de apoyo y complementarios (alquileres), etc.

En general, todo tipo de organización económica (pequeña o grande, pública o privada, capitalista o socialista, etc.) tiene el mismo “principio objetivo” de crear valor, y busca frecuentemente maximizar el Valor Agregado; su eficiencia relativa puede medirse con la Productividad. Por el contrario, es en los criterios y en los principios que deben regir la distribución del producto al remunerar los factores que intervienen en la creación de riqueza, donde surgen las grandes discrepancias entre capitalistas y socialistas, entre los post- y neo keynesianos, entre los trabajadores y empresarios, o entre el Estado y la sociedad (ver el Ensayo para el Debate 2–12 *¿Cómo se priorizan las políticas? De la Contabilidad del Crecimiento a la Contabilidad **Social** del Crecimiento*).

El origen de todas estas discrepancias, por supuesto, radica en el carácter subjetivo de las ideologías, intereses, la ética o la cultura predominante con los que cada sociedad y cada actor valora conceptos como esfuerzo, equidad, desigualdad y la pobreza en la sociedad; al final, las características de los acuerdos y de los mecanismos de remuneración a los factores que finalmente adopta la sociedad, dependen también de las capacidades relativas de presión de los actores (Estado, empresarios, trabajadores, etc.).

La distribución primaria de la renta –distribución del valor agregado, VA, generado en la empresa– origina la Renta Salarial Primaria (la remuneración bruta al trabajo, MO, expresada en el valor total de la nómina o planilla) y el excedente primario o utilidad bruta, UB, que incluye la utilidad del dueño del capital (UC), la depreciación (DP), intereses (IN), alquileres (AL) e impuestos específicos (TE): es decir, $VA = MO + UB = MO + (UC + DP + IN + AL + TE)$.

Desde la *realidad micro* de las actividades productivas generadoras de valor, la remuneración media (NS) en una unidad económica está relacionada a la productividad (la creación de valor) y a la remuneración del trabajo (consumo, redistribución y capacidad de gasto) a través de:

$$\text{Remuneración Media, } NS_i = \frac{\text{Valor Total Nómina}}{\text{Número de Trabajadores}} = \frac{MO_i}{PO_i} = \frac{MO_i}{VA_i} \times \frac{VA_i}{PO_i} = \frac{MO_i}{VA_i} \times PL_i \quad [1]$$

La Productividad Laboral, PL, es el Valor Agregado que genera cada trabajador. La remuneración promedio o **nivel salarial** en una unidad económica o emprendimiento, depende de la productividad del trabajo y de la fracción del Valor Agregado que se destina a las Remuneraciones, $MO_i/VA_i = \alpha_i$, es decir, a la participación del trabajo en la distribución del producto.

Las relaciones son válidas para toda la economía (precios básicos) porque las variables son aditivas sobre todas las unidades económicas:

$$\text{Remuneración Media, } NS = \frac{MO}{VA} \times PL = \alpha \times PL \quad [1a]$$

La fracción del Valor Agregado que se asigna a remuneraciones puede estar condicionada por el mercado laboral y otros factores pero, en principio, *es susceptible de ser modificada por las políticas empresariales* hacia una mayor concentración de la renta o hacia la equidad, especialmente si en la sociedad existen valores e incentivos adecuados (a través de políticas públicas) para inducir una mejor distribución del ingreso. Es decir, en los emprendimientos reales, el nivel de la remuneración al trabajo es una decisión empresarial influida por factores externos e internos (el mercado o la capacidad laboral de negociación, por ejemplo); en todo caso, la productividad marginal del trabajo como la ley determinante de la remuneración al trabajo, es una “teoría poco realista”.

Los debates sobre la eficiencia social de los emprendimientos públicos o privados, o sobre las formas capitalistas, socialistas o comunitarias de apropiación del excedente, tienen sentido en tanto se refieren específicamente a las formas y los principios o criterios que se adoptan para definir la relación MO/VA. Tales distinciones no tienen sentido respecto a *la creación del valor* (valor agregado) para lo que eficiencia de la productividad debería ser el desafío común a todas las organizaciones económicas.

Empleando la Ecuación 1a, y con las consideraciones necesarias para expresar el Producto Interno Bruto a precios de mercado ($PIB = VA + T$; $\alpha = MO/PIB$; $PL = PIB/PO$), llegamos finalmente a relacionar el crecimiento, la remuneración (salario) promedio, nivel de empleo y la distribución primaria del ingreso:

$$PIB = PL \times PO = \left(\frac{1}{\alpha}\right) \times NS \times PO = \left(1 + \frac{UB + T}{MO}\right) \times NS \times PO = \tau \times NS \times PO \quad [2]$$

La relación precedente muestra que el PIB y la magnitud de su crecimiento, dependen de la productividad –el valor de lo que produce cada trabajador– y del nivel de empleo; sin embargo, la *calidad social del crecimiento* depende de la medida en la que la productividad se traduce en salarios o en ingreso para los hogares: la distribución del ingreso.

Desde la perspectiva de las cuentas nacionales, la identidad contable básica es:

$$PIB = MO + UB + T_N = R_N + U_N + T_{NL} + T_{NC} = C_L + C_C + I_{C+E} + G + XN \quad [3]$$

$$PIB - T_N = R_N + U_N = C_L + C_C + I_{C+E} + (G - T_N) + XN \quad [3a]$$

Del lado del ingreso, la remuneración y la utilidad bruta se descomponen en la Remuneración Neta al trabajo asalariado (R_N), la Utilidad Neta (U_N) –que incluye a las empresas privadas y a las públicas– y los impuestos netos (impuestos pagados menos transferencias recibidas) del sector laboral y de los dueños del capital ($T_{NL} + T_{NC} = T_N$). Por el lado del gasto, se identifica el consumo de los trabajadores (C_L), el consumo de los dueños del capital (C_C), la inversión –que incluye la inversión privada y la pública (I_{C+E})–, el gasto del gobierno (G) y el saldo comercial neto (XN = exportaciones menos importaciones).

8

Estrictamente, en Bolivia (y en general) debemos considerar también dentro la remuneración al trabajo, la remuneración al autoempleo, que constituye una alta proporción del empleo total; aunque no se cuenta con estadísticas confiables sobre el aporte del autoempleo a la remuneración total del trabajo, (porque la gran mayoría del autoempleo, al ser “informal” no está registrado en las cuentas nacionales), análisis complementarios realizados sugieren que el comportamiento de las *tendencias relativas* de las cuentas nacionales y la magnitud de la Remuneración Neta en la distribución del ingreso, son una razonable primera aproximación,² que no serían afectadas de forma significativa por la inclusión de las actividades informales², porque el autoempleo (de muy baja productividad) es una fracción relativamente menor del excedente bruto frente a los sectores productivos formales, especialmente extractivos.

Si la remuneración neta de los trabajadores es esencialmente igual a su consumo y ahorro,³ de la ecuación [3a] se concluye que la utilidad neta de los dueños del capital⁴ es:

$$U_N = C_C + A_C + I_{C+E} + SM_N \quad [4]$$

² La agricultura tradicional permite ilustrar este aspecto. En 2010, este sector ocupaba a más del 30% de la fuerza laboral pero significó sólo un 5% del PIB a precios básicos (4% a precios de mercado); incluso si todo el PIB sectorial fuera contabilizado como remuneración al trabajo, aumentaría la remuneración neta en un 10%.

³ En realidad, muchos datos sugieren que el ahorro de los trabajadores asalariados es prácticamente nulo, mientras que en ciertos sectores de autoempleo puede llegar a ser, relativamente, más significativo.

⁴ Aparentemente, Michal Kalecki fue el primero en mostrar las bases macroeconómicas de la utilidad capitalista. En las economías capitalistas, los dueños del capital son naturalmente los capitalistas; en economías mixtas o en capitalismo de Estado, el Estado estará entre los dueños del capital con preponderancia relativa a su participación en la economía. El factor A_c representa la acumulación no productiva de riqueza.

En la relación precedente, se considera expresamente un término que representa el hecho de que hay una acumulación neta de riqueza (A_C) que no es necesariamente productiva para el país ni contribuye al consumo interno (compra de departamentos en Miami, por ejemplo).

Muestra que, quienes controlan el capital, no sólo se benefician con el excedente primario –producto de la distribución primaria de la renta en las unidades económicas–, sino también con el Saldo Macro Neto (SM_N) compuesto por la suma de los saldos en cuenta corriente y el saldo comercial; incluso la inversión pública puede contribuir a la utilidad neta de los dueños del capital, salvo que esta inversión se traduzca directa y efectivamente en beneficios que lleguen mayoritariamente a los trabajadores y a sus hogares.

En general, la relación [4] establece que el *endeudamiento público equivale a mayor riqueza privada*, y que los pagos que hace el Estado por intereses (sobre bonos u otras formas de deuda), constituyen ingreso privado: la deuda pública generada por los déficits acumulados, son activos financieros de los dueños del capital (actores privados locales o financiadores internacionales); estos activos podrían ser usados para producir respondiendo a la demanda social –generando crecimiento–, o simplemente acumularse como riqueza no productiva.

Naturalmente, más allá de las consideraciones sobre la magnitud o la sostenibilidad de la deuda pública, un tema de fondo radica en la equidad de los beneficios que recibe el sector privado del endeudamiento público: ¿aporta positivamente a la distribución, al crecimiento sostenido y la equidad social, o simplemente concentra activos financieros en reducidos segmentos de la población? Es decir, en tanto no se resuelvan estructuralmente los temas de distribución y de la desigualdad, el endeudamiento público y la profundización financiera (especialmente de los pequeños productores), contribuirán a acentuar la desigualdad.

Pero, el crecimiento sostenido e inclusivo de la economía, requiere el equilibrio entre lo que se produce y lo que la sociedad demanda, *lo que implica necesariamente la distribución del ingreso (producto); no la re-distribución de la riqueza acumulada, sino la distribución directa del valor conforme se lo crea en los procesos productivos, para poder así garantizar una capacidad de consumo compatible con la capacidad real de oferta del aparato productivo.* (M. Eccles)

En consecuencia, interesa identificar los factores que definen la remuneración neta de los asalariados (y auto-empleados) y que establecen su capacidad de consumo. Combinando las ecuaciones [3a] y [2], obtenemos:

$$R_N = PIB - C_C - A_C - I_{C+E} - G - XN = PIB - T_N - U_N \quad [5]$$

$$R_N = MO - T_{NL} = (1/\alpha) \times NS \times PO - (T_N + U_N) \quad [5a]$$

Estas relaciones expresan que la remuneración neta de los trabajadores (y el ingreso de los hogares):

- a. Aumenta,
 - i) con la productividad laboral, en la medida que se mantenga o aumente la participación de la remuneración al trabajo en la distribución primaria de la renta; y,
 - ii) en proporción directa al aumento de la población “productivamente ocupada”.
- b. Disminuye por,
 - i) políticas tributarias regresivas (que deprimen aún más la baja renta salarial primaria);
 - ii) el crecimiento liderado por exportaciones de productos sin valor agregado (recursos naturales);
 - iii) el déficit fiscal (acentuado cuando las políticas tributarias son regresivas);
 - iv) la acumulación de ahorro no productivo;
 - v) incremento de la capacidad de consumo sustentado en la desigualdad en la distribución y en la depresión de la remuneración al trabajo; y,
 - vi) la inversión (pública y privada) que no se traduzca proporcionalmente en mayor empleo y en mejores remuneraciones.

10

Como síntesis de estas inferencias, la remuneración al trabajo y la capacidad de consumo de los hogares –que determinan la distribución efectiva de la renta y, a través de ella, del nivel de pobreza, empleo y de equidad– no sólo dependen del salario primario (las políticas del mercado laboral) sino, por el lado positivo, de las políticas macro económicas y de la calidad de las estrategias para desarrollar capacidades de agregar valor y de incrementar la productividad. La afecta negativamente, la “sobre utilidad y el consumo capitalistas”, la acumulación de ahorro no productivo, y pueden también hacerlo el saldo público neto y las inversiones. Finalmente, la remuneración neta –que resulta del efecto combinado de estos factores–, determina el nivel y la “calidad social” del crecimiento, a la vez que refleja la pertinencia o no de las políticas y de las estrategias de desarrollo.

Implicaciones

En general, a partir de las identidades contables básicas consideradas como proposiciones axiomáticas, es decir, irrefutables, concluimos que las políticas económicas en Bolivia están en contra-ruta con las que efectivamente se requieren para superar la pobreza y reducir la desigualdad.

Específicamente, como muestran las relaciones [5] y [5a], si se toma a la remuneración neta al trabajo como el indicador base, podemos estimar la pertinencia de las políticas públicas según contribuyan a incrementar o a reducir la remuneración al trabajo:

Entre los factores que podrían afectar el incremento de la remuneración neta están:

- la distribución primaria de la renta, cuando es altamente inequitativa en detrimento de la remuneración al trabajo y cuando, además, la normativa tiende a desalentar la creación de empleo asalariado, por ejemplo a través de una estructura de los impuestos netos que corroen aún más las remuneraciones efectivas;
- políticas pública que presionan los salarios a la baja –o, en el mejor de los casos, aceptan conservar su poder adquisitivo–, por un lado, o que incrementan los costos directos y de transacción, y reducen el valor agregado y la productividad de las actividades económicas en lugar de promover el alza de las remuneraciones y los salarios a partir, precisamente, del aumento sostenido del valor agregado y de la productividad;
- los proyectos de empleo de emergencia o de mejora de empleabilidad de ciertos sectores (jóvenes o mujeres, por ejemplo), en lugar de encarar políticas reales de creación de puestos de trabajo con incentivos a la justa remuneración y la equitativa distribución del producto,⁵ que acentúan la tendencia a promover el “cuenta-propismo forzado” bajo el eufemismo de “microempresas” de muy baja productividad y alta precariedad del empleo.

Por el contrario, entre los factores y políticas que reducen la remuneración al trabajo y la capacidad de consumo de los hogares, pueden identificarse:

- las políticas tributarias, cuando son regresivas, inequitativas y estrictamente recaudatorias generan fuertes sesgos y desincentivos a las actividades creadoras de valor y de empleo, estando especialmente presionados los sectores como la manufactura o el autoempleo formal, que son los que mejor pueden contribuir a mejorar la remuneración al trabajo;
- la demanda y los precios internacionales refuerzan la persistencia de crecimiento liderado por las exportaciones de recursos naturales obtenidos a partir de procesos intensivos en capital que no generan empleo y, por el contrario, ocasionan distorsiones o acentúan presiones en políticas macroeconómicas (tipo de cambio, por ejemplo) que afectan la producción interna (enfermedad holandesa) y la capacidad de crear empleo en sectores capaces de agregar valor;
- el manejo fiscal –con superávit o déficit– cuando responde a políticas de gobiernos y a las “veleidades” de ciertas estructuras administrativas que incurren en gastos públicos que no responden a los objetivos de claras estrategias de desarrollo con horizontes a mediano y a largo plazo;
- la acumulación de ahorro no productivo y el fortalecimiento de incentivos al comercio (formal e informal), las inversiones (y especulaciones) en sectores no transables como el inmobiliario (dentro y fuera del país), importaciones de vehículos y ropa usados, etc., que acentúan utilidades financieras, por un lado, y la precariedad del empleo, por otro;

⁵ En otros trabajos se explica la “Función Empleo” que muestra que la creación de puestos de trabajo y de empleo digno, requiere de acciones concertadas en cuatro grandes ámbitos: acceso a mercados; mejora de la productividad; institucionalidad para la competitividad social; y cultura productiva con valores sociales de ética y equidad.

- la mala distribución –la inequitativa participación del excedente bruto en la distribución del ingreso y la consecuente depresión de la remuneración al trabajo–, y el consumo suntuario que se sustenta tanto en la concentración del ingreso como en los incentivos perversos que alientan el consumismo;
- la inversión (pública y privada) concentrada abrumadoramente en sectores intensivos en capital y en infraestructura física que no se traduce en empleo permanente ni mejores remuneraciones para crecientes sectores de la población.

¿En qué medida están presentes estas condiciones en Bolivia?

La desigualdad reduce el crecimiento y es moralmente inaceptable porque mella la dignidad humana. Según datos del INE, la participación de la remuneración a los empleados en la distribución del ingreso, cayó del 42% en 2000 al 31% en 2008; a precios de mercado, cae del 36.1% al 25% en el período. A su vez, con datos del SIN para el 2011, el aporte tributario de los individuos y familias consumidoras alcanzarían a unos 22,000 millones de bolivianos (un 76% de las recaudaciones de los impuestos nacionales sin contar IDH ni IEHD-Refinerías), lo que equivale al 15% del PIB. Es decir, si se restaran los tributos pagados de la participación de los trabajadores y empleados en el ingreso, *la remuneración efectiva neta de los asalariados y auto-empleados podría ser del orden del **10% del PIB***. Estas cifras gruesas alertan sobre la seriedad que podría tener el problema de la distribución en el país.

12

Estos datos sitúan a Bolivia con una de las distribuciones más inequitativas del ingreso (y con un sistema tributario altamente regresivo), incluso considerando los efectos que podría tener la informalidad y el autoempleo en la distribución. En general, las relaciones derivadas en el presente Ensayo sugieren que, en ausencia de políticas expresas destinadas a promover la equidad, “la economía” necesariamente tenderá a concentrar el ingreso y a acumular la riqueza, tanto por los sesgos implícitos en el modelo de crecimiento extractivista, como por las políticas públicas que se orientan a presionar los salarios a la baja, o a al debilitamiento deliberado de la capacidad de negociación y de defensa de los intereses de trabajadores, de sus organizaciones laborales y de los auto-empleados.

La persistente tendencia a la desigualdad es también una limitante al crecimiento. Revertirla requiere de cambios estructurales (incluyendo la transformación productiva y la revisión crítica de las políticas fiscal y tributaria) que son parte de la, hasta ahora, elusiva búsqueda del crecimiento inclusivo. En este sentido, el presente Ensayo es un avance porque permite precisar los factores que aumentan o que deprimen la remuneración neta al trabajo como base para identificar los lineamientos de las políticas públicas que contribuirían a revertir las causas de la desigualdad. Un segundo aporte, es que ofrece un marco conceptual para identificar las tendencias –positivas o negativas– a mediano y largo plazo.

Por ejemplo, quienes controlan el capital privado (y lo acumulan, en especial, en activos

financieros) tienen una baja inclinación a canalizar su ahorro a inversiones productivas;⁶ un mecanismo para aumentar sus ingresos, ha sido facilitar el crédito a los sectores asalariados para elevar el nivel de consumo “y mejorar su calidad de vida”, sin importar que, al mismo tiempo, se ha reducido su participación en la distribución del ingreso. Para quienes alientan la profundización financiera, la expansión del crédito ha sido un exitoso mecanismo para superar la pobreza.

Pero el resultado neto real tendrá que ser evaluado contrastando los beneficios efectivos que habría tenido la mejora de la calidad de vida de quienes recurren al crédito, frente al aumento de su endeudamiento y a los altos beneficios resultantes para el sistema financiero: en 2010, con resultados operativos brutos de \$us. 700 millones, logró \$us. 160M de utilidad: implica que buena parte de los \$us. 700M han sido *extraídos* de la economía pobre “real”.

Implica que, *si no se eliminan previamente los factores que determinan la alta desigualdad*, fortalecer la “profundización financiera” en Bolivia, sólo contribuirá a acentuar la pobreza y de desigualdad, y anularán la posibilidad de un crecimiento productivo a largo plazo.

Pero los efectos van más allá de estos resultados. La fuerte terciarización de la economía a la que ha contribuido la expansión del (micro) crédito, ha promovido inicialmente un mayor consumo, pero también la reorientación de las inversiones fuera de los activos productivos y hacia el comercio y los servicios. Esto llevó a mediano y largo plazo, a la caída en la capacidad productiva, a una baja real de los salarios e ingresos, al aumento de las relaciones de deuda-a ingreso y, eventualmente, al déficit en cuenta corriente.

Por su parte, la reducción en la capacidad de oferta del aparato productivo interno, junto a un patrón de crecimiento liderado por exportaciones de recursos sin valor agregado, alienta la importación de productos finales presionando aún más a los sectores productivos con potencial para crear empleo e ingresos. Todos estos factores contribuyen a la desigualdad y a la reducción en la remuneración efectiva al trabajo.

Frente a estas condiciones, las políticas públicas, *en lugar de identificar y de eliminar las causas de la desigualdad*, normalmente adoptan mecanismos asistenciales y de transferencias de recursos a los sectores sociales con ingresos bajos o estancados. Pero estas transferencias nunca podrán compensar las pérdidas ocasionadas por la caída de la participación de las remuneraciones en la distribución del ingreso. Por ejemplo, si se habría mantenido el nivel de la participación del trabajo del año 2000 (36.1% del PIB), entre 2001 y 2008 los asalariados habrían recibido Bs. 40 mil millones más. Solo entre 2006 y 2008 la renta salarial transferida de las remuneraciones al excedente bruto y a los impuestos por la menor participación de las remuneraciones en el PIB, supera los 30 mil millones de bolivianos es decir, unos 10,000 millones por año (13,340 millones en 2008). En el mismo período, las transferencias totales de la Renta Dignidad y del bono Juancito Pinto no llegan a Bs. 5 mil millones.

⁶ Sea porque las actuales condiciones (debilidad institucional, inseguridad jurídica, etc.) genera des-incentivos, o por el predominio de valores mercantilistas y rentistas.

De hecho, los programas de lucha contra la pobreza y la desigualdad en América Latina y en Bolivia, no abordan el desafío de reformas estructurales en las políticas fiscales y tributarias, o en la creación efectiva de puestos de trabajo: la orientación de las políticas económicas –no se puede realmente hablar de políticas de desarrollo–, no está realmente dirigida a superar la pobreza y la desigualdad.

En la realidad, las políticas de desarrollo no pueden limitarse a controlar algunas variables o indicadores macroeconómicos. Por ejemplo, la Remuneración Neta de los asalariados y auto-empleados –que es determinante de la capacidad de consumo y del crecimiento– depende de la distribución primaria de la renta, de la productividad y del nivel de empleo, por lo que la tarea central del Estado y el objetivo de las políticas públicas para el crecimiento inclusivo de la economía, deben estar concentrados en alcanzar metas específicas tanto en el incremento del valor agregado (y la productividad) *que se reflejen en aumento de salarios y en la remuneración neta al trabajo* (mejorar la distribución primaria de la renta), por un lado, y en la creación sostenible de puestos de trabajo y de las oportunidades de empleo y de ingresos dignos, por otro.

Para mejorar la remuneración neta al trabajo, las políticas macroeconómicas, en especial las políticas tributarias (recaudaciones fiscales y de incentivos/des-incentivos a la inversión y a la acumulación) y las de gasto público, deben guiarse por claros objetivos de pleno uso de la fuerza de trabajo, para lo que las metas de gasto (público y privado) deben ser compatibles con la estructura y los niveles de producción necesarios para asegurar el deseado nivel de empleo, remuneración y consumo.

Conclusiones

Partiendo de las identidades y las relaciones económico-contables más elementales, las políticas que aumentan la productividad y la *remuneración neta al trabajo* (sea asalariado o auto-empleado) necesariamente contribuirán al crecimiento económico con reducción de la pobreza, en tanto que, las que la deprimen, tienen el efecto contrario.

La remuneración laboral se origina en el valor que el trabajo contribuye a agregar en los procesos de producción. Tres factores incrementan la remuneración neta al aporte de los trabajadores y los (auto)empleados: la distribución primaria de la renta (cómo se divide, en las unidades económicas, el valor agregado entre la remuneración al trabajo y la utilidad bruta); el aumento del valor agregado y la productividad; y creación de puestos de trabajo para ocupar productivamente la fuerza laboral.

En Bolivia, la distribución primaria de la renta está entre las más inequitativas del mundo: mientras en las economías con mejor calidad de crecimiento la remuneración al trabajo puede superar el 60% del valor agregado, en Bolivia está por debajo del 30%. Por otra parte, en lugar de promover el alza de salarios y de remuneraciones a partir del aumento sostenido del valor agregado y la productividad, se presiona los salarios a la baja –en el mejor de los

casos, se conserva su poder adquisitivo–, o se incrementan los costos directos y los de transacción, reduciendo el valor agregado y la productividad.

Por último, fuera de proyectos de empleo de emergencia, Bolivia no ha encarado políticas reales de creación de puestos de trabajo con incentivos a la justa remuneración y la equitativa distribución del producto, siendo la tendencia, por el contrario, la de promover el “cuenta-propismo forzado” bajo el eufemismo de “microempresas” de productividad muy baja y con alta precariedad del empleo.

Entre los factores que reducen o limitan la remuneración al trabajo (y el consumo de los hogares), están las políticas fiscales y tributarias; el nivel de consumo y el ahorro no productivo (acumulación de la riqueza) de los dueños del capital; el nivel y naturaleza de las inversiones; la estructura de las exportaciones; y el saldo fiscal.

La desproporcionada participación de la utilidad bruta (excedente) en la desigual distribución primaria de la renta, alienta el consumo suntuario y deprime la remuneración al trabajo. La creciente acumulación de ahorro no productivo y el fortalecimiento de tendencias e incentivos al comercio (formal e informal), las inversiones (y especulaciones) en sectores como el inmobiliario (dentro y fuera del país), importaciones de vehículos y ropa usados, etc., acentúa utilidades, por un lado, y la precariedad del empleo, por otro.

15

Las políticas tributarias son muy regresivas, inequitativas y estrictamente recaudatorias, por lo que generan fuertes desincentivos a las actividades creadoras de valor y de empleo. En general, el manejo fiscal ha respondido básicamente a las políticas de los gobiernos y a las “veleidades” de estructuras administrativas públicas que incurren en gastos públicos que no responden estrategias de desarrollo. La prioridad, sigue siendo el crecimiento centrado en exportaciones de recursos naturales; para ello, la inversión (pública y privada) se concentra en sectores intensivos en capital, en infraestructura física o en servicios sin generar empleo permanente ni mejorar las remuneraciones para amplios sectores de la población; por el contrario, ocasionan distorsiones (tipo de cambio, enfermedad holandesa, etc.) que afectan a la producción interna que agrega valor y al desarrollo de la capacidad productiva.

En síntesis, hemos justificado la mala distribución primaria porque “el capital es el factor escaso” en los procesos productivos; congelamos los salarios “por austeridad y para evitar inflación”; celebramos el cuenta-propismo forzado (empleo precario por la falta de oportunidades), como expresión del “emprendedorismo” y de la “profundización financiera”; ahogamos a los contribuyentes capaces de crear valor y empleo, pero cumplimos “metas de recaudación”; persistimos en el patrón extrativista “para re-distribuir los excedentes”; y aspiramos a la diversificación productiva, pero fortalecemos el boliviano “para abaratar las importaciones”...

¿Será que, desde la perspectiva de la calidad del crecimiento para el desarrollo humano, la economía boliviana está metida en un profundo pozo, pero sigue cavando porque la teoría sostiene que “hay salida al otro lado”?