

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Carlos Massad

*Director de la Revista*  
Anibal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1992

Revista de la  
**CEPAL**

---

Santiago de Chile

Diciembre de 1992

Número 48

---

**SUMARIO**

En busca de otra modalidad de desarrollo. <i>Pedro Sáinz y Alfredo Calcagno.</i>	7
El nuevo orden industrial internacional. <i>Michael Mortimore.</i>	41
La inversión europea en América Latina: un panorama. <i>Juan Alberto Fuentes.</i>	65
Una evaluación del comercio intraindustrial en la región. <i>Renato Baumann.</i>	87
Políticas industriales en Centroamérica. <i>Larry Willmore.</i>	101
Participación y medio ambiente. <i>Tonci Tomic.</i>	113
Una opción de financiamiento para la provisión de agua y servicios sanitarios. <i>Terence Lee y Andrei Jouravlev.</i>	123
¿Pensar lo social sin planificación ni revolución? <i>Martín Hopenhayn.</i>	137
Crecimiento y distribución del ingreso en países de mediano desarrollo. <i>Eduardo Sarmiento.</i>	149
Política monetaria con apertura de la cuenta de capitales. <i>Roberto Zahler.</i>	165
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	175
Publicaciones recientes de la <i>CEPAL.</i>	177

## Crecimiento y distribución del ingreso en países de mediano desarrollo

*Eduardo Sarmiento\**

En este artículo se analiza la relación entre el crecimiento y la distribución del ingreso. El conflicto entre estas dos variables depende del grado de desarrollo. Se presenta en los estados intermedios de desarrollo, cuando el crecimiento es liderado por el ahorro, y tiende a desaparecer cuando éste es liderado por el conocimiento. Parte de la explicación reside en que el ahorro está mucho más concentrado que la educación y la tecnología. Asimismo, se observa que el conflicto no es irremediable: en la práctica, puede corregirse con medidas de política fiscal y educativa.

La distribución del ingreso no cuenta con un marco formal de análisis, ni hay una teoría que permita generalizar o establecer la importancia de los factores que la determinan. El enfoque analítico ha sido fundamentalmente empírico, y ha apuntado a identificar las características y las políticas seguidas por países exitosos en conciliar las dos variables señaladas, y luego compararlas con las de los países no exitosos. De esta observación se desprende que la distribución del ingreso depende de las condiciones iniciales y de las secuencias de las políticas de desarrollo. En cierta forma, todos los países han realizado las mismas acciones, pero con secuencias muy diferentes. Como en ninguna otra área, los resultados se relacionan íntimamente con el orden lógico de los acontecimientos y de las acciones.

\* Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes (Colombia).

## Introducción

El desarrollo de América Latina en los últimos cuarenta años ha estado marcado por un conflicto entre dos objetivos: crecimiento y equidad. La información comparada sobre seis países de la región que se presenta en el informe *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (CEPAL, 1992, p. 40) muestra que los países que han avanzado en una dirección no lo han hecho en la otra (cuadro 1). Argentina y Uruguay registran los mejores índices de equidad y las menores tasas de crecimiento. A su vez, Brasil y Colombia registran las mayores tasas de crecimiento y los peores índices de equidad (cuadro 1).

La experiencia de las economías asiáticas revela un comportamiento muy distinto. Israel, Corea y Taiwán han logrado avances significativos en la distribución del ingreso dentro de un marco de progreso. Las diferencias no están tanto en la magnitud de las medidas como en el orden de su aplicación. En los tres casos se observa una secuencia muy similar en las políticas distributivas. El proceso de desarrollo fue precedido por una reforma agraria integral que, más tarde, se reflejó en la estructura de la industria y en general en la estructura urbana. La industrialización fue antecedida y acompañada por una elevación significativa de los niveles educativos de toda la población. Así, la fuerza de trabajo adiestrada encontró posiciones en donde podía emplear más adecuadamente su formación. En las etapas intermedias de desarrollo se pusieron en práctica ambiciosos proyectos sociales para asegurar la satisfacción de las necesidades mínimas de toda la población, y la pobreza absoluta se erradicó sin interferir mayormente con el ahorro y el crecimiento.

Es cierto que en América Latina se ensayaron las mismas políticas. Sin embargo, el orden fue distinto. Las reformas agrarias se iniciaron cuando la mayor parte de la población se encontraba en las ciudades; su ejecución fue lenta, estuvo expuesta a múltiples interrupciones y su alcance final fue sólo parcial. Lo cierto es que no se evitó que la inequitativa estructura rural se repitiera en la propiedad urbana. La elevación de los niveles de educación se efectuó en forma aislada. La fuerza de trabajo calificada no encontró posiciones adecuadas para el desarrollo de su capacitación. Por último, los programas sociales de transferencia se realizaron en los estados incipientes de desarrollo, cuando la mayor parte de la pobla-

Cuadro 1  
 AMERICA LATINA (SEIS PAISES): DISTRIBUCION DEL INGRESO DE LOS HOGARES  
 SEGUN CUARTILES DE INGRESO FAMILIAR PER CAPITA,  
 Y CRECIMIENTO ECONOMICO

Países	Años*	Indices de distribución			Crecimiento medio anual del PIB 1970-1990 %
		Coeficiente de Gini	Coeficiente entre ingresos promedios		
			10% más rico/ 25% más pobre	10% más rico 40% más pobre	
Argentina	AM 1980	0.365	5.5	6.8	0.7
	AM 1986	0.406	6.2	8.5	
Brasil	AM 1979 <sup>b</sup>	0.518	8.9	17.1	4.5
	AM 1987 <sup>b</sup>	0.540	13.7	17.4	
	Urb.1979	0.501	11.2	13.4	
	Urb.1987	0.538	15.1	17.4	
	Rur.1979	0.407	6.7	8.4	
	Rur.1987	0.472	9.2	11.5	
Colombia	AM 1980	0.484	10.6	12.1	4.5
	AM 1986	0.467	10.2	11.6	
	Urb.1980	0.472	11.2	11.8	
	Urb.1986	0.449	10.3	10.4	
Costa Rica	AM 1981	0.340	5.1	5.0	3.4
	AM 1988	0.360	5.8	6.2	
	Urb.1981	0.320	4.8	4.7	
	Urb.1988	0.360	5.6	6.4	
	Rur.1981	0.360	6.1	6.0	
	Rur.1988	0.360	6.3	6.2	
Uruguay	AM 1981	0.350	5.0	6.0	1.4
	AM 1989	0.350	4.8	5.8	
	Urb.1981	0.340	4.7	5.7	
	Urb.1989	0.360	4.7	6.6	
Venezuela	AM 1981	0.370	6.0	5.3	1.1
	AM 1986	0.390	6.8	7.2	
	Urb.1981	0.320	4.8	4.4	
	Urb.1986	0.300	7.6	6.4	
	Rur.1981	0.290	4.4	4.0	
	Rur.1986	0.370	5.7	6.7	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/C.1701), Santiago de Chile, 6 de febrero de 1992.

\* AM: áreas metropolitanas. Urb: áreas urbanas no metropolitanas, Rur: áreas rurales.

<sup>b</sup> Corresponde a un promedio de las áreas metropolitanas de Río de Janeiro y de São Paulo.

ción estaba en condiciones de pobreza, mediante cuantiosos déficit fiscales que ocasionaron una mayor inflación y el deterioro del ahorro.

Una de las principales diferencias entre las economías latinoamericanas y las asiáticas reside en que éstas últimas partieron de condiciones aceptables de equidad, y no han estado expuestas

a grandes presiones para mejorar la distribución del ingreso. En la práctica contaron con un ambiente de tranquilidad que permitió orientar las acciones de planeación para alcanzar objetivos específicos de política económica, como la industrialización, la promoción de las exportaciones y la elevación del ahorro. En cambio, Améri-

ca Latina ha estado expuesta a grandes presiones para modificar diferencias de ingresos aberrantes; lo que en cierta forma facilitó el surgimiento de gobiernos populistas que intentaban cambiar rápidamente la estructura social. Las acciones se orientaron a elevar los salarios, repartir la propiedad y aumentar el gasto público con recursos de emisión. En la mayoría de los casos estas políticas debilitaron el ahorro, elevaron la inflación y

redujeron el crecimiento. Si bien los efectos variaron de un lugar a otro, en general significaron caídas en el crecimiento y la equidad, que en muchos casos terminaron afectando negativamente a quienes se pretendía favorecer. Debido a que los grupos poderosos tienen mayores defensas contra la adversidad, los costos de las situaciones de crisis recayeron fundamentalmente en los grupos de menores ingresos.

## I

### Perfil del crecimiento y de la equidad

El perfil del desarrollo en los países de ingresos bajos y medianos es muy diferente del que presentan los países de altos ingresos. En estos últimos el motor del desarrollo es la tecnología. El crecimiento económico resulta del avance del conocimiento, y en general, del aumento de la productividad de la mano de obra. Los beneficios de un proceso de esta naturaleza recaen en la mano de obra y el capital humano, elevando la remuneración del trabajo con relación a la del capital físico. Al mismo tiempo, redundan en una estructura de exportaciones altamente competitiva, con aumentos de productividad y transmisión de conocimientos que facilitan la inserción internacional y la diversificación. Por lo demás, los altos niveles de ingreso permiten esperar que el ahorro provenga en forma relativamente homogénea de toda la población y responda a la tasa de interés y, en consecuencia, no sea muy sensible a la distribución del ingreso. Aun así, surgen problemas de equidad dentro de la fuerza de trabajo que en parte son inevitables dentro del sistema capitalista. En cualquier caso, cabe esperar que la aceleración del crecimiento, por provenir de una mejor utilización del conocimiento y de la apertura de nuevos puestos de trabajo, traiga consigo una mayor equidad.

En los países desarrollados el crecimiento es menos dependiente de la inversión. Además, el ahorro está mejor distribuido en toda la población y es relativamente elástico a la tasa de interés. En este sentido, la elevación del crecimiento no implica un conflicto muy grande con el salario real y, en general, con la distribución.

Las características de los países de medianos ingresos son muy distintas. El motor del crecimiento es el ahorro, y el progreso está condicionado a su ampliación y eficiencia. Por otra parte, existe una relación inversa entre el ahorro y el ingreso de los hogares y como además esta relación no es muy sensible a los estímulos del mercado, el aumento del ahorro estaría condicionado a un deterioro de la distribución del ingreso. De hecho, aparecería como una fuente seria del conflicto entre el crecimiento y la distribución del ingreso.

Las dificultades no paran en este punto. Los países en desarrollo no tienen la capacidad de transformar el ahorro en inversión. La mayor parte de los equipos se importa y debe ser adquirida en moneda extranjera. Al mismo tiempo, sus ventajas comparativas se hallan en actividades primarias que se ven limitadas en los mercados externos, no generan encadenamientos fuertes dentro del sector productivo, ni favorecen el desarrollo científico y tecnológico. Las externalidades de las exportaciones se dan fundamentalmente en las actividades de cierta complejidad.

La conformación de un sector externo que sirva de sustento a un proceso dinámico de capitalización está condicionada a la exportación de manufacturas con cierto contenido tecnológico. Infortunadamente, esta actividad no se da espontáneamente, de modo que los países en desarrollo tienen claras desventajas frente a los que iniciaron antes este camino. Por otra parte, la posibilidad de competir depende de la capacidad de operar con salarios inferiores a los de los países desarrollados, lo que

constituye un obstáculo serio a la distribución del ingreso. En este punto, las exportaciones industriales aparecen como otra fuente de conflicto entre los objetivos de crecimiento y de equidad.

Lo expuesto esclarece muchos interrogantes. Los países en desarrollo requieren mayores niveles de ahorro y menores salarios reales para mantener los mismos ritmos de crecimiento que los países avanzados. En condiciones regulares, la equidad opera como una mayor restricción al crecimiento en los estados intermedios de desarrollo. Aparece un círculo vicioso: los países enfrentan mayores desigualdades y la posibilidad de corregirlas se torna en una restricción al progreso; de hecho, necesitan medidas especiales de política. La experiencia de las economías asiáticas muestra que los resultados dependen de la capacidad del Estado de hacer una intervención selectiva dentro de secuencias ordenadas.

En los trabajos adelantados por Kuznets hace cuarenta años se llega a un resultado similar: la relación entre el crecimiento y la distribución del ingreso varía con el estado de desarrollo. Sin embargo, las interpretaciones son diferentes. Las explicaciones de Kuznets giran en torno a un argumento estilizado que se basa en las diferentes remuneraciones de los factores de producción en el sector tradicional y en el moderno. Así, en la primera fase del desarrollo la expansión económica afecta negativamente y en forma decreciente la distribución del ingreso, en tanto que en la segunda fase la afecta positivamente y en forma creciente. El punto de quiebre ocurre cuando el sector moderno representa alrededor de la mitad del producto nacional. De esta manera, los conflictos entre el crecimiento y la distribución del ingreso son producto del dualismo y, en consecuencia, corresponden especialmente a los países de bajos ingresos.

En cambio, nuestro planteamiento está relacionado con la estructura misma del modelo de desarrollo. Más aún, sus resultados no son muy aplicables a las economías de bajos ingresos. En ellas la restricción del ahorro se compensa con bajas relaciones capital-producto, y las posibilidades de desarrollar las exportaciones de manufacturas son reducidas. En realidad, las restricciones del ahorro y de las exportaciones de manufacturas son severas en las economías de ingresos medios.

Lo anterior se ve confirmado por la experiencia de los países con largo historial de desarrollo. En el presente siglo estos países han experimenta-

do tanto una mejoría en la distribución del ingreso como una elevación de los niveles de crecimiento. Sin embargo, las cosas no siempre evolucionaron en esa forma. Los índices de distribución observados en el siglo XIX en varios países de Europa y en los Estados Unidos son similares a los actuales de Brasil o Colombia (Williamson, 1991). En el caso concreto de los Estados Unidos, el aumento del ahorro y el crecimiento económico a mediados del siglo XIX coincidieron con un rápido deterioro de la equidad. Las características disímiles observadas en los dos períodos están claramente relacionadas con las estructuras productivas. El vínculo apareció muy marcado en el período previo a la revolución industrial, cuando el crecimiento era guiado por el ahorro, y prácticamente desapareció en el período posterior a dicha revolución, cuando el crecimiento pasó a ser liderado en más alto grado por la mayor productividad de la mano de obra y el desarrollo de las nuevas tecnologías.

En síntesis, la naturaleza del conflicto entre el crecimiento y la distribución del ingreso depende de las características del desarrollo. En los estados iniciales se origina en el dualismo, y en los intermedios en el ahorro y las exportaciones. Mientras en el primer caso se trata de un fenómeno que está totalmente fuera de control, en el segundo puede corregirse mediante la intervención adecuada del Estado dentro de secuencias también adecuadas. Esta es la razón por la cual los países asiáticos han logrado conciliar los propósitos indicados mucho más satisfactoriamente que los países de América Latina. Finalmente, el conflicto tiende a diluirse en los estados avanzados de desarrollo. La transformación del conocimiento en tecnología contribuye a elevar el crecimiento y mejorar la distribución del ingreso.

Nada de esto significa que en los estados intermedios de desarrollo las economías no puedan avanzar sin afectar negativamente la equidad. Es posible la coexistencia de bajas tasas de crecimiento con distribuciones del ingreso relativamente estables. Lo difícil es mantener elevadas tasas de crecimiento y a la vez mejorar la distribución del ingreso.

La solución no está en las fuerzas de la competencia. Por el contrario, las fórmulas usuales del mercado para estimular el crecimiento atentan contra la distribución del ingreso. La armonización de los dos propósitos está condicionada a algún tipo de intervención de las políticas fiscales y el mercado laboral.

## II Remuneración de los factores

La distribución del ingreso es el reflejo de las diferentes remuneraciones de los factores de producción. Sus alteraciones provienen de cambios en los pagos de los factores o de cambios en la distribución de dichos factores. Así, en el caso colombiano los ciclos están relacionados con alteraciones de los precios de los factores, y las tendencias, con variaciones en la distribución de éstos. En este contexto no es extraño que la distribución del ingreso varíe con las características del desarrollo. El crecimiento es liderado por factores diferentes en los distintos estados de desarrollo: por la tierra en los estados incipientes, por el capital en los intermedios y por el conocimiento en los avanzados. En consecuencia, el efecto del crecimiento sobre la distribución del ingreso dependerá de la forma en que se repartan los beneficios de los factores privilegiados.

Las mayores tendencias a la concentración de los factores de producción afectan al factor tierra. Si bien estas condiciones se ven suavizadas por el proceso de urbanización, el capital también revela altos índices de concentración. Como se mostrará en la sección siguiente, su distribución es mucho más desigual que la de los ingresos del trabajo. Probablemente la distribución más equitativa se dé en la educación y el conocimiento: debido a la naturaleza pública del servicio, los estratos de menores recursos tienen más acceso a la educación por unidad de ingreso. Además, la formación y el conocimiento están expuestos a externalidades que trascienden los beneficiarios directos, favoreciendo a toda la sociedad.

La distribución de los factores que se genera a lo largo de un proceso de desarrollo no es independiente de las condiciones iniciales ni de la historia. El capital urbano está formado en buena parte por excedentes que provienen del sector agrícola. Cuanto mejor sea la distribución del ingreso rural, tanto mejor será la de la propiedad urbana. Por eso, los países expuestos a reformas agrarias radicales han logrado conformar estructuras de propiedad urbana más equitativas. Asimismo, los individuos que disponen de más capital e ingreso tienen un mayor acceso a la

educación. En síntesis los países que iniciaron el desarrollo dentro de esquemas relativamente equitativos están en situación de lograr estructuras más favorables en las etapas avanzadas de desarrollo.

En este punto aparece clara la relación entre la equidad y el estado de desarrollo. Una de las características esenciales del perfil del desarrollo reside en los factores prioritarios y escasos, y por lo tanto, en la remuneración de los mismos. Como la presión del crecimiento se manifiesta en un incremento de la remuneración del factor escaso, la equidad mejora en la medida en que este factor esté mejor distribuido, y desmejora en el caso contrario. La aplicación de este principio es directa: resulta del simple hecho de que el conocimiento y la educación están mejor distribuidos que los ingresos laborales, y éstos que el capital y la tierra. Por eso, en los modelos de desarrollo liderados por la tierra y el ahorro, el crecimiento económico está inversamente relacionado con la distribución del ingreso, en tanto que en los liderados por la tecnología, los dos objetivos evolucionan en la misma dirección.

La transición de un estado de desarrollo a otro más elevado determina cambios en la distribución del ingreso. Este es el famoso argumento del dualismo de Arthur Lewis, que inspiró la curva de Kuznets. Supongamos que toda la población obtiene un ingreso de cinco pesos en el estado feudal y que como consecuencia de la industrialización algunos individuos pueden pasar al sector moderno ganando 10 pesos. La dispersión del ingreso y, por consiguiente la desigualdad, aumentará en un principio y se acentuará hasta que la población esté distribuida por igual en los dos sectores. Luego disminuirá y desaparecerá cuando la totalidad de la población llegue al sector moderno.

Algo similar acontece con la transición de un modelo liderado por el ahorro a otro liderado por el conocimiento. En general se puede esperar una mayor equidad, puesto que el conocimiento y la educación están mejor distribuidos que el capital. Sin embargo, la trayectoria no es lineal.

El aumento de los salarios de los trabajadores calificados respecto del resto amplía la dispersión en un principio y luego la acentúa hasta que la mayor parte de la fuerza de trabajo encuentra empleo en actividades de complejidad tecnológica. Al igual que en el caso anterior, a partir de este punto la distribución del ingreso tiende a mejorar en forma creciente.

En el análisis es conveniente distinguir los cambios inducidos por las remuneraciones de aquéllos causados por la composición de los factores. Los primeros son los principales responsables de los cambios en la distribución del ingreso dentro de un perfil dado de desarrollo; en este caso, se puede esperar que la aceleración del crecimiento afecte la distribución del ingreso de acuerdo con la distribución del factor

escaso. A su vez, los cambios en la composición de los factores se manifiestan principalmente cuando las economías pasan de un estado de desarrollo a otro. Así, el tránsito de un estado feudal a uno liderado por el capital y de éste a otro liderado por el conocimiento trae consigo una mejoría de la distribución del ingreso. Sin embargo, las transformaciones no se presentan en forma lineal: como todos los individuos no pueden pasar simultáneamente de un estado a otro, al principio aumenta la desigualdad, para luego corregirse.

Las tendencias descritas no son inevitables. El posible conflicto de objetivos puede ser superado mediante medidas estratégicas dirigidas tanto a las remuneraciones de los factores como a su distribución.

### III

## Distribución del ingreso en Colombia

Tal vez una de las dificultades para formular la teoría de la distribución del ingreso reside en que ella depende en alto grado de las condiciones iniciales y de las características de cada economía. Anteriormente se vio que la relación entre la distribución del ingreso y el crecimiento es muy diferente en las economías de medianos ingresos y en las de altos ingresos. Como el comportamiento de las variables sociales no es igual en todos los lugares, las formulaciones generales están expuestas a grandes incertidumbres: se requieren procedimientos menos ambiciosos que combinen el enfoque empírico con el teórico. Una opción es la de confrontar las hipótesis teóricas con la experiencia concreta de una economía y luego establecer las posibles generalizaciones.

En este contexto, a continuación se exploran los elementos determinantes de la distribución del ingreso a la luz de la experiencia de Colombia. Si bien por este camino no se llegará a una teoría general, sí se contribuirá a establecer una metodología de análisis que podría ser aplicada a otros países.

El seguimiento de la distribución del ingreso en Colombia se ha visto limitado por la información existente. En la actualidad, el país dispone de cifras de las encuestas de hogares, las cuentas nacionales y otras fuentes menores, que permiten una aproxima-

ción aceptable. Su análisis debe contemplar el grado de confiabilidad de las distintas fuentes y realizarse con una desagregación que facilite la identificación de los cambios y de las medidas de política.

El enfoque general del examen que sigue se fundamenta en las consideraciones metodológicas de las secciones anteriores, y se orienta a identificar las alteraciones en la distribución del ingreso provenientes de los cambios en la remuneración de los factores y en la composición de los mismos. La medición de las tendencias se efectuará a tres niveles. En primer lugar, se estimará la participación de los ingresos del trabajo y del capital en el producto interno bruto. En segundo lugar, se analizará los ingresos de los asalariados y de los trabajadores informales, así como las rentas de las grandes empresas y de los hogares. En tercer lugar, se examinará la distribución del ingreso dentro de los ingresos del trabajo y del capital. Y por último, se estudiará toda esta información en su conjunto, para analizar las tendencias globales de la equidad en la economía colombiana.

En el cuadro 2 se muestra la evolución de los ingresos medios de la población ocupada en siete grandes ciudades y la del ingreso per cápita. Sobre la base de la información disponible acerca de la población urbana y la fuerza de trabajo empleada en las ciudades, en el mismo



cuadro se estima la participación de los ingresos laborales urbanos en el producto interno bruto urbano. Esta participación, que fluctuó alrededor del 50%, se elevó en el período 1980-1983, para luego caer en forma pronunciada.

El cuadro 3 contiene información sobre los ingresos de los asalariados obtenida de las cuentas nacionales. El comportamiento de es-

tos ingresos se asemeja al de los ingresos laborales urbanos. Su caída fue un poco menos pronunciada porque el aumento del empleo informal compensó ligeramente la menor participación de los asalariados. De todas formas, en ambas series se observa una fuerte baja de la participación del trabajo en el ingreso nacional a partir de 1983.

Cuadro 2  
COLOMBIA (SIETE CIUDADES): INGRESOS LABORALES URBANOS Y SU PARTICIPACION  
EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1980-1988  
(Decenas de miles de pesos y porcentajes)

	1980	1983	1985	1988
Ingresos medios urbanos *	10.20	21.55	29.42	56.17
Ingresos internos divididos por la población total *	4.94	9.02	14.1	31.6
Participación de la fuerza de trabajo en la población urbana (%)	36.5	35.5	37.5	39.2
Participación de la población urbana en la población total (%)	62.5	64.3	65.3	67.7
Participación del ingreso laboral urbano en el PIB urbano (%)	47	55	51	47

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Colombia.

\* Decenas de miles de pesos colombianos corrientes.

El cuadro 4 y el gráfico 1 ilustran la evolución de los ingresos laborales de los hogares. En general se advierte que la distribución no varió significativamente entre 1980 y 1989, pero experimentó grandes fluctuaciones. Mientras en el período 1980-1984 se observa una mejoría, en el período 1984-1989 ocurre lo contrario. Además, en esta última parte se distingue una fase de mejoría (1985-1987) y otra de deterioro (1987-1989).

La información sobre las rentas del capital no puede compararse con aquella sobre los ingresos del trabajo. Las cifras de las encuestas de hogares no incluyen las utilidades no distribuidas; en general, los ingresos del capital aparecen subvaluados y no son comparables entre las fechas de las encuestas. Para subsanar la deficiencia, se procedió a emplear la información disponible sobre los tenedores de activos financieros y los propietarios de las acciones de las sociedades anónimas.

Cuadro 3  
COLOMBIA: PARTICIPACION DEL TRABAJO EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y SALARIO REAL EN LA INDUSTRIA, 1970-1987

Año	Participación del trabajo en el PIB (%)	Salario real en la industria (índice)
1970	39.0	102.4
1971	39.7	100.0
1972	39.3	96.2
1973	37.8	90.0
1974	37.2	85.4
1975	37.8	83.3
1976	37.1	85.4
1977	37.1	80.5
1978	39.7	89.9
1979	40.9	95.7
1980	41.6	96.5
1981	42.8	97.8
1982	43.1	101.1
1983	43.9	106.2
1984	43.4	113.9
1985	40.6	112.0
1986	38.2	114.6
1987	37.1	114.8

Fuente: Cuentas nacionales.

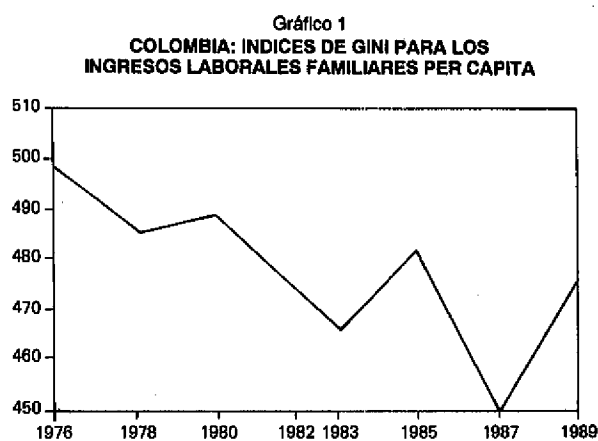
En el cuadro 5 se presentan, entre otros, los coeficientes Gini para las cuentas corrientes, los certificados de depósito de término (CDT) de los bancos y los depósitos de las cuentas de ahorro y unidades de poder adquisitivo constante (UPAC). En los cuatro casos el

10% de los usuarios posee más del 70% del valor de los ahorros. Ni siquiera los depósitos en cuentas de ahorros de los bancos, que tienen la distribución menos desigual, se apartan de este comportamiento; para ellos los coeficientes Gini giran alrededor de 0.7.

Cuadro 4  
COLOMBIA: DISTRIBUCION DEL INGRESO LABORAL DE LOS HOGARES POR DECILES  
DE INGRESO FAMILIAR PER CAPITA  
(Porcentajes)

Población	1976	1978	1980	1982	1983	1985	1987	1989
0-10	1.60	1.65	1.76	1.74	1.77	1.64	1.89	1.81
10-20	2.59	2.78	2.87	2.94	2.99	2.89	3.26	3.00
20-30	3.44	3.68	3.68	3.84	3.91	3.80	4.18	3.91
30-40	4.33	4.66	4.57	4.77	4.85	4.75	5.14	4.78
40-50	5.34	5.65	5.58	5.76	5.91	5.76	6.09	5.79
50-60	6.68	6.96	6.86	7.10	7.25	7.07	7.46	7.03
60-70	8.59	8.58	8.50	8.72	9.01	8.71	8.97	8.64
70-80	11.73	11.29	11.28	11.29	11.71	11.38	11.37	11.17
80-90	17.28	16.56	16.31	16.12	16.48	16.09	16.04	15.75
90-100	38.42	38.18	38.58	37.72	36.13	37.91	35.59	38.13
	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Colombia.



Fuente: Cuadro 4 y cálculos del autor.

Aún más desconcertante es la información sobre las empresas. Según una muestra de 20 empresas recolectada por la Comisión Nacional de Valores, el 1% de los accionistas posee el 88% de las acciones y el coeficiente Gini supera el 0.9. Este resultado coincide con la información gene-

rada por otras instituciones. Así, la Bolsa de Bogotá, en un estudio elaborado en 1982 sobre 72 empresas, revela que el 0.6% de los accionistas es propietario del 80.5% de las acciones (Colombia, 1982). Si bien no es fácil imaginar un grado mayor de concentración, la tendencia se agrava cada año. El cuadro 6 muestra que el coeficiente Gini aumentó a lo largo del período 1974-1989, y que entre 1982 y 1989 pasó de 0.96 a 0.98, revelando un estado de desigualdad casi absoluta.

La información sobre la evolución de la propiedad es poca y adolece de problemas de comparabilidad. Aún así, se observa que su concentración se acentuó con el correr de la década de 1980. Para efectos prácticos, se puede suponer que los ingresos del capital siguieron el mismo patrón.

No es difícil sintetizar los resultados anteriores. Entre 1980 y 1984 las condiciones de equidad no se alteraron en forma significativa. En tanto que la participación de los ingresos laborales y de las rentas del capital se mantuvo relativamente constante, la distribución de los ingresos del trabajo mejoró y la del capital desmejoró. A partir de 1984 hubo cambios drásticos. La posición relativa

Cuadro 5  
 COLOMBIA: COEFICIENTE DE CONCENTRACION GINI POR INSTRUMENTO  
 DE CAPTACION PARA LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES  
 FINANCIERAS, AL FIN DE CADA AÑO, 1987-1989

	1987	1988	1989
<b>Bancos</b>			
Cuenta corriente	0.8816	0.8818	0.8778
Cuenta de ahorro	0.7016	0.7214	0.7111
Certificado de ahorro a término (CDAT)	0.794 0.7115	0.7205	
Certificado de depósito a término (CDT)	0.7523 0.6172	0.5908	
<b>Corporación de ahorro y vivienda (CAV)<sup>a</sup></b>			
Depósitos de ahorro	0.8342	0.852	0.857
Depósitos ordinarios	0.6067	0.852	0.857
Certificados de ahorro de valor constante (CAVC)	0.5892 0.5964	0.6591	
<b>Corporaciones financieras</b>			
Certificado de Depósito a término (CDT)	0.7042 0.7242	0.7875	
Negociaciones de cartera	0.8214	0.7401	0.8972

Fuente: Superintendencia Bancaria, División Estadística, (Colombia).

<sup>a</sup> Unidades de poder adquisitivo constante (UPAC).

Cuadro 6  
 COLOMBIA: COEFICIENTE DE CONCENTRACION  
 GINI PARA LAS 20 EMPRESAS CUYAS ACCIONES  
 SE TRANSARON MAS EN 1988, AL FIN DE CADA AÑO

Año	Coefficiente Gini <sup>a</sup>
1974	0.887
1978	0.9147
1980	0.9442
1982	0.9578
1984	0.9559
1986	0.9694
1988	0.9752
1989	0.9765

Fuente: Manual del Mercado Bursátil, Bolsa de Bogotá; y Registros Empresariales, Comisión Nacional de Valores.

<sup>a</sup> Para 1974 el coeficiente corresponde a 18 empresas (excluye la Compañía Suramericana de Seguros y Proleche).

de los ingresos laborales se deterioro con relación a la de los ingresos del capital. La participación de los ingresos de los asalariados descendió a razón de un punto por año y la de los ingresos de los grupos informales independientes, no obstante que en ese sector se creó la mayor parte del empleo, se mantuvo aproximadamente constante. La distribución de los ingresos laborales en términos de hogares también desmejoró; en contraste, la participación de los ingresos del capital se incrementó aceleradamente. Los principales beneficiarios fueron las grandes empresas, cuyas utilidades se elevaron del 18% al 22% en cuatro años. En el conjunto de las empresas, la concentración del capital aumentó de manera apreciable.

En síntesis, la distribución del ingreso se modificó radicalmente en la última parte del deca-

nio de 1980. En los últimos cinco años hubo un deterioro a todos los niveles. La distribución de los ingresos laborales empeoró y la participación del trabajo se redujo en forma acentuada frente

a la del capital. Además, el aumento de los ingresos del capital se centralizó casi totalmente en las grandes empresas, y la concentración de la propiedad se acrecentó.

## IV Factores tendenciales y cíclicos

Las tendencias de largo plazo de la distribución del ingreso están relacionadas con la educación, el dualismo y la concentración del capital. En Colombia, la evolución de estos factores no permite esperar cambios significativos. El capital ha operado como un factor persistente de concentración. Por su parte, el dualismo no parece tener una influencia importante, toda vez que la economía colombiana fluctuó en los últimos diez años alrededor del punto de quiebre de la curva de Kuznets. Los cambios en la dispersión salarial propiciados por el progreso son relativamente marginales. En realidad, la única fuerza que opera en forma sistemática para mejorar la distribución del ingreso es la elevación de los niveles educativos y su creciente difusión a la mayor parte de la población. Infortunadamente, este efecto se ve aminorado por la baja eficacia de la educación en los grupos de bajos ingresos y por la falta de un desarrollo económico paralelo que ofrezca las posibilidades de emplear la mano de obra capacitada en mejores ocupaciones.

En el gráfico 1 se observan dos fases que tienen como punto de inflexión el año 1984. En la primera se presentó una mejoría en la distribución de los ingresos laborales y en la segunda un deterioro. Lo propio aconteció con la participación de los ingresos laborales y de los salarios en el producto interno bruto (cuadros 2 y 3). No es una coincidencia. En ese año se introdujeron modificaciones considerables en el manejo y la orientación de la economía colombiana. Inicialmente, se puso en práctica un severo programa de ajuste dentro de las modalidades del Fondo Monetario Internacional (FMI) y luego se tomaron diferentes tipos de medidas tendientes a implantar el modelo neo-

liberal. En términos más concretos, se aplicaron cuantiosas devaluaciones, se mantuvo una elevada tasa de interés, se sustituyó el impuesto a la renta y al patrimonio por impuestos indirectos y se comprimió el gasto social. Estos ajustes se manifestaron en una caída del salario real, una reducción de la participación de los ingresos de los trabajadores en el producto interno bruto y un deterioro de la distribución de los ingresos laborales.

En cierta forma, el comportamiento de la distribución del ingreso confirma las apreciaciones teóricas. Las tendencias de largo plazo —que corresponden a variables de tipo institucional como la educación, el dualismo, las tendencias demográficas y la concentración de capitales— se explican por variaciones en la distribución de los factores, y los ciclos de mediano plazo por cambios en las remuneraciones de los factores.

Las alteraciones de mediano plazo en la distribución del ingreso se originaron en las variables macroeconómicas. El deterioro manifestado en la última parte de los años ochenta estuvo íntimamente ligado con la implantación del modelo neoliberal. En general, las altas tasas de interés, el tipo de cambio elevado y la tributación indirecta estuvieron inversamente conectados con el salario real. Asimismo, el desempeño del mercado laboral tuvo una gran influencia en la distribución de los ingresos laborales.

Las políticas de ajuste y la implantación del modelo neoliberal se justificaron como un medio para elevar el crecimiento. Sus resultados negativos para la distribución del ingreso llevan a preguntarse si hay otros caminos menos regresivos. La respuesta se abordará en la siguiente sección.

## V Naturaleza del conflicto

Anteriormente se vio que la distribución del ingreso responde a variables tendenciales y cíclicas. Las primeras están determinadas por la educación, la concentración de la propiedad y el dualismo. Las segundas, en cambio, están relacionadas en alto grado con el mercado laboral. En efecto, el salario real constituye uno de los principales determinantes de la distribución del ingreso en el mediano plazo. Dentro de este contexto, las posibilidades de hacer más equitativa la distribución del ingreso dependen de la capacidad de mejorar la educación, reducir la concentración de la propiedad y elevar el salario real.

Este diagnóstico es bien conocido, aunque en forma no explícita. En América Latina probablemente se han utilizado todos los instrumentos señalados para mejorar la distribución del ingreso. Muchos países han adoptado reformas de diverso tipo para reducir la concentración de la propiedad, decretando aumentos notables de los salarios reales y ampliando la cobertura de la educación. A pesar de todo esto, se ha avanzado poco en materia de equidad, en parte porque muchas de esas medidas han determinado la caída del crecimiento económico o precipitado procesos inflacionarios que terminaron afectando en un

mayor grado a quienes se pretendía beneficiar.

En el cuadro 7, donde se resumen los principales factores determinantes del crecimiento y de la distribución del ingreso, se aprecian serias incompatibilidades, que en cierta forma confirman las apreciaciones iniciales: el aumento del ahorro es incompatible con la desconcentración de la propiedad y con la ampliación del gasto social, y el desarrollo industrial basado en las exportaciones de manufacturas es incompatible con la mejoría del salario real. Curiosamente, un modelo basado en la ampliación del ahorro y de las exportaciones de manufacturas conduciría a una mayor concentración del capital y menores salarios.

Pero también existen factores que contribuyen simultáneamente a los propósitos de crecimiento y de equidad. Tal vez el más importante es la educación. La ampliación generalizada de la educación beneficia a los grupos más pobres en una proporción mayor que su ingreso, de modo que en la práctica, ayuda permanentemente a reducir las diferencias de oportunidades. Al mismo tiempo, los niveles de formación más altos, en conjunto con un desarrollo industrial que permita absorber la fuerza de trabajo más capacitada, redundan en aumentos de la productividad de la mano de obra y de la participación del trabajo en el ingreso nacional, al igual que en mayores tasas de crecimiento económico.

El dualismo es otro aspecto central y en cierta forma incierto. En el caso colombiano, la economía se encuentra hoy cerca del punto inferior de la curva de Kuznets. El sector moderno absorbe cerca de la mitad de la fuerza de trabajo y sus variaciones afectan marginalmente la dispersión salarial. En el futuro todo dependerá de la naturaleza del desarrollo industrial. Si éste se concentra en empresas grandes que hacen uso altamente intensivo de capital, la dispersión aumentará. En cambio, si es inducido por empresas medianas que absorben una elevada proporción de la fuerza de trabajo del sector moderno, la dispersión disminuirá.

Cuadro 7  
FACTORES DEL CRECIMIENTO Y DE UNA DISTRIBUCION MAS EQUITATIVA

Del crecimiento	De una mejor distribución del ingreso
Ahorro	Desconcentración de la propiedad
Tecnología	Avance tecnológico
Educación	Educación
Exportaciones de manufacturas	Mejoría de salarios y de la participación del trabajo en el ingreso nacional
Reducción del dualismo	Ampliación del gasto social

## VI Seguridad social

Tal vez donde aparece más claro el conflicto es en los sistemas de seguridad social. Una de las principales fuentes de creación de ahorro es la diferencia de ingresos entre las nuevas y las viejas generaciones, y el hecho de que aquéllas dedican una menor proporción al consumo. Sin embargo, el proceso se ve seriamente interferido por sistemas de seguridad social mal concebidos que tienden a destinar la totalidad de las cotizaciones a las pensiones. En este caso, los jubilados obtienen ingresos superiores a las contribuciones y la diferencia significa un cuantioso sacrificio en materia de ahorro.

La magnitud del efecto dependerá de la diferencia de ingresos entre generaciones. Si ésta es de dos veces, lo que constituye en cierta manera una estimación mínima, la reducción del ahorro implícito en los sistemas de seguridad social será de alrededor de la mitad de los recursos comprometidos en las actividades de seguridad social. Si se tiene en cuenta además que estos recursos representan el 10% del producto interno bruto en los países del Cono Sur, y alrededor de 4% o 5% en los del Norte, el costo de la seguridad social en términos de ahorro sería de cinco puntos porcentuales en los primeros y de dos en los últimos. Las cifras globales confirman este resultado. En general se observa una relación inversa entre la contribución al seguro social y la tasa de ahorro.

La capacidad distributiva de la seguridad social es indiscutible en teoría. En una economía en crecimiento las viejas generaciones obtienen durante su vida productiva menores ingresos que las nuevas generaciones. Las pensiones de retiro tienden a ser menores que los salarios de la fuerza de trabajo activa; asimismo, los individuos que acuden a los servicios sociales básicos, como los de salud, se encuentran en situación de desventaja respecto del resto de la población. En este sentido, los sistemas de seguridad social son un medio de solidaridad que contribuye a mejorar la posición de los grupos menos aventajados de la sociedad. Sin embargo, los resultados son distintos en sistemas incipientes que se caracterizan por una sola cobertura muy baja (el de Colombia, por ejemplo, apenas llega al 20% de la población). En casos así los afiliados provienen de grupos medios de trabajadores calificados, empleados públicos y miembros de las fuerzas armadas, y los servicios que se prestan muchas veces responden a las demandas de los grupos medios y no a las necesidades básicas de la mayoría de la población. Dentro de este contexto, caben serias dudas sobre la capacidad distributiva de la seguridad social, ya que las transferencias a los beneficiarios son una réplica de la distribución media de la población.

## VII El dilema en América Latina

El dilema está presente en la economía latinoamericana. Los países que actúan en forma directa sobre la distribución del ingreso afectan seriamente el crecimiento. A su vez, los países que amplían el ahorro y las exportaciones para aumentar el crecimiento experimentan retrocesos en la equidad.

Los ciclos del período 1977-1990 no suministran una información amplia sobre la relación entre el crecimiento y la equidad en Colombia. Si bien la economía fue liderada por el ahorro, el

crecimiento del producto fue inferior al promedio histórico y a ese nivel no se da el conflicto. Tal vez la mejor ilustración de lo dicho se encuentra en la información sobre el período 1984-1990. Las políticas neoliberales adoptadas en la última parte de esa década ampliaron la desigualdad sin modificar significativamente el crecimiento económico. Al parecer, la dosis no tuvo la suficiente intensidad, como la tuvo, por ejemplo, en Chile. En particular, los estímulos al capital no propiciaron un au-

mento del ahorro que coadyuvara con las exportaciones a aumentar la inversión, las importaciones esenciales y la actividad productiva. Para lograr que la economía creciera por encima de las tendencias históricas, se hubiera necesitado aumentar más los estímulos al capital y desmejorar más la distribución del ingreso.

Estos resultados no dejan de crear escepticismo. El mercado no resuelve el conflicto entre la distribución del ingreso y el crecimiento. En las economías de ingreso mediano redundan en bajas

tasas de ahorro y de especialización de los productos básicos. Por otra parte, la intervención aplicada tradicionalmente ha estado muy distante de conciliar los dos objetivos. En unos casos propició la distribución del ingreso con sacrificios significativos en el crecimiento, y en otros estimuló el crecimiento con grandes costos en materia de equidad. Por fortuna, todavía quedan caminos por transitar, o por lo menos por perfeccionar, y es posible, mediante acciones externas, conciliar ambos objetivos.

## VIII Soluciones

Los conflictos entre crecimiento y equidad son menos severos de lo que usualmente se supone. Es cierto que dentro de las fórmulas usuales de mercado la inequidad sería la única vía para elevar el ahorro: si el ahorro personal es inelástico a la tasa de interés, su ampliación estará condicionada a una elevación relativa de los ingresos de los grupos más altos. Pero no ocurre lo mismo dentro de concepciones más amplias. Hay evidencia de que el ahorro depende del ingreso disponible (Corbo y Schmidt-Hebbel, 1990). En tal sentido, una elevación de los impuestos destinada a reducir el déficit fiscal contribuiría a elevar el ahorro global de la economía.

La incidencia del conflicto en el salario tampoco es clara. En los países en desarrollo, una parte importante de la fuerza de trabajo tiene niveles de educación superiores a los requeridos en los sectores tradicionales. El paso de esta fuerza de trabajo hacia actividades más complejas redundaría en un aumento de la productividad. Si este aumento no se remunerara o sólo se remunerara parcialmente, las actividades avanzadas podrían pagar salarios iguales o superiores a los de las actividades atrasadas, e inferiores a los de los países competidores. La mejor utilización de la mano de obra permitiría mejorar las posibilidades de competir internacionalmente sin sacrificar las remuneraciones del pasado.

Las principales causas del conflicto entre crecimiento y distribución se encuentran en el ahorro y las exportaciones de manufacturas. Las posibilidades de elevar el ahorro con medidas de merca-

do se traducen en la práctica en deterioro de la distribución del ingreso. Igualmente, el desarrollo de las exportaciones de manufacturas dependerá de que se mantengan salarios inferiores a los de los países con mayor tradición tecnológica.

La política fiscal aparece así como el medio para resolver el aparente conflicto entre el ahorro y la distribución. Puesto que el consumo es una función del ingreso disponible, la ampliación de los impuestos para aumentar la inversión o reducir el déficit traería consigo un aumento del ahorro. El resultado no provendría del deterioro en la distribución del ingreso, sino de un menor consumo de los grupos con mayor capacidad de tributación.

Algo similar se plantea respecto de la seguridad social. La ampliación de la cobertura, la orientación de los servicios a la satisfacción de las necesidades básicas y la limitación de la entrega de pensiones sólo a los grupos más pobres contribuiría a mejorar la distribución del ingreso. Al mismo tiempo, traería consigo una elevación del ahorro que podría orientarse dentro del sector público hacia la inversión, o si se quiere, al sector privado, concediéndole el manejo de pensiones por encima de un cierto nivel.

Análogamente, la educación aparece como el elemento principal para evitar el conflicto entre las exportaciones con más contenido tecnológico y la distribución del ingreso. La utilización de la fuerza de trabajo educada en actividades más complejas redundaría en un aumento de la productividad que permitiría mantener salarios me-

nores que los internacionales, y compensar así las desventajas del atraso tecnológico sin desmejorar la posición relativa del sector frente a las actividades tradicionales y al pasado.

Las restricciones impuestas por la equidad no son lineales. El mayor crecimiento trae consigo una elevación del ingreso relativo de los grupos jóvenes que tienen una mayor capacidad de ahorro. Asimismo, facilita el desarrollo de actividades con mayores posibilidades de aprendizaje y absorción tecnológica. Ambos factores contribuyen a ampliar el margen de maniobra para corregir los sesgos en contra de la equidad.

La experiencia de los países con largo historial de desarrollo confirma que las limitaciones a la distribución del ingreso son mayores en las etapas incipientes e intermedias del desarrollo. En el largo plazo, el progreso y la modernización constituyen un medio para reducir las desigualdades. Así, los avances experimentados en Europa y Estados Unidos en el siglo XIX contribuyeron a los avances en materia de equidad en el siglo XX. De allí que la suspensión del crecimiento económico sea el camino menos indicado para mejorar la distribución del ingreso, ya que el resultado final puede ser el agravamiento de las tendencias inequitativas.

La distribución del ingreso está expuesta a fuerzas negativas que no obedecen tanto al crecimiento como a las condiciones propias del mercado. Tal vez la más importante es la tendencia a la concentración creciente del capital. En una economía como la colombiana, en la cual la rentabilidad del capital es alta y el ahorro aumenta con el nivel de ingreso y de capital, la capacidad de reproducción de la riqueza es tanto más rápida cuanto mayor es su dimensión. La concentración de la propiedad genera fuerzas que tienden a perpetuarla y, más aún, a acentuarla. La otra fuerza negativa es el marginamiento. El mercado no tiene la capacidad de irradiar los beneficios del crecimiento hacia toda la población; inevitablemente, una parte importante de ella queda al margen de los beneficios de la economía. Anteriormente se vio que estos aspectos tienden a ser compensados por factores como la educación, la que aparece como el elemento más poderoso para mejorar la distribución del ingreso.

Está claro, entonces, que un mayor crecimiento económico no significa necesariamente un deterioro de la distribución del ingreso, y que la política fiscal y la educación pueden aliviar los posibles conflictos entre ambos objetivos.

Las posibilidades de ir más allá en la distribución equitativa del ingreso dependen de la capacidad de actuar sobre las tendencias negativas que afectan a la equidad. En principio, se puede esperar que las fuerzas concentradoras se vean debilitadas por una estructura fiscal de altos impuestos al patrimonio y a las herencias, al igual que por severas leyes antimonopólicas. Del mismo modo, los factores de exclusión se aminorarían frente a políticas encaminadas a asegurar las necesidades básicas y a erradicar la pobreza absoluta. Cabe preguntarse en este punto si ello es posible sin interferir con el crecimiento económico y la eficiencia.

Parte de la respuesta se encuentra en las secciones anteriores, en donde se muestra que el aumento de los gravámenes sobre los grupos de altos ingresos redundaría en un aumento del ahorro. Si además estos gravámenes provienen de impuestos al patrimonio y a la herencia, la concentración disminuye.

Algo similar se plantea con las soluciones a los problemas de los sectores marginados. Como los grupos de mayores ingresos tienen una menor propensión al consumo, las transferencias en favor de los grupos más pobres significarían una reducción del ahorro. Sin embargo, no sucedería así si las transferencias proviniesen de mayores impuestos sobre los ingresos, que en general implican una reducción del consumo de los grupos de ingresos altos. Obviamente, la viabilidad de tal operación dependerá de la capacidad de identificar a los grupos beneficiados. En la práctica, el procedimiento consiste en efectuar las transferencias en forma de gasto social, que en general favorece a los grupos más pobres, en una proporción mayor que la participación de éstos en el ingreso nacional. Por lo demás, con programas adecuados y encuestas de seguimiento bien diseñadas, es posible controlar con aceptable precisión la parte destinada a los diferentes grupos de ingreso. Por este camino, es posible asegurarle al 25% más pobre el 60% de los beneficios, y al 50% más pobre el 90% de ellos.



## IX Conclusión

Al comparar la experiencia de los países que tienen un largo historial de desarrollo con la de América Latina y Asia surge una evidencia empírica de que el conflicto entre el crecimiento y la distribución del ingreso varía con el grado de desarrollo. En los países más avanzados de Europa y en los Estados Unidos ese conflicto fue agudo en el siglo XIX, y amainó en el siglo XX con el paso a un modelo liderado por el conocimiento.

La situación de América Latina replica en cierta forma la del siglo XIX. Ninguno de los países de la región ha logrado superar el conflicto entre crecimiento y distribución del ingreso en los últimos cuarenta años. Los países asiáticos, en cambio, han logrado avanzar hacia ambos propósitos gracias a que partieron en condiciones iniciales relativamente equitativas y han operado dentro de secuencias coherentes durante plazos largos.

Las observaciones anteriores tienen claras implicaciones de política, ya que la aplicación de medidas eficaces es crucial para conciliar los dos propósitos en las economías lideradas por el ahorro. Por eso mismo, las políticas distributivas no pueden ser las mismas en los diferentes estados de desarrollo.

La evolución de los países desarrollados confirma este diagnóstico. En general, ellos han venido modificando sus políticas distributivas al ir adoptando modelos en los que tiene más peso el conocimiento, y en los últimos años han procedido a prescindir de la progresividad fiscal, los seguros sociales y el gasto social. Lo que no tiene sentido es que los países de medianos ingresos hayan adoptado el mismo camino de cambios y reformas. Sus características y necesidades se asemejan mucho más a las que exhibían a principios del siglo los países desarrollados de hoy.

Suele creerse que el crecimiento económico es un obstáculo, o es contrario, a la distribución del ingreso. La observación de la realidad no confirma esta creencia: en general se aprecia que cuanto más avanzados son los países, tanto mejor es su distribución del ingreso. Lo mismo puede decirse con respecto a la teoría: sólo en los estados extremos de dualismo la expansión y la modernización se hallan en claro conflicto. De allí en adelante todo depen-

derá de las características de la política que se aplique. En los estados intermedios de desarrollo las limitaciones impuestas por la equidad pueden ser aliviadas mediante el manejo fiscal y una estrategia combinada de educación e industrialización. Por lo demás, las limitaciones tienden a ser menores en la medida en que los países alcanzan elevadas tasas de crecimiento y pasan a etapas de desarrollo más avanzadas. Finalmente, las posibilidades de conflicto desaparecen cuando las economías llegan a un desarrollo fundamentado en la transformación del conocimiento en tecnología: en esta etapa el crecimiento económico y la distribución del ingreso avanzan de la mano.

Los hallazgos anteriores son alentadores y no sorprenden. Los países asiáticos y los países del sur de Europa han avanzado tanto en materia de crecimiento como de distribución del ingreso. En general no se trata de un dilema entre intervención y mercado, ya que tan inefectiva es la una como el otro para conciliar estos dos propósitos. En la práctica, las formas de acción del Estado son diversas y su alcance dependerá de las condiciones iniciales y de las secuencias en que se apliquen las medidas. Así, en los países que no realizaron reforma agraria y carecen de una fuerza de trabajo educada, se requieren políticas redistributivas más enérgicas y las posibilidades de crecimiento probablemente sean menores. En general se puede esperar que los conflictos se atenúen en virtud de la política fiscal, la industrialización y la educación. Una combinación adecuada de medidas en estos tres frentes permitiría aumentar el ahorro y promover las exportaciones de manufacturas de alguna complejidad, sin acentuar la concentración del ingreso ni bajar el salario real.

Esta conclusión no debe extrañar. Los países asiáticos que han logrado elevadas tasas de crecimiento con equidad presentan altos coeficientes de ahorro, elevados niveles de educación y avances rápidos en la industrialización. Tal vez la única diferencia entre sus políticas y nuestra propuesta sea la estructura fiscal. Muchos de esos países partieron de situaciones de reforma agraria que se tradujeron en una relativa equidad en la propiedad urbana. En tal sentido, la progresividad

fiscal, por lo tanto, sólo constituyó un medio para mantener o mejorar ligeramente las tendencias en la estructura de la propiedad y del ingreso. En

América Latina, en cambio, se precisa una acción más amplia para promover un cambio rápido en esa estructura.

### *Bibliografía*

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G. 1701) Santiago de Chile, 6 de febrero.  
Colombia, Bolsa de Bogotá (1982): *Estructura de accionistas y distribución de acciones de sociedades inscritas*, Bogotá.

Corbo, V. y Klaus Schmidt-Hebbel (1990): *Public policies and saving in Latin America*, mimeo.

Williamson, Jeffrey (1991): *Inequality, Poverty and History*, Cambridge, Mass., Basil Blackwell.