

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / SEGUNDO SEMESTRE DE 1976

SUMARIO

América Latina en los escenarios posibles de la distensión <i>José Medina Echavarría</i>	9
La revolución de los banqueros en la economía internacional: Un mundo sin sistema monetario <i>Carlos Massad</i>	89
Industrialización y empleo: Experiencia en Asia y estrategia para América Latina <i>Akio Hosono</i>	115
Estructura productiva y dinámica del desarrollo <i>Gérard Fichet y Norberto González</i>	161
Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina <i>Jorge Graciarena</i>	203
Algunas publicaciones de CEPAL	239
Notas y comentarios	251
Homenaje: Oscar Varsavsky	259

Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina¹

*Jorge Graciarena**

Este trabajo examina los modos de concentración del ingreso en el crecimiento económico capitalista de América Latina. La primera parte trata de las tendencias recientes en la distribución del ingreso de varios países de la región, poniendo de relieve las modalidades de esa concentración en diversos períodos. La segunda examina los tipos de concentración que se pueden inferir de las tendencias observadas y las configuraciones estructurales y los procesos políticos concretos que se asocian con ellas, teniendo en cuenta algunas de las explicaciones económicas del fenómeno que han estado en boga en los años recientes. En la última, se procura demostrar que los patrones de la distribución del ingreso, además de tener fundamentos incuestionablemente económicos, poseen al mismo tiempo profundas raíces que los vinculan en su constitución y transformaciones con la estructura social, los regímenes políticos y los estilos de desarrollo vigentes.

*Director Adjunto de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

1. La teoría económica y la concentración del ingreso en el desarrollo

La preocupación por las tendencias de la distribución del ingreso y sus relaciones con el crecimiento económico y el desarrollo social ha cobrado tanta importancia en los últimos años que el tema ha surgido como un asunto de primera prioridad en los foros internacionales y en los centros académicos de América Latina. Luego de haber ocupado —y durante mucho tiempo— una posición central en el debate político, el problema de la concentración del ingreso ha cobrado nuevamente actualidad intelectual debido, entre otras cosas, al interés que despierta el tema de los estilos de desarrollo y, en otro plano, a la necesidad práctica de hacer compatible el crecimiento económico con el bienestar social en una situación histórica en que las tendencias a la concentración siguen operando vigorosamente.

Por eso, la polémica que se ha abierto al respecto, sobre la que retornaremos más adelante, se refiere principalmente a la extremada desigualdad de la distribución del ingreso —lo poco que reciben los estratos más pobres y lo mucho que perciben los que están en la cumbre de la escala— y a la incidencia de esta situación y de sus cambios posibles en la dinámica del crecimiento económico de corto plazo. En la discusión se mezclan argumentos humanitarios, preocupaciones desarrollistas e intereses particulares relacionados con la estabilidad política y la continuidad de los sistemas socioeconómicos vigentes. La cuestión es

¹ La primera redacción de este trabajo fue concluida en el curso del segundo semestre de 1974, y posteriormente fue sometida a una revisión más de forma que de fondo.

antigua, acaso tan vieja como el mundo, sólo que ahora y en algunos círculos se pretende discutir tan complejo asunto como si fuese un problema técnico carente de derivaciones sociales y políticas.

En las últimas décadas muchos autores han revisado la información estadística disponible con el fin de descubrir la relación entre el crecimiento económico y la distribución del ingreso. En 1954, Simón Kuznets, luego de preguntarse si "la desigualdad en la distribución del ingreso aumenta o disminuye en el proceso de crecimiento económico de un país", fundamentó empíricamente la hipótesis de que en las primeras etapas de la industrialización de los países subdesarrollados, las desigualdades del ingreso tenderán a acentuarse antes que las fuerzas equilibradoras sean suficientemente fuertes para estabilizar y posteriormente reducir dichas desigualdades. Más adelante, y tras examinar una cantidad considerable de datos históricos relativos a los países de industrialización originaria, considera que la hipótesis está suficientemente demostrada y afirma que también en los países subdesarrollados se da el caso de que el crecimiento económico ha conducido a un aumento en la desigualdad de la distribución del ingreso.²

La explicación de Kuznets puso de relieve la gran concentración de riqueza existente como consecuencia de la falta de fuerzas dinámicas que tendiesen hacia

una mayor equidad en la distribución de los ingresos y de políticas gubernamentales que tuviesen ese propósito. Desde una perspectiva coincidente, W. Arthur Lewis reexaminó los fundamentos teóricos de la concentración del ingreso retornando a las fuentes de la teoría económica clásica, sobre todo a Adam Smith y Ricardo, aseverando de acuerdo con ellos que cuando existiera una "oferta ilimitada de fuerza de trabajo" los salarios tenderían inevitablemente a bajar hacia el nivel de subsistencia. En esta situación de subdesarrollo con abundante oferta de fuerza de trabajo, "la formación de capital y el progreso técnico no se traducen en su elevación (de los salarios), sino en el incremento de la participación de las utilidades en el ingreso nacional".³

Esa falta de dinamismo redistributivo en el proceso de crecimiento obedece a una insuficiente acumulación de capital porque "son bajos los ahorros" y esto "no es porque la gente sea pobre, sino [debido a] que las utilidades capitalistas son bajas". Luego, "a medida que se expande el sector capitalista [con respecto al tradicional], crecen las utilidades relativamente, y se reinvierte una proporción creciente del ingreso nacional".⁴ No obstante, y mientras la oferta de trabajo sea ilimitada, los salarios permanecerán bajos, en un nivel cercano al de subsistencia. Por lo tanto, este modelo analítico supone una expansión poblacional indefinida; la falta absoluta de estructuración de la fuerza de trabajo, que queda así sometida a las "leyes del mercado"; una circulación irrestricta de la población entre las ocupaciones, y

²S. Kuznets, "Economic Growth and Income Inequality" en *The American Economic Review* (Vol. XLV, N° 1, marzo de 1955, págs. 1/28). Posteriormente Kuznets volvió sobre este problema en: *Six Lectures on Economic Growth*, Illinois, The Free Press, 1959; y además en: *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread*, New Haven, Yale University Press, 1969.

³W. Arthur Lewis, "Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra" en *El trimestre económico*, N° 108, octubre-diciembre de 1960, p. 694.

⁴*Ibidem*, p. 694. Se han agregado las palabras entre paréntesis.

la ausencia de políticas estatales tendientes a corregir este sesgo en la asignación de ingresos.

En todos estos casos se supone, y Kuznets se empeñó en probarlo, que este período de penurias no es más que una fase transitoria, que será invariablemente superada tan pronto la producción crezca y la economía se modernice lo suficiente para que emerjan los impulsos dinámicos característicos del sistema capitalista, que contrarrestarán las tendencias concentradoras del ingreso y darán origen a una estructura de mayor equidad en la fase siguiente.

Más recientemente, F. Paukert tomó en cuenta la información estadística existente respecto a una gran cantidad de países y examinó la hipótesis de Kuznets, quien —como se ha dicho— había intentado verificarla empíricamente sólo para diversas fases históricas de los países capitalistas industrializados. Infortunadamente el trabajo de Paukert no es histórico sino más bien sincrónico, puesto que compara la situación contemporánea de países de muy diversas estructuras y concentraciones de ingresos. De cualquier manera, sus revelaciones son importantes. Su principal conclusión confirma la hipótesis de Kuznets, ya que encontró una situación generalizada de mayor concentración del ingreso en los países con niveles más bajos de desarrollo (medido por el producto per cápita), o sea, una relación inversa entre ambos, que se modifica cuando se elevan los niveles de desarrollo, reduciéndose por lo tanto los coeficientes de desigualdad. Esta modificación no es gradual sino que se produce cuando se sobrepasa un cierto umbral en el grado de desarrollo. Este punto de flexión, en que la distribución comienza a mejorar, se encuentra, según Paukert, en países con un nivel de desarrollo cercano a los 500 dólares per cápita. Es

decir, en un nivel que está ya por debajo del promedio actual del ingreso por habitante en América Latina.⁵

Estas investigaciones, tanto las teóricas como las empíricas, son de mucho interés para entender mejor la información —cada vez mayor— sobre el problema de la concentración del ingreso, de tanta importancia no sólo en cuanto se refiere a otros problemas económicos conexos, como la magnitud del mercado interno y el perfil de la demanda, sino también con respecto al déficit de empleo y a las tensiones sociales y conflictos políticos generados por patrones inequitativos de distribución de la riqueza y el ingreso.

En el presente trabajo⁶ se analizará

⁵Véase F. Paukert, "Distribución del ingreso en diferentes niveles de desarrollo", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 88, N^{os}. 1-2, agosto-septiembre de 1973, cuadro 6, pp. 126 a 128, cuadro 7 (p. 130) y diagrama 1 (p. 131).

⁶El esquema teórico del trabajo se apoya en ciertas distinciones sobre niveles de análisis y planos de la realidad que por su naturaleza y su complejidad no podrían ser abordadas aquí. A partir de un trabajo nuestro anterior ("Estructura de poder y distribución del ingreso en América Latina", *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, Vol. II, N^o 2, agosto de 1971), se distinguen tres niveles analíticos y objetivos conforme a sus grados de generalidad y autonomía. El primero es el *sistema económico-social*, que en el presente trabajo corresponde al *capitalismo*; en general, cuando aquí se habla de "concentración capitalista" está implícito que el capitalismo como modo de producción constituye la base de la distribución del ingreso. El segundo nivel es el de la *estructura económico-social* que constituye una configuración nacional condicionada por el sistema social y su situación histórica, incluido el orden internacional. Finalmente, se encuentran los estilos de desarrollo, que son las formas concretas e históricas que adoptan las estructuras y los sistemas en determinados momentos hegemónicos y coyunturas históricas. En este último nivel es donde la dinámica política alcanza su mayor grado de autonomía, aunque de ninguna

someramente la información disponible, ante todo para comprobar si se confirma la hipótesis de la concentración creciente y si esta tendencia se invierte al alcanzar América Latina el umbral de ingreso indicado, dando lugar así a una estructura de participación más equitativa. Se tratará, además de identificar la existencia de tipos particulares de concentración del ingreso. Por último, se examina-

rá la relación entre determinadas modalidades de concentración del ingreso y las configuraciones sociopolíticas más generales. En otras palabras, se intentará demostrar que los regímenes políticos y las modalidades de acción pública son algo más que un factor residual al explicar la estructuración y continuidad de los patrones de distribución del ingreso.

2.

Los fundamentos estructurales de la concentración del ingreso y sus tendencias recientes

Las explicaciones corrientes sobre la concentración del ingreso en los países latinoamericanos presentan la participación en el producto social como si ella estuviera determinada por varios tipos de factores. Primero, se afirma que el pasado colonial de la región, los recursos naturales y los aspectos históricos propios de cada país condicionaron la for-

mación inicial de patrones distributivos de alta concentración, y una estructura de la propiedad agraria y la posesión de activos líquidos, es decir, de la riqueza, que desde el comienzo estuvo muy concentrada. Se señala además que la modernización tecnológica y social se ha estado produciendo en condiciones que contribuyen a la transformación de los patrones tradicionales de distribución, pero que al mismo tiempo mantienen, aunque bajo modalidades distintas, una marcada concentración del ingreso. Sin embargo, no se ha dejado de reiterar que estas tendencias concentradoras se invertirían en el futuro, cuando al generalizarse el modo de producción capitalista moderno el crecimiento económico produjese sus rápidos y profundos efectos correctores. El tercer argumento, ampliamente difundido dentro y fuera de América Latina, es el de la heterogeneidad estructural, que niega esta posibilidad y explica la tendencia a preservar por un largo período la distribución altamente inequitativa del ingreso que prevalece en la región, no obstante el considerable crecimiento económico registrado en las últimas décadas, por las grandes diferencias de productividad sectorial que caracterizan las modali-

manera se excluye la posibilidad de variaciones de corto plazo de origen económico. Países que son parte del mismo sistema social y que comparten grados de desarrollo semejantes tienen no obstante distintos tipos de concentración del ingreso. Cabe preguntarse entonces la explicación de estas variaciones, que a veces ocurren en un mismo país y en períodos diferentes pero cercanos de su historia. Nuestra proposición principal, muy modesta por cierto, es que en este nivel, haciendo constantes el sistema y la estructura, son factores esenciales de las variaciones en los tipos de concentración el régimen político y el estilo hegemónico que el primero trae consigo. El presente trabajo, por lo tanto, hace hincapié en las posibles causales emanadas en el corto plazo del régimen político y de determinadas coyunturas históricas, habida cuenta del efecto condicionante que sobre ellos ejercen el sistema social vigente y las bases estructurales de la distribución del ingreso.

dades de crecimiento de las economías subdesarrolladas. La heterogeneidad estructural contribuiría a la destrucción de las bases de sustentación de formas arcaicas de desigualdad, pero al mismo tiempo crearía otras de nuevo tipo, que tenderían a persistir mientras permaneciesen las condiciones que la caracterizan.

En uno de los primeros estudios comparativos sobre la distribución del ingreso en América Latina llevados a cabo por la CEPAL se señalaba que “la creciente desigualdad que se observa..., con altos niveles absolutos, y la concentración del ingreso total en la cima de la escala, es un rasgo común a todos los países de la región.” Luego, se agregaba que esta “concentración del ingreso en el decil superior... es esencialmente el reflejo de la concentración de la propiedad, fenómeno que no debe interpretarse estrechamente en el sentido de posesión de propiedades en sí, sino en el sentido de incluir también fuentes de crédito, posiciones de mercado y otros factores de este tipo”.⁷

Vemos así que el fenómeno de la concentración del ingreso era interpretado en ese estudio como un rasgo inherente al proceso de crecimiento capitalista tal como se presentaba en la región. Por lo tanto, se suponía que éste tendía naturalmente a producir efectos concentradores del ingreso en los grupos que ocupaban la cumbre de la distribución, indudablemente un segmento pequeño de la población, generalmente un 5% (quizá un 10%) integrado principalmente por empresarios propietarios de capital, por una proporción menor de

altos ejecutivos y funcionarios asalariados que ejercen funciones de supervisión en las empresas privadas —nacionales y extranjeras— y en el sector público, y por un número aún más pequeño de rentistas, propietarios de inversiones pasivas, que no comprometen su participación personal en el proceso productivo.

Esta tendencia concentradora aparece como una característica general del crecimiento económico, que se exagera en condiciones de subdesarrollo dependiente. Cuando en ese mismo documento se analiza la distribución del ingreso en la Argentina se hace, sin embargo, una reserva que se refiere a la importancia de la participación de los sectores medios en el ingreso de ese país, y se afirma que su posición ventajosa “constituye... en gran medida un hecho político”.⁸ Es decir, se admite expresamente que además de los factores económicos, estructurales y coyunturales, los hechos y procesos políticos pueden tener una considerable influencia en la forma concreta que adquiere un perfil de distribución del ingreso y en la posición que en él ocupan diversos grupos sociales. En muchas oportunidades, los documentos de la CEPAL han indicado la acción de factores no económicos que inciden de diversa manera en la dinámica de la distribución del ingreso. Sin embargo, la referencia que ha hecho a estos factores ha sido generalmente residual, sin incorporarlos sistemáticamente al cuerpo de su explicación de las fuentes generadoras de la concentración del ingreso en la cima de la escala.⁹

⁸ *Ibid.*, p. 6.

⁹ La polémica en torno al problema de la concentración del ingreso como un requisito “orgánico” para la acumulación de capital se ha ido agudizando en los últimos tiempos, sobre todo en aquellos países donde se ha comprobado que los efectos concentradores han sido

⁷ CEPAL, *Estudios sobre la distribución del ingreso en América Latina*, versión mimeografiada, E/CN. 12/170, 29 de marzo de 1967, página 6.

No es del caso hacer aquí una discusión teórica del problema de la distribución del ingreso. Según se señaló antes, se trata más bien de identificar las configuraciones que está presentando el proceso de concentración en América Latina; en otras palabras, si efectivamente ocurre con mayor intensidad en la cumbre o en otros tramos de la escala, en qué grupos se concentra más y bajo qué condiciones políticas lo hacen. También interesa conocer el grado en que se cumplen las expectativas de mayor equidad a medida que crece y se diversifica la economía. En otros términos, la cuestión fundamental consiste en saber si los incrementos de ingresos generados por el crecimiento económico se concentran con mayor o menor intensidad que el volumen de ingreso generado en la fase anterior, dónde se produce esta concentración y cuáles son sus causas políticas.

Lamentablemente, la información no es completa ni enteramente confiable; se observan a veces contradicciones de considerable importancia cuando se cotejan datos de diversas fuentes estadísticas.

particularmente fuertes. Sobre este punto, las oposiciones son casi tajantes: por un lado, están los que sostienen que la concentración del ingreso es imprescindible para lograr altas tasas de acumulación de capital, eficiencia y racionalidad económica; del otro, quienes afirman que es posible compatibilizar crecimiento económico y bienestar social, que en todo caso este último debería ser siempre prioritario, y que si fuera menester algún sacrificio éste debería afectar más bien el crecimiento económico que el bienestar social. No interesa aquí examinar los fundamentos de esta controversia ni menos aún la razón que asiste a las partes. Sin embargo, es importante recordarla, porque las posiciones esbozadas son algo así como los cimientos de las políticas económicas y sociales que contribuyen a las diversas formas de concentración del ingreso. Más adelante se vuelve sobre este mismo problema.

También hay que señalar que apenas en unos pocos casos se cuenta con información sobre un período suficientemente prolongado como para hacer inferencias relativamente seguras acerca de las tendencias. Por lo tanto, los datos disponibles y los análisis basados en ellos no permiten una evaluación precisa y confiable del sentido en que se mueve la distribución del ingreso, ni tampoco de las características particulares que adopta con respecto a grupos sociales, estratos ocupacionales y niveles de educación.¹⁰

¹⁰ La información disponible se ha acrecentado notablemente en los últimos años, pero todavía son insuficientes las desagregaciones, la precisión y la confiabilidad de los resultados ofrecidos. La mayor parte de las estimaciones globales se basa en suposiciones aparentemente plausibles, pero que están lejos de haber sido comprobadas empíricamente. Además, su cobertura es parcial, porque no incluye aspectos que sin ser ingresos monetarios tienen importancia en los niveles de bienestar y consumo de los diversos estratos de la población (crédito, autoconsumo, servicios y facilidades otorgados por los patrones y empresas a sus ejecutivos y personal, etc.). Finalmente, las estimaciones existentes no vinculan sino muy limitadamente la evolución de la distribución del ingreso con la acumulación y rotación de la riqueza. Una parte considerable de los beneficios del capital no se convierten en ingreso, sino que se reservan en las compañías para formar con ellos nuevos incrementos de capital, que constituyen fuentes potenciales de ingreso futuro. Las insuficiencias señaladas, y otras, obligan a examinar los problemas de la concentración del ingreso disociados de la acumulación de activos productivos y otras formas de riqueza. Se sabe que existe una relación casi osmótica entre las pirámides del ingreso y la riqueza, pero lamentablemente, es poco lo que se puede conocer fundadamente al respecto.

De no menor importancia sería disponer de datos para estudiar la relación entre las tendencias de la distribución del ingreso y la estructura ocupacional, convenientemente desagregada por tipos, niveles y sectores ocupacionales. Análogamente, habría que tener mejor información, y

Hasta ahora, lo que se sabe sobre la distribución del ingreso en los países más representativos de la región es que, con variaciones coyunturales, las tendencias a la concentración han continuado su marcha ascendente en la mayoría de los países, se han estancado en algunos y sólo en muy pocos casos han retrocedido.

También se puede observar un doble tipo de concentración. El primero, en la cúspide de la pirámide distributiva, tal como lo sugería la teoría económica clásica, fenómeno al que denominaremos concentración *elitaria*. El segundo, principalmente en el tramo que queda inmediatamente debajo de la cúspide, es decir, en los sectores medios altos; lo mencionaremos aquí como concentración *mesocrática*.¹¹

En ambos casos, tal como muestran

más completa, sobre la educación y su impacto distributivo, y sobre el consumo por estratos de población y relacionado con ocupación e ingresos. Por último, es demasiado poco lo que se sabe sobre el uso del ingreso en la unidad de consumo que es la familia, quién lo asigna y distribuye internamente, de acuerdo a qué necesidades y criterios. Estas reservas sobre la calidad y cobertura de los datos estadísticos sobre la distribución del ingreso no necesariamente desaparecen, por más que en algunos estudios se utilicen artificios econométricos con sofisticadas fórmulas matemáticas, coeficientes estadísticos y demostraciones gráficas.

¹¹ Es de sobra sabido que el problema de identificar y definir lo que son los sectores, estratos o clases medios es muy complejo, tanto por su naturaleza intrínseca y posición estructural —cuya conceptualización depende de los más amplios marcos teóricos generales— como de su propia heterogeneidad interna, que crece continuamente con la modernización social. A estas complicaciones cabe agregar las de tipo metodológico que se presentan cuando se trata de enmarcar estos agregados sociales en determinados contextos, esto es, cuando se piensa en ellos como capas ocupacionales, educacionales, de consumo o de ingreso. Las distinciones que

los términos escogidos, estos tipos conceptuales aluden no sólo a la dirección en que se concentra principalmente el ingreso, sino también a la naturaleza de la estructura de dominación vigente y a los grupos estratificados que predominan en ella y en la distribución del ingreso. De este modo, las categorías analíticas utilizadas combinan las dimensiones de ingreso y poder, que convergen en la cúspide de la distribución y en el modo de dominación existente. Por lo tanto, la proposición expresa que constituye el punto de partida de este trabajo es que ambas dimensiones, la concentración del ingreso y la del poder social, se encuentran estrechamente relacionadas. Se supone además que la apropiación de ingresos constituye una de las metas principales de la acción y la lucha política, sobre todo en el marco de estilos de desarrollo definidos por la necesidad de lograr altas tasas de crecimiento económico con patrones concentradores, para permitir una elevada capitalización privada en la economía.

tienen utilidad práctica difieren considerablemente. Para nuestro propósito, los estratos de ingresos se distinguirán —salvo que se indique otra cosa— del siguiente modo: *altos*, los que se hallan en el 5% superior de la distribución; *medios altos*, los que se ubican por debajo, pero no más abajo del 20% superior (5 a 20% más altos); *medios bajos* o intermedios, constituyen una categoría más imprecisa que generalmente se refiere a las capas situadas por debajo de las anteriores y por encima del 40% más bajo de la distribución; *populares*, el resto más bajo (40% inferior) dentro del cual los *pobres* representan el 20% más bajo de la distribución. Se reitera que estos agrupamientos son convencionales y aproximativos y que, a veces, experimentan algunas leves modificaciones nominales o agregativas. Finalmente, se señala que los mayores dinamismos de la distribución están localizados en el 20% superior, que es donde además se concentra la mayor parte del sector moderno de la economía.

3.

Los tipos de concentración del ingreso y algunos casos ilustrativos

Los datos sobre distribución del ingreso que se presentarán seguidamente no tienen por objeto describir y explicar las tendencias concentradoras, en el plano nacional, de los países que se mencionan en el texto.¹² Sirven más bien para ilustrar sobre posibles configuraciones distributivas que estarían emergiendo en la coyuntura económica y política latinoamericana. De manera que no serán situaciones nacionales, sino casos que se refieren a problemas de carácter más general, los que se examinarán más abajo con la intención de comprobar si, como se supone, es posible distinguir en ellos tendencias variables en la distribución y concentración del ingreso relacionadas con sus formaciones sociales y estilos sociopolíticos más generales.

En otras palabras, el problema consiste en determinar qué formas adopta el proceso de concentración del ingreso, cuál es el grado de concentración en cada grupo o estrato y de qué manera se explican estas características de la distribución del ingreso en un marco más amplio que considere el crecimiento económico y la dinámica sociopolítica de los estilos de desarrollo capitalista de la región. Estas notas, aunque apuntan en esa dirección, tienen un objetivo más modesto, pues apenas pretenden otra cosa que señalar tentativamente algunos de los rasgos políticos y estructurales más salientes del proceso de concentración del ingreso.

¹² No se pretende evidentemente sustituir ni aun resumir las fuentes mencionadas más adelante. Tampoco se cuestiona su validez. En algunos casos, se señalan solamente sus limitaciones de cobertura y de comparabilidad.

Las tendencias concentradoras que se observan en la mayoría de los países de la región pueden circunscribirse a dos tipos bien diferenciados que son, se recuerda: el primero, de concentración elitaria y, el segundo, de concentración mesocrática. Ambos tipos se distinguen por algunas diferencias en los indicadores principales de la distribución del ingreso, pero éstos a su vez representan distintos estilos de desarrollo, y por lo tanto, variables coaliciones de fuerzas sociales que los promueven actuando en ambientes políticos diversos. Todo lo anterior es lo que se tratará de identificar más adelante. Por ahora comenzaremos con el examen de la información empírica disponible.

El tipo de concentración elitaria

Podría ser ilustrado por las situaciones que se observan en varios países de la región. Se caracteriza por una concentración creciente del ingreso en los que se hallan en la cúspide de la pirámide distributiva (5% superior), a expensas de los grupos del centro y de la base. La más vigorosa tendencia concentradora se hace sentir en el sector urbano, que es donde se hallan casi todas las empresas industriales y de servicios. Ella está, asimismo, asociada con las elevadas tasas de crecimiento de estas actividades, principalmente aquéllas consideradas dinámicas, que son las que infunden su impulso y sentido principal a la expansión del sistema económico. En esta fase al menos, la modernización económica resulta más bien concentradora, pues los incrementos generados, en su mayor parte por los sectores dinámicos de la industria, tienden a acumularse tanto o más que lo

que ya estaba concentrado el ingreso en la fase anterior. Esto se verifica observando la elevación de los coeficientes de desigualdad y las tasas de participación de los grupos que se encuentran en el tramo más alto de la distribución, así como las desagregaciones del ingreso por sectores productivos.

El caso de Brasil. Este tipo de concentración puede ilustrarse considerando el caso de Brasil, país que cuenta con varios y buenos análisis de las tendencias de la distribución del ingreso basados en los datos agregados obtenidos de los censos generales de 1960 y 1970. Ningún otro país incluido en esta categoría ofrece posibilidades similares ni tiene la significación paradigmática de su estilo de desarrollo para otros países de la región.

Los varios trabajos existentes parecen coherentes entre sí, pues sus estimacio-

nes más generales concuerdan en un alto grado. En primer lugar, como se puede observar en el cuadro 1, todas las fuentes señalan, con leves variaciones, que entre 1960 y 1970 la distribución del ingreso tendió a una concentración evidente y considerable en la cumbre, a expensas de la mitad más pobre de la población.

Las diferencias en las estimaciones del cuadro 1 derivan de las perspectivas analíticas y metodologías adoptadas para el ajuste de las cifras, pues en todos los casos los datos proceden de los censos de 1960 y 1970.

Se podría hacer una comparación más completa considerando todos los estratos agrupados convenientemente, como figura en el cuadro 2, y calculando además las tasas de crecimiento (o de decrecimiento) de su participación en el ingreso durante el período.

Cuadro 1

BRASIL: DISTRIBUCION DEL INGRESO, 1960-1970*

Estimaciones	40 % más pobre		5 % más rico	
	1960	1970	1960	1970
- De Fishlow	10.5	7.1	28.6	38.2
- De Hoffman y Duarte	11.2	9.1	27.4	36.3
- Del Ministerio de Hacienda	11.6	10.0	27.7	34.9

*Datos tomados de J. Serra, "A Reconcentração da Renda: Crítica a Algumas Interpretações", en *Estudos CEBRAP-5*, julio/septiembre de 1973, pp. 131 a 155. También puede verse para la última estimación C.G. Langoni, *Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil* (Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1973, p. 64, cuadro N° 3.5), cuyos datos coinciden totalmente. Este autor hace una comparación parecida para 1960 en el cuadro N° 3.3 (p. 62) y para 1970 en el cuadro N° 3.4 (p. 63).

Respecto de la estimación de Langoni que aparece en el cuadro 2 es necesario advertir que se trata de la más moderada de todas en cuanto a sus conclusiones sobre las tendencias concentradoras del ingreso observadas en el decenio. Otros autores como Hoffman y Duarte, que

también usan los censos generales para sus estimaciones, aunque con ajustes algo diferentes, dan cifras que acentúan las diferencias entre los extremos de la escala. Señalan, por ejemplo, que mientras la participación en el ingreso del 50% más pobre de la población bajó

Cuadro 2

BRASIL: DISTRIBUCION COMPARATIVA DEL INGRESO (1960-1970)

Población económicamente activa	1960	1970	Incremento relativo 1960/1970	
			En puntos	En porcentajes
50% más pobre	17.7	14.9	- 2.8	- 15.8
30%	27.9	22.9	- 5.0	- 17.9
10%	14.7	14.5	- 0.2	- 0.1
10% más rico	39.7	47.8	+ 8.1	+ 20.4
(5% superior bajo)	(12.0)	(12.9)	(+ 0.9)	(+ 7.5)
(5% superior alto)	(27.7)	(34.9)	(+ 7.2)	(+ 26.0)
(1% más alto)	(12.1)	(14.8)	(+ 2.7)	(+ 22.3)

Fuente: C.G. Langoni, *op. cit.*, cuadro 3.5 (p. 64), con elaboraciones nuestras, basadas en sus datos, para las diferencias relativas entre ambos años.

entre 1960 y 1970 de 18% a 14% —lo que significó una pérdida de 4 puntos— la del 5% más rico subió de 27% a 36%, con una ganancia de 9 puntos (o sea, de 1/3) y la del 1% más alto creció aún más, elevándose de 12 a 18% (una ventaja relativa del 50% sobre su participación de 1960).¹³

¹³ “La cúpula de la distribución del ingreso (en 1970) se constituye por el 5% de las personas remuneradas, que reciben un 36% del ingreso total... o sea, 26.4 veces el ingreso medio de la mitad de la población situada en el otro extremo de la distribución. Ese 5% constituye la base estable del mercado de bienes durables de consumo, una base restringida que ha moldeado muchas de las características del proceso de industrialización de Brasil”. La mitad inferior de la población “pese a un aumento de 79% en el PIB mantuvo inalterado su nivel medio de crecimiento en el período. Si se considera que el porcentaje de receptores de ingreso bajó del 35.4% al 31.4 de la población entre los dos censos analizados, deducimos que el ingreso per cápita de esa parte de la población debe haber tenido alguna reducción. En los deciles siguientes, las rentas medias tuvieron incrementos poco significativos. Los aumentos significativos del ingreso

De mayor interés aún resulta el análisis de como se reparten las diferencias relativas y absolutas registradas en el decenio 1960-1970 en la pirámide del ingreso. En primer lugar, los estratos que

quedaron reservados... especialmente para el 5% de la población de más altos ingresos”... “La conclusión es que la mitad de la población no fue alcanzada por los beneficios del crecimiento económico (al menos en términos monetarios) y que los 30% siguientes tuvieron un acceso apenas marginal a esos beneficios”. R. Hoffman y J.C. Duarte, “A Distribuição da Renda no Brasil”, en *Revista de Administração de Empresas*, año 12, Nº 2, abril-junio de 1972, p. 44 a 66, (citas de p. 59 y 60). Además, es interesante consignar las siguientes observaciones de Celso Furtado: “La ‘clase media superior’ a que nos referimos está constituida en el Brasil por el 5% de la población de nivel más alto de vida; el ingreso familiar medio de este grupo se aproximó a los mil dólares en 1970. Los datos preliminares del último censo llevan a creer que el poder de compra de ese grupo creció con una velocidad casi tres veces superior a la del promedio de la población”. (Celso Furtado, *Análise do Modelo Brasileiro*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1972, p. 42, nota 32).

pierden posiciones de una manera más acentuada son claramente aquellos que se encuentran hacia el centro de la escala. Mientras el decil inferior pierde poco relativamente (-5%), los deciles inmediatamente superiores registran menores participaciones hasta el 9º decil; en cambio, la participación del 10º decil, el más alto, asciende notablemente. Si se examinan más a fondo los estratos que pierden en términos relativos, se comprueba que aquéllos cuya posición queda más perjudicada son los que corresponden al grupo que va desde el 5º al 7º decil, con una considerable pérdida relativa media (-22%) y con un descenso lento hacia los extremos. Todavía el 8º decil reduce su participación, y aún el 9º lo hace levemente.¹⁴

En segundo lugar, el examen desagregado del decil superior confirma la suposición de que la concentración es máxi-

¹⁴ Un analista califica estos movimientos como "nivelación por debajo". "El análisis de la evolución de la estructura de la distribución del ingreso en Brasil, entre 1960 y 1970, revela bien lo que antes se denominó 'nivelación por abajo'; durante esta década, el ingreso medio aumentó 36.9%, la del 5º más rico aumentó 75.4%, al paso que la del 40º más pobre 18.3% y la del 20º intermediario aumentó apenas 7.7%. Ocurre que son estos 20% intermediarios los que poseen un ingreso medio más próximo al salario mínimo. Esto significa que en un período de intenso desarrollo en Brasil, los estratos con ingreso inferior al salario mínimo, gran parte de los cuales pertenecen a lo que se llamó subproletariado, tuvieron una mejoría algo mayor que los estratos peor remunerados del proletariado urbano. De este modo, se redujo la desigualdad entre los estratos pobres del campo y la ciudad en una auténtica nivelación por debajo al mismo tiempo que se ensanchó el abismo entre estos estratos y la minoría privilegiada". Paul Israel Singer, "Implicações econômicas e sociais da dinâmica populacional brasileira", en *Estudos sobre a População Brasileira*, São Paulo, CE-BRAP, Caderno Nº 20, p. 15.

ma en la cúspide de la pirámide. El 10º decil mejora sus posiciones a razón de 20% sobre el resto de la distribución que reduce su participación relativa, pero el 5º superior lo hace a un ritmo todavía más alto, que absorbe la mayor parte del crecimiento del decil, porque el penúltimo 5% sólo mejora su participación levemente. En cambio, la participación del 1% de la población con ingresos más altos crece más que el promedio del 10º decil, aunque menos que el 5% superior. Así, los datos indican de manera concluyente que la mayor parte de los incrementos de ingreso del período se concentraron en el 5% más alto de la distribución, o sea, en unos 4.5 a 5 millones de habitantes.¹⁵

También habría que señalar una particularidad en las estimaciones de los cuadros anteriores, pues al basarse en los datos censales tomaron en cuenta solamente a la población económicamente activa *remunerada* (o sea, con ingreso) con lo que excluyeron a los desocupados y a los recién ingresados a la fuerza de trabajo aún *sin* ocupación. Como este grupo tuvo una considerable variación de magnitud entre 1960 y 1970, en que disminuyó de 14.7% a 11.7%, el aumento registrado en el empleo tuvo una incidencia positiva, particularmente en los estratos más pobres, aunque sin poder evitar su pronunciado efecto sobre la contracción salarial.

Fishlow, que estudió la distribución del ingreso de una manera algo diferente,

¹⁵ Cabe tener en cuenta, aunque parezca reiterativo, que las diferencias anteriores se refieren a cambios en las posiciones relativas de los estratos, *dentro* de la pirámide de ingresos, o sea, a variantes en los grados de participación en la distribución que constituyen ganancias y pérdidas sobre los otros estratos, y *no* a los incrementos de los ingresos medios de los diversos grupos de ingresos.

concluyó también que la concentración en la cúspide fue muy alta.¹⁶

Algunas conclusiones provisionales se pueden desprender de estos datos. En primer lugar, parece evidente que los incrementos de ingreso tendieron a concentrarse más en la cúpula —el 5% más alto—, que absorbió una proporción de más de un tercio del ingreso total al final del período. Segundo, la concentración fue mayor en las ramas de la producción y áreas sociales donde son más acentuados la modernización tecnológica y el dinamismo de la economía.¹⁷

¹⁶“Aunque lamentable parece correcta la conclusión de que la desigualdad aumentó en el transcurso del decenio. El 3.2% que está en la parte superior de la fuerza de trabajo obtiene en 1970 un 33% del ingreso total, en circunstancias de que en 1960 obtenía sólo el 27%... Es legítimo objetar que los datos de 1970 no constituyen una prueba justa de lo que implica un crecimiento rápido en un molde capitalista”. En efecto, “desde 1964 (poco más de la mitad del decenio), existe la continuidad de un gobierno militar, y sólo la última parte del período se caracteriza por un progreso material considerable. En efecto, es razonable presumir que, más que el crecimiento, la responsabilidad por el aumento de la desigualdad... recae en la estabilización. Entre 1964 y 1967, como consecuencia de restringir severamente los salarios nominales y de lograr una ‘inflación correctiva’ —ajuste de precios fijados administrativamente por el gobierno— los salarios mínimos reales descendieron en 20%; posteriormente, apenas se mantuvieron en ese nivel”. A. Fishlow, “Distribución del ingreso por tramos en Brasil”, en A. Foxley (ed.) *Distribución del ingreso en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 106 y 107. Lamentablemente, este autor no formó estratos regulares, sino tramos de ingreso, lo que da grupos desiguales de población económicamente activa poco comparables con estratos agrupados por deciles, quintiles, etc. Esto hace difícil una comparación rigurosa con los otros autores considerados.

¹⁷Esta conclusión se confirma con los datos que se refieren a la distribución sectorial y por áreas del ingreso, que indican cómo el ingreso se

Tercero, el hecho de que los tramos más pobres de la distribución no experimentaron una declinación equivalente a la de los grupos que se encuentran en las posiciones intermedias de la escala obedeció a varios factores, entre los que sobresalieron las políticas encaminadas a acrecentar el empleo y la seguridad social, así como los servicios sociales, con miras a eliminar la “pobreza absoluta”.¹⁸ Sin embargo, cabe agregar que la proximidad de los niveles de subsis-

concentró más en el sector urbano que en la producción primaria. En esta desagregación se observa, y con caracteres aún más acentuados, que en el sector urbano la base de la pirámide (10% inferior) creció relativa y absolutamente mientras que, en cambio, toda la parte central presenta una caída muy pronunciada hasta el 8º decil; en el 9º decil hay ya una leve inversión de la tendencia. Un crecimiento muy pronunciado se observa en el 10º decil, que en 1970 recibe un 45% del ingreso. El pico más alto se encuentra de nuevo en el 5% superior que crece desde un 27% en 1960 hasta un 34% en 1970. En el sector primario, este tramo recibe una proporción menor y crece aún menos: en 1960, participa con un 23%, mientras que en 1970 crece hasta un 27%. La variación en este sector es de 16%, mientras que la mejora del sector urbano es de 26%. Cf. C.G. Langoni, *op. cit.*, cuadros 3.7 y 3.8, pp. 68 y 70.

¹⁸“Además parece haber poca duda de que una de las consecuencias inmediatas de la aceleración del crecimiento es la reducción del nivel de pobreza... por la elevación del nivel de empleo”. Estos argumentos son sugeridos por C.G. Langoni *op. cit.*, p. 214. El impacto sobre la distribución del ingreso de la ampliación y mejora del empleo, ha sido destacado por el ex ministro A. Delfim Netto en el prefacio que escribió para este libro. Fishlow ha cuestionado el punto de que el aumento de la desigualdad fue debida al crecimiento rápido de la economía. Al contrario de lo que sostiene Langoni, afirma que la desigualdad se hizo mayor en el período de recesión (1964-1967) y no fue por lo tanto la consecuencia del desplazamiento producido por el crecimiento rápido del período siguiente. De manera que fue el crecimiento

tencia hace casi imposible la compresión hacia abajo de los ingresos de estos grupos, hecho que explica parcialmente su resistencia a descender.

Cuarto, también se ha afirmado que la gran expansión educacional del período contribuyó a ampliar las oportunidades de empleo en una economía que experimentaba un proceso de acelerada modernización tecnológica.

Por último, la tendencia parece haber sido más hacia la concentración del ingreso en los beneficios de capital y la propiedad que en los salarios. Esto fue

más acentuado en el sector moderno, donde las ventajas de productividad han influido escasamente en los niveles salariales medios, que han quedado retrasados y sin participar plenamente de los frutos del progreso técnico. Así, el salario real medio ha perdido posiciones, pese a los avances considerables debidos a la modernización tecnológica de la economía brasileña.¹⁹ Esta comprobación no desmiente el hecho de que los salarios nominales experimentaron al mismo tiempo una intensa jerarquización y diversificación.

lento del período de las políticas estabilizadoras el que estuvo asociado con los mayores efectos regresivos, pues incidió especialmente sobre los salarios reales. Cf.: A. Fishlow, "Distribuição da Renda no Brasil: Um Novo Exame", *Dados*, Nº 11, año 1973, pp. 23 y 28. En esta misma fuente puede consultarse el trabajo de C.G. Langoni, "Distribuição da Renda no Brasil: Resumo da Evidencia", donde polemiza con Fishlow sobre la interpretación del proceso económico brasileño.

¹⁹Hoffman y Duarte, *op. cit.*, dan algunas cifras confirmatorias. Por ejemplo, en San Pablo, entre 1961 y 1970, se produjo una baja sostenida del salario real, que alcanzó a 30% (p. 61). El cuadro siguiente muestra cómo el salario real en la industria brasileña, principalmente el salario obrero, quedó postergado frente a los avances de la productividad, lo que confirmaría la hipótesis de que los beneficios de capital mejoraron relativamente su participación.

INDICES DEL SALARIO Y LA PRODUCTIVIDAD EN LA INDUSTRIA BRASILEÑA ENTRE 1955 y 1966

(1955 = 100)

Años	Asalariados en general			Obreros solamente		
	Salario real	Productividad	Relación salario/productividad	Salario real	Productividad	Relación salario/productividad
1956	107	107	1.0	108	107	1.0
1958	114	130		113	132	
1962	120	164		112	173	
1964	132	172		129	175	
1966	121	172	0.70	119	178	0.67

Fuente: Instituto de Pesquisa Económico-social Aplicada (IPEA), *A industrialização brasileira: diagnóstico y perspectivas*, Río de Janeiro, 1969, pág. 46.

Comentando estos y otros datos los autores concluyen sobre el problema de los salarios: "La situación del mercado de trabajo ha permitido una nivelación de los salarios pagados por las industrias dinámicas y las tradicionales o, al menos, que la diferencia de salarios entre ellas no sea muy elevada (este fenómeno se refleja también en el sector servicios). En estas condiciones, dadas las diferencias de productividad existentes, se puede suponer que los sectores más beneficiados en el proceso conjunto de crecimiento y concentración del ingreso sean exactamente aquellos que engloba (la propiedad en) las actividades 'más modernas'". (P. 61.)

L.C. Bresser Pereira, "El nuevo modelo brasileño de desarrollo", en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires, vol. 14, Nº 55, octubre-diciembre de 1974, pp. 575 y ss.) proporciona información adicional sobre el deterioro de los salarios reales, especialmente del salario mínimo, durante el período.

Hoffman, que ha intentado interpretar este proceso concentrador se pregunta "¿por qué aumentó el grado de concentración de la renta en Brasil, en el decenio 1960-1970, principalmente en los sectores secundario y terciario? El proceso debe ser explicado dentro del 'modelo de desarrollo brasileño' ". No hay duda, por el momento, de que varios aspectos de la política económica gubernamental están directamente ligados al aumento de la concentración: a) "el valor del salario mínimo real cayó drásticamente durante el período"; b) "la disminución del poder de negociación de los trabajadores", que "fueron objeto de frecuentes intervenciones" del Estado; y c) la modificación del "sistema de indemnización por injusto despido y de estabilización del empleo", facilitó a los empresarios la rotación del personal sin aplicar los reajustes de remuneraciones ni las compensaciones adicionales por tiempo de servicio. La "compresión salarial" aplicada de esta manera, al reducir la masa de recursos necesarios para retribuir a los trabajadores menos calificados hizo posible una mayor jerarquización de las remuneraciones, provocada por una mejora acentuada de las compensaciones a los cuadros medios y superiores y una rebaja relativa de los salarios de los trabajadores no calificados. Sobre este fenómeno de diferenciación salarial han surgido diversas interpretaciones, como muestra, por ejemplo, la polémica entre Langoni y Fishlow sobre el papel de la educación en la dinámica de la distribución del ingreso. Al respecto, Hoffman observa que las diferencias en niveles de educación "explican" sólo una parte de la varianza y que, en todo caso, la variable educación está usada en el modelo de Langoni como una variable residual, una especie de "cajón de sastre", puesto que "la ausencia de variables, tales como riqueza

y *status* social de la familia, que en verdad están positivamente correlacionados con el nivel educacional, está conduciendo a una sobreestimación de la influencia de esta variable". Fue "la política salarial del gobierno" lo que "en verdad contribuyó a mantener baja la remuneración de las personas analfabetas y con educación primaria (y al aliviar la hoja de salarios de las empresas, permitió aumentar los salarios de los escalafones superiores y de los empleados administrativos)", seguramente más educados. "Como las variables 'políticas' no entran en el modelo de Langoni, una parte importante de la acción del gobierno se 'explica' por medio de la variable educación".²⁰

²⁰ R. Hoffman, "Consideraciones sobre la evolución reciente de la distribución de la renta en Brasil", *Nueva sociedad*, Nº 16, enero/febrero de 1975, pp. 18/9. También en la perspectiva de analizar la función del Estado brasileño en la concentración del ingreso, Fishlow ha expresado que "a partir de 1967, la política gubernamental tuvo un efecto adverso sobre los salarios en la medida que los salarios reales se elevaron menos que la productividad del trabajo". Más adelante, este autor afirma que "las políticas gubernamentales crearon un contexto en el cual las personas situadas en la cumbre de la distribución podían ganar con respecto a los que quedaban debajo y como tal grupo (el de la cumbre) tenía una instrucción considerable amplióse el diferencial de ingreso por calificación educacional". De manera que la educación se convirtió en un factor concomitante, pero no fue la causa de las diferencias de ingreso, cuya explicación este analista sitúa más del lado de las políticas gubernamentales y de la concentración de riqueza, siendo fundamental la importancia de ésta en la generación y persistencia de la desigualdad de ingresos en Brasil. "Existe el serio peligro de que el problema de la desigualdad sea encarado como un fenómeno transitorio a ser remediado sólo por el crecimiento y algunas reformas modestas y no como una herencia de la acumulación pasada de riqueza y capital ...No se debe diagnosticar la desigualdad de manera de excluir

La apreciación de estos cambios en la pirámide distributiva en el período 1960-1970 ha sido ciertamente menos coincidente que lo que reflejan los datos estadísticos utilizados por los analistas. No sería de nuestra incumbencia entrar a terciar en esta polémica, profusa por cierto. Para concluir el examen del caso brasileño, dentro de los propósitos de este trabajo, quizá nada mejor que hacer un balance de posiciones destacando aquellos puntos en torno a los cuales parece haber girado más la controversia. Langoni, que ha tomado la posición de defensor del proceso, ha partido del supuesto de que el crecimiento rápido de la producción genera efectos disruptores en los flujos de ingresos, tendiendo a concentrarlos transitoriamente hasta que entran a operar los factores correctivos, que —a su juicio— son fundamentalmente dos. El primero es el aumento del empleo, particularmente en el sector moderno, que ya fue mencionado. El segundo, más mediato, es la expansión de la educación, a la que atribuye una fuerza correctiva considerable, en la medida en que contribuye a igualar las oportunidades.

Todos estos puntos han sido controvertidos. Sin embargo, acaso se podría decir que de esta discusión surge un aspecto común, que es central para este trabajo. Se trata de las políticas gubernamentales en materia social y económica. Si bien han sido objeto de evaluaciones no concordantes, hay acuerdo general sobre su influencia en el proceso de distribución diferenciada del ingreso. Más adelante se retornará al problema de la relación entre el régimen político y el Estado en cuanto contribuye a configu-

rar los patrones de concentración del ingreso.²¹

Desafortunadamente, las estadísticas de la distribución del ingreso son incompletas en la mayoría de los países y no permiten otra cosa que presunciones sólo relativamente confiables sobre la situación distributiva y la concentración del ingreso en años determinados. Con estas reservas, es posible señalar algunos otros países latinoamericanos que podrían servir adicionalmente para ilustrar el tipo de

²¹ El denominado "modelo político brasileño", que se constituye a partir del régimen político instaurado en 1964, pero cuya forma definitiva recién se consolida en 1968, ha sido el objeto de muchos estudios no siempre coincidentes, sea por las perspectivas adoptadas, sea por la incidencia de sus trasfondos valorativos en la selección e interpretación de los hechos. Una descripción sumaria y razonablemente objetiva ha sido hecha recientemente por Fernando Henrique Cardoso en los siguientes términos: "El 'modelo político brasileño'... no dejó de tener una base objetiva y de ser útil para los fines de los grupos políticos vencedores. En efecto, el autoritarismo prevaeciente permitió la reorganización del aparato del Estado, liquidó el sistema partidario anterior (y con él la representación política de las clases populares y trabajadoras urbanas, así como de sectores importantes de las antiguas clases dominantes) e incorporó al proceso político bajo nuevas condiciones, a las fuerzas armadas y a los grupos sociales que expresan los sectores monopólicos de la economía. Estas modificaciones contribuyeron a moldear el 'milagro económico' en las condiciones que se dio: *concentración del ingreso y desigualdad social*. Por otro lado, la intervención económica del Estado y las inversiones extranjeras pudieron combinarse más fácilmente en el clima de autoritarismo creado después del desmantelamiento del antiguo orden político... En conjunto, el sector dirigente de este bloque de poder se recluta en las fuerzas armadas y depende de ellas como corporación, teniendo en los sectores tecnocráticos un apoyo decidido". F.H. Cardoso, *Autoritarismo e Democratisação*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975, pp. 225 y 226.

de inicio el factor que es posiblemente más fuerte: la redistribución de los activos físicos". Cf. A. Fishlow, *ibidem*, pp. 29 y 45.

concentración elitaria: El Salvador (hacia 1965), Guatemala (1965), Perú (hasta 1968) y Chile (desde 1973).²²

El tipo de concentración mesocrática

Los casos que podrían tomarse en consideración para ilustrar este tipo de concentración corresponden a varios países que, en diversas fases de su desarrollo reciente, presentan distribuciones con rasgos definidamente mesocráticos. En este sentido podrían señalarse el caso de Chile de la época de Frei y de la Argentina de la época postperonista, entre 1955 y 1963. Otros países como Uruguay (1968), también presentan estructuras de la distribución que se ubican dentro del mismo esquema.²³ La infor-

²² La información sobre Perú y Chile es todavía fragmentaria, pero bastante más completa que la relativa a los dos primeros países. Sobre Perú se puede consultar, especialmente, Richard Webb y Adolfo Figueroa, *La distribución del ingreso en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1975, *passim*. En cuanto a Chile se pueden indicar, entre otros, los siguientes estudios: Michael Chossudovsky, "Hacia el nuevo modelo económico chileno. Inflación y redistribución del ingreso", *El trimestre económico*, N° 166, abril-junio de 1975, pp. 311 a 347; Ricardo Lagos y Oscar A. Rufatt, "Military Government and Real Wages in Chile: A Note", *Latin American Research Review*, vol. 10, N° 2, Summer 1975, pp. 139 a 146.

²³ Véase CEPAL, *La distribución del ingreso en América Latina*, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.71.II.G.2 Nueva York, 1972; este es el estudio más completo de cuantos se han hecho sobre el tema, y en él se pueden observar interesantes oscilaciones distributivas vinculadas con cambios en la situación política. Véase asimismo CEPAL, *El desarrollo económico y la distribución del ingreso en la Argentina*, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.68.II.G.6, Nueva York, 1968. Para datos más recientes y actualizados, pueden consultarse las publicaciones del *Proyecto sobre medición y análisis de la distribución del ingreso en países de América Latina*, CEPAL/BIRF, Santiago, 1974/75, versión mimeografiada.

mación disponible es incompleta, sólo relativamente confiable y a menudo poco comparable. Con estas limitaciones, acaso ningún otro ejemplo, dentro de los conocidos, se aproxima tanto al tipo mesocrático de concentración como los de Venezuela, México y Costa Rica en las últimas décadas, países sobre los cuales se dispone de información reciente.

Estos tres últimos son los casos que se van a examinar a partir de información ya divulgada y de análisis conocidos realizados por la CEPAL y obtenidos de otras fuentes. De todos modos, se recuerda que —como en el caso de Brasil— el análisis empírico de la forma específica de la distribución del ingreso en estos países es más que todo un apoyo cualitativo, pues está principalmente destinado a la ilustración de un modelo analítico. En otros términos, lo que se intenta es elucidar los problemas planteados anteriormente sobre la dinámica de la concentración del ingreso en el proceso de crecimiento capitalista latinoamericano y las configuraciones que adopta en contextos políticos nacionales y determinadas coyunturas históricas. Esta función metodológica y sustantiva hace imprescindible que la presentación y examen de los casos se realice de manera esquemática, dando cuenta sólo de los aspectos de la realidad que en el modelo se consideran de mayor relevancia analítica. En efecto, lo que interesa aquí es destacar la presencia y gravitación de ciertos factores no económicos en la configuración de un tipo mesocrático de concentración.

El caso de Venezuela. En verdad, lo que se conoce de la experiencia venezolana es interesante en muchos sentidos para mostrar como se constituye y opera el tipo mesocrático de concentración del ingreso que hoy predomina en ese país, así como en otros de América Latina. El

estudio general de CEPAL²⁴ menciona varios factores de carácter histórico y estructural que han tenido considerable importancia en la configuración de la distribución del ingreso en este país: a) una tasa de crecimiento rápido y sostenido durante un período prolongado; b) un sector "primitivo" pequeño, que pesa solamente en los tramos bajos e intermedios de la distribución; c) un sector "moderno" que crece aceleradamente y concentra la mayor parte del ingreso interno, al amparo de d) un enclave petrolero en gran parte bajo control externo, que paga altos salarios y precios por los insumos nacionales, elevando así los estándares de retribución monetaria en el sector interno; e) este efecto redistributivo de la transferencia de ingresos desde el enclave petrolero contribuye a crear una demanda interna que da origen a un mercado sofisticado, que se abastece, primero, con importaciones y, luego, con una industrialización sustitutiva tecnológicamente avanzada, que también paga altos salarios y distribuye gruesos dividendos a sus propietarios, y finalmente f) un Estado cuya apropiación de ingresos generados por el petróleo aumenta considerablemente durante el período y que los reasigna como inversión en infraestructura y obras públicas, educación y políticas de promoción social que contribuyen al surgimiento acelerado de una nueva tecnoburocracia y de un sector productivo público en rápido crecimiento. La posición del Estado se ha vuelto central y estratégica en la economía venezolana y su importancia crece continuamente.

²⁴ CEPAL, *La distribución del ingreso en América Latina*, op. cit., pp. 49 a 58. Los datos provienen principalmente de un estudio realizado en 1962, que ha sido completado con estimaciones del decenio 1960-1970 y de años anteriores.

El estudio mencionado señala que la crisis de los años treinta afectó desfavorablemente a las minorías privilegiadas tradicionales, cuya posición se basaba principalmente en la explotación y exportación del cacao y del café. Sus ingresos sucumbieron por la baja pronunciada de los precios internacionales, mientras que los del petróleo ascendían fortaleciendo el liderazgo del sector petrolero en la economía del país.

Estos acontecimientos transformaron la estructura tradicional venezolana, dando lugar a una distribución del ingreso que presenta las siguientes características: Primero, "la mitad más pobre percibe una proporción menor del ingreso total que en los demás países de la región" (p. 49). Los tramos inferiores tienen ingresos relativamente menores: el 20% más pobre recibe apenas un 3% del ingreso total (contra un 7% en Argentina); sin embargo, en términos absolutos sus ingresos son un poco más altos que el promedio de la región. No obstante, "el crecimiento rápido de los últimos años casi no ha afectado ni mejorado la situación de estos grupos" (p. 51). Sus coeficientes de desigualdad son muy grandes, pero en comparación con el resto de América Latina, la desigualdad se debe en mayor medida a toda la distribución y menos a la concentración del ingreso en la cumbre de la escala (p. 50).

Segundo, en los tramos intermedios los ingresos se elevan con mucho mayor rapidez que en la mayoría de los países latinoamericanos. Este ascenso se vuelve vertiginoso en los deciles 70, 80 y 90 de la escala. Pero el alza en el tramo más alto es, en cambio, inferior, lo que se advierte sobre todo en el 50% que se halla en la cumbre de la distribución, cuya participación ha disminuido relativamente. Hay que hacer notar que en este tramo más alto (50%) la proporción

representada por los salarios es la más alta de la región (p. 57). Por lo tanto, el peso de la propiedad en la concentración parece ser considerablemente menor que en los países que corresponden al tipo elitario.

Tercero, el ingreso tiende a concentrarse en el centro superior pero no en la cumbre del 50/o superior. "Los grupos que han ganado más con la evolución especial de la economía venezolana son los que se hallan en la mitad superior de la distribución, pero por debajo del tramo más alto". "El 300/o superior a la mediana y el 150/o siguiente obtienen una participación mayor del ingreso personal total que en cualquier otro país de la región". "Pero en el tramo más alto de la escala (100 decil), la desigualdad es menos extrema que en cualquier otro país de la región" (p. 56).

Sintetizando, en este tipo de distribución la concentración se produce en los tramos altos, aunque por debajo de la cumbre, a expensas de la posición relativa del 50/o más alto, así como de la mitad inferior de la distribución, que experimenta un empobrecimiento relativo. Las tendencias recientes en la dinámica del ingreso tienden a reforzar este tipo de distribución, aunque se advierte una tendencia complementaria hacia una mayor participación de otros tramos medios que se encuentran por debajo de los tramos que más han concentrado el ingreso en los últimos años. La concentración tiende a diseminarse hacia abajo, pero lentamente.

La explicación de este perfil es apenas tentativa y esquemática. Las grandes compañías extranjeras tienen ventajas lucrativas en el petróleo, lo que les ha permitido pagar salarios altos para "evitar que su posición se vea amenazada por ataques de carácter político o económico" (p. 54). Sin embargo, desde el

Estado y otros ambientes "se ha ejercido presión política y económica" constante sobre ellas provocando de esa manera una considerable transferencia de ingresos hacia el sector interno, que ha promovido el fortalecimiento del Estado y la diversificación de la economía nacional. Este juego de relaciones con las compañías extranjeras del enclave petrolero ha alentado el surgimiento de una firme dirección política en manos de un Estado fuerte, una ideología de corte nacionalista y una clase política activa y enérgica capaz de articular los intereses grupales y promover sus demandas económicas al enclave extranjero. También un "mercado político" relativamente abierto y dinámico donde toman forma las diversas fuerzas sociales y se procesan esas demandas, legitimadas por una participación política "ampliada" que ciertamente no es total.²⁵ La clase política y la consulta electoral tienen entonces fundamental importancia en la formulación de políticas y en la definición del estilo de desarrollo.

Todo esto existe en la sociedad venezolana actual que, al contrario de las tendencias prevalecientes en América Latina, ha podido no solamente preservar sino desarrollar un estilo político civil y democrático, de participación creciente, favorecido indudablemente por el dinamismo de su floreciente sector externo. Lo fundamental de esta evolución ha sido que los grupos y sectores sociales que han ganado poder han podido expresarse y hacerlo prevalecer, determinando así la creación de una estructura peculiar de la distribución donde sus demandas se manifiestan claramente en el tipo de

²⁵ Se usan estos términos en la acepción que les da G. Germani, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós, 1962, capítulo V, pp. 147 a 162.

concentración del ingreso que prepondera. Se trata de una típica concentración *mesocrática* que expresa el predominio de una estructura de poder en que la presencia de una clase política y la coalición de sectores medios (burocráticos, profesionales, empresarios, intermediarios, etc.) —tanto urbanos como rurales, civiles como militares—, la presencia de núcleos obreros urbanos organizados y la movilización de masas populares más amplias, han contribuido a crear un régimen político pluralista y estable, que goza de una razonable legitimidad. Todo esto le da un fundamento consensual poco frecuente en el presente escenario político latinoamericano.

El caso de México. La estructura y tendencias de la distribución del ingreso en este país presentan notables semejanzas con el caso venezolano.²⁶ Ambos ilustran bien el tipo de concentración mesocrática. México tiene además la ventaja de disponer de datos y estudios sobre la distribución de su ingreso que se remontan a 1950. El cuadro 3 muestra la estructura y dinámica de tal distribución a partir de ese año.

²⁶Esta semejanza está explícitamente reconocida en CEPAL, *La distribución del ingreso en América Latina, op. cit.*: "La distribución del ingreso en México es en esencia similar a la descrita en Venezuela. Los ingresos mínimos son bajos y la mitad más pobre de la población percibe una proporción muy baja del ingreso total. Existe también mucha desigualdad en toda la distribución... El alza en la cumbre es también relativamente menor, y, aunque el 50% de ingresos más altos percibe una proporción mayor del total que en Venezuela, esta proporción es menor que en los demás países latinoamericanos (luego) el desequilibrio se concentra menos en la cumbre de la escala. La semejanza entre la distribución del ingreso de México y Venezuela puede observarse fácilmente. Sea cual sea la manera de considerar la distribución, los valores calculados (para ambos) siempre quedan muy próximos en la escala" (p. 58).

Una lectura rápida del cuadro indicado y de otros datos del estudio mencionado²⁷ permite advertir varios aspectos relevantes. Primero, se deteriora la posición relativa de la mitad inferior de la distribución a lo largo de todo el período. La caída es particularmente fuerte en el 20% más pobre que crece a una tasa tres veces y media inferior al promedio nacional (1.2% frente a 4.1%).

Segundo, el estrato intermedio bajo, que incluye hasta el 30% por encima del centro de la distribución, conserva su porción del ingreso total y crece a una tasa igual al promedio nacional. Es decir, mantiene su posición relativa.

Tercero, la participación del estrato medio alto formado por el 15% inferior al 5% superior crece a una tasa considerablemente más alta que el conjunto. Es en este tramo donde se produce la mayor concentración de los incrementos del ingreso durante el período.

Cuarto, el 5% más alto pierde notoriamente posiciones y entre 1950 y 1970 desciende de un 40% a un 29%. Esta declinación contrasta marcadamente con la tendencia opuesta del 5% inmediatamente inferior, cuya participación en el ingreso aumenta de 9% a 12% (o sea, un tercio).²⁸

Finalmente, una mirada a las tendencias del conjunto revela que la participación de los estratos medios altos crece a expensas de los dos extremos de la distribución, los más pobres y los más

²⁷CEPAL, *La distribución del ingreso en América Latina, op. cit.*

²⁸Como se puede apreciar, la situación y tendencias de los tramos superiores y, en general, de la mitad inferior, es la inversa de la observada en el caso del Brasil, analizado anteriormente.

Cuadro 3

MEXICO: DISTRIBUCION DEL INGRESO POR TRAMOS DESDE 1950

	1950	1958	1963	1970	Tasa de crecimiento 1950-1963
Estratos de ingreso					
20% más bajo	6.1	5.0	4.2	3.7	1.2
20% bajo	8.2	7.1	6.9	7.9	2.7
30% intermedio	17.3	16.4	16.3	20.0	3.6
20% medio alto	19.4	22.2	22.7	27.1	5.3
10% más alto	49.0	49.3	49.9	41.3	4.2
(5% superior bajo)	(8.9)	(10.7)	(11.6)	(12.3)	(6.2)
(5% superior alto)	(40.2)	(38.6)	(38.3)	(29.0)	(3.7)
Tasa de crecimiento del ingreso nacional bruto per cápita 1950-1963					4.1

Fuentes:

Para la serie 1950-1963 se tomaron datos del trabajo de Ifigenia M. de Navarrete, "La distribución del ingreso en México: tendencias y perspectivas", en Víctor L. Urquidí y otros, *El perfil de México en 1980*, México, Siglo XXI, 1970, tomo I, cuadro 2, p. 37. Los datos para 1970 provienen de estimaciones inéditas de la CEPAL y se incluyen por ser ilustrativos y más recientes, aunque, por sus fundamentos metodológicos, no son estrictamente comparables con los de los años anteriores; con estas limitaciones, se puede advertir que confirman las tendencias ya señaladas.

ricos.²⁹ De esta manera, se da netamente perfilado lo que en este trabajo se denomina el modelo mesocrático.

En el mismo trabajo se señala en seguida que "la participación del grupo de ingresos más altos ...varía conforme a la estructura social e institucional de cada país".³⁰

²⁹"El crecimiento ha beneficiado primordialmente a los que ocupan la parte superior de la distribución, debajo del tramo más alto. En este proceso, tanto los que se hallan en la cumbre como los del tramo inferior de la distribución han visto declinar su participación en el ingreso total". (CEPAL, *La distribución del ingreso en América Latina*, op. cit., p. 64.)

³⁰*Ibid.*, p. 64.

En un estudio anterior de la CEPAL³¹ se pasa revista a los factores y procesos que contribuyeron a la formación del perfil actual de la distribución del ingreso en México. "En la década de los años 40, los cambios ... se tradujeron en mayor desigualdad en la distribución del ingreso y alargamiento de las distancias entre las diferentes categorías socioeconómicas de la población". (p. 202.) Hubo aumentos en los ingresos medios de los empresarios superiores a los incrementos medios de los asalariados y creció la agricultura de exportación, mien-

³¹CEPAL, *Estudios sobre la distribución del ingreso en América Latina*, op. cit.

tras que la situación de los asalariados y pequeños productores rurales "se deterioró en términos absolutos y relativos" (p. 202). La industrialización cobró vigor en los años 50 y pasó a encabezar el crecimiento económico. "El rasgo característico en años más recientes viene a ser que se fortalece la *acción pública* como factor de incidencia en las características distributivas" (p. 203).

La conformación del perfil actual de la distribución se caracteriza por varios rasgos y procesos. Primero, por la profundización de las diferencias estructurales internas entre los asalariados (según el sector, la especialización y el grado de modernización de la unidad productiva) y entre los empresarios (productores pequeños y grandes, tradicionales y modernos, etc.).

Segundo, desde el Estado se promueven políticas de fomento industrial que benefician a la gran empresa en desmedro de otros sectores, especialmente de la pequeña empresa agrícola familiar.

Tercero, se alargan las distancias que separan los niveles de salario, proceso especialmente intenso entre 1940 y 1950 y en el que tienen importancia considerable las políticas públicas para la fijación de precios y salarios, que consolidan el deterioro relativo de estos últimos y su mayor estratificación interna.

Cuarto, el crecimiento es rápido y sostenido en todo el período, pero en la fase inicial va acompañado por una inflación continua y por importantes desajustes sectoriales en los ritmos de expansión, que en parte son provocados por fuertes contrastes en el proceso de modernización tecnológica.

Quinto, en estas condiciones se forma una "aristocracia obrera", con altos salarios y ocupada en empresas modernas de alta productividad, sindicalizada y vincu-

lada al aparato político del Estado. También se forma una capa de ejecutivos, técnicos y profesionales estrechamente vinculados a los sectores productivos más dinámicos y a la administración del Estado.³²

Sexto, hacia el final del período (en los años 60, especialmente) se promueven políticas públicas redistributivas que expanden los servicios educacionales, sanitarios, de seguridad social, habitacionales, etc. Tales servicios significan también nuevas oportunidades de ocupación para los sectores medios burocráticos, técnicos y profesionales. Los efectos de estas políticas en los sectores más pobres parecen haber sido muy limitados.³³

³² Un interesante e ilustrativo estudio relacionado con la formación de la conciencia social de un grupo de supervisores y trabajadores semicalificados en proceso de convertirse en miembros conspicuos de una "aristocracia obrera", puede encontrarse en J.A. Kahl, "Tres tipos de trabajadores industriales mexicanos", en J.A. Kahl (comp.), *La industrialización en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, pp. 217 a 224.

³³ "Llama la atención que todo ese esfuerzo (las políticas de servicios sociales) no haya llegado a reflejarse suficientemente en un mejoramiento de la distribución del ingreso por niveles, que como se ha visto se limitó a los tramos intermedios pero no a los ingresos más bajos ... En parte, insinúa que ... la eficacia de la política redistributiva fue mayor en relación a los asalariados de mayor concentración (anterior) y más organizados, principalmente urbanos, que en los (sectores) que constituyen los estratos inferiores de la distribución, en que predominan asalariados agrícolas y de determinados servicios", así como productores independientes, de los que más de la mitad (53%) se encontraban en la mitad inferior de la distribución. Cf. CEPAL, *Estudios...*, op. cit., 227/8. (cursivas agregadas.) Sobre este problema puede verse el conocido estudio de Pablo González Casanova, "Sociedad plural y desarrollo: el caso de México", en J.A. Kahl, op. cit., pp. 262-73; y también su libro *La democracia en México*, México, ERA, 1965, caps. V y VI.

La configuración originaria de la distribución del ingreso fue en gran medida condicionada por varios procesos. Primero, la "revolución mexicana", que transformó profundamente la estructura social agraria y, en particular, el régimen de tenencia de la tierra y la concentración latifundista. La oligarquía agraria fue prácticamente destruida y con ella su poder económico y la estructura tradicional de clases, de la que era su principal componente y soporte.

Segundo, de no menor trascendencia ha sido el proceso de institucionalización y la configuración de su régimen político centrado en un partido gubernamental que parece confundirse con el Estado, pues posee una gran capacidad de articulación y representación de intereses muy variados y, a menudo, contradictorios.

Tercero, aunque la nacionalización del petróleo durante el periodo cardenista fue un hito importante en el desarrollo de la "revolución mexicana", en años más recientes la inversión foránea y las empresas transnacionales han pasado a tener una gravitación creciente en actividades que van desde algunos sectores industriales claves (automóviles) hasta servicios muy importantes, como hotelería y turismo. Además, las vinculaciones comerciales y financieras con los Estados Unidos son muy estrechas.

Finalmente, el papel del Estado ha sido central en todo este proceso, pues su acción ha contribuido de forma decisiva a la actual configuración de la economía mexicana y, sobre todo, a la preponderancia de ciertos grupos dentro de ella. Un nuevo sector de empresarios y ejecutivos industriales (nacionales y extranjeros), una numerosa tecnoburocracia y una capa de técnicos y profesionales de altos ingresos, en alianza con los líderes sindicales de los obreros urbanos del sector moderno y del campesinado y junto con otros sectores medios del

comercio y los servicios, han logrado consolidar un régimen político estable mediante la alianza institucionalizada de un aparato político (PRI), que representa una base social relativamente amplia articulada en torno de una influyente clase política.³⁴

³⁴ El particular perfil de la concentración del ingreso en México ha llamado la atención de los analistas del desarrollo económico y de la política mexicanos. Un autor que ha revisado gran parte de la amplia literatura sobre el tema llega a las siguientes conclusiones: "En estos últimos treinta años, una gran parte de la cuenta de la rápida industrialización se ha pagado con mayores reducciones en el consumo de gran mayoría de la sociedad mexicana situada en los últimos peldaños de la escala de ingresos. Entre 1940 y los primeros años de la séptima década, en México los ricos se han vuelto más ricos y los pobres más pobres... Pueden hacerse dos generalizaciones sobre el curso del desarrollo económico de México. La primera es que no ha habido otro sistema político latinoamericano que proporcione más recompensas a sus nuevas élites industrial y agrícola comercial" y que haya hecho "tan poco, directamente, en favor de la cuarta parte inferior de su población...". "Lo que parece haber ocurrido en México a partir de 1940, es que un grupo social en particular, una nueva élite agrícola-industrial, ha sido favorecida constantemente por la política gubernamental... Sin embargo, "la estrategia mexicana para el desarrollo, hasta ahora, ha triunfado porque la evolución sociopolítica del país ha apoyado, más que obstruido, las políticas públicas y las respuestas del sector privado destinadas a acelerar el crecimiento. En diversas ocasiones, otros países latinoamericanos han adoptado políticas similares; sin embargo, por lo general estas políticas han caído víctimas de las presiones políticas y sociales, que en México han sido mejor contenidas". Al señalar que "en los últimos años ha habido una clara disminución de la concentración del ingreso en el 50% superior de las familias mexicanas" y que los beneficiados por el desarrollo son los que se encuentran inmediatamente debajo, el autor concluye: "así como el actual sistema político ha evitado que se realice una creciente concentración del poder político en manos de unos cuantos individuos que no cambian", (lo que revela) "la naturaleza circulante de la élite

El caso de Costa Rica. Este país ofrece algunas variantes de interés con respecto al tipo de concentración mesocrática. El

cuadro 4 muestra las variaciones en la distribución del ingreso por estratos en el curso de una década.

Cuadro 4

COSTA RICA: VARIACIONES EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

<i>Estratos de ingresos</i>	1961	1971
20% más bajo (1° y 2° decil)	6.0	5.4
60% intermedio (3° a 8° decil)	34.0	44.0
10% debajo decil superior (9° decil)	14.0	16.2
10% más alto (10° decil)	46.0	34.4
(5% más alto)	(35.0)	(22.8)

Fuente: V.H. Céspedes S., *Costa Rica: La distribución del ingreso y el consumo de algunos alimentos*, Serie de Economía y Estadística, N° 45, Universidad de Costa Rica, San José, 1973, cuadro 13, p. 58.

Los datos del cuadro 4 tienen que ser interpretados con la mayor cautela, por la diversidad de fuentes de que provienen

dentro del sistema político y que hay una tendencia hacia una menor concentración del ingreso en los grupos de ingresos más elevados". En otros términos, lo que se afirma es que el estilo político mexicano, no obstante las tendencias concentradoras que el mismo engendra, ha tenido éxito en evitar su oligarquización, cosa que habría ocurrido si se hubiera congelado el poder político debido a la falta de una adecuada circulación de sus élites y si el ingreso se hubiera concentrado en la cúspide reforzando así su posición en la estructura de dominación imperante. Ciertamente, las cosas no han ocurrido de ese modo, y es precisamente en este hecho donde se encuentra quizá una parte importante de la explicación de la inusitada estabilidad política que ha conseguido la sociedad mexicana en las últimas cuatro décadas. (Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 1974, pp. 96, 97, 117, 119, 134 y 236.)

—cuya compatibilidad no se examina en el estudio indicado— y por la agregación en el centro, donde se acumulan muy diversos y heterogéneos estratos de ingresos. Con todo, se puede apreciar un claro movimiento hacia la concentración por debajo de la cúspide. Además, el estudio en que se basa el cuadro 4 señala que la concentración es mayor en la metrópoli y menor en las zonas rurales, habiéndose acentuado estas diferencias. En el *Plan Nacional de Desarrollo* de Costa Rica³⁵ se atribuyen estas variaciones de ingreso a la complejidad creciente del sistema económico. "En los estratos *altos* se advierte una mayor diversificación" al mismo tiempo que "una consolidación de su posición social por la concentración de la riqueza en los medios rural y urbano", que se agudizó en los últimos

³⁵ Anexo III, 1974, p. 6.

años. Los estratos medios se han ampliado y mejorado su percepción de ingresos por la "existencia de fuertes asociaciones que promueven y defienden sus demandas". "La situación es muy diferente para los estratos bajos. Es indudable que una parte ha mejorado su situación en la medida en que ha logrado incorporarse en los sectores dinámicos de la economía, pero también es cierto que una porción considerable sigue manteniendo un standard de vida inapropiado", (que) "el desempleo y subempleo siguen manteniendo magnitudes elevadas y un cuar-

to de la población total recibe ingresos francamente insuficientes". En otra parte de esta misma fuente,³⁶ luego de reiterar que se "ha reforzado la posición de la élite en la estructura de poder económico", se destaca el gran crecimiento de los estratos medios dependientes, privados y públicos, debido a que "su gran nivel organizativo y capacidad de presión sobre el sistema político le han permitido a estos estratos absorber una proporción considerable del ingreso nacional".³⁷

4.

Tipos de concentración del ingreso y régimen político

La explicación económica, aún en una perspectiva histórica, ofrece un buen punto de partida cuando se trata de dar cuenta de las características concretas y de la estabilidad general que adopta la estructura de la distribución del ingreso en el seno de un sistema económico-social que, como el capitalista, tiene muy

y el 5% más alto dan una porción de su participación del ingreso para el crecimiento de la 'clase media'...". Entre los ejemplos, se señalan en el primer caso a Brasil y en el segundo a México. Luego, observaron que el estilo de desarrollo vigente no es una fuente redistributiva de mayor equidad general sino al contrario: "Cualquiera sea el patrón de 'redistribución' durante el crecimiento, hay un hecho que resulta claro de estos resultados empíricos: que el desarrollo implica una pérdida en la participación relativa para el 60% inferior", o sea, los más pobres. "Para el caso del Perú, existen estimaciones hechas sobre las tendencias en el ingreso real de los distintos grupos sociales para el período 1950-1966. El resultado es que la población ocupada en el sector moderno, el cual constituye el cuartil más rico, aumentó su ingreso real más que los otros grupos... Desde 1968, año en que el actual gobierno militar inicia una serie de reformas, la tendencia ha sido de una transferencia de ingresos del 1% más rico al resto del cuartil superior". De cualquier manera, confirman la afirmación anterior sobre los efectos pauperizadores del crecimiento. Los "cinco países examinados muestran que en cualquier caso, el 60% más pobre sufrió pérdidas relativas en el ingreso nacional" (pp. 90, 91 y 112).

³⁶ *Plan Nacional de Desarrollo, op. cit.*, Anexo I, "El cierre de la brecha social", pp. 22 a 24. Este anexo fue preparado por A. Gurrieri y P. Sainz.

³⁷ Cuando este trabajo ya estaba concluido, llegó a nuestras manos el excelente estudio de A. Figueroa y R. Weisskoff, "Visión de las pirámides sociales: distribución del ingreso en América Latina", *Ensayos ECIEL*, N° 1, noviembre de 1974. Estos autores elaboraron un diagnóstico de la situación coincidente con el nuestro. En primer lugar, identificaron "dos patrones de las tendencias. El primero, refleja una ganancia del 5 ó 10% más rico y la relativa pérdida del 90% más pobre... La formación de la 'sociedad burguesa' se refleja en el segundo modelo, en el cual el 60% inferior

definidas pautas al respecto.³⁸ La apropiación privada de los medios de producción, la concentración de la propiedad y el régimen de trabajo asalariado constituyen bases estructurales sólidas desde las que se proyecta una variedad de posibles pirámides de distribución del ingreso. Esas bases establecen marcos relativamente amplios dentro de los que pueden caber y acomodarse distintas configuraciones distributivas. Sin embargo, la forma concreta que adquiere la distribución del ingreso estará íntimamente entrelazada con la dinámica del poder, o sea, con las fuerzas sociales que controlan el Estado y, por consiguiente, los estilos de desarrollo que éste promueve.

Se ha visto antes que autores como Kuznets y Lewis han señalado que conforme a la experiencia de los países industrializados de desarrollo originario, la concentración del ingreso, inherente al desarrollo capitalista, se produce necesariamente en la cumbre de la escala, porque allí se da la mayor acumulación de ahorro y complementariamente de inversión.³⁹ De manera que sólo este

³⁸ Ciertamente, son muchos los testimonios que muestran que en condiciones de estabilidad hegemónica (esto es, cuando no hubo revoluciones sociales) es muy considerable la continuidad de la estructura básica de la distribución capitalista del ingreso en el largo plazo. Titmuss demostró esto para el caso de Inglaterra. Cf. R. Titmuss, *Income Distribution and Social Change*, Allen & Unwin, 1962. Más recientemente, se ha señalado algo semejante para Colombia: "En términos generales, se puede decir que la distribución del ingreso no cambió significativamente entre la década del treinta y la del sesenta", M. Urrutia, "Distribución del ingreso en Colombia", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 93, N° 2, marzo-abril 1976, p. 232.

³⁹ C. G. Langoni ha reeditado recientemente esta proposición reafirmando vigorosamente. "Una de nuestras tesis centrales es que la aceleración del crecimiento lleva fatalmente a un aumento en el grado de concentración", *op. cit.* p. 214).

grupo superior convierte el ingreso en riqueza productiva en proporciones considerables, aunque difíciles de estimar con precisión.⁴⁰

Este es el mecanismo esencial de la acumulación capitalista clásica en la fase de despegue, cuando comienza la industrialización y la modernización tecnológica de la economía. Sobre la base de este argumento se ha rechazado enfáticamente el "redistributivismo prematuro" como ajeno a la lógica del desarrollo capitalista, puesto que de producirse una ampliación de la base distributiva, se destruirían los elementos dinámicos esenciales del sistema y la economía quedaría condenada a un estancamiento irremediable. De ahí también la actitud combativa contra las soluciones "populistas" que, en sustancia, son consideradas redistributivistas ya que atentan contra la acumulación privada del capital.

Sin embargo, los estudios realizados en América Latina sobre la distribución del ingreso en la mayoría de sus países ponen de relieve que la concentración creciente en la cumbre no es inevitable y que algunos países han logrado prolongados períodos de crecimiento económico rápido en condiciones tales que concentran los incrementos de ingreso en los tramos que se encuentran inmediatamente por debajo de la cumbre, extendiendo así los beneficios del crecimiento. Esto brinda la posibilidad de lograr un consenso más amplio, que puede cimentar y facilitar el funcionamiento de un estilo político más democrático, aunque se trate nada más que de la versión de una democracia con "participación restringida".

⁴⁰ Cf. S. Kuznets, quien afirma que en los Estados Unidos el decil superior ahorra prácticamente *todo* el ahorro *personal*, y el 5% superior más de dos tercios del conjunto (*op. cit.*, p. 7).

Este tipo de concentración capitalista, que aquí se denomina mesocrática, no sucede necesariamente a la concentración elitaria como un momento posterior de un proceso "natural", que es lo que parece haber ocurrido en los países capitalistas de alta industrialización.⁴¹

Antes bien, en América Latina coexisten los dos tipos de concentración del ingreso en países que se encuentran en fases relativamente semejantes de modernización de sus fuerzas productivas, no obstante lo cual sus estilos políticos difieren considerablemente. Es más, se puede advertir que en un mismo país, en momentos distintos y sin que se hayan producido cambios cualitativos considerables en su estructura económica, ha habido ambos tipos de concentración. A modo de ilustración, puede mencionarse lo sucedido en Brasil antes y después de 1964, en Chile en la última década y en Uruguay en varias fases durante los últimos 20 años. De modo que la diferencia radica en la configuración y dinámica del régimen político, que es el factor que "explica" las transiciones de uno a otro tipo de concentración del ingreso. Ciertamente, los cambios en la distribución que se han producido en estos países, así como los que han conducido a otros que, como México y Venezuela, presentan estructuras de concentración mesocrática más estables, no han sido meramente la consecuencia de variaciones coyunturales o de alteraciones intersectoriales en la producción

⁴¹ La experiencia de estos países debe ser observada con interés pero con cautela. En cuanto concierne a estos problemas, las extrapolaciones históricas han probado ser frecuentemente engañosas y falsas, ya que se han cimentado en factores y condiciones supuestamente constantes que en realidad no lo eran. La falacia del "ceteris paribus" es a menudo difícil de soslayar y suele conducir a conclusiones erróneas.

económica, ni menos aún de tendencias históricas ineluctables en la modernización tecnológica y organización de la economía.

Estos cambios en la configuración de la distribución del ingreso son de naturaleza esencialmente política. Sea que se trate de dar cuenta, por ejemplo, de la emergencia de un régimen populista o de su caída, o de la conformación de nuevas alianzas de fuerzas sociales, el problema atañe directamente al régimen político. Y esto es así porque en esas nuevas circunstancias se suelen modificar profundamente las funciones efectivas del Estado y las orientaciones de las políticas públicas con respecto al desarrollo, dando lugar acaso a la configuración de un nuevo estilo de desarrollo que podrá traer consigo formas diferentes de concentración del ingreso.

Ciertamente, la correlación entre el régimen político y el perfil de la concentración del ingreso es muy estrecha. Los tipos elitario y mesocrático de concentración coexisten con regímenes políticos que les son específicos y se explican en gran parte en función de ellos. En general, las modalidades de la concentración están estrechamente vinculadas a los grados de modernización de la economía, la organización de la sociedad civil, los niveles y modos de participación política y la influencia que ciertos grupos ejercen sobre la acción del Estado, así como la estructura que éste asume en ese marco. La concentración del ingreso depende, en última instancia de la capacidad política de las "minorías dirigentes" para "forzar a la mayoría de la población a aceptar crecientes desigualdades sociales".⁴² En otras palabras, de los grados

⁴² C. Furtado, *O mito do desenvolvimento econômico*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1974, p. 88.

de autoritarismo y negociación que coexisten en su régimen político.

En cuanto al *tipo elitario*, la primera observación que cabe hacer se refiere a su vinculación con la modernización económica y social. Así, cabría distinguir dos subtipos conforme a los grados de modernización alcanzados por la sociedad. El primero sería denominado *elitario tradicional* y en él la concentración del ingreso obedecería más que todo a la acumulación de propiedad, principalmente rural, de formas de tenencia latifundiaria de la tierra o de minas, en una economía donde el sector primario conserva un peso preponderante en el aparato productivo y, por ende, en la composición del producto nacional. Los rasgos de este subtipo de concentración del ingreso son bien específicos, puesto que se relacionan con una estructura socio-económica poco diversificada y con formas de dominación social muy jerarquizadas y dependientes de la concentración de riqueza terrateniente o minera. Este sería un caso oligárquico, que quizá nunca existió en estado químicamente puro y que desde hace tiempo ha desaparecido en gran parte del escenario político latinoamericano.

Las situaciones sociales concretas que se observan en los países de la región presentan variantes complejas de elementos oligárquicos declinantes, que coexisten con formas más modernas de producción económica y dominación social. Este subtipo, más mixto, podría ser denominado *elitario moderna*. Se caracteriza por una relación más heterogénea y acaso compleja entre las fuerzas productivas y sociales que presionan de una manera siempre conflictiva sobre la distribución del ingreso.

En uno u otro caso, la concentración del ingreso en la cumbre depende siempre de cierta coerción, latente o abierta,

que debe ser impuesta vigorosa e implacablemente. Quizá sea en el tipo de coerción donde se pueda establecer una separación más clara entre las formas políticas tradicionales y modernas con concentración elitaria del ingreso. Pero como esta distinción no tiene mayor importancia práctica para los fines de este trabajo, se podría considerar que las observaciones precedentes bastan para señalar el punto y que no se justifica, por lo tanto, un análisis más detenido de ella.

De manera que en lo sucesivo, cuando se aluda al tipo elitario se tendrá en cuenta primordialmente esta última variante, que parte del reconocimiento de un cierto grado de modernización tecnológica y diversificación productiva, así como de la existencia de una formación social con una variada y no siempre homogénea composición de fuerzas sociales con diversos niveles de organización, cuyas posibilidades de combinarse son múltiples, lo que da lugar a que el régimen político se vuelva complejo, dinámico e inestable.

La concentración elitaria constituye un tipo distributivo que requiere no solamente la manipulación de recursos políticos e ideológicos para controlar la formación de la opinión pública y la conducta política de las masas. También exige la definición y promoción de estrategias de desarrollo capaces de canalizar los incrementos de ingreso monetario producidos por un crecimiento rápido de la economía y por una inflación "controlada" cuyos efectos puedan ser aprovechados por los grupos que controlan las políticas del Estado, desde su interior como tecnoburocracias, o desde fuera, en el llamado sector privado, sea nacional o extranjero.

Esta posibilidad puede concretarse sólo en la medida en que estos grupos logren en el Estado y en los más sensibles

centros de decisión una gravitación que les permita influir en los complejos mecanismos de las relaciones económicas y sociales fundamentales (asignación de recursos para inversión y consumo, políticas de precios y salarios, régimen tributario y política fiscal, política social, organización y expresión de las reivindicaciones de la fuerza de trabajo, etc.), y en la formación y orientación de las fuerzas sociales de modo que favorezcan sus particulares intereses y objetivos políticos. De ahí que el tipo elitario sea necesariamente más autoritario y que con frecuencia asuma formas de dominación militar.

En efecto, una "política de austeridad" que implique el alza de precios y la "compresión salarial" para contener la inflación e impulsar el crecimiento productivo, no se puede llevar a cabo en cualquier situación social. Por cierto, con tal política no se ganan elecciones y, en general, no se genera consenso espontáneo en apoyo del estilo de desarrollo que se está promoviendo. A menudo desencadena fuertes reacciones sociales, y evidentemente es menos consensual que una política populista de redistribución de ingresos, con importantes incrementos de la participación popular en el ingreso total.

El tipo de concentración elitaria, en este aspecto, tiende más bien a producir efectos positivos por el lado del aumento del empleo (obras públicas de infraestructura, planes habitacionales, etc.); pero al mismo tiempo deprime los ingresos de los trabajadores dependientes, reduciendo los salarios reales de la mayoría de los obreros y empleados. Se trata, naturalmente, de una estrategia muy difícil de ejecutar si no se dispone de un régimen político con la autoridad necesaria para aplicar la coerción que esas políticas requieren. De aquí la importan-

cia del factor militar en la composición de fuerzas sociales que promuevan y apoyen el estilo vigente.

Un régimen político compatible con esta política distributiva tendrá necesariamente que ser más autoritario y coercitivo, y es probable que a menudo deba apoyarse en el uso abierto de la fuerza represiva para contener las presiones de los grupos sociales marginados del proceso económico, cuyas aspiraciones y reivindicaciones, aunque sea potencialmente, se expanden con el proceso de modernización.

Para muchos se ha hecho evidente la contradicción entre dos fenómenos: de un lado, la modernización cada vez mayor de las actitudes sociales, con el consiguiente aumento de la capacidad de reivindicación y cuestionamiento de los grupos y capas sociales de importancia estratégica y funcional considerable en la estructura económica, cuyas aspiraciones de bienestar se encuentran fuertemente estimuladas por el efecto de demostración y por los patrones internacionales de consumo. Y de otro lado, los restringidos beneficios materiales que reciben bajo un estilo de desarrollo elitario.

No son precisamente los grupos que se encuentran en los tramos inferiores de la pirámide de ingresos quienes más sienten el impacto de esta contradicción. De manera alguna las mayores presiones proceden de ellos, sino de sectores medios socialmente móviles, que han adquirido competencia profesional a través del sistema educativo y que no se sienten adecuadamente recompensados por un estilo de desarrollo que, de un modo u otro, concentra los incrementos de ingreso en la cumbre de la distribución. La existencia de minorías privilegiadas por la situación, que se valen del Estado para apropiarse de los mayores ingresos generados por un rápido crecimiento econó-

mico, les resulta chocante y provoca en ellos reacciones políticas y sociales diversas.

En estas condiciones parece difícil que el régimen político que se corresponde con este estilo de concentración elitaria pueda ser legitimado y sus políticas públicas convalidadas mediante un consenso de índole electoral. Y que además pueda soportar el funcionamiento de un mercado político donde se debaten abiertamente los grandes problemas nacionales. El pluralismo político y el debate público de diversas opciones, difícilmente pueden conciliarse con el estilo político predominante en una sociedad que lleva en sus entrañas fuertes contradicciones y tensiones sociales, que el régimen político debe bloquear o neutralizar.

La observación del panorama latinoamericano indica que en los casos en que predomina este tipo de concentración no hay consultas electorales, o bien éstas no tienen funciones directas ni influyen realmente en el nombramiento de los líderes políticos y en la orientación política del Estado. Más bien, éste pasa a depender de una tecnoburocracia cívico-militar que se autonomiza y que no responde de sus decisiones ante una clase política con representación popular (parlamentos, partidos, etc.), ni siente la necesidad de justificarlas electoralmente.

En estas condiciones se pueden dar las versiones más extremas del "desarrollismo", en las cuales el crecimiento económico se convierte en un fin *per se*, postergándose por largo tiempo la distribución de sus beneficios a los sectores mayoritarios de la población, aunque las tasas de crecimiento sean muy elevadas.

Los estilos de concentración elitaria son esencialmente desarrollistas, o incrementalistas si se prefiere. La justificación última de la concentración del

ingreso en la cumbre es el crecimiento económico, y ante altas tasas de expansión del producto los otros problemas pueden considerarse secundarios o, en todo caso, ser aplazados hasta que el dinamismo correctivo del mercado y del sistema pueda tomar cuenta de ellos.

El estilo de desarrollo que conduce a una concentración en la cumbre a expensas, principalmente, del centro de la distribución, no podría materializarse sin el bloqueo y la desestructuración de los sectores sociales capaces de cuestionarlo, porque las tensiones sociales que provoca son muy fuertes y tienen que ser contenidas para que pueda funcionar eficientemente. Se hace necesario entonces evitar la formación de una voluntad política adversa desarticulando la capacidad de presión de la fuerza de trabajo, controlando la opinión pública y el debate ideológico, y bloqueando los movimientos sociales y políticos emergentes que puedan canalizar las demandas de los más amplios sectores sociales.

En realidad, el régimen político elitario está formado por una coalición de minorías constituida por no mucho más que un 5% de la población, aunque con apoyo variable de sectores más amplios. En general, la integran el empresariado industrial —nacional y extranjero—, tecnócratas y profesionales, y empresarios del comercio y los servicios en alianza con sectores propietarios tradicionales. Sin embargo, lo que es definitorio en este tipo de régimen político, es la presencia militar que lo fusiona y respalda con el peso de su poder coactivo.

En síntesis, a partir de cierto grado de desarrollo productivo, la concentración elitaria es inseparable de un régimen político que dispone de gran autoridad y que la ejerce para llevar a la práctica un estilo de desarrollo cuyas distintas estrategias confluyen hacia un desarrollismo

dirigido a lograr una elevada tasa de crecimiento económico y modernización tecnológica, y que requiere una creciente participación del capital extranjero y una alta tasa de ahorro privado e inversión productiva.

La condición supuesta para lograr estos fines es una gran concentración del ingreso en la cumbre de la distribución. Sus requisitos sociopolíticos consisten en una sociedad políticamente desarticulada y desmovilizada, con una clase política que ha perdido funciones, influencia y poder, y que ha sido fuertemente desacreditada de manera que, al menos transitoriamente, su capacidad para promover la formación de una voluntad política de masas se ha vuelto casi insignificante. Una tecnoburocracia modernizante ocupa posiciones estratégicas dentro del Estado y reemplaza parcialmente a la clase política en sus funciones resolutorias, tomando a su cargo la aplicación de las políticas de desarrollo con el respaldo de la autoridad del Estado y sin el control político de partidos y parlamentos. La capacidad del Estado para modelar este estilo de desarrollo deriva principalmente de su poder coactivo y de la acción racionalizadora de la tecnoburocracia. Refuerza estas potencialidades la presencia inerte de una fuerza de trabajo desmovilizada y desorganizada, y grandes contingentes poblacionales que pugnan por incorporarse al trabajo, bajando los salarios y aminorando aún más la escasa capacidad de presión y negociación de la fuerza laboral frente a las exigencias empresariales y a la coacción del Estado.

Estas condiciones —y otras que en mérito a la brevedad no se mencionan— hacen posible el éxito de las políticas destinadas a producir efectos concentradores del ingreso y la propiedad en el tramo más alto, tal como se observa en algunos países latinoamericanos. Sin em-

bargo, es difícil abrir juicio sobre la continuidad a largo plazo de este tipo de régimen, porque ella depende de un crecimiento continuo y significa elevados costos sociales y políticos, que se elevan a medida que se dinamiza la economía y se moderniza la sociedad. En estas circunstancias, las demandas políticas de las masas y de grupos socialmente articulados pueden ser difíciles de contener o bloquear, sobre todo, si sobreviene una situación de estancamiento económico. Cualquier solución de compromiso exigiría entonces ajustes en la asignación de ingresos que podrían llevar rápidamente, por ejemplo, a una ampliación de tipo mesocrático en la pirámide distributiva.

La denominada concentración mesocrática del ingreso presenta características que contrastan bastante con las del tipo elitario descrito anteriormente. Mientras que en este último —como ya se señaló— la concentración de ingresos en el 5% más rico de la población es muy marcada y se produce principalmente a expensas de los estratos que se hallan en el centro de la pirámide distributiva, en la concentración mesocrática la mayor acumulación en el curso del crecimiento económico ocurre, al contrario, en los grupos medios altos que se encuentran inmediatamente debajo del 5% más alto. En este caso, la dinámica del ingreso es tal que mientras los grupos medios altos concentran una parte considerable del incremento de ingresos producidos por la expansión de la producción, la posición relativa de los extremos se deteriora disminuyendo considerablemente su participación.

Ambos tipos de concentración representan modos muy distintos de distribución del ingreso, especialmente en cuanto se refiere a los grupos perjudicados y beneficiados, a las características económicas del crecimiento y las fuerzas sociales que lo orientan e impulsan.

La cuestión básica estriba aquí en determinar cuáles son las condiciones en que se produce esta concentración, aparentemente atípica con respecto a la dinámica del capitalismo clásico. Los datos históricos manejados por Kuznets⁴³ muestran claramente que la situación normal en las fases iniciales de los países de desarrollo capitalista originario fue la de una alta concentración elitaria, pasando luego lenta y progresivamente (en dos y más generaciones) a una estructura de concentración más mesocrática. Ahora bien, ¿por qué algunos países latinoamericanos, que aparentemente estarían también en una fase de despegue y alcanzando el umbral señalado por Paukert, presentan sin embargo un perfil de distribución de tipo más elitario?

Siguiendo la línea de análisis adoptada para la concentración elitaria, se apuntarán algunas observaciones sobre las condiciones sociopolíticas que hacen posible la emergencia y continuidad de la concentración mesocrática, observaciones que están basadas en el material descriptivo expuesto antes.

La concentración mesocrática del ingreso se caracteriza por un régimen político más abierto y pluralista. La participación política efectiva es mayor, y tanto la sucesión política como la continuidad y legitimación del gobierno dependen de elecciones populares, en que se confrontan diversas opciones políticas. El debate parlamentario, la negociación y el compromiso político, donde se destaca el peso de una clase política influyente y prestigiosa, constituyen mecanismos esenciales en el proceso de formulación de las estrategias conducentes a definir y aplicar el estilo de desarrollo vigente. En regímenes de esta índole también existe una tecnoburocra-

cia importante, pero su campo de acción es más limitado y menos autónomo, ya que está sometida al control de un régimen político deliberativo, pluralista y consensual y de una clase política autónoma y poderosa. Con propiedad corresponde hablar entonces de una burocracia modernizada más que de una tecnoburocracia, porque carece de la autonomía decisoria de esta última.

Acaso el rasgo más significativo de la estructura de poder mesocrática sea el debilitamiento o la desaparición de la oligarquía o élite tradicional, que concentraba gran parte de la riqueza bajo la forma de propiedad latifundista, fuentes de renta o activos financieros y especulativos, y que pesaba gravosamente en la concentración del ingreso. En México, la revolución maderista destruyó esta clase latifundista tradicional y, en Venezuela, la crisis de los años 30, así como el auge del petróleo, redujeron considerablemente la preeminencia que tuvo en décadas anteriores en la economía y el Estado de este país. Lo que desaparece con esta clase es la gran concentración histórica y originaria de la riqueza y el ingreso, que constituye un aspecto típico de la concentración elitaria, en virtud de la cual este sector propietario tradicional mantiene un peso considerable, quizá no tanto en el seno de la economía, porque su importancia relativa disminuye, sino en el cuerpo político donde controlaba importantes fuentes de poder tradicional y local derivados en gran parte de la posesión de propiedad rural y del dominio territorial.

La alianza de fuerzas sociales que, desde el Estado, formula y promueve el estilo mesocrático, tiene una cobertura más amplia y es más diversificada que la base social del estilo elitario. En primer lugar, se recuerda que en aquél el margen para el juego político es considerable-

⁴³ Véase S. Kuznets, *op. cit.*, p. 3 y ss.

mente más amplio. Luego, que el peso de los sectores medios altos es dominante porque en el tipo mesocrático predominan la clase política, las burocracias, las asociaciones profesionales, los gremios patronales, los altos directivos sindicales y, no menos, las fuerzas armadas. Todos estos sectores conjugan sus intereses para definir el estilo político. Finalmente, cabe destacar que acaso la diferencia en la composición social de los grupos dominantes no sea tan fundamental como aquella en la índole de la dinámica política y en el papel del Estado. En otras palabras, la diferencia sustancial reside en el carácter más consensual y pluralista del tipo mesocrático, que va unido a un régimen político más abierto a la negociación directa y permeable al juego de intereses de los grupos organizados y movilizados que compiten en la arena política sobre puntos cruciales de las políticas de ingresos.

En general, el tipo mesocrático de concentración deriva de una sociedad política con niveles más altos de participación y con un juego político más abierto a las presiones de los diversos sectores organizados de intereses, cuyo peso en la toma de decisiones puede llegar a ser considerable. Sin embargo, existen limitaciones estructurales que por una u otra razón restringen el acceso a los canales y posiciones de participación social relevante para las decisiones políticas. Por ejemplo, la gran abundancia de fuerza de trabajo desempleada, subempleada y mal empleada, opera como un freno que impide la agregación de

fuerzas sociales y sus reivindicaciones, al introducir un factor de inestabilidad en las ocupaciones de los grupos que se encuentran en la mitad inferior de la pirámide de ingresos. De esta manera se reduce su capacidad para negociar mejoras salariales y, consiguientemente, su gravitación directa sobre las políticas de ingresos. Si bien debido a estas circunstancias la posición económica y social de estos grupos se debilita en cuanto a su posibilidad de ejercer presión en el mercado de trabajo, conservan no obstante un gran potencial político que puede ser decisivo en un régimen representativo, que depende de las elecciones para la sucesión y legitimación política. Por esto mismo y para ganar su apoyo electoral, es frecuente que en época de elecciones se otorguen alzas salariales indiscriminadas y mejoras previsionales, así como que se amplíen las políticas públicas de inversión destinadas a producir efectos de corto plazo que inciden sobre el empleo y los ingresos de los sectores populares (como ser: obras públicas, planes habitacionales, etc.). Estas medidas provocan fuertes variaciones coyunturales en el perfil de la distribución y en la posición relativa de los diversos grupos de ingresos.⁴⁴ Este es acaso el principal factor de inestabilidad en la pirámide distributiva mesocrática, la que debido a la diferente dinámica política que la sustenta se vuelve considerablemente más variable y sus tendencias principales menos claramente perceptibles en el corto plazo que en el tipo elitario.

5.

Algunos factores dinámicos y su incidencia en la concentración del ingreso

La atracción de una salida populista constituye una posibilidad latente en el tipo mesocrático, que se ejerce a menudo

⁴⁴ Cf. CEPAL, *El desarrollo económico y la distribución del ingreso en la Argentina*, op. cit., *passim*.

cuando las reivindicaciones de las masas organizadas son fuertes y continuas. También esta solución puede ser atractiva en el caso elitario cuando su régimen político está centrado en una personalidad ambiciosa y con capacidad de movilizar a las masas. Cualquiera sea el caso, una solución populista provoca resistencias porque las concesiones redistributivas rara vez castigan a los sectores de más altos ingresos.

Los recursos necesarios se obtienen principalmente de los sectores medios y medios altos, cuyos niveles de vida y aspiraciones —generalmente desproporcionados— pueden ser perjudicados profundamente. En efecto, estas capas sociales formadas principalmente por ejecutivos, tecnócratas, profesionales y empresarios medios, exhiben altos niveles de consumo y patrones internacionales de vida, y perciben elevados beneficios, salarios y retribuciones en las grandes empresas del sector privado o en el área modernizada del sector público. Por lo tanto, es corriente que sus ingresos tengan relaciones más estrechas con los de sus colegas y miembros de estratos equivalentes de los países desarrollados, que con el grado de desarrollo y el ingreso medio de su propio país. Esta visible disparidad los convierte en fácil blanco de las políticas redistributivas de cuño populista.

De ahí la inestabilidad crónica de los regímenes populistas cuya continuidad depende en gran parte de la superación de las fuertes resistencias que les oponen estos sectores de altos ingresos, que disponen de un considerable poder real en el Estado y la economía y que no vacilan en ejercerlo para imponer otras fórmulas políticas que reconozcan plenamente su fuerza dentro de la coalición hegemónica, y su derecho a disfrutar de sus prerrogativas.

De acuerdo con las ya mencionadas proposiciones empíricas de Kuznets y Paukert, los países de América Latina deberían estar pasando ahora, y rápidamente, a un tipo de concentración predominantemente mesocrática, con el creciente mejoramiento de las posiciones de los estratos que se hallan en el centro de la escala distributiva, a expensas de los que se encuentran en la cima. El umbral fijado por Paukert para dar a la distribución un carácter más progresivo —alrededor de 500 dólares por habitante— ha sido ya sobrepasado en unos diez países, y también por el promedio general de la región en 1975. Cuando se confronta esta proposición de que lo progresivo de la distribución depende del ingreso por habitante, se comprueba que la tendencia no es tan lineal ni ineluctable como se pretende. No hay una correlación estricta entre el nivel de ingreso y coeficientes de desigualdad, aunque se pueda señalar una tendencia vacilante en ese sentido.

No todos los países que pasaron aquel umbral muestran hoy una concentración más mesocrática; en algunos ha ocurrido precisamente lo contrario. Tampoco se podría afirmar que cuando se alcanza este tipo de concentración ella permanecerá o se acentuará, avanzando hacia una mayor democratización general en la distribución del ingreso. Al contrario, con frecuencia este progreso hacia formas de menor desigualdad ha provocado condiciones de inestabilidad y movimientos reactivos que han generado repliegues hacia formas más elitarias de concentración. La consolidación de una modalidad de concentración distinta requiere grados muy elevados de reestructuración de las nuevas fuerzas sociales dominantes.

Esto trae a colación un punto importante que apunta a los fundamentos de este trabajo y que se puede expresar así: entre la estructura productiva y la

distribución del ingreso no hay un condicionamiento tan directo y mecánico como a veces se ha creído. Para nuestros fines, ambas dimensiones —la productiva y la distributiva— se postulan como relativamente autónomas e interrelacionadas por medio de un conjunto de conexiones complejas, entre las cuales las mediaciones políticas juegan un papel importante, especialmente en el corto plazo.

En realidad, en lo que se refiere a la distribución y concentración del ingreso la interrelación entre economía y política es tan estrecha que los efectos que ambas producen tienden a ser circulares. Una inflación súbita o crónica que se agudiza rápidamente y a la que se suma una recesión económica severa y prolongada, bien puede ser el factor desencadenante de una fuerte crisis política que provoque el cambio del elenco gobernante por otro que represente mejor la nueva correlación de fuerzas sociales. En los últimos años, ha sido general en América Latina la adopción de políticas de *shock* que conducen rápidamente a una marcada concentración del ingreso en la cúspide, tras la liberalización de las fuerzas del mercado y la aplicación de conjuntos de políticas adoptadas por el gobierno.

En otros casos, el origen de las transformaciones distributivas puede derivar de un cambio político autónomo en que nuevas o distintas fuerzas sociales pasan a tener un papel preponderante en la conducción del Estado y en la orientación de las políticas públicas que inciden en la distribución del ingreso. Estas reacomodaciones son generalmente intrasistémicas, puesto que no trascienden las bases iniciales de la distribución del ingreso, profundamente incrustadas en la estructura productiva y en el sistema sociopolítico. Sólo una revolución social puede alterar estas reglas de juego bási-

cas. Mientras ella no ocurre, el sistema socioeconómico admite sin desnaturalizarse una serie de movimientos oscilatorios de corto plazo y una cierta variedad de formas sociales concretas que se encuentran históricamente condicionadas. Estas formas sociales concretas y los procesos expansivos que ellas generan, son lo que en otro trabajo se denominó "estilos de desarrollo".⁴⁵

Antes de terminar, parecen necesarias algunas breves observaciones sobre la distinta naturaleza política de los movimientos oscilatorios de corto plazo y poca profundidad en la distribución del ingreso, en comparación con las transformaciones de mayor envergadura y alcance que tienen lugar cuando además del perfil de la distribución se transforma el estilo de desarrollo. En el primer caso las variaciones de ingresos bien pueden ser un aspecto del juego político, cuando las tácticas utilizables son flexibles y están destinadas a ampliar la amalgama de fuerzas sociales con miras a afrontar, por ejemplo, una contienda electoral. Hasta aquí nada fundamental ha cambiado y la mayor probabilidad es que los grupos de altos ingresos recuperen posiciones después que haya pasado la circunstancia electoral.

Distinto por cierto es el caso cuando las modificaciones en el perfil de la distribución derivan de transformaciones estructurales y de nuevas correlaciones de fuerzas sociales, y grupos y sectores emergentes disponen de mayor poder real en la sociedad civil y en el aparato del Estado, habitualmente por impulso de la modernización social y económica. Aunque tales condiciones no son en modo alguno determinantes, las posibilidades de cambio que ellas brindan tien-

⁴⁵ Jorge Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, Primer semestre de 1976.

den a dar lugar a transformaciones políticas de naturaleza permanente para la superación de ciertas características del pasado y a convertirse por eso en soluciones relativamente estables frente a otras opciones políticas.

Cualquiera de estas alternativas significa una variante del estilo de desarrollo, cuya dirección y sentido principal definirá a la vez la clase de políticas de asignación de recursos y distribución del ingreso que prevalecerá. Empero, lo que sea el estilo de desarrollo podrá ser identificado por la naturaleza de estas últimas. De hecho, la viabilidad de un

estilo de desarrollo dependerá siempre de la estructuración de un régimen político que le sea congruente y que pueda asegurar su continuidad. En otras palabras, el estilo de desarrollo descansa en una voluntad política con la capacidad necesaria para impulsarlo y sostenerlo, lo que exige un equilibrio entre consenso y coerción. Las tensiones estructurales que están en la base de este equilibrio siempre fluctuante explican una parte considerable de las correspondencias dinámicas entre tipos de concentración del ingreso, regímenes políticos y estilos de desarrollo en América Latina.

6.

A modo de breve conclusión

Del trabajo se desprende en general que la democratización de la distribución del ingreso depende de la democratización de la sociedad. Esto parece tautológico y en alguna medida lo es. También se afirma que hay una alta asociación entre poder e ingreso. En otros términos y en un nivel más concreto, se sostiene que para alcanzar un tipo de concentración mesocrática del ingreso y consolidarlo, son requisitos necesarios la ampliación del juego político, con más actores y participantes, y una organización política especializada liderada por una clase política y orientada por un mercado ideológico más abierto y pluralista, en que el régimen político y la dominación se

legitimen principalmente mediante el consenso popular. Cuando se dan estas condiciones políticas, es inevitable que la distribución del ingreso se haga más progresiva. Y no podría ser de otro modo porque la captación de ingresos es una de las metas primordiales de la lucha política. La alternativa contraria es la desmovilización social y la tecnocratización de la política, con un aumento considerable en las proporciones de coerción y represión necesarias para asegurar la continuidad del régimen hegemónico imperante. Desde luego, esto repercute en la concentración del ingreso y acentúa la desigualdad de su distribución.