

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CN.12/770/Add.1
21 abril 1967

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Duodécimo período de sesiones
Caracas, Venezuela, 2 al 13 de mayo de 1967

ESTUDIOS SOBRE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO
EN AMERICA LATINA

(Nota complementaria al documento E/CN.12/770)

Nota: Esta versión es provisional y está sujeta a cambios de fondo y forma. Reúne materiales que serán revisados e incorporados a un estudio más amplio, actualmente en elaboración.



INDICE

	<u>Página</u>
NOTA PRELIMINAR.....	1
<u>Introducción</u>	2
I. <u>Antecedentes cuantitativos</u>	5
1. Algunos indicadores generales de las características de la distribución del ingreso.....	5
2. La distribución del ingreso por niveles y las distribuciones parciales.....	8
3. La distribución del ingreso monetario y el ingreso real.....	16
4. Los cambios en la distribución del ingreso y las tendencias económicas.....	19
II. <u>Algunas hipótesis explicativas</u>	28
1. La heterogeneidad de las economías latinoamericanas.....	29
2. Los cambios inter-sectoriales e intra-sectoriales.....	36
3. Otros factores de mantenimiento de la desigualdad.....	39
4. Algunos elementos de la estructura social e institucional...	43
5. Efectos de la distribución sobre el desarrollo.....	47



NOTA PRELIMINAR

Un documento separado (E/CN.12/770) reúne algunos de los trabajos que ha venido elaborando la Secretaría de la CEPAL como parte de un programa más amplio de investigaciones sobre la distribución del ingreso en América Latina. Como se advierte en ese documento, su finalidad es informar sobre el tipo de análisis que puede efectuarse a base de las estadísticas disponibles, anticipar algunas conclusiones y recoger sugerencias que contribuyan a la preparación del estudio definitivo. A esos efectos se escogieron tres partes de la investigación, relativas a algunos aspectos del análisis sobre la distribución del ingreso en la Argentina, la influencia de las disparidades regionales de desarrollo en la distribución del ingreso del Brasil, y las relaciones entre crecimiento económico y distribución del ingreso con referencia al caso particular de México.

La presente nota, complementaria de esos materiales, obedece a los mismos propósitos y tiene un carácter igualmente provisional. Recoge en forma resumida algunas de las conclusiones que derivan de los estudios sobre Argentina, Brasil y México y - apoyándose en ellas y en antecedentes fragmentarios sobre otros países - procura reunir algunos comentarios de carácter más general y aventurar ciertas hipótesis interpretativas cuya solidez podrá evaluarse sólo en etapas posteriores de la investigación que continúa adelantándose.

/Introducción

Introducción

Tres aspectos principales podrían distinguirse en los estudios sobre distribución del ingreso. El primero se relaciona con las características o perfiles de los esquemas de repartición y con los factores que condicionan o determinan los mismos. El segundo tiene que ver con las influencias que pueden ejercer distintas estructuras de distribución del ingreso sobre el dinamismo y la naturaleza del desarrollo económico. Por último, podrían englobarse las cuestiones vinculadas a las políticas redistributivas, esto es, a los medios y fines que puede orientar el propósito de modificar en cualquier sentido un patrón dado de repartición.

Los tres aspectos destacados están muy lejos de cubrir la vastísima área del problema. No obstante, cada uno de ellos presenta innumerables facetas que hacen muy difícil un análisis simultáneo y exhaustivo, lo que obliga en consecuencia a aproximaciones graduales a cada una de las cuestiones sobresalientes. Este ha sido el criterio que ha guiado el programa de estas investigaciones sobre la distribución del ingreso, escogiéndose dos tareas para la primera etapa del esfuerzo.

Una de ellas ha consistido en la acumulación de los antecedentes disponibles en un buen número de países latinoamericanos; la otra, en un intento por explorar sistemáticamente la naturaleza de los principales factores y tendencias del desarrollo reciente que parecen haber influido para darle a las estructuras de distribución del ingreso de la región algunos perfiles característicos.

Los antecedentes sobre la distribución del ingreso en América Latina que se exponen en una primera sección de esta nota ponen en evidencia diferencias significativas con la situación prevaleciente en las regiones más desarrolladas. En líneas generales, la estructura de la repartición es más desigual en el ámbito latinoamericano, y las diferencias en los grados de desigualdad entre los países de la región no parecen responder a relaciones definidas con sus respectivos niveles de desarrollo.

Esta realidad plantea diversas interrogaciones. Una de ellas recae sobre la identificación de los factores principales que pueden haber contribuido a cristalizar la estructura de repartición existente en esta área. Otra incide sobre los cambios eventuales que esos factores han experimentado en el tiempo o entre plazos determinados, sea en el sentido de una mayor o menor equidad de

/la distribución,

la distribución, sea en lo que atañe a la transformación y representación de los grupos sociales situados en los diversos "escalones" de la pirámide de ingresos.

Las dos cuestiones señaladas tienen vinculaciones muy estrechas y habrá que conjugarlas en la medida que sea posible. De todos modos, a lo largo de la exposición se comenzará por destacar conjuntos de elementos afines para intentar posteriormente una apreciación respecto a su evolución en el pasado reciente.

En un nivel muy abstracto podría anticiparse que las circunstancias condicionantes de los patrones de repartición están definidos en la teoría económica académica, esto es, que, en último término, la retribución de los receptores de ingresos (asalariados, empresarios, rentistas, etc.) será determinada por la "productividad" de sus aportes y por las situaciones relativas a la oferta y demanda de los mismos.

Esta aproximación, sin embargo, en el mejor de los casos registra sólo la realidad "ex-post" de la distribución, en tanto que lo que interesa básicamente es desentrañar el "por qué" o los antecedentes de esas hipotéticas situaciones de hecho. Es preciso, pues, mirar "detrás de las fuerzas de mercado" para discernir y sistematizar los principales aspectos que condicionan y cristalizan variados esquemas de distribución de los ingresos. Esta aproximación no sólo envuelve una posibilidad de alcanzar una visión más cabal del asunto sino que también - y quizás principalmente - abre la oportunidad para que la política económica-social pueda orientarse hacia la modificación de las causales determinantes, de manera de promover diferentes esquemas de repartición, - cualquiera sea el tipo o contenido de éstos.

En el curso de la individualización de los elementos principales se plantearán algunas hipótesis respecto a su influencia, lo que permitirá, a la vez, distinguir los que tienen un eventual "efecto-igualizador" de aquellos que, por el contrario, podrían calificarse como "desigualizadores", o sea, los que gravitan en el sentido de mantener o acentuar, esquemas más o menos represivos de reparto de los ingresos. Como podrá apreciarse, en cada situación o período es posible discernir la acción a menudo simultánea de ambos tipos de elementos. Sólo a la luz de ese juego contradictorio y del balance de las fuerzas y tendencias registradas puede explicarse la relativa similitud de las características de la distribución en economías

/de grado

de grado bien variado de desarrollo y niveles a veces marcadamente distintos de ingreso por habitante, así como la relativa constancia de los módulos distributivos en el curso del desarrollo de economías individuales durante períodos suficientemente largos como para que hayan registrado cambios de estructura muy pronunciados.

Aunque no se intenta ninguna discusión sistemática del otro aspecto del problema - el de las influencias de las distintas estructuras de la distribución del ingreso sobre el dinamismo y naturaleza del desarrollo - en las secciones finales se recogen algunos antecedentes que surgen en el curso del análisis, y que pueden ser útiles como punto de partida para investigaciones posteriores.

I. Antecedentes cuantitativos

1. Algunos indicadores generales de las características de la distribución del ingreso

En el gráfico 1 se comparan coeficientes de concentración del ingreso ^{1/} deducidos de la información disponible para siete países latinoamericanos - Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Panamá - con las cifras correspondientes a los Estados Unidos y el Reino Unido. Por muchas que sean las reservas que legítimamente cabe sostener a propósito de la naturaleza y aproximación de las informaciones estadísticas básicas en que se apoya la comparación, sus resultados son suficientemente elocuentes como para respaldar la conclusión de que en general la distribución del ingreso muestra en América Latina un grado de concentración relativamente alto.

La utilidad de la comparación no va, sin embargo, mucho más allá que ilustrar en términos muy generales sobre la medida en que las respectivas distribuciones se alejan de la "equidad distributiva". Se requiere pues complementarla con otras indicaciones sobre determinadas formas de la distribución, que revisten gran interés tanto para apreciar el problema en términos más precisos como para el análisis de las economías latinoamericanas correspondientes.

La distribución del ingreso de la Argentina, por ejemplo, se caracteriza por una fuerte concentración de los tramos de ingresos más altos, cierta homogeneidad en los niveles de ingreso de los tramos intermedios, e ingresos relativamente altos en comparación con otros países latinoamericanos en los estratos inferiores de la distribución. El 5 por ciento de las unidades receptoras que se ubican en la parte superior de la escala percibían en 1961

^{1/} El coeficiente de concentración que se utiliza mide la relación entre el área comprendida entre la curva de Lorenz y la línea de equidistribución y el área del triángulo en la que se ubica. Se aplicó la siguiente fórmula:

$$r = 1 - \frac{\sum_{i=1}^n f_i(g_{i-1} + g_i)}{10\,000}$$

en la que r = coeficiente de concentración
n = número de tramos de ingreso
f_i = por ciento de población en cada tramo de ingreso sobre el total
g_i = porcentajes acumulados de ingreso.

/el 29.4 per

el 29.4 por ciento del ingreso personal total; su ingreso medio equivalía a casi 6 veces el promedio de ingreso del país y casi 17 veces el que correspondía a la quinta parte de las familias que percibía los ingresos más bajos, categoría que a su vez percibía un 7 por ciento del ingreso total. En los tramos centrales de la distribución los ingresos aumentan con relativa lentitud: su extremo más alto no llega al doble del más bajo y representan entre 45 y 85 por ciento del promedio nacional; en cambio, en la parte superior de la distribución los ingresos crecen con gran rapidez.

El Brasil, con un coeficiente global de concentración similar, muestra otras características diferentes. Según antecedentes correspondientes al año 1960, el 80 por ciento de la población no alcanza a igualar el ingreso medio nacional, y la distribución es relativamente homogénea dentro de esa categoría tan amplia, indicio de la escasa dimensión a que han alcanzado los estratos intermedios. Las relaciones de ingreso medio son apenas de 1 a 3 entre el 20 por ciento inferior y las unidades que se ubican en el octavo decil de la distribución, y de 1 a 2 entre los deciles cuarto y octavo. El 20 por ciento de la población de ingresos superiores percibe una proporción muy alta del ingreso total y la distribución dentro de ella es muy dispareja, con relaciones de ingreso medio de 1 a 41 entre los sub-grupos extremos que la componen.

En México, en los años 1963-64, el 50 por ciento de las familias que se ubican en los tramos inferiores de la escala distributiva percibió el 15.4 por ciento del ingreso total, y dentro de ellas el 20 por ciento inferior recibió sólo 3.6 por ciento del ingreso. El tramo intermedio constituido por el 30 por ciento siguiente de las familias percibió 26.1 por ciento del ingreso y una proporción apreciable de sus componentes tuvo ingresos superiores al promedio nacional. Una tercera categoría constituida por el 15 por ciento de las familias percibió el 29.5 por ciento del ingreso total, y prácticamente la misma proporción correspondió al 5 por ciento de las familias de más alto ingreso. Dentro de esta última categoría, el 1 por ciento de ingresos superiores percibió el 12 por ciento del ingreso total.

Algunas de estas características, comparadas con las de otros países latinoamericanos y las de Estados Unidos y el Reino Unido, se ilustran en el gráfico 2, que muestra la proporción del ingreso total que perciben determinados grupos ordenados según su posición en la escala de la distribución del ingreso por niveles.

/Gráfico 1

Gráfico 1

COEFICIENTES DE CONCENTRACION DE INGRESO
EN DETERMINADOS PAISES

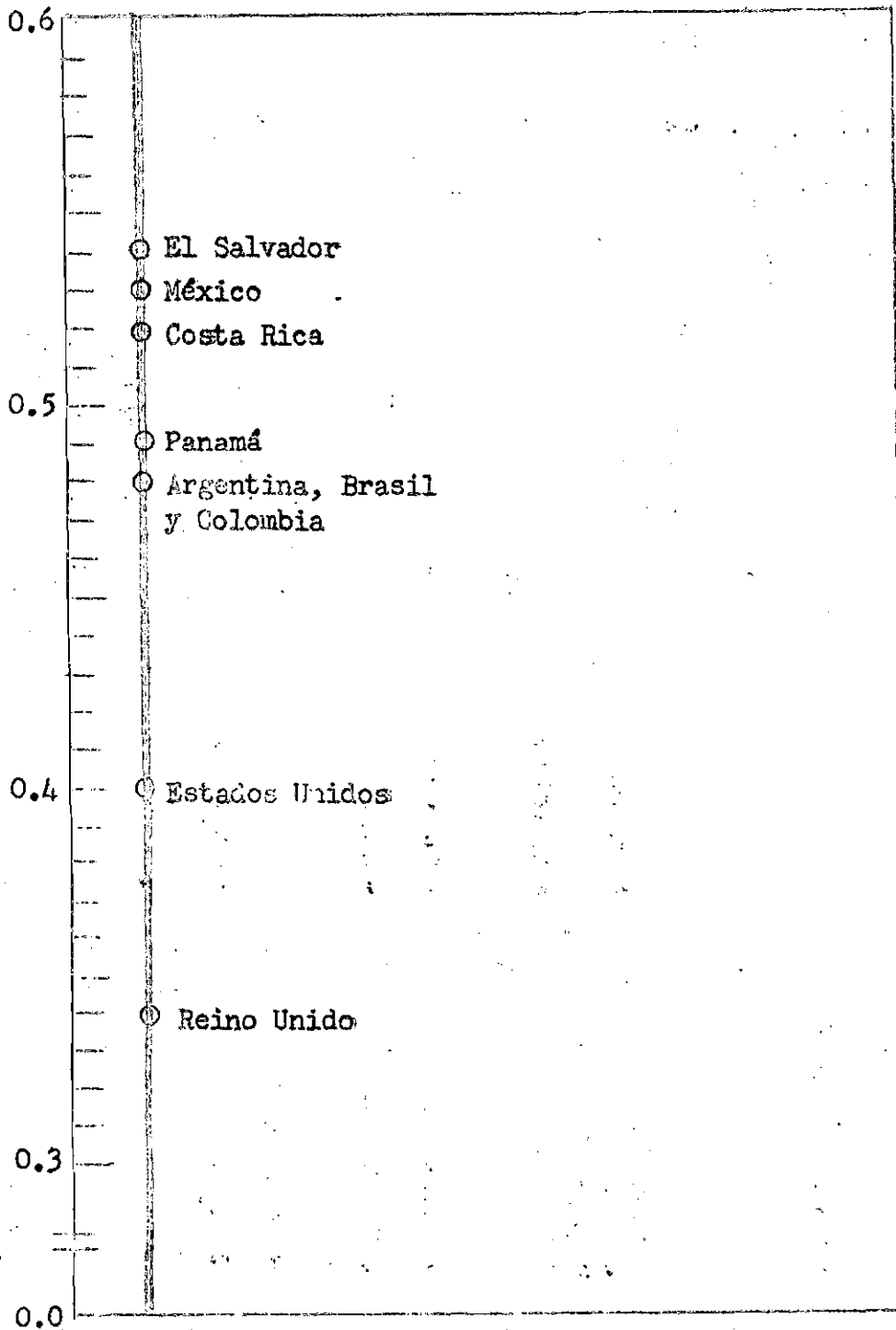
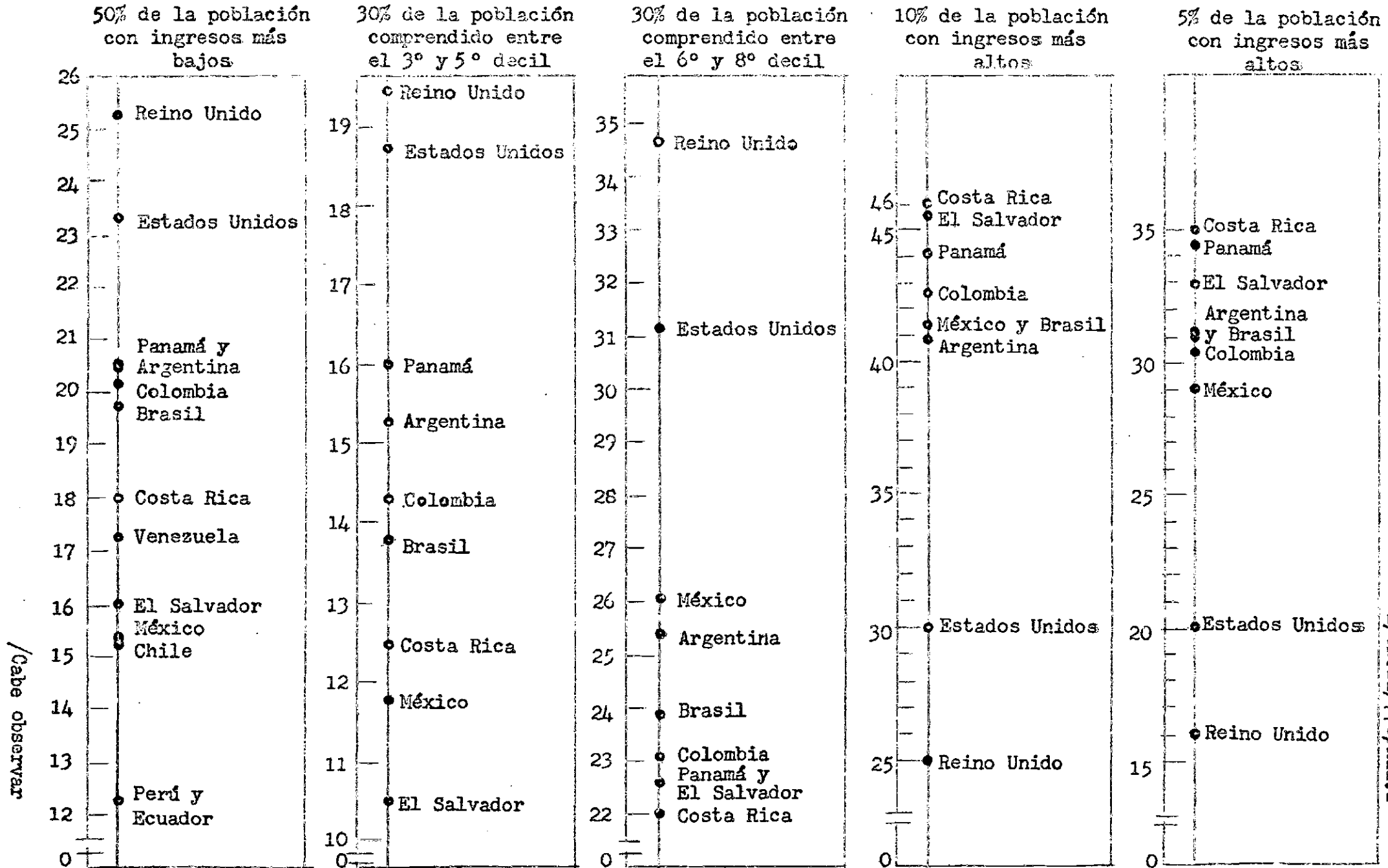


Gráfico 2

PORCENTAJES DEL INGRESO TOTAL QUE RECIBEN DETERMINADOS GRUPOS DE PERCEPTORES



Cabe observar que si bien en todos los casos la posición de los países latino-americanos aparece claramente diferenciada de la de las dos economías de fuera de la región, la ubicación de cada uno en particular suele modificarse según el concepto de que se trate, poniendo de manifiesto determinadas peculiaridades de los módulos distributivos correspondientes. De igual manera, difícilmente pudiera encontrarse algún grado de asociación suficientemente estrecho entre las características de la distribución y los grados respectivos de desarrollo, ya sea que se los considere reflejados por los niveles absolutos del ingreso por habitante o las estructuras de sus economías.

Desde este punto de vista, cabría pensar que la posición más favorable que en general muestra la Argentina no se origina tanto en el hecho de que se encuentre en una etapa relativamente más avanzada de desarrollo como en otros factores básicos determinantes. En efecto, se trata de un país que cuenta con una dotación muy amplia de recursos naturales, principalmente tierra, y una baja densidad de población, con una relación entre tierra arable y extensión total mayor que en la mayoría de los demás países del área. El desempleo casi nunca fue problema serio en su evolución económica - por el contrario, recibió grandes corrientes de inmigración - y su población crece a la tasa más baja de la región con excepción de Uruguay. Esos y otros factores han favorecido que los estratos inferiores perciban ingresos relativamente altos. De otro lado, la fuerte concentración en el estrato alto es en buena medida reflejo de la concentración de la propiedad, no tanto en el sentido de posesión de propiedades en sí como del acceso a fuentes de crédito, posiciones de mercado y otros factores similares.

Lo anterior no excluye que algunas características distributivas dependan directamente de los niveles absolutos de ingreso. Por ejemplo, en economías donde el nivel medio del ingreso es bajo y una proporción alta de la fuerza de trabajo se ocupa en el sector agrícola, es probable que sea relativamente menor el porcentaje de población que no alcanza a igualar el ingreso nacional promedio, y pueden ser bien erráticas las proporciones de población cuyo ingreso equivale a determinados múltiplos de ese promedio, como lo ilustra el gráfico 3.

Otro aspecto que contribuye a poner de manifiesto determinadas características de la distribución es el de las relaciones de ingreso medio entre estratos de población definidos con amplitudes diferentes. Algunas comparaciones de esa naturaleza se muestran en el gráfico 4, en el que destaca la posición relativamente /favorable en

favorable en que aparece Colombia, probablemente como consecuencia de que en los estratos de ingresos inferiores predomina un contingente de pequeños propietarios agrícolas que derivan ingresos relativamente apreciables de la explotación cafetalera. En cambio, El Salvador, Costa Rica, México y Panamá presentan en casi todos los casos las mayores diferencias de ingresos medios entre los distintos grupos. Un análisis más pormenorizado mostraría sin embargo diferencias significativas entre estos últimos y particularmente por lo que toca a México, país en que las diferencias no provienen tanto de una alta concentración en los tramos más altos como de una pronunciada diferenciación entre el primer y segundo 50 por ciento de la población, estratos cuyas distribuciones internas son más homogéneas que en los países restantes.

2. La distribución del ingreso por niveles y las distribuciones parciales

Cualquiera sea la forma en que se los exprese, los antecedentes anteriores se refieren en lo esencial a la distribución del ingreso por niveles. Tanto desde el ángulo informativo como de las posibilidades de interpretar adecuadamente las características distributivas que ponen de manifiesto, conviene considerar esa distribución como la resultante final de una serie de distribuciones "parciales", que se refieren principalmente a la distribución funcional del ingreso, y su distribución por sectores de actividad y por regiones. Al hacerlo así, se pone de manifiesto la distinta intensidad con que influyen en los varios países sobre la distribución del ingreso a nivel nacional factores relacionados con las diferencias de productividad e ingreso medio entre sectores de la economía, las disparidades del desarrollo de las diversas regiones de un país, y las diferencias de remuneración de los factores productivos, principalmente entre asalariados de una parte y empresarios y propietarios de otra.

a) La distribución intersectorial y dentro de cada sector

Como es lógico, las diferencias de productividad e ingreso medio entre los distintos sectores de actividad económica repercuten directamente sobre las características de la distribución del ingreso total. Cuanto mayores sean, más contribuirán al "alargamiento" de la curva de distribución, puesto que las unidades receptoras tenderán a ubicarse en tramos distintos de ingreso; además, esos efectos serán mayores si es también alto el grado de desigualdad de la distribución del ingreso dentro de cada sector.

/Gráfico 3

Gráfico 3

PORCENTAJES DE POBLACION CUYO INGRESO QUEDA COMPRENDIDO EN DETERMINADOS TRAMOS REFERIDOS AL INGRESO MEDIO

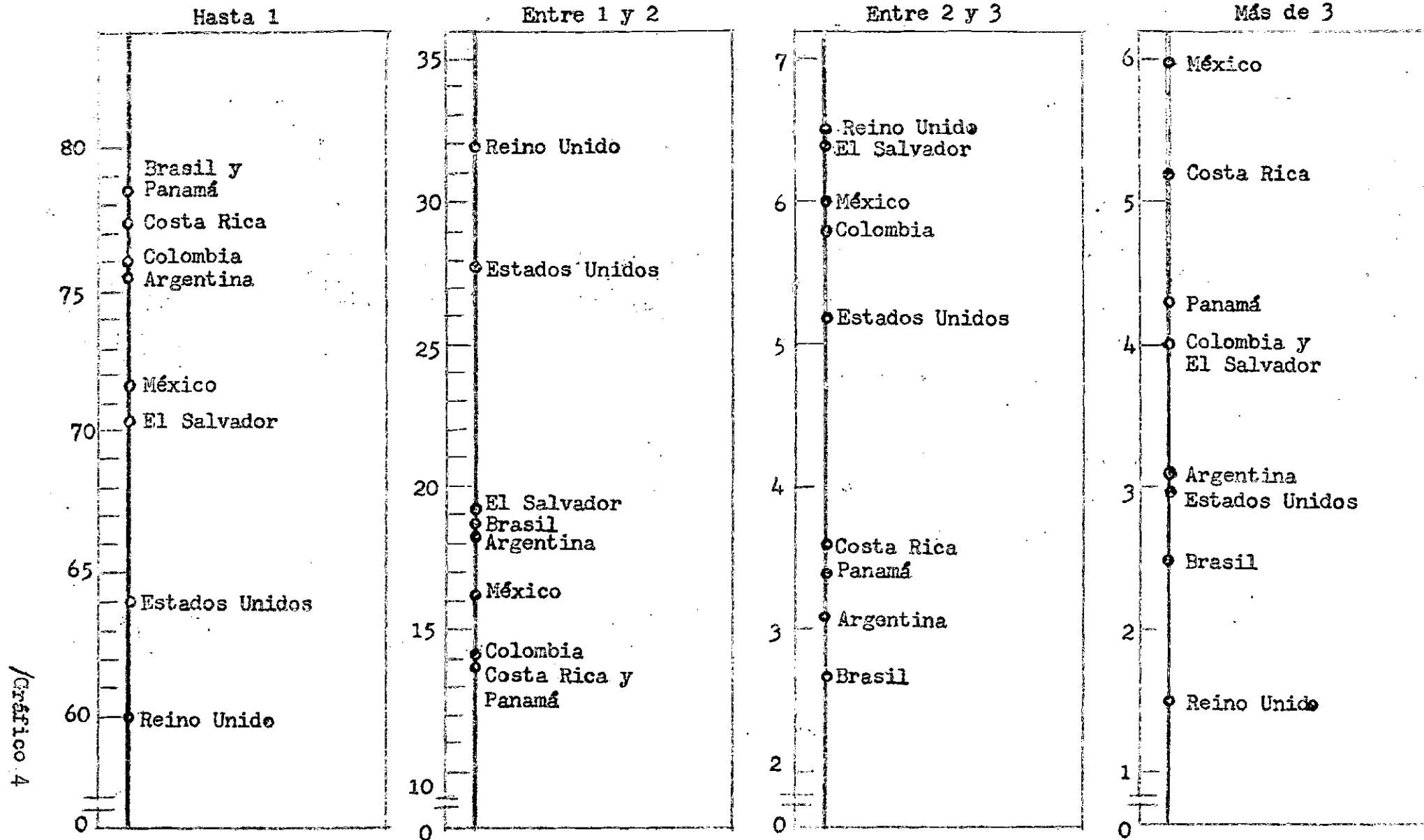
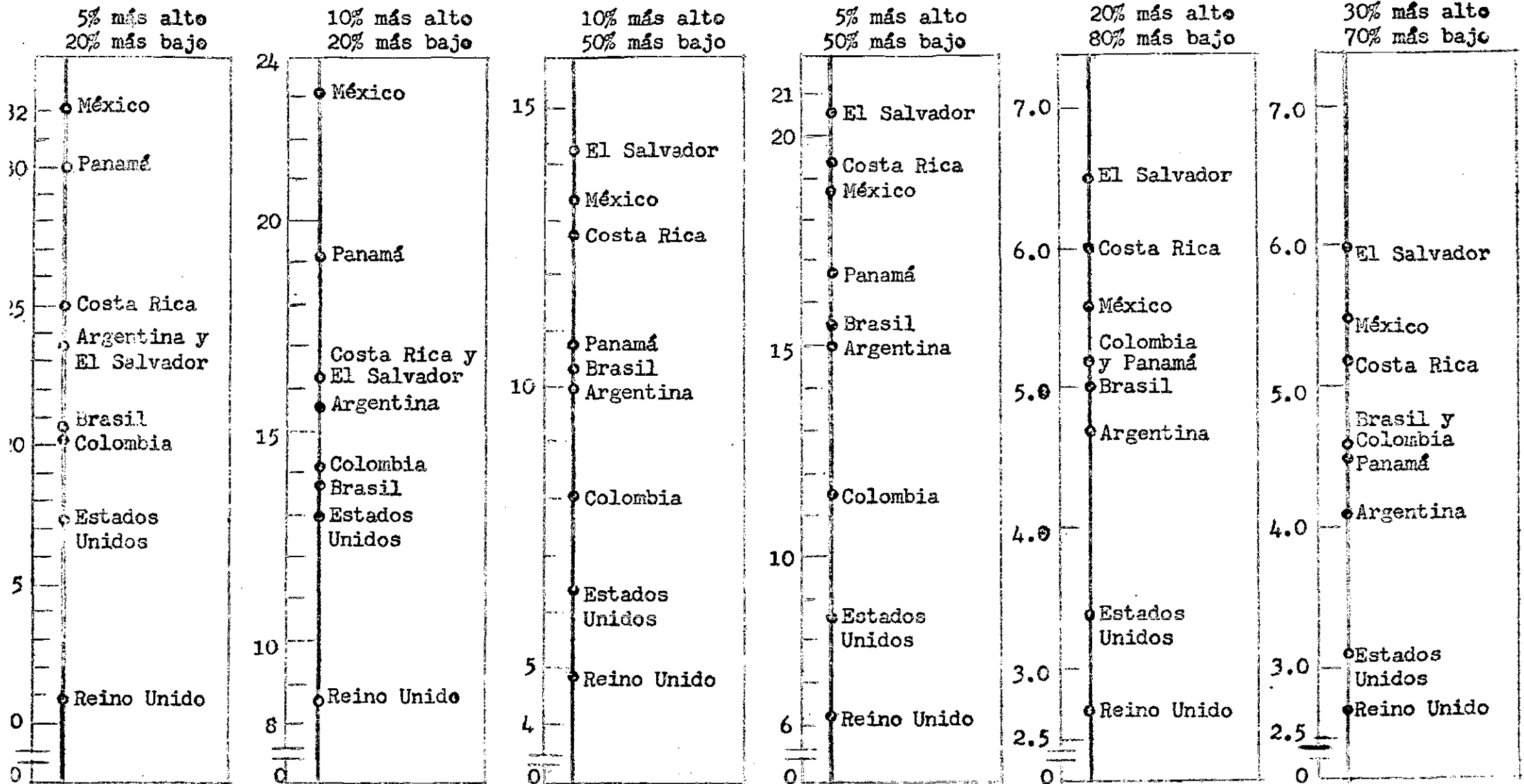


Gráfico 4

E/CN.12/770/Add.1

Gráfico 4

RELACIONES DE INGRESO MEDIO ENTRE DISTINTOS ESTRATOS DE LA POBLACION



Desde este ángulo, los tres países para los que se ha reunido mayor cantidad de información muestran diferencias muy ilustrativas.

Las características de la economía argentina son muy peculiares, puesto que la productividad relativamente alta de la agricultura conduce a diferencias de ingreso por persona ocupada muy poco marcadas entre éste y otros sectores de la economía. En 1961, a pesar de coincidir con un período de precios agrícolas relativamente bajos, los índices de ingreso medio referidos al promedio nacional fueron de 85 para el sector agropecuario, 100 para la industria manufacturera y 105 para el conjunto de los servicios. De otro lado, tampoco son pronunciadas las diferencias de las características de la distribución "interna" de esos agrupamientos sectoriales; aunque la distribución es algo más desigual en la agricultura, las diferencias son pequeñas en comparación con las que derivan de otros factores y sobre todo de la distribución del ingreso según categorías funcionales de las unidades perceptoras.

Distinto es el caso del Brasil. El producto por persona ocupada en la agricultura es allí igual a poco más de la mitad del promedio nacional y menos de un tercio del que corresponde a la industria manufacturera, a la par que es considerablemente mayor el por ciento de población que depende de la agricultura. Se explica así que en la mitad de la población constituida por las familias más pobres queda incluido el 70 por ciento de la ocupación en actividades agropecuarias y extractivas. El sector secundario, por su parte, ejerce más influencia en el 40 por ciento de las personas correspondientes a tramos intermedios de la escala distributiva en los que se ubican alrededor de los dos tercios de la ocupación total en esas actividades, principalmente asalariados. El sector terciario muestra una composición más heterogénea: influye considerablemente en la categoría de ingresos inferiores (34 por ciento de la ocupación en servicios se ubica en el 50 por ciento de las unidades perceptoras de ingresos más bajos), es importante en el tramo intermedio, y pesa también en forma decisiva en el 10 por ciento de población de ingresos superiores.

La influencia de las disparidades sectoriales de ingreso y productividad es aún mayor en el caso de México. El producto por persona ocupada en la agricultura equivale a menos de un tercio del promedio nacional y a menos de un quinto del que corresponde a los sectores no agrícolas. En ese sector se ocupa más de 42 por ciento de las familias obreras, y sólo 5.6 por ciento de las de empleados, estos últimos con una remuneración media igual a 2 a 3 veces la de

/Las primeras:

las primeras; y absorbe el 63.5 por ciento de los trabajadores por cuenta propia, que constituyen la categoría de más bajo nivel de ingreso con excepción del estrato obrero. La proporción relativamente alta de patronos-empresarios dedicados a labores agrícolas tiene significado diferente a la de otros sectores, pues incluye un alto número de pequeños propietarios; de ahí que mientras en el caso de las familias obreras el ingreso medio en la agricultura equivalga al 60 por ciento del promedio nacional obrero, en esta última categoría representa menos de un tercio del ingreso medio del grupo correspondiente.

b) La distribución regional y urbano-rural

Los efectos de las diferenciaciones regionales sobre las características de la distribución del ingreso a nivel nacional son similares a las sectoriales, y la situación de los tres países que se analizan es también marcadamente diferente a este respecto.

En la Argentina, las diferencias regionales y urbano-rurales de ingreso medio por persona son mucho menores que en la mayoría de los países latino-americanos, y aún más baja su incidencia sobre la distribución del ingreso nacional, en virtud de la mayor productividad agrícola y el alto grado de urbanización y de concentración de la población en la zona de ingresos superiores. Si bien las tres cuartas partes de los agricultores de bajos ingresos están en el Norte y la gran mayoría de los agricultores y ganaderos de altos ingresos se ubican en la región pampeana, los primeros no son numéricamente tan grandes como para llegar a pesar significativamente en la distribución del ingreso por niveles.

Desde este punto de vista, las características de la economía del Brasil ofrecen un panorama extremo opuesto. Con referencia al ingreso medio del país, los índices de ingreso por persona resultan ser de 51 para el Nordeste, 60 para las zonas Norte y Centro-Oeste, 96 para el Este y 144 para el Sur. Según las informaciones disponibles para 1960, en el Nordeste un 78.5 por ciento de la población remunerada no igualaba al promedio nacional, proporción que era de sólo 28 por ciento en el Sur. En el 50 por ciento de población de ingresos inferiores se ubica el 80.5 por ciento de la población del Nordeste y sólo 30 por ciento de la del Sur; en el 40 por ciento intermedio, en cambio, se

/ubica el

ubica en el 80.5 por ciento de la población del Nordeste y sólo 30 por ciento de la del Sur; en el 40 por ciento intermedio, en cambio, se ubica el 17.5 por ciento de la población del Nordeste, proporción que es de 39 por ciento en el caso del Centro-Oeste, 50.2 por ciento del Este y 59 por ciento del Sur; y finalmente, sólo 2.8 por ciento de la población del Nordeste tiene acceso al estrato del 10 por ciento de la población de ingresos más altos en comparación 7.8 y 11 por ciento en los casos del Este y el Sur respectivamente.

Es interesante destacar que las conclusiones sobre las características de la distribución dentro de cada región son contradictorias. Por ejemplo, la proporción de personas que igualan o superan el promedio regional representa 28 por ciento de la población total del Nordeste, 57 por ciento en el Norte y Centro-Oeste, 16.2 por ciento en el Este y 21 por ciento en el Sur. Otras indicaciones, que tampoco llevan a conclusiones definidas, provienen de las encuestas sobre ingresos y gastos familiares efectuadas en varias ciudades del país en 1962-63. Si se toma como indicador el porcentaje del ingreso que tendría que redistribuirse para tener una distribución igualitaria, los coeficientes respectivos serían de 31 por ciento en las capitales estatales y 27 por ciento en las ciudades del interior, sin correlación alguna con el nivel medio de ingresos; en el Sur, fluctuaba entre 31 por ciento (Caritiba) y 34 por ciento (Sao Paulo) en las ciudades capitales, y sólo entre 23 y 32 por ciento en el interior; en el Este, entre 32 por ciento (Rio de Janeiro) y 34.4 por ciento (Bello Horizonte); y en el Nordeste entre 31.3 por ciento (Recife) y 35 por ciento (Fortaleza). Si se atiende al número de familias que igualan al ingreso medio de la ciudad correspondiente, los resultados son igualmente variables: 33 a 35 por ciento en el Nordeste, 28 por ciento en el Norte (Belen), y en el Sur entre 23 y 42 por ciento en las capitales y entre 21 y 45 por ciento en las ciudades del interior.

A pesar de lo anterior, se advierte que en las zonas de menor ingreso del Norte y Nordeste los contrastes entre los grupos extremos son mayores, es menor la diferenciación en la parte intermedia de la curva en comparación con las cifras correspondientes a Sao Paulo y Rio de Janeiro, y mayor la relación entre el ingreso medio del estrato más alto y el promedio de las ciudades correspondientes. Pero aún así, esas características no permiten establecer relaciones significativas entre los coeficientes de desigualdad y los respectivos niveles de ingreso.

/La distribución

La distribución del ingreso en México refleja también las consecuencias de disparidades apreciables en los niveles de ingreso medio entre regiones y entre el estrato urbano y el estrato rural. Tres de las seis zonas en que se ha dividido el país a efectos de estudios de esta naturaleza absorben el 68 por ciento del ingreso personal, y tomado como referencia el ingreso medio por habitante del Distrito Federal los índices regionales resultan ser de 35 para las zonas Pacífico Sur y Centro, 54 para las del Norte y Golfo de México, y 93 para el Pacífico Norte. Desde otro ángulo, el ingreso medio familiar rural representa 43 por ciento del ingreso medio urbano; al 50 por ciento de población de menores ingresos pertenece el 68.5 por ciento de las familias rurales y sólo 35.5 por ciento de las familias urbanas, en tanto que en el estrato correspondiente al 1 por ciento de ingresos más altos esas proporciones son de 0.2 y 1.7 por ciento respectivamente. Al menos desde este punto de vista, cabría concluir que la desigualdad en la distribución del ingreso es menor en el campo que en la ciudad: la proporción de familias que accede al ingreso medio correspondiente es de 31.5 y 27.7 por ciento en uno y otro caso, fenómeno que probablemente se explica tanto por el bajo nivel del ingreso medio rural como por la menor dispersión de estratos de productividad resultante de la menor diversificación de la economía rural.

c) La distribución funcional

Sin desconocer la incidencia bien apreciable que ejercen los factores regionales y sectoriales, conforme a los antecedentes que acaban de resumirse, el factor más importante que influye en las características distributivas de la mayoría de los países es la posición ocupacional de las unidades receptoras en el sector o región respectivos.

Ese es particularmente el caso de la Argentina, precisamente por las menores diferenciaciones regionales y sectoriales que se han mencionado, donde la desigualdad es resultado más que nada de las diferencias de ingresos de asalariados y empresarios. Las familias asalariadas dominan en los tramos inferiores de la distribución y son escasas las que llegan a formar parte del 1 por ciento de población de ingresos superiores. De otra parte, no hay grandes números de personas que se hayan visto forzadas a desempeñar ocupaciones independientes sólo por no poder obtener algún empleo remunerativo, lo que explica que haya pocos empresarios de comercio y servicios en los estratos de bajos ingresos;

/en general,

en general, son pocos los independientes que se ubican en las categorías inferiores con excepción de los pequeños agricultores, y éstos son también relativamente menos numerosos que en la mayoría de los demás países. En cambio, la importancia de las personas de ocupación independiente comienza a crecer en los tramos superiores: más de dos tercios de las familias que forman parte del 10 por ciento de población de ingreso más alto derivan su ingreso de empresas individuales, y en el 1 por ciento superior el 85 por ciento de los jefes de familia tienen ocupaciones independientes. La influencia del grupo rentista es en general pequeña, pues los altos ingresos corresponden en escasa medida a bienes de propiedad que no se acompañen de la participación directa en el proceso productivo.

En el Brasil, el 50 por ciento de población de ingresos inferiores - que percibe 19.8 por ciento del ingreso total - incluye casi la totalidad de los asalariados rurales, los pequeños artesanos, las poblaciones marginales de las grandes ciudades y una proporción importante de los jubilados y pensionados. En la misma categoría figura sólo el 27 por ciento de los asalariados del sector secundario, que además tienden a ubicarse principalmente en los deciles cuarto, y quinto de la distribución por niveles. Si dentro de igual categoría se examina la composición del primer 10 por ciento de ingresos inferiores, se concluye que forman parte de ese tramo 28 por ciento de la población agropecuaria, 19.2 por ciento de la que se ubica en los servicios y 40 por ciento de las mujeres incorporadas a la población activa. Una segunda categoría socioeconómica - formada por el 30 por ciento siguiente de población, que percibe 23.9 por ciento del ingreso total - reúne una proporción importante de la fuerza de trabajo con cierta calificación: 53.5 por ciento de la ocupación en industria y construcción, 38.8 por ciento de la población activa del sector terciario y 36.2 por ciento de los jubilados. Aunque los empresarios y trabajadores por cuenta propia dominan en los tramos superiores de la distribución, son también relativamente numerosos en las dos categorías anteriores, principalmente por los pequeños productores agrícolas y el suministro de servicios independientes de baja calificación.

Este último aspecto, que constituye una diferencia importante respecto de la situación de Argentina, se aprecia con carácter más pronunciado en el caso de México. En el 50 por ciento de las familias de ingresos inferiores quedan incluidas el 62 por ciento de las familias obreras, el 53 por ciento de los trabajadores por cuenta propia (en la agricultura, la construcción, el comercio y los servicios personales), el 13 por ciento de los empleados, y el 35 por ciento de los patrones-
/empresarios, provenientes

empresarios, provenientes en su mayor parte de la agricultura y los servicios (pequeños propietarios agrícolas y familias que trabajan pequeños establecimientos de comercio minorista) En una segunda categoría constituida por el 30 por ciento de las familias con ingresos intermedios se ubican el 31 por ciento de los obreros, que perciben el 42 por ciento de los salarios totales y provienen principalmente de la minería, industria manufacturera, petróleo y electricidad; el 25 por ciento de los trabajadores independientes; el 41 por ciento de los empleados, que reciben sólo 20 por ciento de los sueldos totales y se ocupan principalmente en la agricultura y los servicios; y el 27 por ciento de los empresarios-propietarios, que perciben 15 por ciento de los ingresos provenientes de la propiedad. En los tramos superiores, dominan los patrones-empresarios, se incluye también una proporción apreciable de los trabajadores por cuenta propia y de los empleados, y sólo 6.9 por ciento de los obreros, si bien estos últimos reciben 20 por ciento de los salarios totales.

Los tres países ofrecen así características peculiares en sus respectivas curvas de distribución funcional del ingreso, pero en todos los casos queda de manifiesto la importancia de este factor en la distribución total del ingreso por niveles. Los antecedentes disponibles suministran también cierta información sobre las características de la distribución "interna" de asalariados y empresarios considerados separadamente. En general, se comprueba que la distribución es mucho menos desigual en el caso de los asalariados; en la Argentina, por ejemplo el 10 por ciento de las familias asalariadas que tienen los ingresos más altos dentro de esa categoría percibieron en 1961 un 27 por ciento del total de los sueldos y salarios, en tanto que la misma proporción de empresarios recibió el 48 por ciento de los ingresos totales de su categoría respectiva.

No obstante lo anterior, el grado de desigualdad del ingreso asalariado es también relativamente grande. Aunque en buena medida ello suele originarse en las remuneraciones mucho más bajas de los asalariados agrícolas, los antecedentes disponibles para el Brasil llevarían a concluir que esa desigualdad no tiende a atenuarse a medida que aumenta el salario medio, como lo sugiere la comparación de las distribuciones del ingreso asalariado en el Este y en el Nordeste. En el mismo país se observan además importantes variaciones regionales en los niveles relativos de remuneración de asalariados y empresarios en el sector industrial, pues la participación del trabajo asalariado en el valor agregado de ese sector

/fue del

fue del orden de 20 por ciento en el Este y el Sur, y varió entre 14.5 y 18 por ciento en las otras regiones. En México, a la par que se comprueban también márgenes de variación mucho mayores en la distribución del ingreso no asalariado que del asalariado se observa que en ambos casos el grado de desigualdad ha tendido a acentuarse; en el último, por el creciente distanciamiento entre los asalariados agrícolas y urbanos, entre la mano de obra calificada y los obreros sin calificación, entre los que trabajan en actividades relativamente tradicionales y los que lo hacen en ramas o empresas más modernas; en el de los empresarios, por un distanciamiento igualmente creciente entre pequeños y grandes productores agrícolas, entre artesanos o pequeños industriales y grandes empresas manufactureras, entre los trabajadores por cuenta propia de las zonas urbanas y los grandes establecimientos que se ocupan de la previsión de servicios similares, incluido el comercio.

3. La distribución del ingreso monetario y el ingreso real

Antes de analizar en un contexto más general el significado de los antecedentes que se han recogido en las secciones anteriores, conviene complementarlos con otros indicadores que ilustran la medida en que determinados factores modifican la distribución del ingreso monetario y llevan en definitiva a una distribución algo diferente del bienestar real de los distintos sectores de la población.

En ese sentido, tiene cierta importancia una primera distinción entre la distribución del ingreso personal y del ingreso familiar, es decir, según se considere a la persona remunerada o al grupo familiar como unidad perceptora de ingresos. Aun en el caso de la Argentina, en que son relativamente altos los niveles absolutos del ingreso de los estratos menos favorecidos y relativamente menor del grado de desigualdad de la distribución del ingreso, la familia sirve como medio parcial de protección de las personas de bajos ingresos, ya que en esa categoría el hecho de que trabaje más de un miembro del grupo familiar es mucho más frecuente que lo que sucede en niveles de ingreso más altos. En el mismo país, sólo 1 por ciento de las familias tienen ingresos de menos de 500 dólares, en tanto que el 13 por ciento de los ingresos individuales no llegan a esa cifra; pero la mayoría de estos últimos no son jefes de familia, o si lo son, otro miembro de la familia tiene ingresos complementarios.

El mismo fenómeno, y probablemente en forma más marcada, ocurre en México. Mientras el producto por persona ocupada en la agricultura es igual a sólo un tercio del promedio nacional, si se lo toma por familia se aproxima a los dos tercios, diferencia que sólo en parte puede atribuirse a que la información no proceda de fuentes estadísticas homogéneas, y que por lo tanto es principalmente un reflejo de que en ese sector el ingreso medio familiar incluye ingresos secundarios percibidos por otros miembros de la familia en medida relativamente mayor que en otras actividades. Desde otro ángulo, la ocupación agropecuaria representa 53 por ciento de la población activa total y sólo 43 por ciento en términos de familias, lo que indica también que es considerablemente mayor el número de dependientes de la familia agrícola que se incorpora a la fuerza de trabajo.

/Otra suerte

Otra suerte de consideraciones también relevantes a los fines de apreciar las diferencias entre la distribución del ingreso real y el ingreso monetario pueden apoyarse con cierta precisión para el caso de la Argentina. Por lo menos hasta 1961, la política tributaria no tuvo una influencia muy marcada, pues el único gravamen progresivo - el impuesto sobre el ingreso personal - representaba sólo 10 por ciento de las recaudaciones totales; el sistema tributario no mostraba tendencias a acentuar su progresividad y en cambio aumentaba relativamente la evasión. Mayor parecía ser la influencia de los gastos públicos, al beneficiar más a los sectores de menores ingresos, particularmente los de educación y salud; por su parte, los subsidios - que eran cuantiosos - beneficiaban a todos los grupos económico-sociales aproximadamente en relación con sus respectivos ingresos monetarios. De paso, cabe anotar que en el Brasil la política tributaria ejerce un efecto indirecto, al atenuar en alguna medida las diferencias regionales de ingreso ya que su incidencia es relativamente mayor en las zonas de ingreso más alto; pero al mismo tiempo, en las regiones de menor desarrollo es más alta la incidencia de los impuestos indirectos que en general limitan la influencia redistributiva de la política fiscal.

La estructura de los precios internos es otro factor que sobre todo en la Argentina ha favorecido a los grupos de menores ingresos, con efectos redistributivos apreciables aunque decrecientes en los últimos años. En 1962, los precios relativos de los alimentos - que absorben más de la mitad del gasto total de los sectores de menores ingresos - fueron más bajos que en cualquier otro país latinoamericano con excepción del Brasil, y también lo fueron otros rubros de importancia para ese estrato excepto las drogas y medicinas; en cambio, eran relativamente caros los bienes de consumo que atienden a la demanda de los estratos de altos ingresos, diferencia que se acentúa si se consideran los bienes de inversión. Tomados los resultados de las encuestas sobre precios, refiriendo éstos al promedio latinoamericano y considerada la composición del consumo correspondientes a distintos sectores de la población, se concluye que el índice de precios relativos del conjunto de los bienes que caracterizan su patrón de consumo habría sido de 90 para el 35 por ciento de la población de ingresos inferiores, y de 105 para dos categorías de población que representan algo menos de 10 por ciento del total en los tramos superiores de la escala. De ese modo, cabría concluir que la estructura de precios (siempre en comparación con el conjunto de América Latina) tiene /el efecto

el efecto de reducir en 3 por ciento la participación en el ingreso total del 10 por ciento de población de ingresos más altos, y de aumentar en 2 por ciento la participación de los estratos inferiores. Las diferencias serían más acentuadas si se consideraran también los bienes de inversión, pero aún sin hacerlo el efecto redistributivo de la estructura de precios resulta ser mayor que el de la política fiscal.

En suma, cabe estimar que en el caso de Argentina la influencia combinada de la política fiscal y de los precios relativos involucra una disminución de 5 por ciento en la participación del décimo decil superior en la distribución del ingreso monetario, en beneficio del 50 por ciento más pobre de la población.

Aunque el tema volverá a tocarse en otro contexto en páginas posteriores, sería apropiado que al tratar del ingreso real se tuvieran también en cuenta las diferencias en los márgenes de ahorro de los distintos estratos, que pueden involucrar relaciones distintas entre niveles de ingreso y niveles de consumo. Las encuestas disponibles para la Argentina muestran que el 50 por ciento de población de ingresos inferiores percibió un 27.9 por ciento del ingreso total y representó un 34.4 por ciento en términos de los gastos de consumo. En un estrato intermedio, que comprende 40 por ciento de la población, las participaciones fueron prácticamente iguales en términos de ingreso y de consumo, y mayor la primera que la última en los estratos de ingresos más altos (27.8 y 20.5 por ciento respectivamente para el 8.6 por ciento de la población que se ubica en la parte superior de la escala). En otras palabras, según la distribución del consumo - que de hecho incluye algunos de los conceptos mencionados en párrafos anteriores - puede estimarse que el 10 por ciento superior reduce su participación en 7 por ciento, en beneficio de la mitad de la población de ingresos más bajos.

Cabe insistir en que estas apreciaciones tienen un carácter meramente ilustrativo, y que algunos de esos conceptos sólo tienen significado al compararlos con otras situaciones, como ocurre en particular con la estructura de precios relativos. De otra parte, estos factores que en parte compensan la desigualdad de la distribución del ingreso monetario tienen una incidencia probablemente mayor en la Argentina que en cualquier otro país latinoamericano, y aún allí hay indicaciones indirectas de que sus efectos no han tendido a aumentar y hasta es posible que hayan disminuido.

4. Los cambios en la distribución del ingreso y las tendencias económicas.

Desde el ángulo económico - y probablemente mucho más desde el ángulo social - las tendencias de cambio que se perciben en los módulos distributivos durante períodos suficientemente largos resultan ser tanto o más importantes que las características de la distribución en un año determinado. Conviene pues, antes de esbozar unas cuantas hipótesis explicativas, recoger algunas de las pocas informaciones disponibles al respecto, y vincularlas a las modificaciones que han tenido entretanto las estructuras de las economías respectivas y a las orientaciones de la política económica que se relacionan más directamente con este problema.

En la Argentina, tuvo lugar en los años anteriores a 1953 un proceso significativo de redistribución progresiva del ingreso. De los tres años para los que se dispone de información más detallada, fue precisamente ése el año en que fue menor la desigualdad, en tanto que fue mucho mayor en 1959, y 1961 mostró una posición intermedia entre aquéllos. La proporción del ingreso percibida por el 10 por ciento de la población de ingresos superiores fue de 37 por ciento en 1953 y de 42 por ciento en 1959, y ese cambio favoreció casi exclusivamente al 5 por ciento de perceptores de ingresos más altos. En 1961, coincidente con un período de precios agropecuarios relativamente bajos, es menor esa participación de los tramos superiores pero sin descender hasta niveles comparables a los de 1953.

En México en el período más extenso comprendido entre los años 1940 y 1964 se registraron cambios de distinta intensidad que en definitiva significaron que las familias que se ubican en los tramos más altos de ingreso disminuyeron su participación en el ingreso total, y en medida bastante apreciable si se considera al 1 por ciento de los perceptores del nivel superior; pero también perdieron participación relativa las familias de los tramos inferiores, y hasta hay indicaciones que permiten suponer que la pérdida fue no sólo relativa sino también absoluta para el 20 por ciento de las familias de ingresos más bajos. Esas pérdidas de participación relativa de los dos grupos extremos beneficiaron a las categorías intermedias, y una fracción creciente de las familias alcanzó ingresos iguales por lo menos al promedio del país; ello supone en cierto sentido un mejoramiento en la distribución total, pero derivado no sólo de la

/menor participación

menor participación de los perceptores de niveles de ingresos más altos, sino también del empobrecimiento relativo de los estratos menos favorecidos.

En el Brasil, como se verá en párrafos siguientes, ha habido cambios en direcciones contradictorias, cuyos resultados finales son difíciles de evaluar con exactitud pero que en lo esencial no parecen configurar una tendencia definida hacia la atenuación del grado de desigualdad de la distribución del ingreso.

Esos antecedentes, sumados a las conclusiones que insinúa la comparación de los módulos distributivos entre distintos países de la región, sugieren cierta constancia en la desigualdad a pesar de cambios en las estructuras de las economías y de medidas de política a los que en principio cabría atribuir efectos de creciente progresividad en la distribución.

a) Algunos cambios significativos en la estructura de la economía

En general, los cambios en la estructura de la economía repercuten sobre la distribución del ingreso en dos sentidos: de una parte, en la medida que disminuye la importancia relativa de la agricultura en el conjunto del producto tenderá a hacerse relativamente menos importante la proporción de población activa que se ocupa en la actividad de menor productividad y de la que una proporción más alta se ubica en los tramos inferiores de la distribución; en segundo lugar, cambia el peso relativo de la distribución "interna" del ingreso sectorial en la configuración de la distribución total, factor que también podría asociarse a cambios progresivos cuanto menos importante sea el sector agrícola. Con mayor o menor intensidad, ese proceso se ha dado en todos los países latinoamericanos, de manera que si no se ha atenuado sensiblemente el grado de desigualdad habría que identificar otros factores estructurales de efectos contradictorios, o buscar la explicación en factores institucionales o de otra naturaleza.

En la Argentina el proceso de declinación de la importancia relativa de la agricultura ha sido más o menos continuo: el producto agropecuario representaba 23 por ciento del producto total a fines de la segunda guerra, disminuyó a 20 por ciento en 1953 y a 16 por ciento en 1961. Su influencia sobre la distribución pudo, sin embargo, no ser grande, en vista de que como se ha dicho las diferencias de productividad respecto de otros sectores de la economía no son muy pronunciadas; pero hay que tener en cuenta también que la distribución interna del ingreso agrícola es más desigual que la de otras actividades. Con referencia particular a los cambios ocurridos entre 1953 y 1959, es preciso considerar el hecho muy

/significativo - de

significativo - de efectos adversos desde el punto de vista de la distribución - de que se alteraron en medida importante los precios relativos, en beneficio de la agricultura y en desmedro de la industria manufacturera; en cambio, entre 1959 y 1961 ocurrió el fenómeno inverso, lo que explica que la participación del sector agropecuario en el total del ingreso personal haya bajado de 21.4 sólo 14.5 por ciento.

En el caso de Brasil, resulta muy ilustrativo examinar los cambios en la estructura de la economía desde el ángulo de la distribución regional del ingreso, pues la disparidad del crecimiento económico de las varias regiones ha sido factor que ha pesado hacia una mayor regresividad, neutralizando otras influencias positivas. En efecto, no obstante los esfuerzos deliberados por dar más impulso al crecimiento de las zonas rezagadas las etapas históricas de desarrollo de los sistemas productivos regionales parecen haber tendido a distanciarse.

En el conjunto de la economía de ese país, la participación del sector secundario en el total del producto aumentó desde 16.7 por ciento en 1940 a 24.1 por ciento en 1950 y 32.3 por ciento en 1960; y su representación en el empleo total lo hizo desde 12.9 a 16.9 y 17.4 por ciento en los años correspondientes. Entre los dos años extremos, la importancia relativa del sector primario disminuyó desde 37.1 a 28.5 por ciento en término del producto y de 66.7 a 54.1 por ciento en términos de la ocupación. También disminuyó la participación en el producto del sector terciario, desde 46.2 a 36.9 por ciento, pero aumentó su participación en la ocupación, de 20.4 a 28.5 por ciento. Este último fenómeno - reflejo del debilitamiento de la capacidad ocupacional de las actividades dinámicas del sector secundario y la evolución más lenta de la tecnología en los servicios - es muy importante desde varios puntos de vista y sobre todo desde el ángulo de sus consecuencias sobre las características de la distribución del ingreso. En efecto, la ponderación decreciente de la agricultura ha debido significar una disminución relativa de la incidencia de los estratos de ingresos inferiores y contribuido por lo tanto, a mejorar la distribución; e iguales efectos cabe atribuir a la expansión más rápida del sector secundario y sobre todo la industria manufacturera, con ciertas reservas que se expondrán en seguida. En cambio, el aumento de la ocupación en los servicios a ritmos superiores a los del crecimiento del producto de ese sector envuelve una productividad decreciente, a la que cabe asociar el surgimiento de grupos cada vez más amplios de "marginalidad urbana"

/y en

y en consecuencia el deterioro en la posición de ciertos estratos de población que han presionado hacia el empeoramiento de la distribución.

El desarrollo industrial contribuyó sin duda, a fortalecer la participación de los grupos que se ubican en los tramos intermedios, aunque tal vez acrecentó también los ingresos de los tramos superiores. Además, a su expansión contribuyeron en mayor medida las industrias dinámicas que las vegetativas, con consecuencias directas sobre la capacidad ocupacional de la industria, como lo demuestra el hecho de que su participación en el empleo total aumentó de 7.7 por ciento en 1940 a 9.4 por ciento en 1950 y disminuyó a 9.1 por ciento en 1960. Con ello, se debilitó el poder de negociación de los trabajadores, sobre todo en el último decenio, hasta el punto de que disminuyó la participación de los asalariados en el producto industrial: desde 22 por ciento en 1950 a 20 por ciento en 1960 en el caso de las industrias vegetativas y desde 26.9 a 19.6 por ciento en el de las dinámicas. Entre 1940 y 1959, aunque se mantuvo el salario medio real, su participación en el ingreso industrial bajó de 23.2 a 18.8 por ciento; y en el período más corto comprendido entre 1955 y 1962 la productividad aumentó a un ritmo promedio de 6.1 por ciento anual, en tanto que el salario real lo hizo en 1.9 por ciento por año. De otra parte, influye también la alta ponderación de empresas pequeñas con bajos salarios y la creciente concentración del producto industrial en un número relativamente pequeño de empresas grandes donde es más alta la participación en los empresarios-propietarios (en San Pablo en 1959 el 4.7 por ciento de los establecimientos generó el 84.5 por ciento del ingreso total de esa categoría socio-económica).

Como se dijo, esas tendencias globales han tenido expresiones regionales apreciables que a su vez han influido sobre las características de la distribución. Entre 1950 y 1960, el crecimiento del producto global fue de 5.8 por ciento por año, en tanto que las tasas regionales fueron de 6.4 por ciento para el Sur, 7.8 para el Centro-Oeste, 5 para el Este, 5.1 para el Nordeste y 5.6 por ciento para el Norte. A consecuencia de ello, aumentó la participación relativa del Sur (48.2 a 50.5 por ciento) y del Centro-Oeste, no cambió la del Norte y disminuyó la del Este y Nordeste, si bien en este último caso los efectos se vieron atenuados por un crecimiento demográfico menor. Pero aún más significativo que lo anterior es el hecho de que en esa década las economías del Norte y del Nordeste registraron una importancia creciente del sector agropecuario (24.5 a 30.0)

/y de

41.5 a 46.4 por ciento de los respectivos productos regionales) y un retroceso en la participación de la industria (de 26.7 a 23 y de 13.3 a 10.9 por ciento en uno y otro caso); en cambio, se acentuó la concentración industrial en el Este y el Sur, donde se generó el 91.3 por ciento del total del producto industrial en 1960 en comparación con 88.8 por ciento en 1950. Además, el aumento del producto agrícola en aquellas zonas es atribuible a una extensión de la frontera agrícola y un aumento más que proporcional de la ocupación, y no a mejoramientos de productividad que hubieran acercado sus niveles de ingreso medio a los de las otras regiones.

Lo anterior significa en definitiva un debilitamiento mayor precisamente de las zonas de ingreso más bajo y de las que provienen los mayores contingentes de población que se ubican en los tramos inferiores de la distribución del ingreso a nivel nacional. En cambio, el deterioro de la productividad media de los servicios afectó más a las zonas de ingreso más alto, y sus efectos sobre la distribución total se hicieron sentir por lo tanto, a través de un aumento en el grado de desigualdad de las distribuciones del ingreso interno de esas regiones.

También han sido muy importantes los cambios estructurales experimentados por la economía de México, en el contexto de un ritmo de crecimiento global suficientemente rápido como para que entre 1940 y 1964 más que duplicara el nivel de ingreso por habitante. En el mismo período, la población urbana llegó a representar más de la mitad de la población total, frente a una proporción de sólo un tercio en su inicio; la proporción del producto generado en el sector agropecuario disminuyó desde casi 23 a 17.5 por ciento, y la proporción de empleo en el mismo sector lo hizo desde 64.7 a 52.3 por ciento; por su parte, la actividad manufacturera aumentó su contribución al producto total desde 17.7 a 24.9 por ciento, y a la absorción de mano de obra desde 8.9 a 14.6 por ciento.

Apreciar adecuadamente la influencia de esos cambios en las características distributivas requiere tener en cuenta otros factores que los acompañaron. Por ejemplo, la continuación y extensión del proceso de reforma agraria se tradujo en nuevas modificaciones del carácter de la población agrícola, transformando mayores contingentes de asalariados en pequeños propietarios o ejidatarios, cuyo mejoramiento en la posición de ingresos fue acompañado probablemente por un desmejoramiento relativo de los que quedaron como campesinos sin tierras. De otra parte, el mejor uso de los recursos internos y condiciones propicias de la demanda exterior favorecieron una rápida expansión de exportaciones agropecuarias en

/explotaciones con

explotaciones con altos niveles de capitalización y eficiencia, en tanto que se rezagó la absorción de progreso técnico en el resto del sector, lo que motivó una creciente diferenciación entre una agricultura moderna, orientada principalmente a la exportación, y una agricultura tradicional de consumo interno. En la industria manufacturera, las ramas que exhibieron mayor dinamismo coincidieron con aquellas en que es mayor la intensidad de capital y relativamente menor el volumen de empleo, en tanto que la participación principal en la ocupación continuó recayendo en las ramas de menor productividad e ingreso por persona ocupada. Como en el Brasil, la expansión manufacturera contribuyó también a acentuar las disparidades en los niveles del ingreso por regiones. En el mismo sector, la persistencia de desocupación y subempleo a nivel nacional presionó muy probablemente sobre los niveles de salarios, como lo sugiere el hecho de que la proporción del ingreso nacional constituida por los sueldos y salarios industriales bajó de 6.9 a 6.4 por ciento entre 1940 y 1950, en tanto que dicha proporción subió de 9.1 a 11.5 por ciento en el caso del ingreso de los empresarios propietarios, lo que habría significado un aumento en la desigualdad de la distribución del ingreso industrial; en sentido contrario, el aumento del empleo industrial en términos absolutos favoreció la ampliación de una categoría socio-económica intermedia formada por obreros calificados y técnicos cuya remuneración los ubica en tramos relativamente altos de la distribución del ingreso nacional por niveles. Por último, buena parte del crecimiento de la población urbana en edad activa fue absorbido por servicios diversos, a niveles decrecientes de productividad, lo que debilitó la posición relativa de núcleos de población numéricamente importantes, a la par que las propias exigencias del desarrollo fueron valorizando más las funciones profesionales y favoreciendo el ascenso relativo de los grupos correspondientes. En el comercio, una parte de la expansión tendió a concentrarse en empresas de gran tamaño, en desmedro de la posición relativa del pequeño comercio y los trabajadores por cuenta propia dedicados a esa actividad.

/b) Algunos

b) Algunos efectos de la política económica

A esos efectos contradictorios de los cambios en la estructura de la economía - que acaso pudieran caracterizarse como progresivos desde el lado de la distribución del ingreso entre sectores y como regresivos del lado de la distribución del ingreso dentro de cada sector - se suma la influencia directa o indirecta de algunas medidas de política económica.

La influencia de estas últimas es probablemente más notoria en el caso de la Argentina, precisamente porque pesan menos sobre los módulos distributivos, en virtud de las características peculiares de su economía, los factores de carácter estructural. Han tenido además un carácter discontinuo, favoreciendo un menor grado de desigualdad en determinados períodos y acentuándola en otros, en los que vinieron a neutralizar la incidencia positiva de otros factores. Conviene asimismo tener en cuenta que la presencia de presiones inflacionarias ha significado que la política económica difícilmente podía ser más o menos neutral desde el punto de vista de la distribución del ingreso, puesto que significaban que las posiciones relativas de los distintos sectores económico-sociales se modificaban continuamente, y sólo podían mantenerse a más largo plazo mediante otros cambios también continuos.

Antes de 1953, hubo medidas encaminadas directamente a mejorar los ingresos de los asalariados, y durante los últimos años del decenio de los 40 se elevó considerablemente la participación de los sueldos y salarios; al mismo tiempo, se mantuvieron bajos los precios de los productos agropecuarios y por lo tanto las utilidades del sector, y se utilizaron controles cambiarios y de precios para impedir que contrarrestaran las alzas de salarios. Con posterioridad, otras medidas que tuvieron efectos contrarios y volvieron a acentuar la desigualdad, obedecieron en parte a presiones de los grupos interesados, pero en su mayor parte fueron disposiciones destinadas a resolver otros problemas y que tuvieron consecuencias más bien incidentales sobre la distribución del ingreso. En la década del 50 y primeros años del 60, las medidas se concentraron en el desequilibrio externo y las presiones inflacionarias; lo primero llevó a fomentar las exportaciones fijando precios más altos para el sector agrícola, y las segundas se combatieron con métodos convencionales tratando de eliminar el déficit fiscal y restringiendo créditos y salarios.

/En el

En el Brasil, desde fines de los años 40 y hasta 1960 muchas de las medidas de política económica tendieron en lo esencial a ofrecer incentivos a una mayor canalización de recursos hacia sectores "estratégicos" para el desarrollo. Ello involucró estímulos y concesiones a la inversión privada de distinta naturaleza: se amplió el acceso al crédito interno y externo, a menudo con bajos tipos de interés y períodos de amortización relativamente largos, que en condiciones de inflación equivalían a una subvención indirecta y fortalecían la posición de los empresarios-propietarios; se concedieron tipos de cambio preferenciales a importadores de ciertos bienes esenciales y a inversionistas extranjeros para remesa de utilidades y amortizaciones de las inversiones directas; se ofrecieron divisas subvencionadas a determinadas ramas industriales para la importación de insumos y partes; y se acordaron otras formas de subsidios a las empresas. De hecho, el abaratamiento del costo de la inversión mientras los precios se fijaban libremente en un mercado interno protegido, contribuyó a elevar la productividad del capital y favorecer la posición de los empresarios en el reparto del ingreso. Como en Argentina, el sistema fiscal en su conjunto parece haber tenido escaso efecto redistributivo, por el predominio de la tributación indirecta, de carácter generalmente no discriminatorio y con amplias posibilidades de traslación al consumidor final. Su proporción en el total de las recaudaciones tributarias aumentó desde 66.6 por ciento en 1950 a 72.8 por ciento en 1960; en la tributación directa, 23.7 por ciento provino en ese último año de impuestos al trabajo, y esa proporción llegaría a más de 60 por ciento si se incluyeran las contribuciones de seguridad social. Esas y otras características del régimen tributario, unidas al margen de evasión mayor en las categorías de ingresos menos visibles que la remuneración del trabajo, explican la rápida progresividad de los impuestos en los tramos de renta que en 1962 quedaban comprendidos entre 250.000 y 1.200.000 cruzeiros y el debilitamiento de su tasa en estratos más altos. En el mismo año, las encuestas efectuadas en diversas ciudades pusieron de manifiesto efectos más bien regresivos del impuesto a la renta y las contribuciones a la previsión social; en las capitales estatales, las categorías intermedias (250.000 a 800.000 cruzeiros) experimentan un retroceso en la escala del ingreso disponible, en tanto que se refuerza la posición de los estratos de ingreso más alto, y un fenómeno similar se observa también en las ciudades del interior.

/En cuanto

En cuanto a la política de remuneraciones, la necesidad de adecuar los reajustes de sueldos y salarios a los objetivos de contención de las presiones inflacionarias llevó a que por lo menos en determinados periodos la remuneración del trabajo no participaba plenamente de los aumentos del ingreso real. En cambio, las disposiciones sobre salarios mínimos estaban llamadas a proteger a los grupos que se ubican en los tramos inferiores de la distribución del ingreso asalariado; pero probablemente no llegó a adquirir suficiente extensión su aplicación efectiva. En 1960, aún el límite superior de ingresos del 50 por ciento de la población de ingresos menores quedaba por debajo de los montos contemplados en las leyes vigentes sobre salarios mínimos urbanos, y el ingreso medio del primer 10 por ciento de población equivalía a sólo un cuarto del ingreso medio nacional y a 40 por ciento del salario mínimo legal más bajo vigente para el Nordeste.

En México, la acción pública en parte reforzó y en parte contrarrestó los efectos hacia una mayor igualdad en la distribución provenientes de determinados cambios estructurales. Las inversiones públicas en la infraestructura agrícola (obras de riego, vías de acceso) favorecieron en mayor medida al estrato más moderno de la agricultura; las disposiciones de fomento industrial favorecieron la acumulación de utilidades y el mantenimiento de tasas relativamente altas de expansión en el nuevo núcleo de empresas modernas; y la participación directa del gobierno en la provisión de determinados servicios y en la instalación y ampliación de empresas públicas, favoreció el ascenso en la escala de ingresos de un número creciente de profesionales y personal técnico. De otra parte, tuvieron efectos progresivos las disposiciones sobre salarios mínimos, la extensión de los esquemas de seguridad social, la creciente provisión de servicios de educación y salud pública, y los programas oficiales de vivienda, así como los cambios en el régimen tributario y la política de ingresos públicos.

En años recientes se hizo evidente la incorporación a la política económica de objetivos explícitos de redistribución del ingreso. La prioridad otorgada antes a la inversión pública directamente productiva fué modificada con el propósito de superar el rezago relativo en la provisión de servicios sociales; la política de salarios se reorientó con fines redistributivos; y las reformas tributarias significaron reforzar considerablemente su incidencia en los tramos superiores de la escala de ingresos. Esos objetivos se reflejan en el contenido

/del Plan

del Plan de Acción Inmediata adoptado para orientar la asignación de los recursos públicos y privados en el período 1962-64. La proporción de la inversión pública total destinada a servicios sociales, que en la década de los 40 había representado poco más de 13 por ciento y casi 19 por ciento en los años 1959-61, llegó a 23.4 por ciento en el período 1962-64. Al mismo tiempo, se acentuó el esfuerzo para acrecentar la contribución de los ingresos provenientes de la propiedad al financiamiento de los gastos públicos, a cuyos efectos se introdujo por primera vez el impuesto sobre ingresos acumulados, un impuesto sobre ingresos provenientes de intereses de valores y obligaciones de renta fija y variables y el impuesto a las ganancias de capital en caso de transferencia. Los resultados se aprecian en la contribución creciente de los impuestos a la renta a los ingresos ordinarios federales: 18.9 por ciento en 1960, 40.7 por ciento en 1963 y 44.6 por ciento en 1964; además, la carga fiscal sobre los ingresos de la propiedad llegó a representar 30.1 por ciento en 1963, en comparación con alrededor de 14 por ciento proveniente de la tributación aplicada sobre sueldos y salarios.

Por último, las disposiciones legales sobre reajustes contemplaron aumentos superiores a los del índice del costo de la vida, lo que permitió a determinados grupos asalariados recuperar con creces las pérdidas de ingreso real que habían experimentado en períodos anteriores. Esto es particularmente importante si se tiene en cuenta que en 1960 el ingreso medio del 20 por ciento de las familias que se ubicaba en el tramo inferior de la distribución quedaba muy por debajo del que habrían recibido como asalariados permanentes bajo condiciones de aplicación efectiva de las disposiciones legales vigentes sobre remuneraciones mínimas.

II. Algunas hipótesis explicativas

En definitiva, los antecedentes que se ha procurado reunir ponen de manifiesto que de la comparación entre distintos países de la región difícilmente pudiera deducirse una relación más o menos estrecha entre el grado de desigualdad en la distribución del ingreso y el grado correspondiente de desarrollo, ya se lo mida por los niveles de ingreso por habitante o por determinadas características estructurales de la economía. Queda igualmente en claro que en la evolución económica de varios países no se disciernen tendencias definidas de mejoramiento en los patrones de distribución, aún en condiciones de ritmos de desarrollo relativamente rápidos y de influencias activas de la política económica. /Se requeriría

Se requeriría profundizar más en el conocimiento y análisis de las situaciones concretas para explicarse cabalmente esos hechos. Parece conveniente, sin embargo, adelantar al menos algunas hipótesis preliminares acerca de los factores que pueden estar motivando esa situación aparentemente paradójica.

1. La heterogeneidad de las economías latinoamericanas

Probablemente uno de esos factores sea la presencia, permanencia y hasta acentuación en el proceso del desarrollo latinoamericano de lo que se ha llamado la "heterogeneidad estructural" de las economías (y la sociedad) latinoamericanas, esto es, la convivencia a nivel regional y nacional de sistemas o modalidades que corresponden a etapas muy diferentes de desarrollo. Se trata de una realidad más general y compleja que la del "dualismo", fenómeno que ha merecido muchas reflexiones y que tiene que ver especialmente con la típica estructura de una economía de "enclave", en la cual sobresalen un "foco" exportador "modernizado" y un "hinterland" relativa o absolutamente separado y ajeno del núcleo dinámico.

El cuadro de los sistemas latinoamericanos es ciertamente más complejo. En casi todos los países (y por lo tanto en el conjunto) podrían distinguirse tres grandes compartimientos: el "moderno", el "intermediario" y el "primitivo", diferenciados esencialmente por sus niveles de productividad y, más al fondo, por lo que determina esos niveles, esto es, el grado de absorción del progreso técnico y el esquema de relaciones sociales predominantes. Lo que conviene tener presente, en contraste con el enfoque "dualista", es que cada una de esas áreas económicas tiene un componente "multi-sectorial"; en otras palabras, el área "moderna" incluye fracciones de la actividad industrial, de la de servicios y también la primaria, al igual que núcleos que miran al mercado externo o al exterior, y en todos esos sectores subsisten también estratos tecnológicos "primitivos".

No es posible adelantar en esta oportunidad en el análisis de las múltiples cuestiones que plantea ese enfoque. Lo que interesa es apreciar algunas de las principales relaciones que se disciernen entre dicha "heterogeneidad estructural" y la distribución del ingreso.

Un aspecto que destaca en ese sentido es la representación del llamado sector "primitivo". Aunque los antecedentes estadísticos disponibles no llevan a

/conclusiones muy

conclusiones muy definidas en cuanto a que el esquema de repartición funcional o social sea más desigual en esa área que en otras, cabe suponer en principio que el perfil de la distribución personal tenderá a ser más regresivo cuanto mayor sea el contingente ocupado en actividades de muy baja productividad donde, además, generalmente se dan circunstancias sociales más desfavorables para la retribución de la fuerza de trabajo.

A la inversa, podría sustentarse la hipótesis de que la reducción del sector "primitivo", sobre todo si va acompañada de un desplazamiento significativo de población activa hacia el "moderno" y de un aumento apreciable de la representación económica de éste último, envolvería cambios propicios para establecer un esquema más igualitario de reparto del ingreso personal. En otras palabras, y atendiendo al enfoque más convencional de la estructura sectorial, una primera hipótesis que cabría sustentar es la de que el esquema de distribución tiende a señalar un mayor grado de desigualdad en la medida que es más alta la representación del sector primario, sobre todo desde el ángulo de la cuota de población que retiene. A contrario sensu, el patrón tendería a ser más equitativo cuanto mayor sea la participación de los otros sectores.

Sin embargo, ese supuesto constituye apenas una primera aproximación que exige numerosas calificaciones y reservas. Es precisamente en este sentido que cabe tener en cuenta la "heterogeneidad sectorial", es decir, el hecho de que cada agrupación encierra partes o sub-sectores que revisten caracteres muy diferentes.

En lo que se refiere al sector primario y, más específicamente al agrario, las circunstancias varían considerablemente según sean la importancia relativa y la radicación de fuerza de trabajo en la llamada "agricultura de subsistencia" o "tradicional" y en la "comercial", capaz ésta de producir excedentes apreciables para el mercado interno o/y el exterior. Parece evidente que el peso relativo de una y otra área incidirá sobre la estructura de la repartición, tanto por los cambios ocurridos a raíz del desarrollo preferente del sector "comercial" como porque el contexto de relaciones sociales en cada caso también influye en el mismo sentido.

Por otro lado, y atendiendo al cuadro del sector "comercial" de la agricultura, parece sobresaliente lo relativo a los tipos de explotación y modalidades de producción prevalentes o más representativos. Desde luego, algunas de ellas,

/como las

como las actividades pecuarias o cerealeras, habitualmente absorben contingentes muy reducidos de mano de obra; en otras explotaciones, en cambio, por ejemplo las cafetaleras, la ponderación de la fuerza de trabajo en el conjunto de factores es mucho más significativa. Sin considerar los demás elementos pertinentes, esas disparidades derivan en influencias visibles sobre la participación de los asalariados en los ingresos generados en las diversas clases de actividades. En el primer caso es dable suponer que, aún si el nivel de las remuneraciones absolutas fuera relativamente alto, la representación del ingreso de los asalariados tenderá a ser menor que en casos semejantes al segundo. Por otro lado, es probable que el ingreso que corresponde a los propietarios esté mucho más concentrado en la primera situación que en la segunda.

Consideraciones similares podrían formularse con respecto a otras áreas del sector primario, y en particular las explotaciones mineras. En ciertos países latinoamericanos resalta una "dualidad" impresionante: la fracción primordial de la producción y el ingreso se concentra en grandes instalaciones, habitualmente de propiedad extranjera, que ocupan segmentos muy pequeños de la mano de obra disponible, aunque los niveles absolutos de salarios puedan ser elevados con respecto a los promedios nacionales; y junto a ese tipo de actividades coexiste una miscelánea de explotaciones pequeñas y medianas que puede proveer empleo a contingentes no despreciables de la fuerza de trabajo, sobre todo en regiones determinadas del territorio. Una estructura como ésta tiene también implicaciones muy patentes sobre el sistema de repartición del ingreso. Si se mira desde el ángulo "funcional", parece probable que del total del ingreso generado - y dado que éste se origina básicamente en las grandes instalaciones - corresponderá una participación relativamente baja al factor trabajo.

Otro aspecto digno de considerar en estos casos, y que no siempre ha recibido la atención que requiere, es el de la repartición que se establece entre el país y el exterior cuando los activos son de propiedad foránea. En estas circunstancias, aparte de la reducción del ingreso a distribuir entre los factores nacionales, la parte que resta en el país se traducirá en lo principal en remuneraciones del trabajo y en ingresos fiscales que, a su vez, en alta proporción, derivan en pagos a los servidores gubernamentales. Bien diferente será el cuadro si en esas actividades predominan o es mayor la gravitación de medianas o pequeñas unidades que, además, pueden estar bajo dominio nacional. En este caso, a niveles

/absolutos seguramente

absolutos seguramente más bajos, la representación de los salarios puede ser mayor, a la vez que tendrá significación importante el ingreso de los empresarios o propietarios y disminuirá la transferencia por la vía fiscal al sector público.

Como puede apreciarse, la hipótesis general respecto a la significación del sector primario en los esquemas de distribución del ingreso debe y puede ser calificada a la luz de las múltiples características concretas que presenta el problema en cada país y momento. De otro lado, esa misma hipótesis lleva implícita su reverso: que la diversificación del sistema productivo y, por lo tanto, la mayor representación de los otros sectores, favorece y se refleja en la emergencia de estructuras de distribución más equitativas.

Para analizar este punto puede concentrarse inicialmente la atención en el papel de las actividades industriales. En este respecto, es evidente que las economías industrializadas revelan un esquema repartitivo menos desigual que las que se encuentran en un estado más incipiente de desarrollo, como es el caso de América Latina. Pero también en este sentido es indispensable tener a la vista determinadas limitaciones y facetas particulares. Por de pronto, situaciones parecidas en lo que atañe a la importancia del sector industrial pueden tener influencias muy diferentes sobre la distribución del ingreso según sean, por ejemplo, la estructura empresarial y el nivel y tipo de progreso técnico en el sector manufacturero.

En relación al primer aspecto - el de la estructura empresarial - es de presumir que si una proporción alta de la producción fabril se ha concentrado en unidades de gran tamaño que por diversas razones - estrangulamiento externo, dimensión del mercado nacional u otras - gozan de situaciones monopólicas u oligopólicas, el esquema de repartición tenderá a ser más desigual que donde primen condiciones diferentes u opuestas. En el primer caso, de ninguna manera excepcional en la región, el sector empresario-propietario estará en posición ventajosa para conseguir un ingreso adicional como retribución del factor que aporta.

La cuestión tecnológica no es menos significativa para la debida apreciación de los efectos de la expansión manufacturera sobre las características de la distribución del ingreso. Las influencias positivas que se le atribuyen a la pérdida de significación del sector primario descansan en gran parte en la

/suposición de

suposición de que la fuerza de trabajo que se desaloja va a encontrar empleo en actividades como la industrial, de niveles más altos de productividad y con esquemas de distribución más equitativos que los imperantes en la agricultura "tradicional". Sin embargo, la reproducción más o menos obligada de tecnología importada desde los grandes centros industrializados puede alterar considerablemente la naturaleza del proceso, ya que equipos y procedimientos dirigidos en lo fundamental a economizar mano de obra pueden limitar severamente el incremento de las oportunidades ocupacionales. En estas circunstancias, las influencias "igualizadoras" pueden verse contrarrestadas por los factores "desigualizadores" presentes en las relaciones antes descritas.

Naturalmente, muchos otros factores gravitan en el asunto. Desde luego, convendría recordar que las repercusiones de la diversificación productiva y, más específicamente, de la industrialización, dependerán en gran medida del dinamismo y persistencia del crecimiento fabril y también del caudal de fuerza de trabajo que se ofrece en el mercado. Podrían suponerse dos posibilidades extremas al respecto. En la primera, coincidirían una dilatación modesta del sector manufacturero y un desplazamiento más o menos importante de población rural hacia las áreas urbanas; en la segunda, a la inversa, el crecimiento sería relativamente acelerado y - sea porque no hay grandes reservas de mano de obra o porque priman elementos que la retienen en el sector primario - no se registraría una "sobre-oferta" de mano de obra en el ámbito manufacturero y de actividades conexas. Como es evidente, habrá más posibilidades de cambios en el sentido de una mayor equidad de la distribución del ingreso en la primera hipótesis que en la segunda. Por otro lado, tampoco puede olvidarse que en el sector manufacturero tienen una considerable representación unidades medianas y pequeñas con niveles de productividad insatisfactorios, lo que redundaría en retribuciones muy modestas para la fuerza de trabajo ahí empleada. Si bien desde el ángulo de la distribución social no hay fundamento para pensar que el esquema de repartición sea en estos casos más desigual que en el de las grandes unidades, la situación sí tiene importancia en lo que se refiere a la distribución personal, a causa del bajo nivel absoluto de las remuneraciones en la mediana y pequeña industria.

Nuevos aspectos se agregan al análisis cuando se tiene en cuenta la representación del sector servicios, que es la otra área principal para la absorción de la población activa y, en relación a la hipótesis inicial, de los contingentes /que son

que son desalojados o abandonan las actividades primarias. Como se sabe, la participación del sector terciario en el empleo es en América Latina relativamente elevada si se consideran los niveles de ingreso, tanto así que en algunos países se ocupan en esas actividades cuotas de la fuerza de trabajo más altas que en ciertas economías desarrolladas.^{1/} En principio, podría presumirse que ese rasgo estructural implica una situación propicia para esquemas más igualitarios de ingreso, como parece haber sucedido en los países desarrollados. Sin embargo, ha sido suficientemente demostrado que tanto el origen del fenómeno como sus repercusiones se plantean en esta área con características muy originales, y a veces opuestas, a las que han presentado en los sistemas industrializados. Por un lado, sobresale el hecho de que la expansión de las actividades proveedoras de servicios no ha sido, en lo principal, una consecuencia de la difusión del progreso técnico en los otros sectores, sobre todo en el primario, con todos los efectos conocidos sobre los niveles de ingreso y la composición de la demanda. Sin negar por completo la presencia de ese fenómeno, pareciera ser que el dato fundamental en esa evolución de las economías sub-desarrolladas estriba en la insuficiencia o el "rechazo" de las actividades primarias y secundarias de sobrantes de fuerza de trabajo que son incapaces de acoger. De este modo, la sobre-dilatación de los servicios difícilmente puede identificarse con una etapa "necesaria" en el proceso de desenvolvimiento y más bien se revela como un rasgo patológico.

El asunto se perfila con más claridad cuando se clasifica el sector de servicios y se tienen en consideración las diversas partes o áreas que lo constituyen, que son muy heterogéneas, tal vez en mayor grado que en las otras actividades donde se registra el mismo fenómeno. Desde ese ángulo podría argüirse que en cierta medida el crecimiento del sector terciario y de su fuerza de trabajo tiene una justificación "funcional", en el sentido de que es la contrapartida obligada del desarrollo de las otras actividades y da la mayor complejidad y "alargamiento" del sistema productivo, de los procesos de comercialización y financiamiento y de la ampliación de la infraestructura de servicios básicos. Para ahondar en este aspecto pueden apreciarse los efectos de la diversificación

^{1/} Véase El proceso de industrialización en América Latina, páginas 11 y 13.

de la estructura industrial. En un estadio relativamente incipiente de progreso fabril, la relación entre "productores de bienes" y proveedores de servicios complementarios será bastante diferente que si la economía ha llegado a etapas más adelantadas, con aumento de la representación de las industrias intermedias y dinámicas. En general, en este segundo caso, se elevará la participación de los proveedores de servicios relacionados, comerciales, técnicos, financieros, etc.

Sin embargo, una fracción muy importante, y a menudo mayoritaria, de la ampliación de ese sector no se debe en América Latina a esos requisitos "funcionales", sino que está vinculada al crecimiento de una miscelánea de servicios personales y de diversa índole que significan ingresos muy bajos, además de precarios e inestables, para sus receptores.

En estas circunstancias, aquella representación abultada del empleo en las actividades terciarias puede tener repercusiones más bien negativas sobre los esquemas distributivos. Si en un caso, el de las economías desarrolladas, podía suponerse que ese cuadro establecía condiciones favorables para una repartición más equitativa, en el otro, el de los países sub-desarrollados, habría razón para presumir que la existencia y crecimiento preferente de los servicios de más baja o mínima productividad influiría en el sentido opuesto. Como es evidente, el balance dependerá de una serie de otros factores, como serían la significación y dinamismo de los servicios calificados o "funcionales" y la magnitud y calificación de la mano de obra que se hace presente en ese mercado de trabajo.

2. Los cambios inter-sectoriales e intra-sectoriales

A la luz de esas reflexiones, se facilita evaluar de manera más apropiada el significado de los cambios en la importancia relativa de los distintos sectores de actividad económica sobre la distribución del ingreso total.

Como se ha visto, una de las características más destacada de la evolución de la economía latinoamericana en las últimas décadas ha sido, casi sin excepciones nacionales, la disminución relativa del sector primario en términos del producto que genera y la cuota que absorbe de la fuerza de trabajo. Además, debe tenerse en cuenta que los cambios no sólo se refieren a la transferencia de mano de obra de las actividades primarias hacia otros sectores sino que también a desplazamientos de la misma dentro del sector primario.

Esta segunda cuestión tiene importancia, sobre todo en el caso de la agricultura y podría expresarse en la hipótesis de que han aumentado relativamente el peso y la población activa de la llamada "comercial" y disminuido recíprocamente la de "subsistencia". Sin embargo, a la vez que hay razón para no sobrestimar esa tendencia, deben acentuarse otras circunstancias de indudable relieve.

Una de ellas es la magnitud y cierta "impermeabilidad al cambio" que exhiben las áreas agrícolas de "subsistencia" en varios países, en especial en aquellos donde se agregan a los obstáculos económicos y sociales otros de carácter étnico-cultural como ocurre allí donde se registra una alta ponderación de la población indígena. Por otro lado, está el hecho adicional y agravador de que en esos segmentos de la agricultura, la mano de obra, lejos de participar de los incrementos de ingreso que han favorecido, en distintas medidas, a otros sectores, en algunas instancias incluso se vislumbra que ha habido reducciones de sus niveles absolutos de vida.

El cuadro parece ser diferente en otras ramas de la actividad primaria, como por ejemplo la minería. Aquí, a la inversa, la modernización de las explotaciones, aún en casos de expansiones significativas de su producción, no registra movimientos correspondientes en cuanto a la ocupación y en algunos casos se observa más bien una inclinación a reducir los contingentes empleados. De manera pues que tanto en ésta como en otras actividades primarias, la única posibilidad que se abre es la de la absorción de fuerza de trabajo por parte de otros sectores.

/En lo

En lo que se refiere a la evolución del sector industrial, también se perfilan algunas características de evidente significación para la cuestión que se analiza. Por una parte, puede destacarse que los países que han entrado relativamente tarde a la empresa de la industrialización, y aunque se encuentren todavía concentrados en las manufacturas "tradicionales" o "ligeras", lo están haciendo habitualmente con una tecnología importada con mucho más inclinación hacia el ahorro de fuerza de trabajo que la que primó en las etapas correspondientes en las economías que las precedieron en ese camino. Por otro lado, en estos últimos y en la medida que ellos han avanzado hacia estadios superiores de su industrialización, ha tendido a reproducirse el mismo fenómeno, que también se difunde a sus manufacturas "tradicionales". Una y otra cosa significan en definitiva una tendencia a acentuar el grado de concentración de la distribución del ingreso en el conjunto del sector industrial.

Diversos antecedentes objetivos corroboran las suposiciones anteriores. Por una parte, resalta en muchos países una disociación, a veces marcada, entre las tasas de expansión del producto industrial y las correspondientes al crecimiento del empleo en las actividades respectivas. Si bien esto es más notorio en las economías que han llegado más lejos en la industrialización substitutiva, también parece repetirse "prematuramente" en otros que se hallan en etapas preliminares del proceso, en virtud de la incorporación de tecnología actualizada para establecer o promover las manufacturas "tradicionales".

Por otro lado, son claros los indicios que acusan una pérdida de la participación relativa de la fuerza de trabajo en los valores generados por el sector industrial, que a veces llega hasta el punto de significar una disminución de los salarios reales en su ámbito o en fracciones importantes de él.

En otros aspectos antes destacados, la fisonomía de los últimos años no parece muy auspiciosa. Salvo contadas excepciones, que se encuentran básicamente en los países más pequeños y/o de industrialización incipiente, el ritmo de expansión fabril se ha retacado. A la vez, el aumento del problema del "marginalismo urbano" y las elevadas tasas de expansión demográfica parecen ir conformando una situación con cierta semejanza a la imagen clásica del "ejército de reserva" asalariado. Un hecho adicional y significativo, destacado en un estudio reciente, es que buena parte de los incrementos en la fuerza de trabajo en el sector fabril ha sido logrado girando sobre los contingentes ocupados en las actividades

/artesanales y

artesanales y en la pequeña industria; más aún, la participación del empleo en el sector manufacturero en el total de la ocupación no-agrícola ha disminuído en el conjunto de la región y en casi todos los países entre 1925 y 1960. ^{1/}

Otro elemento particularmente destacado tiene que ver con la distribución espacial o regional del ingreso. Observado desde esa perspectiva, resulta claro que en casi todas partes el crecimiento fabril ha resultado singularmente "concentrador" del ingreso. En verdad, la evolución de las "viejas" economías industrializadas acusó parecida tendencia, pero, sin duda, en otro grado y sin que los focos manufactureros emergieran en períodos tan breves, determinando en consecuencia mutaciones radicales y en plazos históricamente brevísimos del esquema de repartición desde la perspectiva espacial.

En lo relativo al sector servicios - y aparte de lo adelantado sobre el asunto - las tendencias de los últimos tiempos son bien conocidas y ya objeto de considerable preocupación. El fenómeno principal parece ser la dimensión y crecimiento del llamado "marginalismo urbano", expresión manifiesta de los contingentes poblacionales que no encuentran ubicación en las actividades y servicios básicos y que deben resignarse a los empleos más precarios y mal pagados, cuando no a la desocupación completa o parcial.

Poca duda cabe de que esos hechos tienen una gravitación apreciable sobre los perfiles de la distribución del ingreso, especialmente desde el ángulo de la distribución personal. De todas maneras, es preciso no pasar por alto otros cambios que pesan en una dirección opuesta, y por cierto, más favorable.

Uno de ellos, de particular relieve en la experiencia latinoamericana, es la importancia apreciable y a menudo creciente del empleo en el sector público, en el cual, deducidas las asignaciones eventuales para inversión, todo el ingreso generado se traduce en retribución del factor trabajo. Naturalmente pueden levantarse al respecto muchas reservas, por ejemplo en lo que respecta al rendimiento de esos recursos o a la existencia en ese ámbito de "desocupación disfrazada". Sin embargo, no hay razón para dudar de la repercusión del fenómeno sobre el esquema de repartición, que variará conforme a la representación de la actividad estatal en el producto global.

^{1/} Véase, El proceso de industrialización...

/El otro

El otro elemento de signo positivo tiene que ver con la expansión de los servicios que anteriormente se calificaron como "funcionalmente" necesarios. Parece evidente que la diversificación productiva, la urbanización acelerada, la ampliación de los servicios educacionales, la aparición de nuevas responsabilidades técnicas y profesionales, etc., han ido creando posibilidades de trabajo en el sector terciario que no existían o eran muy escasas en la economía tradicional. Aunque el área social de esos cambios no sea muy amplia en algunos casos, absoluta o relativamente, de todos modos es patente su incidencia sobre el esquema de distribución.

3. Otros factores de mantenimiento de la desigualdad

Analizando desde otras perspectivas las características de la estructura de producción, valdría la pena recordar que la nomenclatura de los bienes y servicios que se ponen a disposición de la población es dependiente o guarda estrecha relación con el patrón de la demanda y, por ende, con la distribución del ingreso. Las relaciones entre estos elementos son bastante complejas, hasta el punto de que también podría sostenerse que es válida la proposición inversa, esto es, que la estructura productiva o de la oferta es, desde ciertos ángulos, determinante significativa del esquema de repartición.

En la medida que ello ocurra, se estará ante una situación tal que la propia conformación de la estructura productiva -y todavía más las rigideces que exhiba- se transforma en un factor que tiende a perpetuar las características presentes de la distribución del ingreso. Un ejemplo particularmente ilustrativo de este aspecto se encuentra en la provisión de facilidades educacionales. No cabe duda de que, en un momento dado, la asignación de esos servicios depende en buena medida de la composición de la demanda por los mismos, tanto en lo que concierne al sector privado de la educación, como a la oferta pública, en la medida en que ésta, en algún grado, debe ajustarse a la demanda existente. Pero al mismo tiempo esas circunstancias van a pesar sobre la distribución de ingreso futuro, puesto que llevan a mejorar las situaciones absolutas y relativas de quienes han tenido y tendrán mayor acceso a esos servicios y deteriorando la de quienes se encontraban en posición menos ventajosa.

/Otra expresión

Otra expresión del mismo fenómeno se encuentra en la expansión generalmente lenta de la producción de alimentos para consumo interno y de bienes manufacturados "tradicionales", o sea de los items más significativos para el bienestar de la gran masa. Sería difícil explicar ese comportamiento en términos de la baja elasticidad-ingreso de la demanda por esos bienes en lo que respecta a esas fracciones importantes de la población que poco o nada han participado del aumento de la renta media. En cambio, la explicación sí que resulta plausible si se tienen en cuenta las mutaciones en el esquema de demanda por parte de quienes han absorbido con preferencia los frutos de la expansión. En otras palabras, esa tendencia resulta ser a la postre un síntoma de inclinaciones hacia un patrón más regresivo del ingreso.

El panorama es menos nítido en lo que se refiere a producción y disponibilidad de determinados servicios, sobre todo teniendo en cuenta la expansión que han venido experimentando los gastos nacionales en la infraestructura urbana y en áreas como la salud y la vivienda. Allí donde han alcanzado dimensión considerable, a la vez que ha representado una adición al ingreso real, en cierto modo "invisible" o difícil de imputar particularmente, han significado posibilidades para aliviar algunos elementos determinantes del patrón distributivo.

Sin embargo, también en estos aspectos, y aparte de la magnitud y gravitación eventual de esos movimientos, deberá tenerse a la vista que los cambios positivos han estado sensiblemente concentrados desde el ángulo espacial, esto es, han beneficiado primordialmente a los centros urbanos. De este modo, su repercusión ha dependido de la significación relativa del "marginalismo" urbano y del rural, siendo ella, claro está, más positiva cuando predomina el primero y vice-versa.

Por otro lado, también conviene recordar, y aquí resalta de nuevo el asunto de las facilidades educacionales, que a menudo la mayor disponibilidad de servicios básicos ha beneficiado con preferencia a los grupos de rentas más altas, como lo sugieren, por ejemplo, las tasas más aceleradas de expansión en los niveles medios y superiores del sistema de enseñanza que en la educación básica y técnica.

/En el

En el fondo, en este juego de relaciones múltiples y recíprocas se discierne la operación de lo que se ha llamado un "proceso de causación circular acumulativa" y que, en términos más específicos o gráficlos, se ha llamado el "círculo vicioso de la pobreza". Quienes son muy pobres gravitan muy poco en la demanda efectiva (y por ende en la disponibilidad de bienes y servicios); y en la medida que ocurre tal cosa, el sistema de producción se inclina a satisfacer de preferencia a quienes sí pueden pesar en aquella demanda efectiva, lo que mantiene o acrecienta la pobreza de los primeros.

Como se comprende, una situación de estas características, en la medida en que sean débiles las fuerzas que operan en sentido contrario, implica que las estructuras existentes de producción y de demanda e ingreso tienden a perpetuarse y, más aún, a reafirmar las condiciones generadoras de la desigualdad.

El otro aspecto que también se relaciona con el mismo fenómeno es el de los precios relativos de los bienes y servicios a disposición de los habitantes y su incidencia en la distribución "real" del ingreso.

Resulta muy difícil generalizar y sistematizar algunas observaciones sobre los cambios en los precios relativos y su incidencia en la disponibilidad real que envuelven determinados ingresos nominales. Si bien en algunos países se registran mutaciones visibles en determinados períodos, ellos no permiten deducir tendencias claras comunes o en plazos largos. De todos modos, puede ser útil examinar ciertos aspectos sobresalientes del asunto.

Uno de ellos se refiere a la atención que ha despertado en ciertos países una inclinación débil aunque perceptible, a veces acentuada por la política económica, hacia el mejoramiento relativo de los precios agropecuarios. Aunque las implicaciones de esta evolución son patentes para la distribución "real" del ingreso, sobre todo el de las poblaciones urbanas, conviene situar el problema en un contexto más amplio. Así, con otras perspectivas, habría que tomar en consideración que en casi todas partes el progreso técnico y sus frutos se han centralizado en las áreas urbanas y en especial donde están radicados los focos industriales y las actividades complementarias. De este modo -y en una reproducción del análisis sobre

/las relaciones

las relaciones centro-periferia en el ámbito internacional- bien podría sostenerse que aquél sesgo de los precios relativos en favor del sector primario representaría un medio para que éste compartiera en algún grado los avances de la productividad en su propio "centro".

Al margen de que ello pudiera ser favorable, eficaz o ineficaz para dinamizar el desarrollo de las actividades primarias, lo que interesa en relación a este tema es cuál habría sido o podría ser la distribución social de las ventajas derivadas de la mutación de precios relativos. Como se comprende, esto no sólo dependerá de factores que se relacionan con la estructura del sector primario, sino también de otros como el grado de concentración de la propiedad, relaciones sociales, niveles de organización de la fuerza de trabajo, etc.

Otro aspecto digno de atención, que se ha discutido menos y que tiene manifiesta incidencia es el de los precios relativos de los bienes y servicios que interesan principalmente a los grupos de ingreso alto.

En esta materia resaltan muchas situaciones diversas e influencias contradictorias. Por un lado, en las economías que han avanzado más en la industrialización "substitutiva de importaciones" y que lo han hecho en condiciones serias de estrangulamiento externo, el curso del proceso significó un encarecimiento más o menos considerable de gran parte de los bienes manufacturados, fenómeno a veces acentuado por la tributación sobre los artículos de mayor costo (por ejemplo, los automóviles). Distinta ha sido o es la situación de otras economías más "abiertas", sea por haber tenido una evolución más favorable de sus transacciones exteriores, sea por otras razones. Aquí, y salvo los recargos aduaneros y fiscales -habitualmente moderados- el gasto de tipo conspicuo (en relación al nivel del ingreso medio nacional) se vierte en buena proporción en productos extranjeros, que son baratos, tanto en términos de lo que podrían costar al fabricarse en el país como en relación a los niveles de ingreso de los estratos superiores.

Si sólo se analizara ese aspecto, bien podría sugerirse que en el primer tipo de situaciones el movimiento de precios relativos ha sido proclive a una mayor equidad (o menor desigualdad "real") que en el segundo. Pero no puede dejarse de lado el hecho de que son, en gran medida, los sectores propietarios-empresariales, en principio perjudicados por aquella

/transmutación de

transmutación de precios los que, por otro lado, han visto elevarse más vigorosamente sus ingresos, precisamente porque han sido los principales beneficiados en el proceso. En suma, lo que pudieron perder por un lado, el encarecimiento de bienes que tienen alta representación en su gasto, en alguna medida habría sido contrapesado por su participación y mayor retribución consiguiente en el proceso de industrialización substitutiva.

4. Algunos elementos de la estructura social e institucional

La actividad productiva y el tipo de fenómenos conexos que se repasaron someramente en la sección anterior originan y son afectados por unas variedad de relaciones sociales y por un marco institucional determinado, que a menudo tienen particular incidencia sobre la distribución del ingreso. En otras palabras, en toda comunidad se disciernen vínculos determinados entre grupos y personas que condicionan o influyen sobre sus posibilidades de participar en el reparto de los bienes y servicios disponibles; en algunas circunstancias, ellos contribuyen a hacer más equitativa la distribución, en tanto que en otras operan en sentido contrario.

En esta materia, tradicionalmente se ha prestado atención preferente a la propiedad de los activos productivos, -tierra, instalaciones, recursos financieros, etc.- concluyéndose que quienes tienen títulos sobre ellos están en situación de reclamar parte del ingreso generado como retribución del "factor capital"; además, no termina aquí la significación de ese factor, ya que a menudo son tanto o más importantes sus efectos indirectos, sobre el "status" social, el sistema de oportunidades, el ejercicio de poder, etc.

Además de lo anterior, puede distinguirse otro tipo de relaciones, en cierto modo más personales, que inciden sobre las situaciones de "predominio" o "subordinación" en el cuadro social. En este sentido, y como ilustraciones más destacadas, podrían contrastarse las de naturaleza "señorial" o, como se dice a menudo, "semi-feudal", que prevalecen en algunas actividades productivas, en especial en los sectores agrícolas más rezagados, con las de carácter más "capitalistas" que dominan en otras e, incluso, con las existentes en el ámbito del sector y las empresas públicas. Según sea su carácter, esas distintas modalidades de relaciones significarán condiciones más o menos favorables o desventajosas para el patrón distributivo del ingreso.

/Estos aspectos

Estos aspectos se hallan afectados también por lo que ocurre en el plano de la organización de los distintos grupos para defender o promover sus intereses propios. Ello origina otro de los característicos fenómenos "circulares", en que las que se vislumbran como causas también pueden ser consideradas como efectos; por ejemplo, un gran contingente de mano de obra en el área postergada de la agricultura, involucra obstáculos para la solidaridad y, por ende, "el poder de negociación" de los comprometidos, lo que a su vez se transforma en otro factor explicativo de su status socio-económico deprimido.

Dejando de lado al problema controvertido del grado en que se haya atenuado o reforzado la concentración de la propiedad agraria y la representación de las explotaciones minifundarias de subsistencia, sin duda la propiedad del "recurso agrícola" ha venido perdiendo peso en la constelación de factores y, en cambio, han elevado su importancia otros tipos de activos, como los arraigados en las actividades industriales, financieras y comerciales.

En relación a estas otras formas de capital pueden distinguirse etapas diferentes en el conjunto de la experiencia latinoamericana. En una primera, coincidente con los inicios del proceso de diversificación, quizás se haya experimentado una dispersión del dominio de los activos, al menos en relación a la "sociedad tradicional". Sin embargo, también parece manifiesto que con el correr del tiempo comienzan a perfilarse inclinaciones patentes hacia la concentración en las actividades nuevas o más dinámicas, como se anotó antes en lo que atañe a los sectores secundarios y de servicios. Al respecto hay antecedentes fragmentarios bien sugerentes que, por lo demás, en otro contexto y situación histórica, repiten la evolución de las economías "centrales". De este modo, prematuramente se denotan condiciones de monopolio u oligopolio que contrastan con la dispersión de la propiedad y, por derivación, la concurrencia "atomística" que se supone que fuera predominante en estados similares de las economías de mercado o empresa privada.

Se comprende fácilmente la gravitación de estos hechos sobre los condicionamientos de la distribución del ingreso y su doble y contradictoria influencia. Por un lado, la que se origina en la supuesta "desconcentración" en la propiedad de los activos "tradicionales", como probablemente ha ocurrido con la tierra; por el otro, la que prospera con la "aglutinación" de otros
/activos - industriales,

activos - industriales, financieros, comerciales, impuestos por la modernización del sistema, la importación tecnológica, el carácter y nivel de la industrialización substitutiva y otros factores de parecida naturaleza. El peso relativo de estas fuerzas opuestas y su resultado final para los sistemas distributivos, dependerán, como es obvio, de las condiciones y etapas propias de cada país.

Parece más claro el panorama en lo que corresponde a la evolución en el plano de la organización de los grupos sociales. Por obra de los cambios examinados hasta ahora y también por la incidencia de factores exteriores parece cierto que se ha registrado un evidente progreso, tanto si se consideran las relaciones de tipo u origen económico como si se atiende a las de orden político.

Aunque a menudo las organizaciones sindicales y gremiales están lejos de englobar a la mayoría asalariada y abarcan de preferencia a la fuerza de trabajo radicada en los sectores modernizados del sistema productivo y en los servicios públicos tradicionales, de todos modos se registran mutaciones absolutas y relativas considerables en casi todas partes. Se ha fortalecido, en consecuencia, el poder de negociación de los asalariados y un rasgo particularmente importante y novedoso es que la situación tiende a repetirse en algunas áreas rurales, tradicionalmente inermes en estos respectos.

En diferentes medidas el fenómeno parece repetirse en el plano político, en el que probablemente el hecho más significativo haya sido la gradual incorporación de los "marginados" urbanos, que aún sin llegar a constituir organizaciones políticas propias y estables han pasado a representar en algunos países un factor de significación en el "sistema de poder", al cual no han podido desestimar las políticas del Estado, en especial en sus facetas redistributivas.

En el plano institucional, por último, cabría identificar las diversas líneas que han venido caracterizando la acción estatal orientada hacia objetivos de redistribución del ingreso.

Podría distinguirse a ese respecto una primera etapa, en que el acento es colocado en la legislación laboral y sobre previsión social. Una segunda, en que sin interrumpirse las orientaciones iniciales, adquieren considerable

/gravitación en

gravitación en varios países diversas formas de transferencias y subsidios, a expensas, por lo general, de las diferencias de productividad que favorecerían al sector exportador y que encontraron instrumentos eficaces en las discriminaciones cambiarias. Y una tercera, más reciente, en que se combina la atención sobre las "inversiones sociales", -educación, infraestructura urbana, etc. con esfuerzos para financiar las mayores responsabilidades públicas con sistemas de tributación menos regresivos. Por último -y a veces superponiéndose con la anterior- podría discernirse un énfasis creciente en las llamadas "reformas estructurales", en las cuales tiene representación principal la reforma agraria.

Si bien es posible dibujar las líneas gruesas de tendencias como las mencionadas, es mucho más difícil aquilatar sus efectos sobre los patrones distributivos, aunque algunos lleguen a insinuarse o marcarse en ciertas experiencias particulares. En esta materia conviene tener en cuenta que las iniciativas estatales constituyen una especie de "contra-corriente", que mira a rectificar la repartición "original" del ingreso, determinada en lo principal por las características de las estructuras productiva y social. De este modo, sólo una acción muy resuelta, amplia y, sobre todo, persistente puede acarrear modificaciones sensibles y duraderas en aquél esquema original o primario de distribución. Y no es fácil encontrar ejemplos de políticas de ese cuño en la región.

Por otro lado, no es menos importante el hecho de que las iniciativas estatales han padecido de cierta "ambivalencia" en sus proyecciones redistributivas. Aún aceptando la existencia de las orientaciones antes dibujadas, no es menos efectivo que ellas, por una parte, han sido más bien "centralizadas" desde el ángulo social; y, por la otra, que también han contribuído a mejorar sensiblemente la situación absoluta y relativa de grupos de ingresos altos y medios.

Respecto al primer punto, es apreciación generalmente compartida de que hasta no hace mucho, y por lo general, las preocupaciones estatales se concentraron en los sectores asalariados más organizados y minoritarios, ubicados en el área "modernizada" o/y urbana del sistema. Por eso, su irradiación fue habitualmente escasa desde el ángulo de la masa rural y de la "periferia" ciudadana.

/En cuanto

En cuanto al segundo aspecto, y más que nada como una derivación de las políticas oficiales en pro de la industrialización y el desarrollo urbano, es igualmente claro que grupos importantes de los estratos medios, empresariales y propietarios resultaron excepcionalmente favorecidos, quedando en situación de percibir de una buena porción de los ingresos adicionales generados en el proceso.

5. Efectos de la distribución sobre el desarrollo

Como se advirtió desde las primeras páginas, el tema de las influencias que pueden ejercer distintas estructuras de distribución del ingreso sobre el dinamismo y la naturaleza del desarrollo económico escapa al propósito mucho más limitado de estas notas. Los antecedentes expuestos en el capítulo anterior sugieren, sin embargo, algunas consideraciones que parece conveniente reseñar no obstante su carácter fragmentario y muy preliminar.

Desde un ángulo general, la situación de Argentina parece bastante más favorable que la de la mayoría de los demás países latinoamericanos. Los niveles relativamente altos de ingresos mínimos significan que virtualmente toda la población es fuente de demanda efectiva monetaria; además, como los ingresos suben lentamente en la parte central de la distribución, la estructura de la demanda tiende a ser relativamente homogénea, y más propicia por lo tanto a un desarrollo industrial que aproveche las economías de escala. De otra parte, cabría pensar en principio que la concentración de ingresos en el tramo superior ofrece posibilidades de sostener altos niveles de ahorros, favorecidos además por el hecho de que ese ingreso queda principalmente en manos de empresarios y es por lo tanto más directo al vínculo entre ahorro e inversión que cuando son recibidos en proporción apreciable por grupos rentistas. En cambio, en una economía relativamente urbana y organizada como la argentina, el mantenimiento inalterado de esa estructura distributiva puede dar origen a serios problemas de inestabilidad, sobre todo en período de estancamiento económico en que se acentúan las presiones de los distintos sectores económico-sociales por acrecentar su participación en el ingreso nacional.

Desde otro ángulo, la economía de Argentina se caracteriza por descansar en grandes números de productores relativamente pequeños: 28.6 por ciento

/de todas

de todas las familias tenían en 1961 como jefe del grupo familiar a una persona de ocupación independiente, y sus empresas daban origen a los dos tercios del total del producto interno. Cabe asociar una estructura económica de esa naturaleza a altos márgenes unitarios de ganancia y bajo volumen de ventas por empresa, lo que puede no ser un obstáculo serio al crecimiento en las primeras etapas de la industrialización, cuando las economías de escala no son muy grandes, pero a partir de cierto punto los altos costos unitarios pueden transformarse en escollos a la continuación del proceso.

La misma característica se proyecta en otro sentido, que consiste en que las medidas más convencionales de política para reducir la desigualdad pueden resultar ineficaces. Así puede ocurrir, por ejemplo, con lo que se intenta hacer por la vía de la tributación directa, ya que se trata de una situación que ofrece mayores dificultades para controlar las declaraciones de ingresos, muy distinta a la de países en que la evasión no es considerada un problema serio y las leyes tributarias tienden más bien a beneficiar a este grupo por razones sociales y económicas.

En algunos de esos aspectos, la situación de Brasil ofrece contrastes significativos. Los niveles absolutos de ingreso muchos menores y una relativa homogeneidad de ingresos que se extiende prácticamente al 80 por ciento de la población, lo que significa una dimensión pequeña de los estratos medios, tiene evidentes repercusiones limitativas en la magnitud del mercado interno para ciertos productos industriales. Consecuencia de ello es que sólo los gastos en alimentación llegan a absorber entre 53 y 59 por ciento del gasto total en las categorías de ingresos inferiores. En cambio, las encuestas efectuadas en diversas ciudades muestran que el ítem "artículos de casa" -que incluye aparatos eléctricos, radios, refrigeradores, heladeras, muebles, instrumentos musicales y utensilios diversos- absorbería menos del 11 por ciento del gasto total en las dos primeras categorías de ingreso en las ciudades capitales (41 por ciento de las familias urbanas) y poco más de 6 por ciento en las ciudades del interior de San Pablo; y que sólo 11.1 y 3.1 por ciento de los domicilios urbanos del Nordeste tenían radio y refrigerador respectivamente, proporciones que alcanzaban a 53.8 y 16.4 por ciento en las ciudades del Sur.

/Estos antecedentes

Estos antecedentes insinúan la necesidad de investigar con cierto detenimiento el significado que pueda tener una modificación en las características de la distribución del ingreso sobre la intensidad y modalidades del desarrollo, además de la importancia del tema como factor social o desde el ángulo de criterios de equidad. Con ello, podría aparecer en una perspectiva muy diferente el proceso de agotamiento de la sustitución de importaciones y el debilitamiento de los estímulos al crecimiento industrial, además de sus estrechas vinculaciones con los problemas de absorción técnica, insuficiencia de las oportunidades de empleo y uso más eficaz de los factores productivos disponibles.

De otro lado, está el problema mucho más controvertido de las relaciones entre concentración del ingreso y los coeficientes de ahorro necesarios para acrecentar la tasa de acumulación de capital. Lo cierto es que en la información disponible para América Latina -ya sea al nivel macro-económico, de investigaciones especiales o de encuestas de ingresos y gastos de consumidores -no parece encontrarse evidencia estadística de una asociación definida entre las dos variables.

Las evaluaciones de las encuestas efectuadas en México han llevado a concluir que en los niveles inferiores de ingreso se da una tendencia a exagerar los niveles de gastos, cuyas cifras suelen exceder en mucho a las del ingreso declarado, lo que conduce a mostrar una considerable desahorro personal. A la inversa, en los estratos superiores las declaraciones suelen envolver una apreciable subestimación de los gastos y a insinuar por lo tanto proporciones de ahorro muy elevadas, aún considerando que en muchos casos no se trata propiamente de ahorro personal sino de empresas familiares o de la actividad productiva de trabajadores por cuenta propia.

Probablemente el mismo fenómeno se observa en otros países. En el Brasil, las encuestas pusieron de manifiesto diferencias marcadas en la proporción de gastos corrientes respecto del ingreso total: entre 83 y 88 por ciento en las ciudades de ingreso más alto y entre 94 y 96 por ciento en las de ingresos inferiores. No obstante, la relación no es igualmente definida cuando se compara el comportamiento de estratos de ingresos similar en ciudades diferentes, o el de distintas categorías de perceptores dentro de una misma ciudad. En suma, el cotejo de ahorros e ingresos no indica una

/relación directa

relación directa ni entre las ciudades ni entre grupos socio-económicos: la participación media del ahorro fluctúa entre 3.9 y 12.6 por ciento en las capitales estatales, sin relaciones definidas respecto de sus ingresos medios correspondientes, y entre límites más altos en las ciudades del interior; dentro de cada ciudad, si bien en general los estratos de ingresos superiores ahorran relativamente más, se constatan discontinuidades significativas. Por ejemplo, en Recife, el grupo con ingresos comprendidos entre 350 000 y 800 000 cruzeiros muestra un ahorro mayor en términos relativos y absolutos que los grupos de renta más alta; y en Belo Horizonte aparece desahorro en el caso de las familias comprendidas entre 800 000 y 1.200 000 cruzeiros, mientras se registra un ahorro positivo en la categoría inferior de ingresos.