

16.4134

¿ SE PUEDE SUPERAR LA POBREZA ?

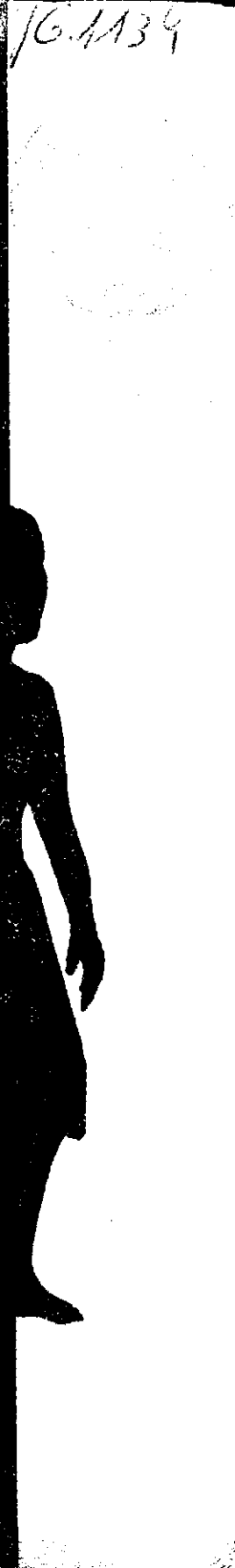
Realidad y perspectivas
en América Latina

NACIONES UNIDAS



CEPAL

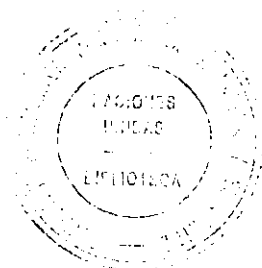
PNUD



¿SE PUEDE SUPERAR LA POBREZA?

Realidad y perspectivas en América Latina

Proyecto CEPAL/PNUD "La pobreza crítica en América Latina"
Coordinador: Sergio Molina S.



Naciones Unidas

Comisión Económica para
América Latina

Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo

Santiago de Chile, 1980

E/CEPAL/G. 1139
22 de diciembre de 1980

Los trabajos incluidos en este libro son de la exclusiva responsabilidad de sus autores, cuyas opiniones pueden no coincidir con las de la Organización.



INDICE

PRESENTACION	7
MARCO DE REFERENCIA	
La pobreza en América Latina: situación, evolución y orientaciones de políticas Sergio Molina y Sebastián Piñera	13
POBREZA RURAL Y URBANA	
Pobreza rural: realidades y perspectivas de política Francisco León	63
Pobreza urbana y empleo: líneas de acción Víctor Tokman	99
POBREZA Y MERCADO DE FACTORES PRODUCTIVOS	
Mercado de capitales y nivel de pobreza: diagnóstico y políticas Hernán Aldabe	123
Pobreza y el funcionamiento del mercado de trabajo Sebastián Piñera y Joseph Ramos	139
POBREZA Y POLITICAS REDISTRIBUTIVAS	
Seguridad social y pobreza Carmelo Mesa-Lago	161
Hacia la eliminación del déficit de satisfacción de “necesidades básicas” Marcelo Selowsky	191
Una agenda de política fiscal para países latinoamericanos semindustrializados Eduardo Aninat	221
COMERCIO INTERNACIONAL Y EMPLEO	
Un enfoque sobre estrategias de comercio internacional y sus incidencias sobre el empleo y el crecimiento económico Jagdish Bhagwati y Ricardo Martin	263
PARTICIPANTES EN EL SEMINARIO	283

Presentación*

La preocupación por el desarrollo económico surgida después de la segunda guerra mundial dio lugar a diversas teorías y a la realización de múltiples esfuerzos tendientes a alcanzarlo. Tanto en el plano intelectual como en el terreno práctico, las actividades se inspiraban en la creencia de que existía una relación directa y automática entre el crecimiento económico y el mejoramiento de los niveles de vida de toda la población. En consecuencia, las políticas se orientaban a fomentar el aumento del ingreso per cápita en el supuesto que la prosperidad económica ocasionaría, en un plazo razonable, una mejoría equivalente en las condiciones de vida de la mayor parte de la población. Sin embargo, la experiencia acumulada en años recientes en América Latina muestra que aquella relación no es automática, sino que necesita la acción correctora del Estado. Así lo muestra inclusive la experiencia de los países más desarrollados que han debido establecer correctivos, por cuanto importantes sectores de su población se encuentran debajo de lo que esas mismas sociedades consideran el "umbral mínimo" de vida.

La acción correctora del Estado es necesaria por cuanto no parecen existir mecanismos automáticos en las economías de mercado que orienten recursos hacia la satisfacción de las necesidades de los grupos pobres. Pero dicha acción gubernamental debe integrarse a una estrategia global de desarrollo. Esta estrategia debe ubicar la solución del problema de la pobreza como un objetivo prioritario y en el contexto más general de la distribución del ingreso.

Por consiguiente, en las estrategias nacionales de desarrollo deberán incorporarse simultáneamente políticas que tiendan a: alterar la estructura de la propiedad, disminuyendo el actual grado de concentración; perfeccionar el funcionamiento del sistema económico, mejorando la eficiencia en la asignación de los recursos, aumentando la tasa de crecimiento de la economía y logrando mayor adecuación entre la estructura productiva y la dotación de recursos; y finalmente, políticas de transferencia orientadas a satisfacer las necesidades más urgentes de los grupos pobres. La importancia relativa que debe asignarse a estos tres tipos de intervención depende de las consideraciones políticas y de las características propias de cada país.

En un sistema de economía mixta, como la que caracteriza a la mayoría de los países latinoamericanos, existen múltiples áreas de intervención y múltiples políticas e instrumentos que los gobiernos podrían utilizar a fin de aliviar o superar la pobreza. Empero, en una estrategia de desarrollo que persiga objetivos múltiples, entre los cuales el

crecimiento económico y la superación de la pobreza tengan prioridad, pueden eventualmente plantearse contradicciones entre objetivos y grupos sociales afectados por la política redistributiva. En efecto, los grupos sociales que reciben la casi totalidad de los frutos del crecimiento económico en América Latina, son aquellos que ocupan no sólo una posición estratégica en el proceso productivo sino también son los que están mejor organizados y, por ende, tienen mayor capacidad de presión y poder político. De este modo, una estrategia de desarrollo que favorezca a los grupos más pobres en detrimento de los beneficios que reciben los grupos privilegiados, plantearía necesariamente tensiones y conflictos. La falta de conciencia y la falta de capacidad política de los gobiernos para enfrentar racionalmente este problema ha sido uno de los grandes obstáculos con que se enfrenta una estrategia destinada a superar la pobreza.

No debe olvidarse que la posibilidad de éxito de una estrategia de superación de la pobreza depende de la organización y participación efectiva de los grupos sociales pobres. El ejercicio de tales derechos confiere a los grupos pobres el poder de presión del que actualmente carecen y asegura —en cierta medida— que los beneficios lleguen realmente a esos grupos. Se trata además de concebir el problema de la superación de la pobreza como un proceso dinámico de causaciones circulares acumulativas: toda acción que cree las condiciones circulares para estimular ese proceso puede contribuir, a su vez, a crear las condiciones propicias para que acciones sucesivas conduzcan a una solución integral del problema.

En los últimos años, los gobiernos latinoamericanos y diversos organismos internacionales, en especial los pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas, han manifestado su preocupación por el problema de la pobreza crítica. Los primeros han expresado su decisión de combatirla en sus respectivos países, y ello se ha reflejado en mandatos que obligan a los organismos internacionales a adoptar medidas en el mismo sentido.

Pese a las abundantes contribuciones sobre el problema, se nota todavía gran carencia de estudios empíricos sistematizados sobre la situación y falta de elaboraciones teóricas útiles para apoyar un diseño homogéneo de políticas. Se hace indispensable, por lo tanto, asignar recursos para suplir estas necesidades y para realizar, a la vez, una labor de difusión de tales informaciones empíricas y teóricas entre los responsables de formular y ejecutar las políticas de desarrollo, para apoyar así a los gobiernos que intentan combatir la pobreza.

Estas, entre otras razones, determinaron que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propusiera a los gobiernos de la región la aprobación de un proyecto destinado a analizar la situación de la pobreza crítica o extrema en América Latina. La ejecución de este proyecto, que se denominó Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, se encomendó a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y han colaborado en su realización CELADE, ILPES y UNICEF, manteniéndose una estrecha coordinación con PREALC.

Durante la ejecución del Proyecto se observó un interés creciente de los países por conocer las actividades realizadas y, además, se establecieron contactos con otras agencias internacionales, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la AID, las cuales también participaron en seminarios, junto con representantes de centros académicos de países latinoamericanos.

El objetivo último de este proyecto es colaborar con los gobiernos en el cumplimiento de su propósito de aliviar o superar la pobreza crítica en sus respectivos países y,

entre uno de sus objetivos inmediatos, se señala el de difundir los resultados de sus investigaciones y estimular el intercambio de experiencias entre los países.

Un primer paso para cumplir con estos propósitos fue la realización de un seminario sobre pobreza crítica en América Latina en la sede de CEPAL, en Santiago, entre el 27 y el 31 de agosto de 1979. (La lista de participantes en este Seminario figura en el anexo.) Las ponencias presentadas en el seminario dieron origen a esta publicación. En el seminario se propuso: promover un debate abierto sobre la magnitud y características de la pobreza tanto urbana como rural; demostrar la factibilidad de su solución desde el punto de vista de los recursos; e identificar las áreas de intervención, las políticas e instrumentos que cumplan con eficiencia esta tarea sin perjudicar el objetivo del crecimiento económico.

En este libro los documentos presentados al seminario se han organizado en cinco rubros principales. El primero cubre una síntesis modificada del documento "La pobreza en América Latina: situación, evolución y orientaciones de políticas" de los autores Sergio Molina y Sebastián Piñera, que es una especie de marco referencial para el estudio de la pobreza y la elaboración de estrategias e instrumentos para superarla. En dicho documento los autores presentan sintéticamente un diagnóstico de la pobreza en América Latina, sus necesidades básicas y las distintas estrategias de desarrollo en relación a la temática; y luego ubican el problema de los pobres en el contexto de la estructura y el funcionamiento de la economía de los países latinoamericanos; por último precisan las áreas de intervención y las políticas distributivas y redistributivas adecuadas para la solución de la pobreza.

El segundo rubro —la pobreza urbana y rural— abarca dos documentos en los cuales se pretende presentar en profundidad y con mayor grado de especificidad sectorial el diagnóstico y el esquema de política contenidos en el marco referencial. Francisco León, presenta la magnitud del problema de la política en las áreas rurales, el trasfondo ideológico de las teorías del desarrollo y discute las estrategias y los instrumentos de política específicamente destinados a la superación de la pobreza rural. El tratamiento de la pobreza urbana está a cargo de Víctor Tokman, quien la relaciona directamente con el problema del empleo. El diagnóstico justifica plenamente su planteamiento: sólo una pequeña proporción de los pobres urbanos están abiertamente desempleados, mientras que la mayoría de ellos se emplea en el sector informal de la economía, de baja productividad y bajos salarios. Por lo tanto, el autor subraya la necesidad de considerar las políticas de empleo y de ingreso como componentes obligados de una estrategia integral de desarrollo.

El tercer rubro relaciona la pobreza con el mercado de factores productivos, a saber: los mercados de trabajo y de capitales. Hernán Aldabe se ocupa del mercado de capitales y sostiene que, debido a la carencia crónica de capital de los grupos pobres, el tema del mercado de capitales y pobreza queda circunscrito sólo a un aspecto: el que trata de descubrir el mejor modo de canalizar fondos para aumentar la capacidad de consumo o de inversión de algunos sectores pobres, utilizando mecanismos propios del sistema financiero. Desde este punto de vista, el autor cree que la canalización "conciene de algún modo al sector público, el cual utiliza el crédito institucional como instrumento de una política de bienestar".

En casi todos los países de América Latina el condicionamiento básico del mercado de trabajo se debe a un hecho estructural: la estructura productiva no se adecua a la dotación de recursos existentes. Este es el punto de partida de Sebastián Piñera y Joseph

Ramos en su documento "Pobreza y el funcionamiento del mercado de trabajo". Para los autores una de las imperfecciones más importantes del mercado de trabajo es la segmentación de este mercado. Segmentación que se presenta a nivel internacional (barreras a la migración), a nivel nacional y dentro de éste, tanto a nivel rural-urbano como en el plano formal e informal. En consecuencia, un buen funcionamiento del mercado de trabajo exige una política gubernamental activa para compensar y corregir sus distorsiones estructurales, además de la reducción de barreras que agudizan las imperfecciones de este mercado. Algunos ingredientes de éstas, según los autores, son entre otras, los siguientes: un movimiento de capitales y tecnologías hacia el campo, perfeccionar el mercado de tierra y riego, facilitar el acceso del trabajador informal al capital, crédito y tecnología, promover un flujo de capital y tecnología hacia los países en desarrollo.

Los tres artículos que componen el rubro cuarto de este libro están dedicados al análisis de algunas políticas redistributivas, imprescindibles en toda estrategia global de superación de la pobreza, tales como la seguridad social, la satisfacción del déficit de necesidades básicas y algunas medidas de política fiscal.

Carmelo Mesa-Lago comprueba el papel casi nulo que la seguridad social latinoamericana ha jugado hasta ahora en la reducción de la pobreza. Recomienda una reforma de la previsión social que contemple: incorporación de ésta a la planificación nacional; prioridad a la extensión horizontal respecto de la vertical, prioridad en los riesgos para cubrir, unidad y uniformidad del sistema, financiamiento a través de impuestos y primas escalonadas.

Marcelo Selowsky, por su parte, se propone varios objetivos en su trabajo, entre los cuales se destacan: evaluar el déficit de consumo de necesidades básicas de los pobres, con especial referencia en los niños; identificar programas específicos destinados a llenar este déficit —por ejemplo: expansión de los sistemas de salud y educación— y, finalmente, evaluar el costo fiscal de estos programas y sus contradicciones eventuales con el objetivo del crecimiento económico.

La agenda de política fiscal para algunos países latinoamericanos semiindustrializados que propone Eduardo Aninat, parte del supuesto de la conveniencia de plantear cambios de tipo gradual y progresivos que mejoren, fortalezcan y, por consiguiente, establezcan el papel que cumple la política fiscal en dichos países. Después de pasar revista a la estructura tributaria, el autor discute una de las principales áreas de política tributaria que surge de algunas tendencias de los sistemas actuales de comercio exterior y de los sistemas de tributación a los ingresos y la propiedad.

El último rubro de esta compilación —comercio internacional y empleo— incluye el documento elaborado por Jagdish Bhagwati y Ricardo Martín. En este documento los autores evalúan comparativamente la eficacia de las estrategias de desarrollo basadas en la sustitución de importaciones y en la promoción de exportaciones, en relación al problema del empleo y el crecimiento. La evidencia empírica que presentan los autores los lleva a concluir que la estrategia de desarrollo basada en la promoción de exportaciones es superior a la de sustitución de importaciones desde el punto de vista de sus efectos sobre el empleo y el crecimiento.

Es pertinente aquí hacer una serie de advertencias respecto de la compilación que se somete a consideración de los lectores. Primeramente, se debe advertir que debido al carácter del seminario, los documentos presentados tuvieron un enfoque esencialmente económico. Esto no significa que se hayan subestimado los factores de orden sociológico, político y culturales de gran influencia en las causas de la pobreza. Prueba de ello es

la continua referencia a algunos de estos factores en los documentos. En segundo término, considerando el importante conocimiento acumulado por CEPAL desde su nacimiento, no se ha incorporado explícitamente la dimensión internacional, esto es, la forma de inserción de las economías latinoamericanas en el mercado mundial, ni el papel que podría desempeñar el financiamiento externo en una estrategia de desarrollo destinada a superar la pobreza. Se ha preferido poner el acento en las políticas internas por estimar, además, que así lo exige la magnitud y la gravedad de la pobreza en la región.

Por último, no se puede dejar de agradecer a todos los participantes en el seminario, en especial a los expertos que tuvieron a cargo los comentarios de las ponencias presentadas. Habría sido sumamente enriquecedor incluir *in extenso* dichos comentarios, pero por razones de espacio, recursos y fidelidad de reproducción de las intervenciones sólo se podrá consignar las ideas más sobresalientes que se discutieron en el seminario. Se trata de una serie de líneas de acción, susceptibles de convertirse en investigaciones futuras que traten de esclarecer aún más la problemática de la pobreza y su solución.

— Recurrente en las discusiones fue la incidencia de las relaciones externas de América Latina sobre la pobreza. Tradicionalmente el fenómeno de la pobreza se ha ubicado en el contexto del funcionamiento y de las estructuras internas de los países. Sin embargo, no se puede desconocer los condicionamientos que afectan a las economías latinoamericanas en su intercambio con el exterior. Estudios futuros deberán precisar rigurosamente los mecanismos a través de los cuales la vinculación externa de los sistemas económicos influye en la condición de los pobres. Se trata por supuesto, de superar los enfoques reduccionistas y unificadores, predominantes en decenios pasados.

— El problema de la superación de la pobreza es complejo y, por lo mismo, no puede reducirse al aspecto cuantitativo de la transferencia de recursos. Es probable además que este aspecto no sea el más significativo si se le compara con los aspectos fundamentalmente cualitativos, que son a menudo los más difíciles no sólo de captar, sino de encontrarles soluciones adecuadas. Al respecto vale la pena mencionar aspectos cualitativos tales como los ordenamientos institucionales que son necesarios para llegar eficazmente a los grupos pobres.

— Hubo consenso entre los participantes sobre uno de los obstáculos estructurales que deben enfrentar las estrategias distributivas cuyo objetivo sea la superación de la pobreza: la resistencia al cambio social que oponen los grupos de poder afectados por las medidas distributivas. Se comprueba la carencia de estudios idóneos que identifiquen la naturaleza real de los conflictos sociales involucrados en las estrategias y la manera más eficiente de racionalizarlos.

— La situación social de los pobres no es una realidad homogénea y la diferenciación rural y urbana corriente en los estudios sobre esta materia son insuficientes, pues no captan la naturaleza diferenciada inclusive en el interior mismo de dichos sectores. Se hacen necesarios, por lo tanto, estudios que den cuenta de la heterogeneidad característica de esos grupos. Sólo así se podrán tener conocimientos de técnicas e instrumentos más refinados, más eficaces y "realistas" que permitan acelerar, al menor costo social posible, el proceso de superación de la pobreza.

— La economía política ha desarrollado una serie de instrumentos aplicables al área general de la pobreza. Sin embargo, se advierte la necesidad de jerarquizarlos en orden de importancia y de eficacia relativa. Las intervenciones y los documentos que trataron el tema mostraron que existen varias áreas de intervención que tienen un efecto

sólo indirecto en la solución al problema de la pobreza. Concretamente se trata de las medidas encaminadas a transformar el mercado de trabajo y las relacionadas con el mercado de capitales (con excepción del crédito). Por lo mismo, ellas deberán subordinarse a otros aspectos que tienen efectos más directos.

— En varios trabajos los análisis económicos están más vinculados con el problema del crecimiento económico y sus efectos sobre el empleo y el ingreso que con los problemas de la pobreza propiamente tal. Pese a que existen estudios relativamente más precisos (cfr. algunos documentos en esta compilación, por ejemplo), faltan aún análisis evaluativos que llenen el escaso conocimiento del efecto sobre los pobres de políticas a nivel macro-económico. En general, se sabe con cierta precisión el efecto sobre los grupos de mayor presión (v. gr. sectores medios y obreros organizados), pero se desconoce —y tampoco es frecuente que alguien se lo pregunte— el efecto sobre los grupos pobres. Conocer los efectos desde un punto de vista técnico tiene, además relevancia política, pues permitiría que los profesionales de la política incorporaran estos conocimientos —como han incorporados conocimientos sobre inflación, comercio exterior y otros— y emprendieran un debate serio sobre la problemática a nivel nacional.

— Muy relacionado con el tema de los mecanismos institucionales para llegar efectivamente a los grupos pobres, está el tema de la organización de estos grupos. En general, existe la tendencia en aquellos que trabajan con los grupos pobres de imponer estructuras organizativas propias de sociedades más complejas y de mayores recursos y, por consiguiente, ajenas a las propias estructuras organizativas de dichos grupos, se deberá en estrecha colaboración con sociólogos, antropólogos y psicólogos sociales, idear cómo utilizar —para hacer más viable el proceso de superación— dichas estructuras.

— Finalmente, todos los elementos tanto diagnósticos como de política deben integrarse en una estrategia global. Estrategia que debe necesariamente integrar los elementos universales que aporten los estudios de casos. Ello implica desde el punto de vista metodológico, la necesidad de emprender estudios comparativos de experiencias realizadas en países tipológicamente similares.

MARCO DE REFERENCIA

La pobreza en América Latina: situación, evolución y orientaciones de políticas

Sergio Molina*

INTRODUCCION

Se presenta a continuación una síntesis modificada de un documento elaborado por el Proyecto Interinstitucional sobre Pobreza Crítica en América Latina.¹

Los resultados que se presentan provienen de varios estudios realizados durante la ejecución de dicho proyecto.

En primer término, fue necesario elaborar una metodología que permitiera definir una línea de pobreza homogénea para los diversos países.² La tarea se facilitó bastante porque la CEPAL y el Banco Mundial, en un proyecto conjunto, habían realizado un estudio sobre la distribución del ingreso en la región, de manera que se utilizó la información proveniente de encuestas de hogares, censos y otras fuentes oficiales.³

Sobre la base de la metodología elaborada se determinaron líneas de pobreza para once países. A partir de esa información, y de la proporcionada por los estudios sobre la distribución del ingreso, se estimó la incidencia y la severidad de la pobreza en un conjunto de países de la región. Esto es, el porcentaje de familias que quedaban bajo la línea de pobreza, y la distancia que existía entre el ingreso medio de esas familias y el correspondiente a la línea de pobreza.

El segundo paso consistió en aplicar la misma metodología a períodos anteriores para analizar la evolución de la pobreza en el tiempo. La información disponible limitó este estudio sólo a seis países que, en conjunto, representaban alrededor del 70% de la población y del producto bruto en América Latina en el año 1977.⁴

Los estudios señalados se relacionan con la magnitud de la pobreza, medida en función del ingreso familiar. Para completar estas estimaciones se iniciaron otros estu-

¹Véase, Sergio Molina y Sebastián Piñera, *La pobreza en América Latina: Situación, evolución y orientaciones de políticas*, E/CEPAL/PROY.1/1, Santiago de Chile, junio de 1979.

²Véase, Sebastián Piñera, *Definición, medición y análisis de la pobreza: Aspectos conceptuales y metodológicos*, E/CEPAL/PROY.1/3, Santiago de Chile, julio, 1979.

³CEPAL/BIRF, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, E/CEPAL/L. 180, documento mimeografiado, 22 de septiembre, 1978.

⁴Véase, Sebastián Piñera, *¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?*, E/CEPAL/PROY. 1.2, Santiago de Chile, julio de 1979. Anexos para cada país: Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Perú. Documento mimeografiado preparado en cumplimiento del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina.

*Coordinador del Proyecto Interinstitucional sobre Pobreza Crítica.

dios basados en la determinación de los déficits en cuatro sectores que representan necesidades básicas: nutrición, educación, salud y vivienda.

Además de determinar la magnitud de la pobreza pareció necesario conocer las características socioeconómicas y demográficas de las familias pobres, esto es, los perfiles de pobreza. En esos estudios se han identificado las características principales de los hogares pobres y de sus miembros, entre las cuales se destacan la situación geográfica, los niveles educacionales, las características del empleo, el acceso a los mercados, el acceso a los bienes públicos, la propiedad de factores, el comportamiento demográfico y las formas de organización y de participación.

En el capítulo sobre el diagnóstico se presentan resumidamente los resultados de las investigaciones señaladas y, teniendo en consideración esa información, se determinan áreas prioritarias de intervención y se sugieren políticas destinadas a superar o aliviar la pobreza.

El tema se desarrolla en tres capítulos. En el primero, se analizan los conceptos de pobreza, necesidades básicas y desarrollo y se hace una breve reseña de las estrategias de desarrollo; en el segundo, se examinan los elementos principales del diagnóstico referidos a las características de la pobreza y de los pobres y de la estructura y funcionamiento de la economía de los países de la región; y en el tercer capítulo se estudian las áreas de intervención y las orientaciones de política destinadas a superar la actual situación de pobreza.

Respecto de este último capítulo es preciso advertir que se ha procurado dar un esquema que permita identificar áreas de intervención, señalando una amplia gama de políticas posibles que, por no referirse a situaciones específicas, son necesariamente generales.

También se debe considerar que se ha tenido en mente la situación en economías mixtas, que por definición coexisten tanto la propiedad privada con la propiedad pública como el mecanismo de mercado con la intervención del Estado. Es un hecho que la importancia relativa de la propiedad privada y pública y del papel del mercado y de la intervención estatal varía considerablemente de un país a otro y, por lo tanto, las políticas que deberían aplicarse en diferentes situaciones también serán diferentes.

I. LA POBREZA, LAS NECESIDADES BASICAS DEL DESARROLLO

En los años sesenta, tanto el sistema de las Naciones Unidas como los gobiernos de los países miembros coincidían en sus propósitos de concentrar su esfuerzo en elevar la productividad y suprimir los obstáculos al crecimiento económico en los países en desarrollo. Este propósito partía del supuesto que el crecimiento económico, independientemente del tipo de desarrollo, solucionaría en forma automática los graves y difundidos problemas de pobreza, desigualdades excesivas y desempleo, que caracterizaban a la casi totalidad de los países en desarrollo.

América Latina tuvo éxito en su empeño de acelerar su crecimiento económico. En el decenio de 1950 su producto interno bruto creció a una tasa media anual de 5.2%, lo que significó un aumento del ingreso por persona de 2.3% anual. En el decenio siguiente, estas mismas tasas alcanzaron a 5,6% y 2,6%, respectivamente y, por último, en el período de 1970 a 1977 sus valores se elevaron a 6.1% y 3.3%. En síntesis, el ritmo de crecimiento económico de América Latina no sólo fue satisfactorio, sino que se aceleró

en el transcurso del tiempo y permitió que el producto interno per cápita se duplicara con creces en el período comprendido entre 1950 y 1977.

Sin embargo, esta notable evolución no rindió todos los frutos que de ella se esperaban en el sentido que se reduciría la extensión de la pobreza, disminuirían las desigualdades excesivas y se eliminaría el desempleo. Al analizar el período de 1960 a 1970 se observa que la extensión de la pobreza sólo se redujo de 51% en 1960 a 40% en 1970, permaneciendo prácticamente inalterado el número absoluto de pobres en 113 millones de personas.⁵ La distribución del ingreso no experimentó grandes variaciones: la participación en el ingreso total del 20% más pobre se redujo de 3.1%, en 1960; a 2.5%, en 1970; y la del 50% más pobre se incrementó de 13.4%, en 1960; a un 13.9%, en 1970.⁶ Finalmente, la escasa información existente sobre la situación ocupacional indica que el problema del desempleo no varió mucho durante los años sesenta, alcanzándose, en 1970, una tasa de desempleo abierto de 5.8% y una subutilización total de mano de obra equivalente a 27.4%.⁷

Esta experiencia de América Latina, en particular, y del mundo en desarrollo, en general, originó un profundo escepticismo frente a la creencia tradicional que el crecimiento económico traería aparejadas, en un período razonable, mayores oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida para todos. Como resultado de este cuestionamiento, que se acentuó a mediados de los años sesenta, la atención se centró no sólo en el ritmo de crecimiento, sino también, y con mayor énfasis, en el tipo de crecimiento y en la distribución de sus frutos entre los distintos grupos sociales.⁸

Esta preocupación indujo a ciertos organismos internacionales, instituciones públicas y establecimientos académicos, a elaborar nuevas estrategias de desarrollo, en las que se incorporaron objetivos adicionales al del crecimiento económico. Entre las estrategias que surgieron como alternativa a la de elevar al máximo la tasa de crecimiento de la economía, se destacan las siguientes:

i) La estrategia de desarrollo orientada a promover la creación de empleos. En ella se considera la consecución del pleno empleo, productivo y libremente elegido, como un objetivo en sí mismo, distinto del objetivo de crecimiento económico y que va más allá de él.⁹

ii) La estrategia de crecimiento con redistribución, que se aparta del tradicional dilema de crecer primero y redistribuir después o redistribuir primero y crecer después, y plantea la necesidad que la estrategia de desarrollo adoptada se aboque en forma simultánea a los problemas del crecimiento y de la distribución de sus frutos. Con este propósito se coloca especial énfasis en la tarea reorientadora de la inversión pública para

⁵Véase, S. Piñera, *¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?*

⁶Estimaciones de la CEPAL.

⁷Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), *El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas*, Santiago de Chile, abril, 1976.

⁸La CEPAL ha sostenido en forma permanente una posición que coloca el énfasis no sólo en el crecimiento económico, sino también en una justa distribución de sus frutos como objetivos centrales del desarrollo. Véase, por ejemplo, E. Iglesias, "Situación y perspectivas de la economía latinoamericana en 1975". *Revista de la CEPAL*, Primer semestre, 1976, Santiago de Chile.

⁹Véase OIT, *World Employment Programme, Research in Retrospect and Prospect*, Ginebra, 1976.

incrementar la capacidad productiva y la generación de ingresos de los grupos más pobres.¹⁰

iii) La estrategia de satisfacción de las necesidades básicas. Es preciso distinguir aquí entre la satisfacción de las necesidades básicas como un objetivo alcanzable a través de distintas estrategias, políticas e instrumentos, y la satisfacción de las necesidades básicas como una estrategia o medio de conseguir este fin. Esta última concepción, frecuentemente, implica introducir profundas transformaciones en el sistema político imperante y en la organización económica y social de los países.

No existe un planteamiento de aceptación generalizada respecto al significado y alcance de lo que se ha dominado estrategia de satisfacción de las necesidades básicas.¹¹ Más aún, los distintos planteamientos que comúnmente se engloban bajo este nombre, presentan grandes similitudes, pero también grandes divergencias. Los principales elementos de estas estrategias son: la satisfacción de las necesidades básicas como el objetivo central del desarrollo; la incorporación explícita de ciertas necesidades básicas no materiales (p. e., derechos humanos); la presentación de las necesidades básicas como un concepto dinámico que evoluciona en el tiempo de acuerdo con el crecimiento de la economía y la evolución de las aspiraciones de la gente y la especificación de necesidades básicas materiales, tales como alimentación, educación, salud, vivienda y sanidad; el énfasis en la provisión directa a los grupos pobres de los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas, más que en el camino indirecto orientado a lograr un nivel de ingreso compatible con la satisfacción de esas necesidades; la importancia de los cambios estructurales, incluida la redistribución de los activos, como prerequisite de una estrategia de necesidades básicas; y, el reconocimiento de que la distribución del poder político constituye un factor determinante en la iniciación y aplicación de una estrategia de necesidades básicas.¹²

Las divergencias principales se relacionan con: las repercusiones de la magnitud y naturaleza de los cambios que se introduzcan en la estructura económica y social y en el sistema político imperante; los plazos en que deben cumplirse los objetivos de la estrategia; las prioridades relativas que se asignen a otros objetivos de las políticas de desarrollo; la importancia que se conceda a la satisfacción de necesidades no básicas, o menos básicas, de los grupos medios; la medida en que se reconozca la interrelación existente entre productividad, ingreso y consumo; y, el grado en que se hagan explícitos los mecanismos de asignación de recursos y distribución del ingreso.

Estas divergencias son lo suficientemente importantes como para poder agrupar

¹⁰Véase Banco Mundial/Universidad de Sussex, *Redistribución con crecimiento*, Madrid, 1974.

¹¹Los más conocidos de estos planteamientos son: el informe Dag Hammarskjöld, *¿Qué hacer? Otro desarrollo*, preparado con ocasión del séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 1975; el informe de la OIT, *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: Problema mundial*, memoria del Director General a la Conferencia Mundial Tripartita sobre el Empleo, la Distribución de los Ingresos, el Progreso Social y la División del Trabajo, Ginebra, 1976; el informe de la Fundación Bariloche, *¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo mundial latinoamericano*, Bogotá, 1978; y el informe al Club de Roma, *Reshaping the International Order*, Nueva York, 1976.

¹²Para un análisis comparativo más detallado de los distintos planteamientos relacionados con la estrategia de necesidades básicas véase D. P. Chai, A. R. Khan, E. L. H. Lee y T. Alftan, *The Basic-Needs Approach to Development. Some Issues Regarding Concepts and Methodology*, OIT, Ginebra, 1977.

bajo el rótulo común de estrategia de necesidades básicas enfoques que tienen diferencias fundamentales entre sí.

Sin embargo, las verdaderas diferencias entre estas tres estrategias no radican tanto en los objetivos que ellas persiguen, sino más bien en la forma de lograrlos, o sea, en los procedimientos, políticas, instrumentos, plazos y restricciones. Respecto a los procedimientos, las dos primeras estrategias concentran el esfuerzo en mejorar de forma permanente las condiciones de productividad y empleo y, por lo tanto, la capacidad de generación de ingresos de los grupos más pobres; la última, centra su atención en la provisión directa, generalmente por parte del Estado, de los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas. Las primeras dos estrategias llevan implícitos plazos más largos y son, en cierta forma, menos drásticas que la tercera.

En estrecha relación con este último punto, las primeras dos estrategias son, por su gradualidad, más compatibles con las restricciones que imponen los sistemas políticos y económicos imperantes en la mayoría de los países de América Latina. En cambio, la variante de la estrategia de satisfacción de necesidades básicas que se apoya en el cambio estructural no se atiene a estas restricciones y presupone para su aplicación cambios drásticos en los sistemas políticos vigentes y en la organización económica y social de los países.

Sin embargo, todas ellas encierran en común el supuesto básico que el mero crecimiento económico, en el contexto de una economía de mercado mixta, no permitirá corregir, en un período razonable, las graves situaciones de pobreza que existen en la actualidad. Tal supuesto se funda en que las desigualdades en la distribución del capital físico y del capital humano se heredan de generación en generación; en que el funcionamiento mismo del sistema discrimina muchas veces en perjuicio de los sectores más pobres; y, en que la intervención del Estado ha representado, en el mejor de los casos, un paliativo débil con efectos de escasa magnitud y de naturaleza transitoria.

En consecuencia, para que el problema de la pobreza y de las desigualdades excesivas se solucione en un plazo razonable, tanto el crecimiento económico como la intervención del Estado en forma sistemática, eficiente y protagónica, pasan a ser requisitos ineludibles.

II. LOS ELEMENTOS DE UN DIAGNOSTICO

La elaboración de una estrategia de desarrollo requiere no sólo definir con precisión sus objetivos, sino también poseer un conocimiento adecuado de los principales aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y demográficos que caracterizan a los países en los cuales se va a aplicar.

El objetivo del diagnóstico consiste en mostrar las características de cada país que sean más adecuadas para la elaboración de la estrategia. Puesto que el tema que se analiza en este documento es la reducción o superación de la pobreza, el diagnóstico deberá centrarse en los aspectos que están más directamente ligados a ese objetivo, con este propósito se han clasificado en tres grupos:

i) El primero engloba todas las características relacionadas con la pobreza y los pobres. Entre éstas se pueden mencionar la extensión y severidad de la pobreza, la magnitud de los recursos que se ocuparían en la tarea de superar la pobreza, la magnitud de los déficits sectoriales, las principales características de los hogares pobres y de sus

miembros referidas a situación geográfica, niveles educacionales, características del empleo, acceso a mercados, acceso a bienes públicos, propiedad de los factores, comportamiento demográfico, formas de organización y participación y otras;

ii) el segundo grupo engloba las principales características de la estructura y funcionamiento de la economía en general. Entre éstas cabe mencionar la estructura de la propiedad, la distribución del ingreso, las relaciones con el sector externo, el proceso de acumulación y crecimiento, los mecanismos de asignación de los recursos y el funcionamiento de los mercados de bienes, servicios y factores.

iii) el tercer grupo se relaciona con las características del Estado. Entre éstas se pueden mencionar la voluntad y capacidad política de los gobiernos para llevar a cabo la tarea de superar la pobreza, el tamaño relativo del sector estatal de la economía, la estructura del gasto público, las características del aparato administrativo y burocrático, los mecanismos de provisión de bienes y servicios y de redistribución del ingreso utilizados por el Estado.

Es indudable que las características clasificadas en cada grupo presentan grandes diferencias de un país a otro. Por esta razón, no se intenta hacer un diagnóstico exhaustivo de la realidad de cada país, sino recoger las principales características que son comunes a todos ellos e ilustrar en forma parcial las áreas de divergencia más importantes que ellos presentan.

A. MAGNITUD DE LA POBREZA Y LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS POBRES

En esta sección se recogen los principales resultados de los estudios sobre la pobreza en algunos países, realizados últimamente por la CEPAL. La definición de pobreza que se ha adoptado en estos estudios corresponde a un concepto absoluto de pobreza, según el cual se consideran indigentes las familias que aunque gastaran la totalidad de su ingreso en alimentación, no lograrían satisfacer sus necesidades nutricionales. Y se consideran pobres las familias que dado su ingreso y el porcentaje de éste que destinan a su alimentación no logran satisfacer tales necesidades.¹³

Las cifras más recientes relativas a la distribución del ingreso, para un conjunto de países de América Latina, derivan de las encuestas y censos llevados a cabo alrededor del año 1970. Los resultados que aquí se dan se basan en el análisis de nueve países.¹⁴

1. La incidencia de la pobreza.

Sobre la base de esta información se estima que, alrededor de 1970, el 19% de la población latinoamericana vivía en condiciones de indigencia, y el 40% en condiciones de pobreza,¹⁵ lo que expresado en valores absolutos significa que existían 54 millones de indigentes y 113 millones de pobres. Sin embargo, estos promedios regionales ocultan

¹³Véanse los estudios de S. Piñera, *Definición, medición y análisis de la pobreza: Aspectos conceptuales y metodológicos, ¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?*, *Medición, análisis y descripción de la pobreza en algunos países latinoamericanos*, documentos de trabajo del Proyecto de Pobreza Crítica, CEPAL, 1978, y de O. Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina*.

¹⁴Estos son Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Méjico, Perú y Venezuela.

¹⁵El porcentaje y número de pobres incluye a los indigentes.

grandes desigualdades entre los países respecto a la extensión de la pobreza. Así, la fracción de la población que vivía en la pobreza era en ese año inferior al 10% en Argentina, entre 10 y 25% en Costa Rica, Chile y Venezuela, entre 25 y 40% en Méjico, entre 40 y 55% en Brasil, Colombia y Perú y superior al 55% en Honduras.

Los estudios citados abarcan el 84% de la población latinoamericana, excluida Cuba; el 16% restante corresponde a países sobre los cuales no se dispone de información y, por lo tanto, no se clasificaron en esos cinco grupos.¹⁶

2. Los grados de pobreza

Otro elemento que es importante analizar es el déficit de pobreza (*poverty gaps*), que puede definirse de múltiples maneras. Uno de ellos es el déficit de pobreza per cápita, que mide la severidad de la pobreza, y corresponde a la diferencia entre el valor de la línea de pobreza y el ingreso per cápita medio de los pobres. Se estima que para el conjunto de 19 países de América Latina (excluidos Cuba y los países del Caribe) este déficit alcanzaba, en 1970, un valor medio anual cercano a 74 dólares de ese mismo año.¹⁷ El producto de este déficit por el número absoluto de pobres representa el déficit de pobreza absoluta y equivale a los recursos que sería necesario transferir de forma permanente a los grupos pobres para que abandonen su condición de pobreza. Para el conjunto de 19 países este déficit alcanzaba, en 1970, un valor anual cercano a 7.800 millones de dólares a precios de ese año.¹⁸

Según cuál sea el objetivo de la medición, el déficit de pobreza absoluta puede expresarse como porcentaje del ingreso disponible de las personas, del ingreso nacional, del producto interno bruto, del gasto de gobierno, etc. Definido como porcentaje del ingreso disponible de las personas, alcanzaba, en 1970, un valor medio de alrededor de 6% para la región. Esto significa que sería necesario transferir a los grupos pobres 6% del ingreso disponible total de las personas, o 12% del ingreso disponible del 10% más rico,¹⁹ para que ellos alcancen, en promedio, un ingreso equivalente a la línea de pobreza. Este déficit de pobreza expresado como porcentaje del ingreso nacional y del producto interno bruto alcanzaba valores medios de alrededor de 5% y 4.5%, respectivamente. Sin embargo, medido como proporción del gasto público, su valor medio alcanzaba a alrededor de 22%. Como porcentaje del producto interno bruto este déficit ilustra con claridad el hecho que, en un continente cuyo ingreso per cápita —en 1970— casi cuadruplicaba la línea de pobreza, la superación de éste aparece, desde el punto de vista de los recursos, como una tarea factible. En cambio, si se lo calcula como porcentaje del gasto público, y considerando que esa tarea deberá necesariamente recaer en forma primordial sobre el Estado, se advierte que éste tendrá grandes dificultades para llevarla a cabo.

Para América Latina los valores de los distintos déficit de pobreza ocultan variacio-

¹⁶Las fuentes de los datos existentes sobre la distribución del ingreso presentan serias dificultades, tanto de orden conceptual como de medición, para realizar esta estimación, de manera que fue necesario efectuar algunos ajustes. Véase *¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?* en el cual se señalan las principales dificultades y los ajustes que ellas hicieron necesarias para estimar la magnitud de la pobreza en América Latina.

¹⁷La conversión a dólares de 1970 se efectuó usando un tipo de cambio de paridad.

¹⁸El número de pobres en esos 19 países alcanzaba en 1970 a 106 millones de personas.

¹⁹La CEPAL estima la participación en el ingreso personal del 10% más rico en 47.8%.

nes entre los países aún más amplias que las señaladas en las estimaciones de la incidencia de la pobreza. Considérese, por ejemplo, que el déficit de pobreza absoluta expresado como porcentaje del ingreso disponible de las personas alcanzaba, en 1970, valores inferiores al 1% en Argentina; entre 1 y 5%, en Costa Rica, Chile, Méjico y Venezuela; entre 5 y 12% en Brasil, Colombia y Perú; y, superiores al 15%, en Honduras. La variación del déficit de pobreza expresado como porcentaje del gasto público es aún mayor.

Las grandes diferencias señaladas ilustran con claridad que tanto el grado de factibilidad como el de dificultad de la tarea varían ampliamente entre países.

Los déficit calculados anteriormente sólo pretenden dar un orden de magnitud y su interpretación mecánica puede conducir a una falsa apreciación del problema de la pobreza. Obviamente, la situación no se resuelve sólo con un mero traspaso de ingresos de los ricos a los pobres, sino modificando la estructura y el funcionamiento de los sistemas económico, social y político de manera que, sin sacrificar el crecimiento, se alteren en forma permanente los patrones distributivos y redistributivos actuales y la distribución de los frutos del crecimiento futuro.

3. *Los balances sectoriales*

La magnitud de la pobreza de un país puede medirse estimando los déficits de pobreza en función del ingreso o estimando directamente las deficiencias en la satisfacción de algunas necesidades consideradas básicas. En los párrafos siguientes se hace breve mención de cuatro de ellas: nutrición, educación, vivienda y salud.

En nutrición, se estima que entre un tercio y dos quintos de la población latinoamericana presentan déficit nutricionales por tener un consumo de calorías inferior a las necesidades mínimas recomendadas por la FAO. Tomando como referencia el costo de la canasta de alimentos utilizada para determinar las líneas de pobreza, se estima que el costo del déficit nutricional de América Latina fluctúa entre 1 y 2.5% del producto interno bruto de la región.²⁰

En educación, se estima que el costo adicional para el sistema educativo de impartir seis años de educación básica a las cohortes futuras fluctuará entre un tercio y un medio por ciento del producto interno bruto de la región.²¹

En salud, estimaciones preliminares para Brasil muestran que el gasto en salud necesario para financiar un sistema de salud "adecuado" alcanza a un 2.5% del producto nacional bruto.²² Considerando que la mayoría de los países gasta en salud entre un 1 y un 1.5% del producto nacional bruto, para financiar un sistema de salud "adecuado" este gasto debería incrementarse en el equivalente de 1 a 1.5% del producto bruto de la región.

²⁰Véanse estimaciones preliminares del proyecto de pobreza crítica, CEPAL, 1979; S. Reutlinger y M. Selowsky, *Malnutrition and Poverty: Magnitude and Policy Options*, Banco Mundial, 1976.

²¹Estimaciones preliminares del Proyecto de pobreza crítica. Estas estimaciones suponen que el costo medio por alumno permanece constante y no incluyen los gastos en que habría que incurrir para atraer y retener a los alumnos en el sistema educacional.

²²Véase P. Knight y D. Mahar, *Brazil human resource special report*, Annex III. "Health and nutrition", Banco Mundial, 1978.

Con respecto a la vivienda, se estima que se necesitaría transferir, a las familias con déficit habitacional, alrededor de 1% del producto nacional bruto, para que todas ellas pudieran gastar en vivienda el equivalente a lo que gastan las familias en la línea de pobreza.²³

En síntesis, una primera aproximación indica que el costo adicional para cubrir los déficits existentes en estos cuatro sectores fluctúa entre 3.5 y 5.5% del producto bruto de la región. Estas cifras son muy similares a las estimadas para el déficit de pobreza expresado como porcentaje del producto interno de la región.

4. Evolución de la pobreza

Es importante no sólo determinar la magnitud de la pobreza regional, sino también su evolución antes y después de 1970. Con este propósito se comparará la magnitud de la pobreza en ese año con la que existía en 1960 y con la que probablemente exista en 1978.

Se estima que alrededor de 1960 cerca de 51% de la población de América Latina vivía en la pobreza y alrededor de 26%, en la indigencia. Traducido a valores absolutos, había 110 millones de pobres y cerca de 56 millones de indigentes.²⁴ En 1970 se aprecia una disminución relativa de la incidencia tanto de la pobreza como de la indigencia. La primera se redujo de 51% en 1960 a 40% en 1970 y la segunda de 26% a 19% entre esos mismos años. Sin embargo, en valores absolutos, el número de personas pobres e indigentes casi no varió en ese lapso.

Por otra parte, los déficits de pobreza experimentaron grandes variaciones. Como porcentaje del ingreso disponible de las personas, este déficit alcanzó, en 1970, un valor medio cercano al 6% frente a casi 12% registrado en 1960. La gran diferencia entre estas dos cifras muestra con claridad que tanto el grado de factibilidad como el de dificultad de la tarea de superación de la pobreza variaron considerablemente entre esos años.

El déficit de pobreza así expresado puede variar por tres tipos de cambio muy distintos. El primero de ellos corresponde a un cambio en la rigurosidad media de la pobreza, la cual se mide por el déficit de pobreza medio de cada individuo, definido como la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso per cápita medio de los pobres. Entre 1960 y 1970 este déficit se redujo aproximadamente 10%, al bajar de 82 a 74 dólares, debido a que en ese lapso aumentó el ingreso per cápita de los pobres.

Es importante destacar que en la evolución del ingreso de este grupo se dan dos situaciones muy distintas. Por una parte, están los más pobres de los pobres, es decir, el 19% de la población que seguía en su calidad de indigente en 1970, y por otra el 21% de la población que en ese año vivía en condiciones de pobreza, pero no de indigencia. El ingreso per cápita del primer grupo varió en el período de 1960 a 1970 mucho menos que el ingreso per cápita agregado, en tanto que el del segundo grupo experimentó incrementos que, en algunos países, superaron el aumento medio del ingreso per cápita nacional.²⁵

El segundo factor corresponde a la disminución de la cantidad de personas en

²³Véase, A. Churchill, *Basic Needs in Shelter*, Banco Mundial, 1978.

²⁴La estimación se basa en S. Piñera, *¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?*, y en las estimaciones de la CEPAL sobre la distribución del ingreso en América Latina en 1960 y 1970.

²⁵*Ibíd.*

situación de pobreza, expresada por el porcentaje de pobres que contiene la población. Este porcentaje, como ya se mencionó, se redujo en cerca de 22% en los años señalados.

El tercer factor se refiere a los cambios que experimentó el ingreso per cápita agregado de América Latina. En promedio, durante el período considerado, su incremento fue de 31%.

En consecuencia, contribuyeron a la reducción del déficit de pobreza tanto la disminución de la rigurosidad (16%) y de la extensión de la pobreza (39%) como el incremento del ingreso per cápita agregado (45%). En otras palabras, sólo la mitad de la disminución del déficit se produjo como resultado de aquellas características de la pobreza; la mitad restante obedeció al enriquecimiento de la región durante el período. Se deduce entonces, que el objetivo que deberá perseguirse no es sólo reducir el déficit de pobreza, sino lograr que ésta disminuya aminorando su extensión y rigurosidad.

Para estimar lo ocurrido con posterioridad al año 1970, es preciso tener en cuenta que, en general, transcurren varios años desde el momento en que se realiza una encuesta o censo —que recoge información sobre la distribución del ingreso— hasta el momento en que esa información se encuentra disponible. Por tal motivo no es posible estimar la magnitud de la pobreza en 1977 utilizando la misma metodología aplicada a los años 1960 y 1970. Sin embargo, para obtener una estimación preliminar de la probable magnitud de la pobreza, en 1977, se puede partir de la distribución del ingreso de América Latina estimada por la CEPAL para 1970 y del ritmo de crecimiento tanto del ingreso como de la población existente entre 1970 y 1977. Entre esos años el producto interno bruto de América Latina creció 51.1%, o sea, a una tasa media anual de 6.1% y la población aumentó 20.3%, esto es, a una tasa media anual de 2.7%, lo cual significa que, en promedio, el ingreso per cápita de la región creció 25.9% durante el período (3.3% anual). Si se supone que el incremento del ingreso per cápita de los distintos grupos de la población durante el período de 1970 a 1977, fuese igual al del ingreso per cápita medio,²⁶ se podría concluir que en 1977 alrededor de 33% de la población latinoamericana tenía un ingreso per cápita inferior al de la línea de pobreza, es decir, que había alrededor de 112 millones de pobres. En otras palabras, en valores relativos la extensión de la pobreza se habría reducido 7%, pero en valores absolutos habría permanecido prácticamente constante.

Con respecto a los déficits de pobreza, su estimación sobre la base de los supuestos anteriores indica que sus valores medios probables, en 1978, se habrían reducido 40% comparados con los de 1970. Vale decir que el déficit de pobreza representaría alrededor de 3.5% y de 7% del ingreso disponible total y del ingreso disponible del 10% más rico de la población, respectivamente. Expresado como porcentaje del producto interno bruto y del gasto público el déficit alcanzaría valores cercanos al 2.7% y 13%, respectivamente.

5. Características de los hogares pobres

De la información contenida en las encuestas y censos se desprenden ciertas características de los hogares pobres. Esta sección se concentrará en las características

²⁶ De acuerdo con las cifras de la CEPAL, el crecimiento del ingreso per cápita del 40% más pobre de la población ocurrido entre 1960 y 1970 es casi idéntico al del ingreso per cápita medio ocurrido en ese período.

que tienden a darse en forma sistemática en los países analizados. Principalmente se tomarán en cuenta las siguientes características:

i) Los resultados muestran que la pobreza afecta en mayor proporción a los hogares rurales que a los urbanos. El 62% de los primeros y el 26% de los segundos corresponden a hogares pobres. Es importante destacar la reducción que se obtiene en los diferenciales de ingreso urbano-rural cuando los ingresos declarados en las encuestas se corrigen teniendo en cuenta los diferenciales de precio urbano-rural, los ingresos en especie y el autoabastecimiento y se eliminan las subdeclaraciones.

ii) Mientras menor es el nivel de ingresos, mayor tiende a ser la dependencia del hogar de los ingresos provenientes del trabajo. En los hogares indigentes y pobres, el trabajo constituye prácticamente la única fuente de ingresos.

iii) Existe estrecha relación entre el desempleo y la pobreza. Sin embargo, ésta no se agota ahí. La gran mayoría de los jefes de hogares indigentes y pobres están ocupados, pero un alto porcentaje de ellos está en situación de subempleo. Así lo muestra el elevado porcentaje de trabajadores pertenecientes a hogares indigentes y pobres con jornadas de trabajo inferiores a 39 horas semanales y que explícitamente manifiestan su deseo de tener trabajo adicional. Esta información que se deriva del análisis de las encuestas de hogares coincide con las estimaciones de la OIT según las cuales el desempleo en América Latina alcanza a 5% de la fuerza de trabajo, en tanto que el subempleo afecta a cerca del 30% de ella.²⁷ En síntesis, el problema de la pobreza no es sólo un problema de desempleo sino que, en mayor medida, de subempleo o de calidad del empleo.

iv) El ingreso per cápita de los hogares, que es la variable utilizada para definir la pobreza, puede descomponerse en cuatro factores: la importancia de los ingresos de fuentes distintas del trabajo; el nivel de ingreso medio por persona ocupada; las tasas de participación en la fuerza de trabajo; y, las tasas de dependencia.²⁸

El análisis empírico muestra que los diferenciales de ingreso per persona ocupada explican más de la mitad de las desigualdades de ingresos per cápita que existen entre los hogares pobres y los no pobres. Dichas diferenciales obedecen a diferencias en las características tanto personales (educación, edad, sexo, experiencia) como de empleo (área urbana o rural, sector económico, tamaño de la empresa y otras).²⁹ El resto de las desigualdades se explica básicamente por diferencias en las tasas de participación en la fuerza de trabajo y en las tasas de dependencia, que caracterizan a los hogares pobres y no pobres.

En síntesis, el nivel de ingreso por persona ocupada del hogar, aparece como una variable determinante de la situación de pobreza o de no pobreza del hogar. Sin embargo, las variables demográficas como el tamaño del hogar y las tasas de dependencia, y otras de naturaleza socioeconómica y demográfica, como las tasas de participación en la fuerza de trabajo y las tasas de desempleo, muestran también una estrecha asociación con el fenómeno de la pobreza. Con relación a los hogares no pobres, los hogares pobres se caracterizan sistemáticamente por tener mayor tamaño, mayores tasas de

²⁷Véase OIT, *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales. Problema mundial*, Ginebra, 1976.

²⁸Véase, S. Piñera, *Definición, medición y análisis de la pobreza: Aspectos conceptuales y metodológicos*.

²⁹Al respecto, véase O. Altimir y S. Piñera, *Análisis de descomposición de las desigualdades de ingresos primarios en países de América Latina*, proyecto conjunto CEPAL/Banco Mundial, 1977.

dependencia y menores tasas de participación en la fuerza de trabajo. Los estudios empíricos revelan una fuerte interacción entre las variables sociales y demográficas y la pobreza, siendo difícil determinar si estas variables son causa o consecuencia de la pobreza. En otras palabras, el análisis precedente no permite determinar si los hogares pobres deben su condición al hecho de ser numerosos, registrar bajas tasas de participación y altas tasas de dependencia o si, por el contrario, presentan estas características por ser pobres. Lo más probable es que existan relaciones de causalidad en ambos sentidos.

En cuanto a algunas características personales y de empleo de los jefes de hogar se pueden destacar las siguientes:

i) El nivel educacional es una de las variables de mayor correlación con los niveles de pobreza. La inmensa mayoría de los jefes de hogares indigentes y pobres tienen tres o menos años de educación. La pobreza disminuye drásticamente cuando el jefe del hogar alcanza un nivel de educación primaria completa. En este sentido la educación aparece como una condición importante para salir de la pobreza.³⁰

ii) En el sector urbano los jefes de más de las tres cuartas partes de los hogares pobres son asalariados privados, particularmente obreros, y trabajadores por cuenta propia. La importancia relativa de estos dos grupos varía mucho de un país a otro. En el sector rural, a las dos categorías anteriores, es necesario agregar la categoría de pequeño propietario agrícola.

En las zonas urbanas los pobres se concentran en los sectores de la construcción, el comercio y los servicios; en las áreas rurales, la mayor concentración se da en la agricultura y, en escala inferior, en los tres sectores mencionados. En el sector agrícola, el porcentaje de pobres es mucho mayor que la proporción de la población total que corresponde a este sector.

Con respecto al grado de organización y participación de los grupos pobres, de acuerdo con los estudios existentes y la escasa información proveniente de las encuestas, éste es insuficiente o nulo en el plano económico y social, lo que les impide toda forma de participación efectiva en la determinación de sus condiciones de vida.

Otros resultados que se obtienen de los estudios de países no tienen el mismo grado de regularidad que los anteriores y por tanto se omiten en este documento.³¹

B. ALGUNOS ASPECTOS ESTRUCTURALES Y DE FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMÍA

Como se mencionó en una sección anterior casi la totalidad de los países latinoamericanos tiene un sistema de economía mixta. En este sistema coexisten la propiedad privada y pública de los factores productivos, a la vez que la acción conjunta del mercado y la intervención del Estado determina la asignación de recursos. La importancia de la acción del Estado, las características de funcionamiento de los distintos mercados, el grado de concentración de la propiedad, etc., varían ampliamente entre los distintos países de la región. Es por esta razón que no se pretende elaborar un diagnóstico común para todos ellos, ni exhaustivo para cada uno de ellos, sino sólo esbozar los aspectos más

³⁰Esto se refiere a la eficacia de la educación en el plano individual como un medio para la superación de la pobreza.

³¹Para un análisis detallado de los perfiles de pobreza en los países analizados véase, S. Piñera, *Medición, análisis y descripción de la pobreza en algunos países latinoamericanos*.

importantes que deben considerarse al formular una estrategia de desarrollo orientada a aliviar o superar la pobreza.

1. Ingreso, crecimiento, ahorro e inversión

En 1977, el producto interno bruto por habitante de América Latina, expresado en dólares de 1970, alcanzó a 866 dólares.³² Esta cifra es casi cinco veces superior al valor estimado para la línea de pobreza en ese mismo año. Sin embargo, los promedios ocultan grandes disparidades entre los países. En un extremo está Venezuela con un ingreso per cápita de 1 409 dólares y en el otro está Haití con un ingreso per cápita de sólo 137 dólares. Esto, junto con los déficits de pobreza a que se ha hecho referencia, ilustra las grandes diferencias que presentan los países en su capacidad para abordar con recursos propios del problema de la pobreza.

Esta disparidad se da no sólo en su nivel de ingreso, sino también en el ritmo de crecimiento que han logrado en los últimos decenios. En promedio, en el período de 1950 a 1977, el producto interno bruto per cápita en América Latina se elevó a un ritmo anual de 2.6%, correspondiendo a Brasil la mayor tasa de crecimiento con un promedio anual de 4.2% y a Haití la menor, con un promedio anual de -0.1%. De los once países cuyo ingreso per cápita era, en 1950, inferior al promedio regional, nueve crecieron en el período a tasas iguales o inferiores a ese promedio. Haití y Honduras, los países de menor ingreso per cápita de América Latina, también mostraron las menores tasas de crecimiento en su ingreso por habitante. Durante el período de 1970 a 1977, el crecimiento del producto interno bruto por habitante de la región fue de 3.1%, como promedio anual. De los once países con un ingreso per cápita inferior al promedio regional, en siete éste creció durante el período a tasas iguales o inferiores a ese promedio.

En lo tocante al proceso de ahorro-inversión, el ahorro nacional y externo, como porcentaje del ingreso nacional, alcanzaba en 1977, como promedio para América Latina, a 25.9%. De este porcentaje, 24.5% correspondía a ahorro nacional y sólo 1.4%, a ahorro externo. De lo cual se infiere que, en promedio para América Latina, 94.5% de la inversión bruta se financiaba en ese año con ahorro interno, en tanto que el 5.5% restante se financiaba con ahorro externo.

Tanto el esfuerzo interno de ahorro, como el porcentaje del ahorro total correspondiente al ahorro externo variaron ampliamente entre los países. En el quinquenio de 1971 a 1975 el ahorro interno expresado como porcentaje del ingreso nacional fue inferior al 10% en Chile, Haití y Uruguay; fluctuó entre 10 y 15% en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú; varió entre 15 y 20% en Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y República Dominicana; y fue superior al 20% en Brasil, Méjico, Panamá y Venezuela.³³

Por otra parte, el componente nacional del ahorro total fluctuó durante ese quinquenio entre 61% (Nicaragua) y 123% (Venezuela).³⁴

Esta situación tan disímil que presentan los países tanto en su esfuerzo de ahorro

³²Producto interno bruto a precios de mercado. La conversión a dólares se efectuó usando un tipo de cambio de paridad. Ver CEPAL, División de Estadísticas y Análisis Cuantitativo, Sección de Cuentas Nacionales.

³³Cifras elaboradas por la CEPAL sobre la base de estadísticas oficiales.

³⁴*Ibid.*

interno como en su capacidad de acceso al ahorro externo explica, en gran medida, las notables diferencias observadas en sus tasas de crecimiento.

2. Nivel y ritmo de crecimiento de la población

En 1977 la población de América Latina bordeaba los 340 millones de personas. El ritmo de crecimiento durante el período de 1950 a 1977 alcanzó un promedio anual de 2.8%, tasa sólo inferior a la observada en el Medio Oriente y muy por encima de la correspondiente al mundo en desarrollo. Las tasas mayor y menor, de 3.3% y 1.0% anual, correspondieron a México y Uruguay, respectivamente. De los once países cuyo producto interno bruto per cápita era inferior al promedio regional, nueve tenían tasas de crecimiento de la población iguales o superiores a ese promedio.

En el período de 1970 a 1977 la población latinoamericana aumentó a un promedio anual de 2.7%. Nuevamente, de los once países que tenían un producto interno bruto per cápita inferior al promedio regional, en nueve la población creció a tasas iguales o superiores a ese promedio.

Las cifras anteriores muestran que mientras mayor es el ingreso per cápita de los países, menor tiende a ser la tasa de crecimiento de la población.

Por otra parte, al analizar econométricamente la relación existente entre la tasa de crecimiento medio de la población, durante el período 1950 a 1977, y la tasa de crecimiento del producto per cápita para diecinueve países de América Latina, se encuentra una leve relación positiva entre ambas.

3. Estructura de la propiedad y distribución del ingreso

La estructura de la propiedad y la distribución del ingreso prevalecientes en los distintos países de América Latina son dos aspectos estrechamente ligados y cuyo análisis es parte importante del diagnóstico de la pobreza.

Conceptualmente, es útil distinguir entre: —la distribución primaria del ingreso, que se define como la distribución originada por el funcionamiento del sistema económico antes de recibir la acción redistributiva del Estado; y, —la distribución final del ingreso, que es la resultante de la distribución primaria corregida por la acción redistributiva del Estado.

La utilidad de esta clasificación radica en que muestra dos grandes vías a través de las cuales el Estado puede afectar la distribución final del ingreso. La primera vía de carácter distributivo comprende las acciones del Estado que afectan la distribución primaria del ingreso y que tienden, por lo tanto, a ejercer un efecto permanente sobre la distribución final del ingreso. La segunda vía de carácter redistributivo abarca las acciones que afectan la distribución final del ingreso sin alterar los factores determinantes del ingreso primario. Por su naturaleza, estas acciones suelen tener un efecto más transitorio que las primeras.

La distribución primaria del ingreso depende básicamente de la estructura de la propiedad de los factores productivos y de los precios o remuneraciones que el sistema económico les asigne.

En el análisis de la estructura de la propiedad de los factores productivos es útil distinguir entre el capital físico o financiero y el capital humano.

La información acerca de la estructura de la propiedad del acervo de capital físico y

financiero es sorprendentemente escasa en la gran mayoría de los países de la región. Sin embargo, los pocos estudios y encuestas que contienen información al respecto muestran que los ingresos de capital constituyen una fracción progresivamente creciente de los ingresos de los sectores ubicados en los tramos más altos de la pirámide distributiva y que éstos presentan un grado de concentración muy superior al existente en los ingresos provenientes del trabajo.³⁵

La propiedad de los medios de producción es una variable decisiva no tan sólo por sus efectos directos en la concentración del ingreso, sino también por el mayor poder político que frecuentemente acompaña a la concentración de la propiedad. Cuando se da esta situación en que se identifica el poder político con el poder económico es probable que los grupos que detentan esos poderes ejerzan una influencia decisiva en la dictación de las normas que regulan el funcionamiento del sistema. De esta manera, la desigualdad en la distribución del ingreso causada por la concentración de la propiedad tiende a perpetuarse y, en muchos casos, a acrecentarse.³⁶

Las estimaciones de la distribución del ingreso en América Latina hechas por la CEPAL indican que en 1970 el 5% más rico de la población captaba el 30% del ingreso total, en tanto que el 20% más pobre sólo recibía 2.5% de ese ingreso. Es decir, en promedio, el ingreso del primer grupo era cerca de 50 veces superior al del segundo. Sobre la base de esta misma estimación se observa que la mitad de la población obtenía el 86.1% del ingreso, lo que representa en promedio un ingreso por habitante equivalente a 6.2 veces el ingreso per cápita medio de la mitad más pobre de la población.

La situación descrita para el año 1970 no varió fundamentalmente con respecto a la que existía en 1960. En ese año, el 5% más rico de la población captaba el 33% del ingreso, en tanto que el 20% más pobre sólo obtenía el 3.1%, con el resultado de que el ingreso medio del 5% más rico era 43 veces superior al ingreso medio del 20% más pobre. En el mismo año, la mitad de la población captaba 86.6% del ingreso total, lo que significa que, en promedio, el ingreso per cápita de ese grupo era equivalente a 6.5 veces el de la mitad más pobre de la población.

En síntesis, tanto en 1960 como en 1970 las estimaciones sobre distribución del ingreso muestran grandes desigualdades entre los distintos grupos de la población. Los cambios en la distribución del ingreso que se observan durante el decenio significaron una pérdida de participación en el ingreso total tanto de los grupos más ricos como de los más pobres, y una ganancia por parte de los grupos medios.

4. Estructura productiva

En los últimos años han aumentado las dudas acerca de la conveniencia de la estructura productiva de muchos países de América Latina. La línea central de este

³⁵Véanse, por ejemplo, R. Webb "La distribución del ingreso en Perú" en CEPLAN, *Distribución del ingreso*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974; S. Piñera "The structure of income distribution in Bolivia", en *Fiscal Reform in Bolivia*, Law School, Universidad de Harvard, 1976; "Chile: Encuesta nacional sobre ingresos familiares, 1968", en CEPAL/Banco Mundial, *Proyecto sobre medición y análisis de la distribución del ingreso en países de América Latina: tabulados de trabajo*, E/CEPAL/L. 115/5, noviembre de 1974.

³⁶Véanse, por ejemplo, R. French-Davis "Mecanismos y objetivos de la redistribución del ingreso" y J. Graciarena "Estructura de poder y distribución de ingresos en América Latina", ambos en *Distribución del ingreso*.

cuestionamiento señala que la estructura productiva de la región no se adecúa a la dotación de recursos existentes en ella, lo que obstaculiza la utilización plena y eficiente de su potencial productivo.

Pero esa falta de adecuación no sólo es importante por el efecto señalado, sino también por la estrecha relación que existe entre la estructura productiva que adopte una economía y su capacidad para generar empleo, y entre esta última y la pobreza.

La no adecuación de la estructura productiva a la dotación de recursos se manifiesta en un sobredimensionamiento de los sectores que hacen uso intensivo de capital y de tecnología moderna extranjera y que, por lo tanto, tienen muy poca capacidad de absorción de mano de obra, particularmente de la menos calificada. Más aún, se afirma que dada la dotación de recursos de las economías de la región, esos sectores tienden a no corresponder con los que presentan ventajas comparativas en el contexto de la economía mundial.

Tales sectores utilizan una elevada proporción del acervo de capital y, sin embargo, sólo dan empleo a un reducido porcentaje de la fuerza de trabajo. Dentro de una concepción dinámica, ellas absorben el grueso de los recursos de inversión con que cuentan las economías, pero sólo una pequeña proporción de los muy significativos incrementos de la fuerza laboral que año a año se producen en los distintos países de América Latina.

La contrapartida de esta situación es que el resto de los sectores —muchos de los cuales debido a sus características tecnológicas y la dotación de recursos existentes en los países cuentan con ventajas comparativas— han visto disminuidas sus posibilidades de crecimiento, han recibido una escasa fracción de los recursos de inversión y, sin embargo, han debido absorber gran parte del incremento de la fuerza de trabajo, operando a niveles de productividad abiertamente insatisfactorios.³⁷

Esta situación de heterogeneidad en cuanto a tecnología, capital, empleo y productividad ha tendido a agravarse a través del tiempo, limitando en forma creciente la capacidad para generar empleo de las economías de la región. De acuerdo con los estudios empíricos realizados en la región, si permanecen inalteradas las estructuras productivas de hoy, el ritmo de crecimiento necesario para mantener constantes los actuales niveles de desempleo excede largamente las tasas de crecimiento logradas por los distintos países de la región en los últimos dos decenios, que son las más altas de la historia.³⁸

Muchas son las causas por las cuales se ha producido esta situación. Algunas de ellas se relacionan con las políticas económicas seguidas en los diversos países. Es indudable que influyó fuertemente en ellas la estructura de los poderes político y económico imperantes en el momento de su implantación. Sin embargo, en esta sección no se

³⁷Si se dividen las distintas actividades productivas de la región en tres estratos tecnológicos: moderno, intermedio y primario, se observa que el primero ocupa el 12% de la fuerza de trabajo de los sectores involucrados y genera más de la mitad del producto; el segundo ocupa el 48% de la fuerza de trabajo y genera el 42% del producto; y el tercero ocupa más de la tercera parte de la fuerza de trabajo y genera sólo el 5% del producto. Véase Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, primer semestre de 1976.

³⁸Véanse, por ejemplo, R. Prebisch, *Transformación y desarrollo*, Santiago de Chile, 1970; OEA, *Guidelines for Achieving Maximum Employment and Growth in Latin America*, 1973; "Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina en Naciones Unidas", *Cuadernos de la CEPAL*, Santiago de Chile, 1978.

analizarán las características de la estructura de los poderes político y económico y su relación con las políticas económicas seguidas, sino las consecuencias de algunas de esas políticas sobre la estructura productiva y la adecuación o no adecuación de ésta a la dotación de factores existentes. El propósito que se tiene es contribuir a identificar y analizar las posibles áreas de intervención del Estado en el marco de una estrategia de superación de pobreza.

Entre las políticas económicas que afectaron la estructura productiva cabe mencionar las siguientes:

i) *Políticas de proteccionismo*

Las políticas de proteccionismo persistieron más allá de los niveles aconsejables. Es indudable que toda política debe analizarse teniendo en cuenta las circunstancias en que ella se formuló. La política proteccionista aplicada en muchos países de la región con el propósito de iniciar un proceso de industrialización sustitutiva, se originó en la gran crisis de los años treinta.³⁹ Esta tendencia se acentuó a partir de la segunda guerra mundial, período durante el cual el comercio internacional no ofrecía una alternativa segura para satisfacer el consumo interno de algunos bienes industriales, ni para colocar los bienes de exportación producidos en la región. Además, esta estrategia nació en un clima pesimista con respecto a la evolución de la relación de precios del intercambio de la región y optimista en cuanto a las perspectivas de un proceso rápido y efectivo de integración de las economías latinoamericanas, el cual formaba parte con vital importancia de las estrategias diseñadas.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo muchas de las circunstancias cambiaron. La notable recuperación del mundo desarrollado, unida al espectacular crecimiento y liberación del comercio mundial, abrieron nuevas oportunidades tanto para satisfacer el consumo interno de la región de muchos bienes industriales como para colocar un mayor volumen de productos de exportación. De otra parte, se detuvo el proceso de deterioro de la relación de precios de intercambio que se había observado en el quinquenio de 1955 a 1960 con respecto al quinquenio anterior.⁴⁰ A partir de 1960 esta relación experimentó variaciones cíclicas, pero sin mostrar una tendencia clara de largo plazo.⁴¹ Finalmente, el proceso de integración regional avanzó a un ritmo muchísimo más lento que el esperado, e incluso ha tendido a detenerse en el último período.

Todos estos cambios señalaban la necesidad de revisar la estrategia proteccionista seguida. Sin embargo, en muchos casos se continuó indiscriminadamente el proceso de sustitución de importaciones hasta un punto que probablemente perjudicó el ritmo de crecimiento de los países en cuestión.⁴² De la etapa inicial de sustitución fácil, en que se

³⁹Los países más grandes de América Latina iniciaron el proceso de sustitución de importaciones antes de las crisis de los años treinta.

⁴⁰Cabe destacar que por varias razones, entre ellas la guerra de Corea, la relación de precios de intercambio de la región alcanzó en el quinquenio de 1950 a 1955 el más alto valor de este siglo, por lo tanto, su disminución en el período de 1955 a 1960 correspondió a una vuelta a la normalidad y no a una permanente tendencia decreciente.

⁴¹Véase, "América Latina: relación de precios del intercambio" en Naciones Unidas, *Cuadernos Estadísticos de la CEPAL*, Santiago de Chile, 1976.

⁴²Véase, por ejemplo, B. Balassa, "Exports and economic growth. Further evidence", *Journal of Development Economics*, vol. 5, N.º 2, junio, 1978; A. Krueger, *Foreign Trade Régimes and*

sustituyeron por producción interna las importaciones de bienes de baja densidad de capital y sin grandes complejidades tecnológicas, se pasó a la sustitución de importaciones de bienes de densidad de capital cada vez mayor y de tecnología crecientemente compleja. Conjuntamente con este cambio se incrementaron tanto el nivel medio como la dispersión de la protección arancelaria y se diversificaron los mecanismos de protección, incorporando el uso de cuotas, prohibiciones, depósitos previos y otros. Ante esta situación muchas empresas extranjeras y transnacionales suspendieron las exportaciones de ciertos bienes a la región y las reemplazaron por producciones nacionales, beneficiándose directamente de los mercados cautivos a que dio origen el alto nivel de protección. Más tarde, los países latinoamericanos más pequeños han tendido a reproducir la estrategia de industrialización sustitutiva seguida por los más grandes lo que, debido al tamaño de sus mercados internos, ha resultado aún más costosa.

Es preciso agregar que la no adecuación de la estructura productiva a la dotación de recursos existentes no se relaciona únicamente con el alto nivel medio alcanzado por la protección arancelaria y su consiguiente impacto depresivo sobre el tipo de cambio —lo que perjudica a los sectores exportadores y favorece a los sectores sustituidores de importaciones—, sino también, como ya se indicó, con la gran dispersión de la misma. Esta dispersión frecuentemente tiende a estar sesgada en favor de los sectores industriales que hacen uso más intensivo del capital, utilizan una tecnología más compleja y, por lo tanto, tienen menor capacidad para generar empleos.⁴³ En otras palabras, el problema no radica únicamente en que el proceso de industrialización sustitutiva fue en detrimento de los demás sectores, particularmente de la agricultura y de los sectores que hacen uso intensivo de mano de obra y de recursos naturales, sino también en que el tipo de industrialización que promovió la estructura de la protección⁴⁴ es probablemente la menos adecuada a las ventajas comparativas y a la dotación de recursos que caracterizan a muchos países latinoamericanos. A este respecto, según los estudios empíricos hechos en estos países, las industrias exportadoras hacen un uso mucho más intensivo del factor trabajo, particularmente del trabajo no calificado, que las industrias sustituidoras de importaciones.⁴⁵

En este sentido, la pregunta pertinente no es si América Latina debe industrializarse o no, sino más bien si es conveniente que el Estado por proteger a la industria y en forma

Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences, Cambridge, Mass., 1978; M. Michaely, "Exports and growth: An empirical investigation", *Journal of Development Economics*, vol. 4, N.º 1, marzo, 1977.

⁴³Véanse, J. Carvalho y C. Haddad, "Foreign trade strategies and employment in Brazil" y V. Corbo y P. Meller, "Alternative trade strategies and employment implications: the Chilean case", en A. O. Krueger, et al., (eds.), *Alternative Trade Strategies and Employment Growth*, NBER, University of Chicago Press, 1979.

⁴⁴La estructura de la protección es la resultante de la acción conjunta de tarifas, prohibiciones, cuotas, depósitos previos, tipo de cambio, etc.

⁴⁵Con respecto a estos últimos puntos, véanse: A. O. Krueger "Alternative trade strategies and employment in LDC's", *American Economic Review*, mayo, 1975; A. O. Krueger y N. Akkrassane (eds.), *Trade Strategies and Employment Growth*, Ballinger Press, Cambridge, Mass., 1979. Este libro contiene trabajos sobre Brasil (J. Carvalho y C. Haddad), Chile (V. Corbo y P. Meller), Colombia (F. Thoumi), Uruguay (A. Bension); véanse también, V. Corbo y P. Meller "Trade and employment: Chile in the 1960's", *American Economic Review*, febrero, 1978 y J. Sheahan, "Trade and employment: Industrial exports compared to import substitution in México", *Research Memorandum*, N.º 43, Williams College, 1971.

preferencial a ciertos sectores de ella, deba desproteger el resto de las actividades económicas y, muy particularmente, las que por tener características tecnológicas que se adecúan a la dotación de recursos existentes, presentan el mayor potencial de exportación.

Es perfectamente racional que, en materia de asignación de recursos, el Estado no adopte una posición neutral sino que, por el contrario, intervenga incentivando a los sectores en que los beneficios sociales exceden a los beneficios privados y desincentivando a aquellos en que se produce la situación contraria. Es importante destacar que el concepto de ventajas comparativas no es un concepto puramente estático sino que también tiene un componente dinámico, en el sentido de que tales ventajas pueden no existir o ser débiles en la etapa inicial, pero pueden adquirirse o fortalecerse una vez iniciado el proceso productivo. Este componente dinámico puede no ser correctamente apreciado por el sector privado, justificando de esta forma una acción transitoria directa o indirecta por parte del Estado.⁴⁶ Más aún, las ventajas comparativas de un país, vistas desde un punto de vista privado, pueden no coincidir con las que resulten desde el punto de vista social. Múltiples factores pueden hacer que los beneficios y costos privados de una determinada actividad difieran de sus beneficios y costos sociales. Tales factores se relacionan no sólo con la existencia de externalidades y distorsiones en la economía,⁴⁷ sino también con las diferencias que presentan las tasas de descuento privada y social,⁴⁸ la inestabilidad política, las irregularidades de las políticas económicas, o los riesgos de expropiación, todo lo cual afecta en forma muy distinta a los valores privados y sociales. Esta divergencia entre los valores privados y sociales puede significar que la sola acción del mercado no logre orientar el proceso de asignación de recursos en concordancia con las verdaderas ventajas comparativas sociales del país, justificando así la acción correctora del Estado.

En una economía mixta, la incentivación selectiva de ciertos sectores en forma indirecta o directa por parte del Estado no sólo constituye una de las principales tareas de la planificación económica, sino que también le da su plena justificación.

No obstante, frente a esta labor del Estado caben dos consideraciones. En primer lugar, la protección arancelaria es sólo uno de los muchos instrumentos con que cuenta el Estado para estimular los sectores seleccionados. Más aún, la poca flexibilidad y versatilidad de este instrumento lo hacen normalmente muy ineficiente con respecto a otros instrumentos de estímulo.⁴⁹ En segundo lugar, no está claro que los sectores que históricamente han sido favorecidos por la protección arancelaria correspondan a aque-

⁴⁶Este planteamiento está muy relacionado con el argumento de la industria naciente.

⁴⁷El análisis de las consecuencias que tienen estas distorsiones sobre las divergencias que presentan los valores sociales y privados constituye uno de los temas centrales de la evaluación social de los proyectos.

⁴⁸La tasa de descuento privado tiende normalmente a exceder a la tasa de descuento social, sesgando de esta forma la asignación de recursos del sector privado en desmedro de los proyectos de larga duración.

⁴⁹En efecto, el arancel como instrumento de estímulo no permite afectar la producción sin afectar simultáneamente el consumo, ni orientar la protección en forma preferencial hacia uno o más factores productivos, ni tampoco permite discriminaciones geográficas, etc. Lo anterior resta flexibilidad y versatilidad a este instrumento para afectar únicamente al factor que es preciso estimular.

llos en que los beneficios sociales exceden a los privados, o a aquellos otros en que la protección era únicamente necesaria como un instrumento transitorio para adquirir el componente dinámico de las ventajas comparativas. Con respecto al primer punto, la experiencia enseña que los sectores no beneficiados por la política de proteccionismo han sido los que utilizan con mayor intensidad el factor trabajo. Considerando las grandes diferencias entre los precios sociales y privados de los factores que caracterizan a muchos países de la región,⁵⁰ es muy probable que los sectores que no han recibido protección, sean precisamente aquellos en que los beneficios sociales exceden a los privados y, en consecuencia, los que deberían haber recibido un trato preferencial por parte de las políticas públicas. Con respecto al segundo punto, es fácil observar que la protección a los sectores escogidos, lejos de haber sido transitoria ha sido, en general, permanente y ha aumentado con el tiempo.

Finalmente, es importante destacar que la política de protección selectiva por parte del Estado no es incompatible con un proceso de integración. Por el contrario, la integración puede ser un instrumento de aprendizaje eficaz en materia de exportación e importación y para la transición gradual hacia una mayor apertura al exterior. Para ello se necesita una programación del arancel externo común de tendencia efectivamente decreciente. Si este arancel lo utilizaran los Estados para dar trato discriminatorio en algunos sectores productivos, esta discriminación debería ser de naturaleza selectiva, de manera de favorecer a los sectores en que los beneficios sociales excedan a los privados, independientemente de la naturaleza industrial, agrícola o minera que ellos tengan.

Este proceso de apertura mediante la integración, además de la evidente trascendencia política, presenta a lo menos dos ventajas económicas con respecto a una apertura aislada. La primera es que cada país no sólo gana en bienestar por su propia rebaja arancelaria, sino que también se beneficia con la reducción de tarifas por parte de los demás países que participan en el proceso de integración. La segunda ventaja es que la alternativa de apertura con integración reduce la vulnerabilidad de los países que la adoptan frente a brotes de proteccionismo en el resto del mundo.

ii) *Políticas de precios internos.*

Las políticas de precios adoptadas por los gobiernos de los países latinoamericanos frecuentemente tendieron a discriminar en contra de los precios de los bienes agrícolas y en favor de los precios de los bienes industriales. Este comportamiento obedece, en parte, a la tendencia de los gobiernos a ejercer mayor control sobre los precios de los alimentos por el importante papel que tienen en la determinación del costo de vida de los sectores urbanos.

Esta situación ha tendido a sesgar la estructura productiva en desmedro de la agricultura. Por otra parte, la falta de competencia externa, unida a la práctica frecuente de fijar los precios internos de los bienes industriales de acuerdo con los costos del productor más ineficiente, contribuyó a que en muchas ramas industriales se dieran condiciones monopólicas u oligopólicas, en las cuales la existencia de productores ineficientes garantizaba utilidades sobrenormales a los productores menos ineficientes.

⁵⁰Estas diferencias se analizan en la sección siguiente.

iii) *Políticas de inversión pública*

Como se mencionó anteriormente, las políticas de proteccionismo y de precios seguidas en muchos países de América Latina generaron una estructura en los precios o los incentivos que canalizó gran parte de la inversión privada hacia el sector industrial y, en forma muy preferencial, hacia algunos de sus subsectores. Las políticas de inversión seguidas en el sector público tendieron, en cierta forma, a reforzar esta concentración, al orientarse en muchos de estos países hacia la creación de infraestructura urbana y de grandes industrias en actividades que demandan gran densidad de capital. Esta política puede haber significado un descuido de las inversiones de infraestructura rural y agrícola y de las inversiones que tienden a favorecer a los sectores que hacen uso intensivo de mano de obra y recursos naturales en general.⁵¹

iv) *Políticas de precios de los factores*

Un cuarto tipo de políticas, que probablemente ha tenido un efecto importante en la estructura productiva, lo constituyen las políticas que han introducido grandes diferencias entre los precios privados y sociales de los factores productivos, encareciendo artificialmente el costo de contratación del trabajo con relación al del capital. Esta estructura de los precios relativos de los factores ha favorecido la expansión de los sectores de gran densidad de capital, perjudicando el crecimiento de los sectores que hacen uso intensivo de trabajo. Este punto se tratará con más detalle en una sección posterior.

5. Mercado de bienes

El funcionamiento de los mercados de bienes, en gran parte de los países latinoamericanos, dista mucho de ser competitivo. Particularmente los mercados relacionados con el sector manufacturero se caracterizan por tener estructura monopólica u oligopólica. Este tipo de estructura favorece a los propietarios al permitirles utilizar su poder monopólico y oligopólico para obtener utilidades mayores que las normales y, al mismo tiempo, perjudica a los que no participan de la propiedad de esas empresas, al menos a través de tres mecanismos. A los consumidores, porque deben pagar precios de bienes y servicios finales superiores a los que regirían si existiera mayor competencia; a los productores y trabajadores por cuenta propia, ya que se ven obligados a enfrentar precios de insumos y productos intermedios superiores a los que regirían en un mercado competitivo; y, finalmente, a los asalariados porque esa estructura monopólica u oligopólica tiene un efecto depresivo sobre la demanda de trabajo.⁵²

Los estudios empíricos sobre la concentración industrial en el sector manufacturero muestran que la estructura de esta concentración es muy similar en los distintos países

⁵¹Es indudable que algunos sectores ligados a recursos naturales, particularmente minerales y energéticos, constituyen una excepción a esta tendencia.

⁵²Cuando el monopolio en el mercado de bienes coexiste con algún grado de monopolio en el mercado del trabajo, los trabajadores de esas empresas o sectores pueden compartir, a través de mayores salarios, parte de las utilidades sobrenormales a que da origen la falta de competitividad. En estos casos, el efecto sobre el empleo es aún más negativo.

investigados. Los sectores en que se dan los mayores grados de concentración tienden a ser los mismos en los distintos países.⁵³

Muchas son las causas que han contribuido a crear o agudizar esta estructura monopólica. Entre ellas cabe mencionar las siguientes: la ausencia o insuficiencia de una competencia externa efectiva debido a los niveles de protección prohibitivos que existen en muchos sectores; el tamaño de los mercados internos, lo que unido a una tecnología propia de las economías de escala, tiende a concentrar la producción interna en unas pocas empresas; la vigencia de disposiciones legales que restringen la entrada de nuevos productores a algunos mercados o que estimulan conductas monopólicas, impidiendo de esta forma un mayor grado de competencia; la concentración de la propiedad; la segmentación de los mercados de capitales y el acceso desigual a ellos, y la pasividad del sector público.

6. Mercados de factores

Para hacer un diagnóstico del funcionamiento de los mercados de factores en América Latina deberían analizarse tanto el grado de integración de los mercados como las causas que determinan la intensidad en el uso de los factores.

En cuanto al primer aspecto, se ha comprobado que los mercados de factores en América Latina no funcionan en forma integrada, fenómeno que se ha denominado "segmentación del mercado". Esta segmentación se da en los mercados tanto del trabajo (particularmente del trabajo no calificado) como de capitales.

En los mercados del trabajo urbanos y, en menor escala; en los rurales, es frecuente que coexistan los sectores denominados modernos o protegidos y los sectores denominados tradicionales o no protegidos.⁵⁴ Los primeros se caracterizan por el alto nivel de su organización sindical, por la vigencia de las negociaciones colectivas y de los contratos de trabajo y porque las partes, casi siempre, se ajustan a las disposiciones legales sobre salarios mínimos, reajustes legales y a la legislación laboral en general. En los segundos, la organización sindical es débil o no existe y prácticamente no hay negociación colectiva. Muchas de las disposiciones legales en materia laboral no los afectan y los salarios quedan determinados básicamente por las fuerzas desiguales que se manifiestan en dichos mercados.

Por otra parte, el sector moderno o protegido tiende a coincidir con el de alta productividad, ocurriendo lo contrario con el sector tradicional o no protegido. Según estimaciones hechas para algunos países de la región sobre la base de datos censales,⁵⁵ el

⁵³Véase, por ejemplo, P. Meller, "The pattern of industrial concentration in Latin America", *The Journal of Industrial Economics*, volumen XXVI, N.º 4, Basil Blackwell, Oxford, Inglaterra, septiembre, 1978; P. Meller, S. Leniz, C. Swinburn, "Comparaciones internacionales de concentración industrial de América Latina", *Ensayos ECIEL*, N.º 3, Río de Janeiro, agosto, 1976; P. Meller, "El patrón de concentración industrial de América Latina y su comparación con el de Europa occidental" en CIEPLAN, *Notas técnicas* N.º 5, Santiago, Chile, febrero de 1978.

⁵⁴Es indudable que esta clasificación representa una simplificación de la realidad, pues existen múltiples tipos de mercado que se ubican en puntos intermedios de los dos tipos mencionados.

⁵⁵Véanse, R. Webb, *Wage Policy and Income Distribution in Developing Countries*, Universidad de Princeton, 1974; y *Sector informal; funcionamiento y políticas*, PREALC, 1978.

empleo en aquel sector sólo representa alrededor de un quinto de la fuerza de trabajo del país y cerca de un tercio de la fuerza de trabajo no agrícola.

Esta dualidad de los mercados laborales, particularmente de los urbanos, tiene importantes implicaciones para la elaboración de las estrategias de desarrollo que tienden a atacar la pobreza, en especial en lo relacionado con las políticas de empleo y salarios y con las políticas redistributivas tradicionales.

Este fenómeno de segmentación también se da en los mercados de capitales. Es sabido que no todas las personas ni todas las empresas tienen el mismo grado de acceso al crédito. Algunas empresas, normalmente las de mayor tamaño, tienen acceso al mercado de crédito internacional; otras, al mercado de crédito interno institucionalizado, sea éste público o privado y, finalmente, están las que sólo tienen acceso a los mercados de crédito informales o que simplemente no tienen acceso al crédito. Por múltiples razones, que no es del caso analizar en este documento, estos tres tipos de empresas obtienen créditos en condiciones muy distintas en cuanto a montos, intereses y plazos. Más aún, el mayor grado de acceso al crédito tiende a corresponder a la tecnología extranjera y a la mayor densidad de capital.

En cuanto a la intensidad en el uso de los factores, es decir, el número de unidades de trabajo que se utiliza por unidad de capital, es preciso examinar al menos tres elementos que la condicionan y que son de muy distinta índole.

El primero de ellos se relaciona con el problema de los turnos. Numerosos estudios han planteado la conveniencia de utilizar el acervo de capital en dos o más turnos como una manera de incrementar el empleo.⁵⁶ Sin embargo, no están perfectamente claros los factores que han impedido que esta modalidad se haya adoptado en forma generalizada en América Latina.

Un segundo elemento es el conocimiento tecnológico propiamente tal. Es decir, el conocimiento que poseen los empresarios que deben tomar las decisiones, respecto de los distintos procesos o técnicas productivas a los cuales pueden recurrir. En este sentido, ellos tienden a preferir la tecnología más moderna y que supone gran densidad de capital, la cual no es necesariamente la óptima si se desea reducir al mínimo los costos. Además, la investigación tecnológica mundial se concentra en los países desarrollados; se estima que en ellos se efectúa más del 98% del gasto mundial en investigación tecnológica.⁵⁷ En estos países el precio relativo del trabajo, particularmente del menos calificado, es alto comparado con el observado en el mundo en desarrollo. Más aún, ellos se caracterizan por la abundancia de capital y personal calificado, de manera que es natural que su progreso tecnológico tienda al desarrollo de métodos de producción en gran escala, de densidad de capital cada vez mayor y, por lo tanto, de uso menos intensivo del trabajo, especialmente del no calificado.

Un tercer elemento que afecta la intensidad del uso de los factores es el precio

⁵⁶Véanse, por ejemplo, D. Schydrowsky, *Capital Utilization, Growth, Employment, Balance of Payments and Price Stabilization*, Discussion Paper, N.º 22; J. Ramos, *La ampliación de turnos en la industria chilena: la factibilidad de una política de empleo productivo*, Discussion Paper, N.º 12; P. Millán, *Guidelines for Policies to Increase the Use of Capital through Multiple Shifts in Industrial Plants*, Discussion Paper N.º 13; R. Abusada-Salah, *A Statistical Shift-Choice Model of Capital Utilization*, Discussion Paper, N.º 15. Todos estos trabajos pertenecen a la serie Discussion Paper Series del Center for Latin American Studies de la Universidad de Boston.

⁵⁷Véase, C. Cooper y otros, *Technology for the Second Development Decade*, trabajo presentado a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Tecnología, 1969.

relativo de los mismos o, más precisamente, el costo de su contratación. La gran importancia que se concede a este elemento en las publicaciones económicas indica la necesidad de profundizar sobre este tema en el diagnóstico.

Numerosos estudios efectuados en América Latina destacan la gran diferencia que separa a los precios privados de los precios sociales de los factores.⁵⁸ La relación que existe entre el costo de contratación del trabajo y el del capital es para los empresarios, particularmente los del sector moderno o protegido, mucho mayor comparada con la que se da en el área social, en que esos costos quedan determinados por la escasez relativa de ambos factores que se advierte en cada país. En general, se reconoce que en muchos de estos países los precios relativos vigentes no sólo han contribuido a que se asignen con ineficiencia los recursos productivos, obstaculizando la creación de nuevos empleos, sino también, a que se amplíe cada vez más la desigualdad en la distribución del ingreso, con los consiguientes efectos negativos sobre la pobreza. Uno de los aspectos más deplorables de esta situación es que las políticas gubernativas han contribuido en muchos casos a agravar el problema. Este aspecto ha sido objeto de un análisis particular en los informes de la OIT.⁵⁹

La importancia y el impacto que sobre la asignación de recursos, la generación de empleo, la distribución del ingreso y la pobreza en general tenga esta distorsión de los precios relativos de los factores dependen críticamente del valor de la elasticidad de sustitución de los factores que caracterizan a los distintos sectores de la economía. Descartando la existencia de un mundo de proposiciones fijas, queda en discusión la magnitud del efecto de esta distorsión, pero no su existencia.

Son muchos los factores, resultantes de políticas económicas y de condiciones institucionales, que han originado esta situación. Tales factores se pueden dividir en dos grandes grupos, según hayan tendido a encarecer el costo de contratación del trabajo o a abaratar el costo de utilización del capital.

Entre los factores del primer grupo es útil distinguir dos tipos: los que han tendido a incrementar el salario de los trabajadores y los que han tendido a elevar el costo de contratación del trabajo sin que esto implique un aumento de salarios.

El aumento de los salarios por sobre un nivel que podría llamarse de equilibrio se ha producido especialmente en los sectores denominados modernos o protegidos, y que puede haber afectado en favor de los trabajadores la distribución del producto generado en esos sectores. Sin embargo, es preciso reconocer que lo más probable es que hayan tenido un efecto escaso o nulo sobre los salarios o ingresos de los grupos más pobres de la población. Estos se encuentran mayoritariamente en los sectores rurales, en los sectores tradicionales o no protegidos, o pertenecen a las categorías de trabajadores por cuenta propia, desempleados, pasivos y otros, a los cuales no alcanzan normalmente los beneficios derivados de la legislación laboral y de las negociaciones colectivas.

Entre los factores del segundo tipo, esto es, los que han tendido a incrementar el costo de contratación del trabajo sin que esto implique un aumento de salarios, uno de

⁵⁸Véanse, por ejemplo, OEA, *Guidelines for Achieving Maximum Employment and Growth in Latin America*, 1973; OIT, *Hacia el pleno empleo*, 1970; S. Piñera y P. Meller. "El problema del empleo en Chile", *Chile, 1940/1975: treinta y cinco años de discontinuidad económica*, 1978.

⁵⁹Véase, por ejemplo, OIT, *Fiscal Policies for Employment Promotion*, 1971.

los más importantes ha sido el impuesto al trabajo implícito en los mecanismos de financiamiento de la seguridad social.⁶⁰

Tanto la magnitud como la cobertura del impuesto a la planilla de sueldos y salarios que se destina a financiar la seguridad social varían ampliamente entre los distintos países de la región. La tasa de impuesto alcanza valores cercanos al 20% en los países del Grupo Andino y superiores al 40% en los países del Cono Sur.⁶¹ Más aún, en la mayoría de estos países la magnitud y cobertura del impuesto previsional ha mostrado una tendencia claramente ascendente.⁶² En 1960, alrededor del 21% de la población económicamente activa de América Latina estaba cubierta por los sistemas de seguridad social; en 1970 esta proporción alcanzaba a 30%. En aquel año los egresos de los sistemas de seguridad social representaban el 2.3% del producto interno bruto de América Latina al costo de los factores; en este último, llegaban al 3.3%.⁶³ Es importante destacar que estas consideraciones se refieren al método de financiamiento de la previsión social y no al nivel ni estructura de sus gastos. Estos últimos constituyen un área aparte cuyo diagnóstico reviste enorme importancia para las políticas redistributivas destinadas a aliviar la pobreza.

En cuanto a los factores que han abaratado el costo de contratación del capital, se pueden destacar, la sobrevaloración de la moneda nacional y las frecuentes exenciones o preferencias arancelarias a la importación de bienes de capital, que han reducido el costo del capital importado; las bajas tasas de interés real (las cuales muchas veces alcanzan valores negativos);⁶⁴ los frecuentes subsidios al uso del capital implícitos en las regulaciones tributarias, como por ejemplo, las que permiten la depreciación acelerada del capital y las devoluciones de impuesto según el capital invertido.

En síntesis, en los sectores modernos o protegidos existe gran discrepancia entre los precios relativos privados y sociales de los factores. El encarecimiento artificial del costo de contratación del trabajo con relación al del capital que implica esta diferencia, ha

⁶⁰Para una estimación del impacto sobre el empleo del impuesto previsional véanse, por ejemplo, PREALC, *Efectos sobre el empleo de un cambio en el modo de financiamiento de la seguridad social*, 1975; E. Aninat, "La eliminación del sistema de cotizaciones previsionales: estimaciones de su impacto sobre el empleo", *Estudios de Planificación CEPLAN*, 1971; J. E. Coeymans, *Efectos de la rebaja de cotizaciones previsionales y su financiamiento sobre la asignación de recursos y el empleo*, trabajo presentado a la 4.ª Reunión de Economistas, Jahuel, Chile, 1978.

⁶¹Véase "Efectos sobre el empleo de un cambio en el financiamiento de la seguridad social" en *Acción de los ministerios del trabajo en la Política del empleo del Grupo Andino*, PREALC, (documento mimeografiado), 1975.

⁶²Véase, *The Costs of Social Security*, OIT; R. Reviglio, *The Social Security Sector and its Financing in Developing Countries*, IMF, Staff Paper, 1969; *Guidelines for Achieving Maximum Employment and Growth in Latin America*, OEA, 1973.

⁶³Véase, "Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina", *Cuadernos estadísticos de la CEPAL*.

⁶⁴Estas bajas tasas de interés tienen influencia negativa sobre el empleo no sólo al penalizar el ahorro, con su consiguiente efecto sobre la acumulación de capital, sino que al generar excesos de demanda de créditos se debe recurrir a otros mecanismos de racionamiento de la oferta disponible. En estas circunstancias, es natural que el sector bancario favorezca dentro de cada rama, a las grandes empresas, no sólo porque el riesgo es menor, sino también por las presiones que éstas ejercen y por la conveniencia de administrar pocas pero sustanciales líneas de crédito. El resultado es que además de impulsar a las empresas que tienen acceso al crédito hacia una mecanización excesiva, se canaliza el escaso crédito precisamente hacia las empresas que tienen mayor probabilidad de utilizar más intensamente el capital.

producido tres efectos simultáneos que tienden a repercutir negativamente sobre el empleo.

En primer lugar se observa un efecto intersectorial. Las actividades que hacen uso intensivo de la mano de obra, como la construcción, la agricultura, la agroindustria y la industria ligera, entre otras, y que se ven discriminadas por el impuesto al trabajo, han reducido su participación en la producción total, en tanto que las que utilizan con gran densidad el capital la han aumentado.

En segundo lugar se deja sentir un efecto intrasectorial, en la medida en que las empresas pequeñas y grandes que integran cada sector utilicen los factores con distinta intensidad, hecho que se comprueba en la realidad.⁶⁵ La consecuencia ha sido que las empresas grandes, que son las que operan con gran densidad de capital, han elevado su participación en la producción de cada sector, y que las empresas chicas, que hacen uso intensivo del trabajo, la han reducido.

En tercer lugar se advierte un efecto dentro de las empresas. En toda actividad productiva en que es dable elegir entre tecnología que supone el uso de factores con distinta intensidad, los empresarios, en su afán de reducir al mínimo los costos y de elevar al máximo las ganancias, suelen escoger las técnicas que requieren menos mano de obra y más de los otros factores.

7. Aspectos demográficos

Más que intentar un diagnóstico exhaustivo de los aspectos demográficos, en esta sección se darán órdenes de magnitud para América Latina de algunas variables demográficas.

En una sección anterior se mencionó que la tasa de crecimiento de la población de América Latina en el período de 1950 a 1975 fue una de las más altas del mundo, superada únicamente por la del Oriente Medio.⁶⁶ Sin embargo, otros indicadores demográficos sitúan a la región en una posición intermedia. En el período de 1970 a 1975 las tasas brutas de natalidad y mortalidad alcanzaron a 3.69 y 0.92%, respectivamente, valores que la ubican en una clara posición intermedia entre África y Asia, por una parte, y los países desarrollados, por otra. En este mismo período, la esperanza de vida al nacer alcanzaba, en promedio, a 61.4 años, cifra que también representa una posición intermedia entre África y Asia, por una parte, (45 y 48.5 años respectivamente) y el mundo desarrollado, por la otra (71.1 años). Lo mismo ocurre con el porcentaje de población urbana, aunque a este respecto la situación de América Latina es más cercana a la del mundo desarrollado que a la del resto del mundo en desarrollo. En 1975, aproximadamente 60% de la población latinoamericana vivía en áreas urbanas. Esta proporción alcanzaba a 24.2% en África; 22.9% en Sudasia; 67.6% en Europa, y 69.3% en el conjunto del mundo desarrollado. En lo referente a la composición de la población por edades, la

⁶⁵Los estudios empíricos realizados en América Latina muestran que dentro de un determinado sector las empresas pequeñas hacen mayor uso del factor trabajo que las grandes. Véase por ejemplo, A. Berry, *The relevance and prospects of small scale industry in Colombia*, Centro de Crecimiento Económico, Discussion Paper N.º 942, Universidad de Yale, 1972; P. Meller y M. Marfán "Pequeña y gran industria: generación de empleos y sectores claves", *Estudios de CIEPLAN*, N.º 20, Santiago de Chile.

⁶⁶Véase, D. Morawetz, *Twenty-five Years of Economic Development 1950-1975*, Banco Mundial, 1978.

situación de América Latina se semeja más a la de Africa y Asia que a la del mundo desarrollado. En las primeras tres regiones, cerca de 54% de la población tiene menos de 15 años; en Europa y el resto del mundo desarrollado este porcentaje sólo llega a 25%. La proporción de población mayor de 65 años alcanza a alrededor de 3% en los tres continentes en desarrollo, frente a alrededor de 12% en Europa y el conjunto del mundo desarrollado.⁶⁷

Sin embargo, estos promedios para América Latina ocultan grandes variaciones entre países y entre sus diversas agrupaciones. En el período de 1970 a 1975, la tasa de crecimiento de la población alcanzó a 3.21% en Centroamérica y México; a 2.9% en los países de América del Sur excluidos los del Cono Sur,⁶⁸ al 1.9% en los países del Caribe, y a 1.43% en los países del Cono Sur. En esas mismas agrupaciones de países las tasas de natalidad y mortalidad alcanzaron respectivamente a 4.2 y 0.94%; 3.8 y 0.92%; 3.3 y 0.9% y a 2.3 y 0.9%. Estas cifras muestran con claridad que las grandes diferencias en las tasas naturales de crecimiento de la población obedecen básicamente a desigualdades en las tasas de natalidad, y sólo en menor escala en las tasas de mortalidad. En la esperanza de vida, también subsisten grandes disparidades entre las distintas subregiones identificadas. En Centroamérica y México ésta alcanza a 61.5%; en América del Sur, excluidos los países del Cono Sur, es de 60.5 años; y en el Caribe y países del Cono Sur llega a 63.1 y 66.5 años, respectivamente. Algo similar ocurre con el porcentaje de población que vive en las zonas urbanas. En Centroamérica y México, un 57.1% de la población vive en zonas urbanas; en América del Sur, excluidos los países del Cono Sur, esta proporción llega a 58.9; en el Caribe a 48% y en el Cono Sur a 80.7%. Estas divergencias se mantienen al analizar la composición por edades de la población. Los menores de 15 años representan 45.7% de la población total de Centroamérica y México; 43.1% de la población de América del Sur, excluido el Cono Sur; 40.7% de la población del Caribe; y 30.4% de la población del Cono Sur.⁶⁹

Esta síntesis de estadísticas demográficas revela las grandes diferencias que caracterizan a los distintos países y agrupaciones de países de América Latina. A estas desigualdades se agregan las que se dan internamente en cada país, tanto entre las zonas urbanas y rurales como entre las distintas regiones.⁷⁰

Volviendo a los indicadores globales, según las proyecciones realizadas por el CELADE⁷¹ basándose en la "hipótesis del crecimiento medio", la tasa de crecimiento de la población se mantendrá elevada en lo que queda de este siglo, y la declinación que se acentuará a partir de 1980, sólo la reducirá del 2.8% actual a 2.4% hacia el quinquenio de 1995 a 2000. Así, en los próximos 25 años casi se duplicará la población latinoamericana.

De acuerdo con estas mismas proyecciones, continuará la migración rural-urbana, particularmente en los países en que aún vive en el campo un alto porcentaje de la

⁶⁷Para estas comparaciones entre continentes y regiones véase, Naciones Unidas, *Selected World Demographic Indicators by Region and Country or Area, 1970-1975*, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, 1978.

⁶⁸Estos incluyen a Argentina, Chile y Uruguay.

⁶⁹Véase, por ejemplo, Naciones Unidas, *Selected World Demographic Indicators by Region and Country or Area, 1970-1975*.

⁷⁰Véase, por ejemplo, CEPAL y CELADE, *El desarrollo y la población en América Latina: un diagnóstico sintético*, 1975.

⁷¹Véase, CELADE, *Boletín demográfico*, N.º 18, Año IX, Santiago de Chile, 1976.

población. Este movimiento intensificará las presiones sobre los servicios y el espacio físico de las ciudades y agudizará la dispersión rural que caracteriza a los patrones de distribución de la población en América Latina.⁷²

Por otra parte, se modificará la composición por edades de la población, al aumentar apreciablemente la proporción de habitantes en edad activa. Para los años 1975 a 2000 la tasa de crecimiento media anual de este grupo se estima en 2.9%, tasa más alta que la correspondiente de la población total (2.7%). Este aumento, unido al de las tasas de participación, en especial de las mujeres, incrementará la fuerza de trabajo, a un ritmo medio anual cercano al 3%, evolución que representa un importante desafío a la capacidad de generación de empleos de la región.

Es indudable que las variables demográficas deberán ser de gran importancia en la selección, orientación y aplicación de las políticas destinadas a superar la pobreza. Por tal motivo, un diagnóstico cabal de la situación demográfica de cada país, que permita identificar sus principales características y proyectar con precisión sus tendencias futuras, constituye sin duda un valioso aporte para diseñar eficientemente las políticas e instrumentos de superación de la pobreza.

III. ORIENTACIONES PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TENDIENTE A REDUCIR O ERRADICAR LA POBREZA EN AMERICA LATINA

A la luz del diagnóstico general de la situación de América Latina, contenido en la sección precedente, se tratará de identificar y analizar en forma esquemática algunas áreas de intervención y algunas políticas e instrumentos que eventualmente pueden utilizar los gobiernos en el contexto más amplio de sus propias estrategias del desarrollo.

Del análisis hecho en secciones anteriores se deduce que para emprender la tarea de superar la pobreza es necesaria una intervención substancial y sistemática por parte del Estado. La forma que adopte esta intervención, y no la necesidad de ella, queda sujeta a discusión. El objetivo final de esta intervención es mejorar de manera permanente la calidad de la vida o el ingreso real (monetario y no monetario) de los grupos pobres. Estas intervenciones pueden clasificarse de múltiples formas; pero en este trabajo se han agrupado en dos grandes categorías.

—Por una parte están las intervenciones o políticas de índole distributiva, que son las que afectan la distribución primaria del ingreso resultante de la estructura de la propiedad y del funcionamiento del sistema económico. Este tipo de intervenciones normalmente está ligado a la cantidad y calidad de los empleos que genera la economía y de los factores productivos que poseen los grupos pobres, a la productividad de estos factores, y a los precios que les asigna el funcionamiento del sistema económico. Dichas intervenciones se proponen, en último término, aumentar la capacidad de generación de ingresos de los grupos pobres.

—Por otra parte están las intervenciones o políticas de carácter redistributivo que en lugar de afectar la distribución primaria del ingreso corrigen esta distribución mediante transferencias de ingresos y de bienes o servicios entre los distintos grupos de la población. Este tipo de intervenciones está básicamente ligado a la forma en que el

⁷²Véase, L. Herrera, *La concentración urbana y la dispersión de la población rural en América Latina: su incidencia en el deterioro del medio humano*, CELADE, Serie A, N.º 136, 1976.

Estado obtiene los recursos públicos (incidencia de la tributación) y los gasta (incidencia del gasto e inversión pública, particularmente el gasto social destinado a la provisión directa, gratuita o subsidiada, de bienes y servicios considerados básicos).

Es indudable que muchas acciones o políticas públicas encierran a la vez un componente distributivo y uno redistributivo. Esto es particularmente cierto mientras mayor es el periodo en que se consideran los efectos. Esta simultaneidad introduce necesariamente algún grado de arbitrariedad en todo intento de clasificación de acuerdo con las dos categorías enunciadas.

Desde el punto de vista de los recursos, las intervenciones de estos dos tipos son sustitutivas, en el sentido que un incremento del gasto en uno de ellos implica, *ceteris paribus*, una disminución del gasto en el otro. Sin embargo, desde el punto de vista de los resultados, ambos tipos se complementan, al menos por tres razones. En primer lugar, la insatisfacción de las necesidades básicas es de suyo una causa importante de la baja capacidad para generar ingresos que poseen los grupos pobres. Segundo, tomando en cuenta hábitos de consumo de estos grupos y las condiciones de disponibilidad de algunos bienes y servicios básicos, los incrementos en el ingreso real no garantizan la satisfacción de sus necesidades básicas. Finalmente, es indudable que para algunos grupos, las acciones distributivas no son viables o necesitan períodos de maduración, cuya extensión es incompatible con la urgencia de la situación que debe resolverse. En estos casos, las acciones de naturaleza asistencial-redistributiva aparecen como complemento indispensable.⁷³

En síntesis, la estrategia de desarrollo de cada país deberá buscar con dinamismo la combinación óptima de las intervenciones de tipo distributivo y redistributivo, teniendo en cuenta las características propias y considerando las contradicciones que puedan surgir entre los distintos objetivos.

A. LAS INTERVENCIONES Y POLITICAS DE TIPO DISTRIBUTIVO

Esta categoría comprende políticas de muy distinta naturaleza, que pueden clasificarse en dos grandes grupos: políticas orientadas a incrementar, en conjunto o por separado, la cantidad y la productividad de los empleos que genera la economía y a extender los beneficios de estos incrementos hacia los sectores más pobres de la fuerza laboral; y, políticas orientadas a incrementar en conjunto, o por separado, la cantidad y productividad de los activos que poseen los grupos pobres.⁷⁴

En las secciones siguientes se indican las principales áreas de intervención, dando algunos ejemplos de políticas e instrumentos. Puesto que éste es un documento de síntesis, que las proposiciones de política no se refieren a una situación específica y que hay otros trabajos en este libro que se refieren a políticas específicas, el tratamiento de los distintos temas es por lo tanto muy general. Se ha considerado útil presentar un

⁷³Ernesto Tironi, *Políticas gubernamentales contra la pobreza: El acceso a bienes y servicios básicos*, documento de trabajo del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, CEPAL, 1978 (documento inédito).

⁷⁴La provisión por parte del Estado de bienes y servicios básicos, como nutrición, salud y otros similares, tiene indudablemente un efecto positivo sobre el recurso humano de los beneficiados y envuelve por tanto un componente distributivo. Sin embargo, por entrañar también un componente de consumo, este tipo de intervenciones se ha incluido en el tipo de intervenciones redistributivas.

esquema de análisis lo más amplio posible que sirva de referencia tanto para el estudio más profundo de algunos aspectos, cuyo conocimiento empírico es escaso, como para el diseño de políticas específicas dentro de un marco de coherencia global.

1. Las políticas orientadas a incrementar la cantidad y la productividad de los empleos que genera la economía y a extender los beneficios de estos incrementos hacia los grupos pobres

a) Principales áreas de intervención que afectan la tasa de crecimiento de la economía

Dado que la principal y casi única fuente de ingresos de los grupos pobres es su trabajo, de mantenerse esa situación, el incremento en la cantidad y calidad de los empleos que genera el crecimiento económico constituye el principal mecanismo automático a través del cual éste llega a los grupos pobres (*trickle down*).

Como ya se mencionó, el crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para tener éxito en la superación de la pobreza. Es necesario no sólo porque influye sobre la cantidad de empleos y los niveles de salarios, sino también porque facilita las tareas de redistribución.⁷⁵

El crecimiento económico puede acelerarse, incrementando el ahorro tanto interno como externo, con el consiguiente efecto sobre el volumen de inversión, o mejorando la calidad de esta última. Ambas líneas ofrecen amplias posibilidades de intervención por parte del Estado.

En el diagnóstico se señaló la insuficiencia de las tasas de ahorro interno en muchos países latinoamericanos. Por esta razón, en los párrafos siguientes sólo se hará referencia a este tipo de ahorro, lo cual no significa desconocer el papel importante que cumple el ahorro externo que, en algunos casos, es vital.

Las posibilidades de aumentar el ahorro interno se vinculan al incremento tanto del ahorro público como del privado.

Según la información disponible en la mayoría de los países latinoamericanos, existen claras posibilidades de incrementar el ahorro público, contribuyendo de esa manera a elevar la tasa global de ahorro.

Por lo que se refiere a los sistemas tributarios, la aparente progresividad que se desprende de la formalidad legislativa no coincide, en muchos casos, con lo que sucede en la práctica, lo que se comprueba tanto por la participación relativa de los impuestos directos e indirectos en el total de los ingresos corrientes, como por las deficiencias que presenta la aplicación de las normas tributarias.

La regresividad efectiva de los sistemas tributarios se debe, entre otras razones, a la evasión del pago de impuestos, especialmente de los que gravan el consumo, algunas rentas de capital y las rentas del trabajo de profesionales independientes; a la existencia de una variedad de exenciones; a la insuficiente progresividad de los impuestos sobre la renta; y a que, en algunos casos, no se gravan ciertos ingresos provenientes de la propiedad y de las ganancias de capital.

Por otra parte, si se examina el nivel y la composición del gasto del sector público y

⁷⁵El supuesto implícito compartido por el estudio sobre "Redistribución con crecimiento" es que es más fácil redistribuir los incrementos de recursos a que da origen el crecimiento que los recursos actualmente existentes.

el financiamiento de las empresas del Estado, también se comprueba que existe la posibilidad de aumentar significativamente el superávit corriente del sector público o de alterar la composición del gasto, tanto a través de su racionalización, como del aumento de los ingresos derivados de la operación de las empresas estatales.

La acción simultánea sobre los ingresos y gastos corrientes del sector público aumentaría el superávit en cuenta corriente y, en consecuencia, la tasa global de ahorro interno.

En cuanto al ahorro privado, tanto la inexistencia o la precariedad del mercado de capitales como las distorsiones que lo caracterizan han repercutido negativamente sobre el esfuerzo de ahorro del sector privado. La precariedad se traduce en la ausencia o deficiencia de instrumentos de ahorro y de crédito reajustables de mediano y largo plazo con los cuales se pueden corregir los efectos de la inflación crónica que es característica de la mayoría de los países de la región; las distorsiones se traducen en innumerables normas legales que discriminan entre instituciones o entre instrumentos del sector financiero y en la fijación de límites máximos a las tasas de interés lo que frecuentemente ha redundado en tasas de interés reales negativas, desalentando el ahorro e impidiendo que éste cumpla la función de equilibrar y asegurar los recursos de ahorro y de inversión.⁷⁶ Además, el ahorrante por lo general no ve asociado su esfuerzo de ahorro a la satisfacción de ciertas necesidades básicas, como podrían ser la vivienda, la educación, la atención de la salud y otras. Para estos efectos el Estado podría aportar en forma de créditos, con un componente de subsidio, un cierto volumen de recursos financieros que fuera función del monto del ahorro personal. De esta manera se podría aumentar el ahorro y la inversión en áreas prioritarias, con el efecto consiguiente sobre el empleo y la satisfacción de ciertas necesidades básicas.

El mejoramiento de la calidad de las inversiones, particularmente las del sector público, constituye otro vasto y promisorio campo de acción. Con tal objeto se necesita introducir ciertas modificaciones en los procedimientos de asignación de los recursos destinados a la inversión pública. En la mayoría de los países de la región, el presupuesto de inversiones del sector fiscal se asigna por reparticiones ministeriales. Convendría modificar este procedimiento de manera que la asignación del presupuesto de inversión del sector público se haga en función de una evaluación social de los distintos proyectos. Pese a que la decisión última en la selección de proyectos corresponde a la instancia política, el aporte técnico, que debería adquirir mayor importancia, consiste en hacer una rigurosa evaluación a fin de identificar y cuantificar con precisión los beneficios y costos sociales asociados a cada proyecto. La deficiencia de los sistemas y mecanismos de evaluación social de proyectos, o la falta de ellos, ha impedido que se utilicen más adecuadamente los escasos recursos que se destinan a la inversión.

Asimismo, en los sistemas de economías mixtas, adquiere especial importancia el conjunto de políticas públicas que estimulan y orientan la inversión del sector privado. En este sentido, una de las tareas importantes que debe cumplir la planificación en este tipo de economías consiste en intervenir a través de impuestos, subsidios u otros

⁷⁶En estos casos se debe recurrir a otros mecanismos racionadores de los recursos de ahorro-inversión, que normalmente introducen distorsiones en la asignación de los recursos y afectan negativamente la distribución del ingreso. Esto último, debido a que en la mayoría de estos países el crédito está más concentrado que el ahorro, por lo que la fijación de la tasa de interés por debajo de su valor de equilibrio tiene un impacto negativo sobre la distribución del ingreso.

instrumentos de política, para orientar las inversiones hacia un óptimo social en los sectores en que los beneficios o costos sociales difieren de los privados. Dadas las distorsiones, externalidades y rigideces que caracterizan a las economías en desarrollo, y dados los plazos que supone su remoción, la tarea de orientar la inversión privada hacia un óptimo social es una responsabilidad prioritaria de la planificación.

b) Áreas de intervención que afectan directamente la estructura productiva

En el diagnóstico se mencionó una cierta inadecuación de la estructura productiva con respecto a la dotación de recursos existentes en la región. Dicha inadecuación apunta a que la actual estructura productiva, en muchos países de la región, restringe la creación de empleo, y los niveles de salarios.

Lo específico de la realidad de cada país dificulta la proposición de políticas concretas en esta materia. Sin embargo, a la luz del principio que sostiene que la intervención del Estado debería tender a estimular los sectores en los cuales los beneficios sociales exceden a los beneficios privados independientemente de la naturaleza industrial, agrícola, minera o de servicios, y también del destino (mercado interno o externo) de los mismos, se pueden derivar ciertas líneas de acción. En este sentido, la acción del Estado debería tender a eliminar las diferenciaciones que favorecen a los sectores o subsectores que utilizan con mayor intensidad el capital, acabando de esa forma con la discriminación de que suelen ser objeto el sector agrícola y otros sectores que hacen uso intensivo del factor trabajo, en particular del menos calificado.

En el diagnóstico se hizo referencia a diversas políticas e instrumentos utilizados por los gobiernos y que han agudizado la inadecuación entre estructura productiva y dotación de recursos antes mencionada. En esta sección se analizan brevemente algunos criterios que se pueden seguir para reducir o eliminar ese grado de inadecuación.

Un primer campo de acción lo constituye la política comercial que comprende básicamente las políticas cambiaria y proteccionista,⁷⁷ las cuales se interrelacionan fuertemente entre sí, y con la estrategia de desarrollo de los países.

Se estima que debido al grado de desarrollo alcanzado por la mayoría de las economías latinoamericanas, la política comercial debería tender a una mayor apertura de las economías hacia los mercados externos, con lo cual se reducirían o eliminarían las discriminaciones en favor de los sectores sustitutos de importaciones, en particular aquellos que se caracterizan por su gran densidad de capital y las discriminaciones que van en contra de los sectores exportadores, especialmente de los que hacen uso más intensivo del trabajo, pudiéndose de esta forma aprovechar mejor las ventajas comparativas de cada país.⁷⁸

Con ese fin, la política comercial debería apuntar, en forma simultánea, hacia la reducción del nivel medio de la protección (con el consiguiente aumento del tipo de cambio de equilibrio) y del grado de su dispersión.

El tipo de cambio de equilibrio está estrechamente ligado a la evolución de la

⁷⁷Esta política está determinada por la acción conjunta de las tarifas, las cuotas y los depósitos previos de importación, los *drawbacks* a las exportaciones, otras barreras no tarifarias, etc.

⁷⁸Nótese que esto no significa revertir la acción discriminatoria de la política comercial en favor de la producción para la exportación y en detrimento de la producción para el consumo interno.

protección, a la relación existente entre la inflación interna y la mundial,⁷⁹ y a la evolución de la relación de precios del intercambio. Estas interrelaciones implican la necesidad de coordinar las políticas cambiaria y proteccionista en el contexto de una política comercial de apertura.

En primer lugar, dados los niveles de la inflación y la relación de precios del intercambio, mientras mayor sea la reducción de la protección mayor será el incremento del tipo de cambio de equilibrio. Por otra parte, y dadas las demás variables, mientras mayor sea la diferencia entre la inflación interna y mundial, mayor será el ritmo de incremento del tipo de cambio de equilibrio.

Se sostiene que una política comercial que tenga esta orientación permitiría una tasa mayor de crecimiento y la adecuación entre la estructura productiva y la dotación de recursos. De este modo se tendría un efecto beneficioso sobre la demanda de trabajo, lo que a su vez repercutiría positivamente en la capacidad para generar empleos y en los niveles de salarios de la economía. Tomando en cuenta que el trabajo constituye la principal y casi única fuente de ingreso de los pobres, este incremento en cantidad y calidad de los empleos que requieren menor grado de calificación contribuiría en forma importante a aliviar la pobreza.

Es importante destacar que estas reflexiones en torno a las políticas cambiaria y proteccionista tienden a orientar la política comercial de los países latinoamericanos hacia una mayor apertura externa, pero en ningún caso constituyen normas rígidas y de aplicación generalizada. Existen muchos argumentos económicos y no económicos que, en determinadas circunstancias, y unidos a restricciones en el uso de otros instrumentos, justifican desviaciones permanentes o temporales de la línea central antes enunciada.

La existencia de bienes, sectores o regiones de carácter estratégico; la presencia de distorsiones, rigideces y externalidades que impliquen divergencias entre los valores privados y los sociales; y, el reconocimiento de componentes dinámicos, en la adquisición de las ventajas comparativas, justifican, en situaciones especiales, una intervención discrecional por parte del Estado que estimule o desaliente ciertos sectores o actividades. En la mayoría de los casos, los instrumentos de protección antes enunciados no constituyen el instrumento óptimo, en el sentido de cumplir su objetivo introduciendo el mínimo posible de distorsiones no deseadas. Sin embargo, en muchas situaciones, la utilización de los instrumentos óptimos no es viable por restricciones de índole fiscal, administrativa o política. En estas circunstancias puede justificarse la aplicación de medidas proteccionistas que impliquen desviaciones temporales o permanentes de la línea central mencionada anteriormente.

Además de la política comercial, existe una amplia gama de instrumentos de política que afectan directamente la estructura productiva. Entre éstos conviene destacar las políticas de precios e inversiones.

Con respecto a la primera, se hace necesaria una revisión a fin de identificar y eliminar las frecuentes discriminaciones en contra del sector agrícola y en favor del sector industrial contenidas en las políticas de precios que aplican muchos países de la región. Estas discriminaciones han adoptado múltiples formas entre las cuales cabe mencionar la fijación de precios a los productos agrícolas, las prohibiciones, cuotas o impuestos a la exportación de productos agrícolas, los subsidios y tratos preferen-

⁷⁹En estricto rigor, es la inflación mundial que afecta a cada país y que depende de la estructura de su comercio exterior.

ciales a la importación de productos agrícolas. El objetivo final de todas estas acciones ha sido mantener bajo el precio de los alimentos por razones de distribución de ingreso (dado el alto porcentaje que representa este rubro en el consumo de los pobres) y por la importancia que tiene para determinar el costo de vida de los sectores urbanos. La revisión de estas políticas debería considerar no sólo sus repercusiones directas, sino también, su efecto sobre la estructura productiva, la generación de empleos y la distribución agrícola-no agrícola del ingreso. En la medida en que los controles de los precios agrícolas se justifiquen por razones redistributivas y alimentarias, parece conveniente sustituir los controles generalizados de precios, que afectan no sólo la demanda sino también la oferta, por intervenciones selectivas que subsidien ciertos alimentos a determinados grupos de personas. En otra sección de este trabajo se analizará con mayor detalle este punto.

Respecto a la política de inversiones públicas, en este campo las líneas de acción deberían apuntar hacia una rigurosa evaluación de los proyectos públicos sobre la base de criterios sociales de manera de revertir la tendencia a sesgo de los gobiernos hacia la concentración de los recursos de inversión públicos en infraestructura urbana e industrial y en sectores de gran densidad de capital. Esta tendencia o sesgo significó descuidar el resto de los sectores económicos, particularmente los sectores agrícola, tradicional y de la pequeña empresa, que son los que utilizan con mayor intensidad la mano de obra.

c) Areas de intervención y políticas en los mercados de factores

En el diagnóstico se hizo referencia a los efectos de la segmentación de los mercados de factores y de la intensidad con que éstos se utilicen sobre la capacidad de generación de empleos de la economía.

i) **El mercado del trabajo.**⁸⁰ En algunos estudios empíricos se han analizado, para distintos países de América Latina, los efectos que tendría la reducción o eliminación de esta segmentación sobre la distribución del ingreso, los salarios de los trabajadores no calificados y la eficiencia en la asignación del recurso trabajo.⁸¹ En ellos se concluye que si se reduce o se elimina la segmentación del mercado laboral se advertirá una modificación positiva importante en el nivel de salarios real y la cantidad de empleos para los trabajadores de menor calificación, en la distribución de los ingresos del trabajo y en la eficiencia de la asignación del recurso trabajo. Más aún, los cambios en el grado de segmentación de los mercados laborales contribuirán a determinar en qué medida el incremento de la demanda de trabajo generado por el crecimiento económico o por la readecuación de la estructura productiva se traducirá en aumentos de salarios para los actuales trabajadores de los sectores favorecidos o en mejores niveles de empleo en esos sectores, favoreciendo a los nuevos trabajadores que se incorporen a ellos.

En una etapa inicial, mientras mayor sea el porcentaje del incremento de la demanda de trabajo de menor calificación que se traduzca en mayores oportunidades de

⁸⁰Sobre este tema ver el trabajo de Joseph Ramos y Sebastián Piñera, "Pobreza y el funcionamiento del mercado de trabajo", en este volumen.

⁸¹Véase, por ejemplo, C. Dougherty y M. Selowsky, "Measuring the effects of misallocation of labor", *The Review of Economics and Statistics*, vol. LV, N.º 3, agosto, 1973; J. A. P. de Melo, "Distortions in the factor market: Some general equilibrium estimates", *Ibid.*, vol. LXI, N.º 4, noviembre, 1977.

empleo, mayor será la participación de los grupos pobres en los beneficios que reporta el crecimiento o la readecuación de la estructura productiva. Posteriormente el mayor ingreso de los grupos pobres provendría del incremento de la productividad del trabajo asociada a la calificación creciente de la mano de obra empleada.

Por lo tanto, las intervenciones o políticas destinadas a integrar los mercados laborales, a perfeccionar su grado de competitividad y a igualar el acceso a ellos de todos los trabajadores de un mismo grado de calificación, son consecuentes con el objetivo de superar la pobreza. Entre estas acciones cabría mencionar las que tienden a: mejorar la información existente en el mercado laboral y a perfeccionar los sistemas de colocación de los trabajadores cesantes, de los que ingresan a la fuerza de trabajo o de los que desean cambiar de trabajo;⁸² las encaminadas a incrementar la movilidad geográfica intersectorial e intrasectorial de la fuerza de trabajo; a promover la organización sindical de los grupos que no cuentan con dicha organización; a eliminar las barreras o prohibiciones que entorpecen el acceso a los distintos mercados laborales, sean éstas de naturaleza legal, institucional o sindical; y las que tienden a eliminar las trabas y rigideces en los mercados laborales, etc.⁸³

Algunos de estos factores y mecanismos que se propone sustituir han cumplido un importante papel social y redistributivo en favor de algunos grupos de trabajadores. En consecuencia, la argumentación más que apuntar a la eliminación de esos factores o mecanismos apunta hacia su sustitución por otros que no discriminen a los grupos pobres.

ii) Mercado de capitales.⁸⁴

El fenómeno de la segmentación o fragmentación señalado para el mercado del trabajo se extiende también a los mercados de capitales y se traduce en grandes diferencias en las condiciones en las cuales los distintos grupos o sectores de la economía tienen acceso al crédito. En muchos países de la región una fracción importante del crédito total se asigna institucionalmente a ciertos sectores, con la consiguiente subvaluación del precio del capital en el sector moderno de gran densidad de capital y sobrevaluación de él en los sectores tradicionales que hacen uso intensivo del trabajo. Frente a este fenómeno, la intervención del Estado debería tender no sólo a eliminar estas discriminaciones en la asignación del crédito sino también a crear las instituciones y mecanismos necesarios para que puedan tener acceso a él las empresas del sector informal, los trabajadores por cuenta propia y los pequeños propietarios agrícolas, entre otros. En este sentido es importante reconocer que la falta de acceso al crédito de estos grupos no es sólo un problema de distorsiones de precios que pueda resolverse con impuestos o subsidios, sino que se relaciona estrechamente con la incompetencia de las instituciones y mecanismos formales de crédito para satisfacer las necesidades de estos grupos. Por consiguiente, en muchos casos la eliminación del problema de segmentación antes mencionada requiere la creación de instituciones y mecanismos, que al menos en forma

⁸²Un sistema mejor de colocación contribuye a aminorar el desempleo de naturaleza friccional.

⁸³La fijación de horarios al comercio, y los impedimentos al trabajo nocturno, son algunos ejemplos de trabas y rigideces.

⁸⁴Para un tratamiento más detallado del tema, véase el trabajo de Hernán Aldabe en esta compilación.

transitoria, se orienten y especialicen en la satisfacción de las necesidades de crédito de estos grupos. Además, es preciso mejorar los sistemas de información, prestar asistencia técnica y modificar las normas legales o administrativas que imponen exigencias imposibles de cumplir por parte de los pequeños propietarios.

En resumen, se trata de remover los obstáculos que en la actualidad impiden el acceso al crédito de personas y empresas que de hecho o de derecho están excluidas de él.

iii) Adopción y creación de tecnología

Otro campo de intervención y de formulación de políticas en los mercados de factores se relaciona con la intensidad del uso de los factores, la cual depende del conocimiento tecnológico disponible y de los precios relativos de los factores.

Las reflexiones hechas en el diagnóstico, ponían de manifiesto lo inconveniente que resulta para los países de la región tener que depender de una tecnología originada en los países de mayor desarrollo, cuyos precios relativos y dotación de factores son muy distintos a los de aquéllos. Sin embargo, no se justifica que cada país destine sus escasos recursos de inversión al desarrollo de una tecnología propia en cada sector productivo. Sería más conveniente, por una parte, concentrar los recursos escasos en adaptar la tecnología foránea a los precios de los factores y a la dotación de recursos propios del país y, por otra, buscar y seleccionar tecnologías desarrolladas y usadas por países en situación similar en lo que se refiere a precios relativos y dotación de factores. Por último, se puede orientar parte de las acciones destinadas a la investigación tecnológica al desarrollo selectivo de tecnología propia en sectores en que, tomando en cuenta sus características específicas, no sean viables las soluciones anteriores.

d) Políticas relativas a los mercados de bienes

El propósito de esta sección es identificar y analizar, en forma muy breve, las intervenciones destinadas a perfeccionar la competitividad en los mercados de bienes.

Tomando en cuenta la estructura monopólica u oligopólica que caracteriza a muchos sectores de las economías latinoamericanas, las intervenciones en este campo pueden tener un efecto importante sobre la pobreza.

La apertura comercial, al introducir la competencia externa, contribuye a perfeccionar la competitividad en los sectores monopólicos u oligopólicos protegidos por barreras arancelarias o no arancelarias. Existen otros mecanismos al alcance del Estado para evitar o reducir las prácticas monopólicas u oligopólicas. Uno de ellos consiste en nacionalizar tales empresas, transfiriendo la propiedad al Estado, haciéndolas comportarse como si fueran competitivas. Sin embargo, el Estado cuenta con instrumentos que pueden lograr el mismo propósito, sin que sea necesario recurrir a la nacionalización. Entre éstos cabría mencionar el establecimiento de precios y la fijación de niveles de producción para estas empresas equivalentes a los que regirían en condiciones de competencia; y la aplicación de un sistema de sanciones que afecte a las prácticas monopólicas u oligopólicas. Con estos instrumentos se puede lograr que las empresas monopólicas u oligopólicas se comporten, en cuanto a producción y precios, como si fueran empresas competitivas.

Las medidas e instrumentos que se adopten para evitar o reducir tales prácticas,

dependen fundamentalmente de consideraciones políticas y del sistema económico que se adopte.

2. Políticas orientadas a incrementar la cantidad y la productividad de los activos que poseen los grupos pobres⁸⁵

La concentración de la propiedad de la tierra y del capital físico y los diferenciales de productividad de estos activos explican gran parte de las desigualdades que se advierten en el ingreso personal de los distintos grupos de la población.

En consecuencia, las intervenciones destinadas a incrementar la cantidad y la productividad de los activos que poseen los grupos pobres, son de importancia fundamental y, en algunos casos, imprescindibles en la tarea de aliviar o superar la pobreza.

El incremento de la cantidad de activos que poseen los grupos pobres puede lograrse redistribuyendo los activos existentes en beneficio de ellos, o bien, los incrementos futuros de los activos, mediante la reorientación de las nuevas inversiones en favor de dichos grupos. Las intervenciones de este tipo se justifican, entre otras razones, porque tienen un efecto permanente sobre la capacidad de generación de ingresos de los grupos beneficiados y porque se la considera menos paternalista que otras de naturaleza asistencial.

A su vez, los opositores a este tipo de intervenciones argumentan que, por lo general, es contradictorio con el objetivo de crecimiento y terminan siendo más perjudiciales que beneficiosas para los grupos que se pretende favorecer. Para que esto no ocurra, mirado desde un punto de vista puramente económico, es preciso, por una parte, seleccionar o identificar los sectores que tienen la menor probabilidad de verse afectados negativamente en su productividad por la transferencia de propiedad y, por otra, elegir los proyectos de inversión en favor de los grupos pobres cuyas tasas de retorno no sean inferiores al costo de oportunidad del capital.

Es probable que en las decisiones sobre esta materia el criterio económico sea uno de los elementos de juicio, y que algunas veces no sea el más importante pero, en todo caso, es conveniente saber el costo económico que entraña la decisión política.

También es posible que se hagan consideraciones de carácter temporal, en el sentido de que una medida que modifique la estructura de propiedad puede que no cumpla de inmediato con los requisitos económicos, pero que la situación cambie favorablemente con el tiempo.

Este es un tema complejo y de gran sensibilidad política; por tal motivo las reflexiones que se hacen en los párrafos siguientes se refieren a algunos criterios económicos que es necesario tener presentes cuando se plantea la redistribución de los activos existentes y de sus incrementos futuros como medio de favorecer a los grupos más pobres de la población.

a) Redistribución de los activos existentes

La redistribución de los activos existentes constituye el camino más directo para

⁸⁵Las intervenciones en el campo de la educación, la salud, la nutrición, etc., si bien afectan positivamente el capital humano de los beneficiados tienen un importante componente de consumo y se han clasificado entre las intervenciones o políticas redistributivas.

incrementar los activos de los pobres, pero también el más conflictivo.⁸⁶ Esta redistribución puede adoptar dos modalidades. Una es la transferencia directa de activos en favor de las familias pobres;⁸⁷ y otra es la socialización de los activos, a través de su transferencia al Estado o a un colectivo de trabajadores.⁸⁸

En general, en el sector industrial las redistribuciones de activos mediante transferencias directas a las familias pobres ofrecen serias dificultades debido a la indivisibilidad del capital en ese sector. De aquí que uno de los mecanismos más usados para redistribuir la propiedad en el sector urbano sea la nacionalización de empresas industriales, a través de su traspaso al sector público, o la creación de empresas de trabajadores con propiedad colectiva del capital.

La nacionalización de empresas del sector industrial o la creación de empresas de trabajadores, no implican necesariamente una redistribución en favor de los grupos pobres. Esta dependerá de la magnitud de la indenminización que reciban los antiguos propietarios; de la eficiencia en el manejo de las empresas nacionalizadas o de los trabajadores, lo cual afectará la cuantía de los excedentes que esas empresas generan; y el destino que el Estado o los trabajadores den a los excedentes generados.⁸⁹

En el caso de las empresas nacionalizadas, la magnitud de la transferencia neta en el momento de la nacionalización depende del valor de la tasación de sus activos (valor comercial, valor libro, etc.), del monto de la indemnización con relación al valor anterior y de las condiciones de pago de esa indemnización (incluidos plazos, tasas de interés, etc.). Obviamente, tanto la decisión de pagar una indemnización, como su monto y las condiciones en que ella se efectúe, dependen de consideraciones principalmente políticas.

La determinación de los niveles de eficiencia en el manejo de las empresas nacionalizadas y de la magnitud real de los excedentes que ellas generan, constituye un área de debate conflictiva, tanto por el contenido valórico que ella encierra, como por la insuficiencia de la información empírica disponible. Existen varios factores por los cuales la eficiencia de las empresas públicas, medida en los términos financieros tradicionales, puede no reflejar el verdadero grado de eficiencia de la empresa. Estos factores se relacionan íntimamente con el efecto redistributivo de las empresas nacionalizadas. En otras palabras, el hecho que según estudios empíricos realizados, muchas empresas estatales de países en desarrollo presentan tendencias deficitarias⁹⁰ o excedentes insuficientes, no significa que ellas sean ineficientes. El déficit o menor excedente puede deberse, parcial o totalmente, a que las empresas públicas desarrollan actividades que el sector privado no desarrolla por ser poco rentables, pero que cumplen una importante

⁸⁶Es indudable que la redistribución de los activos existentes encuentra mayor resistencia en los grupos perjudicados que la redistribución de los incrementos futuros de los activos.

⁸⁷Las reformas agrarias con asignación individual de tierras constituyen un ejemplo clásico de esta modalidad.

⁸⁸Las reformas agrarias con asignación colectiva o estatal de las tierras, la nacionalización de empresas y la formación de empresas de trabajadores constituyen ejemplos clásicos de esta modalidad.

⁸⁹Para un modelo formal que incorpora los principales parámetros que determinan el efecto redistributivo de las nacionalizaciones, véase, J. Cauas y M. Selowsky, "Potential distributive effects of nationalization policies: The economic aspects". Documento de trabajo N.º 178, Banco Mundial, 1974.

⁹⁰Véase por ejemplo, A. Gantt y G. Dutto, "Financial performance of government owned corporations in less developed countries", *FMI Staff Papers*, vol. XV, 1968.

función social que no se refleja en los ingresos monetarios que percibe la empresa.⁹¹ El déficit o menor excedente también puede deberse, parcial o totalmente, a que las empresas públicas subsidien a los compradores de sus bienes o a los usuarios de sus servicios, vendiéndoles a precios inferiores a los costos de producción; o a los vendedores de sus insumos pagándoles precios mayores que los de equilibrio. En estos casos, la nacionalización de empresas implica una redistribución de ingresos en favor de los compradores o usuarios de los bienes y servicios que ellas producen o de los que las proveen de insumos.

Por último, el déficit o menor excedente puede deberse también, total o parcialmente, a que las empresas nacionalizadas paguen a su planta de trabajadores salarios mayores a los de equilibrio, o a que ellas contraten más trabajadores que el nivel óptimo desde el punto de vista de maximización del excedente. En estos casos, la nacionalización de empresas implica una redistribución en favor del colectivo de trabajadores que operaba inicialmente en ellas, o en favor de los trabajadores desempleados, trabajadores por cuenta propia o trabajadores de sectores menos favorecidos que se incorporan a las empresas nacionalizadas, debido a la mayor utilización que éstas hacen del recurso trabajo.

Ninguno de los mecanismos redistributivos de las empresas nacionalizadas mencionados anteriormente implica obligatoriamente una redistribución en favor de los grupos más pobres. Tomando en cuenta la naturaleza de los bienes y servicios que éstas producen y la estructura ocupacional que las caracteriza, es probable que sean los grupos medios los más favorecidos por estos mecanismos redistributivos.

Finalmente, el efecto redistributivo de la nacionalización de empresas depende también del uso que se dé a los excedentes y de la forma en que se financien los déficit que ellas generan.

De haber excedentes, éstos no constituyen en su totalidad recursos adicionales. En primer lugar, las empresas afectadas pagaban impuestos antes de la nacionalización, por lo que el incremento de recursos a disposición del Estado equivale a las utilidades de las empresas menos el pago de compensaciones o indemnizaciones y menos los impuestos que ellas pagaban anteriormente. Además, es posible que la política de nacionalización de empresas repercuta en el comportamiento del sector privado en cuanto a niveles de producción, inversión, etc., afectando de esa forma la recaudación tributaria del fisco. De existir déficit, el efecto redistributivo de la nacionalización dependerá también de la incidencia de los impuestos (incluido el impuesto inflación) necesarios para financiar el déficit.⁹²

En síntesis, si se desea utilizar la nacionalización como medio de mejorar la situación de los grupos más pobres es necesario, de una parte, que las empresas nacionalizadas generen excedentes y, de otra, que el Estado se apropie de esos excedentes y los asigne directamente en beneficio de los grupos más pobres.

⁹¹Al respecto, véase L. Whitehead, "Public sector activities" en K. Griffin (ed.), *Financing Development in Latin America*, Mac Millan, 1971 y A. Nove, *Efficiency Criteria for Nationalized Industries*, Allen y Unwin, 1973.

⁹²Para conocer los efectos de los procesos de nacionalización en Chile y el Perú véanse los estudios empíricos de A. Foxley, E. Aninat, G. Arellano, "Redistribución del patrimonio y erradicación de la pobreza" *Estudios CIEPLAN* N.º 3, Santiago de Chile, 1976; A. Figueroa, "El impacto de las reformas actuales sobre la distribución de los ingresos en el Perú", en A. Foxley (ed.), *Distribución del ingreso*.

En el sector rural, la reforma agraria constituye el principal mecanismo de redistribución de los activos. Más aún, dada la alta concentración de la estructura de la propiedad de la tierra en América Latina,⁹³ y dado el énfasis que en el desarrollo rural deberá poner toda estrategia de superación de la pobreza,⁹⁴ cambios en la estructura de la propiedad de la tierra constituyen en muchos países requisitos indispensables para que los beneficios de las políticas de desarrollo rural lleguen a la gran masa de pobres rurales y no sólo a los actuales propietarios de la tierra.

Existen distintas opciones de reforma agraria según sea la modalidad que se adopte para asignar las tierras transferidas.⁹⁵

La tierra transferida puede asignarse, en propiedad individual, a las familias favorecidas; en propiedad colectiva, traspasando la tierra al Estado o a un colectivo de trabajadores;⁹⁶ o combinando ambas modalidades, asignándola en propiedad colectiva durante un período de transición y, posteriormente, en propiedad individual;⁹⁷ o, finalmente, mediante la coexistencia de granjas familiares y granjas colectivas.⁹⁸

Existen múltiples factores que deben considerarse para determinar la modalidad óptima de reforma agraria. Entre ellos cabe mencionar los factores ideológicos y políticos relacionados con la estructura existente o propugnada por el gobierno para el resto de los sectores de la economía. En segundo lugar, también la condicionan las características del sector que se intenta reformar, y el tipo de tenencia bajo el cual han trabajado los campesinos que se intenta beneficiar y los niveles de capacitación alcanzados por éstos.

La experiencia de países como México y Bolivia enseña que cuando el sector reformado lo constituyen inicialmente grandes haciendas de tecnología tradicional que utilizan gran cantidad de mano de obra y en donde existen medieros, inquilinos y pequeños propietarios, familiarizados con los distintos aspectos del trabajo agrícola, la subdivisión de la tierra en pequeñas parcelas y su posterior asignación en tenencia individual, ha permitido no sólo incrementar los ingresos de las familias favorecidas, sino también la producción agrícola. Sin embargo, este tipo de reforma implica marginar de los beneficios directos del proceso un amplio grupo de la población rural.⁹⁹ La forma en que este tipo de reformas afecta a los campesinos que permanecen sin tierra es incierta y depende principalmente del efecto que ella tenga sobre la demanda de la

⁹³Al respecto, véanse, S. Eckstein, G. Donald, D. Horton y T. Carrol. "Land reform in Latin America: Bolivia, Chile, México, Perú and Venezuela, *World Bank Staff Working Paper* N.º 275, 1978; y S. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, 1968.

⁹⁴Alrededor del 60% de los pobres en América Latina vive en zonas rurales.

⁹⁵Al respecto, véase, M. Lipton, "Towards a theory of land reform" en D. Lehman (ed.), *Agrarian Reform and Agrarian Reformism*, Faber y Faber, Londres, 1974.

⁹⁶La primera modalidad es la adoptada por la reforma agraria en algunos países como Bolivia y Venezuela. La segunda modalidad se adoptó en algunos países como México, Perú y Cuba. La propiedad colectiva puede ir acompañada de asignación individual de la tierra para fines de explotación, como es el caso de la mayoría de los ejidos mexicanos.

⁹⁷Los asentamientos de la reforma agraria chilena constituyen un ejemplo de esta modalidad mixta. Al respecto, véase, A. Foxley, E. Aninat y G. Arellano, "Distribución del patrimonio y erradicación de la pobreza", *Estudios CIEPLAN*.

⁹⁸Las reformas agrarias en los países de Europa oriental constituyen ejemplos de esta modalidad.

⁹⁹El tamaño mínimo necesario para que la tierra asignada baste para mantener a una familia fluctúa entre 30 y 40 hectáreas, lo que en México y Bolivia ha significado que entre 1/2 y 2/3 de la población rural ha sido excluida de los beneficios directos de la reforma agraria. Véase, S. Eckstein y otros, *op. cit.*

mano de obra que ofrecen estos campesinos. Si este efecto es negativo, es posible que este tipo de reforma empeore en lugar de mejorar la distribución del ingreso del sector agrícola.¹⁰⁰

En general, se sabe por experiencia, que los predios pequeños absorben más mano de obra y tienen mayor rendimiento por unidad de superficie que los predios grandes.¹⁰¹ Por consiguiente, la subdivisión de la tierra incrementa la demanda de trabajo, y los primeros beneficiados por la mayor generación de empleos son las familias que reciben la tierra y, sólo en segundo término, los campesinos sin tierra, cuyo número tiende a elevarse con el tiempo debido al rápido crecimiento de la población rural.

Distinta es la situación cuando el sector que se intenta reformar lo constituyen grandes empresas agrícolas, forestales o pecuarias, con tecnologías modernas, de gran densidad de capital, y con importantes economías de escala. La subdivisión de este tipo de empresas en pequeñas unidades puede tener un importante efecto negativo sobre la producción del sector y sobre la distribución del ingreso. En estos casos, la reforma agraria, en lugar de intentar la subdivisión de estas empresas y su posterior asignación individual a las familias favorecidas, debería apuntar hacia la formación de cooperativas de producción o empresas de trabajadores, con propiedad colectiva de la tierra. En estas empresas cada trabajador recibiría un salario y participación en el excedente. Con la aplicación de estas modalidades se seguirían aprovechando las economías de escala, se retendría el personal calificado de alto nivel, y se lograrían mejores condiciones de comercialización y de acceso al crédito.¹⁰²

Para evitar que la reforma agraria —particularmente la modalidad de subdividir la tierra y asignarla en forma individual— afecte la producción agrícola, es importante que el Estado, al menos transitoriamente, desarrolle, sea de manera directa o indirecta, tareas de capacitación y asesoría técnica, mejore la comercialización de los insumos y productos y facilite el acceso al crédito de los nuevos propietarios.¹⁰³

Al evaluar la rentabilidad social de la reforma agraria deben considerarse los costos asociados a estas tareas.

b) Reorientación de la inversión pública

Otra forma de lograr una distribución dinámica de los activos consiste en reorientar la inversión pública, utilizándola como medio para elevar la cantidad y productividad de los activos que poseen los grupos pobres. Al igual que en la redistribución de los activos existentes, y con las mismas ventajas y limitaciones, la inversión pública puede usarse como instrumento de socialización paulatina, incrementando el acervo de activos de propiedad del Estado o de una colectividad de trabajadores; o también puede servir de instrumento para aumentar en forma directa la cantidad y productividad de los activos de los pobres. En este caso será necesario identificar proyectos de inversión que sean

¹⁰⁰Al respecto, véase, A. Berry, "Land reform and agricultural income distribution", *Pakistan Development Review* 11, N.º 1, 1971.

¹⁰¹Al respecto, véase, P. Dorner, *Land Reform and Economic Development*, Penguin, 1972, y W. Cline, *Economic Consequences of a Land Reform in Brazil*, North-Holland, 1970.

¹⁰²Al respecto, véase, S. Barraclough, "Alternative land tenure system resulting from agrarian reform in Latin America", *Land Economics*, vol. XLVI, 1970.

¹⁰³Al respecto, véase, C. Bell y J. Duloy, "Rural target groups", en *Redistribution with Growth*, op. cit.

rentables y que simultáneamente concentren sus beneficios en los grupos pobres, reduciendo al mínimo las filtraciones hacia el resto de la comunidad.

En las zonas urbanas, la inversión pública puede utilizarse para proporcionar a los trabajadores por cuenta propia y los pequeños empresarios, sea en forma gratuita o subsidiada, instrumentos de trabajo, asesoría técnica y comercial, crédito, etc. Esto puede hacerse en forma individual o colectiva a través de las cooperativas de productores o las empresas de trabajadores existentes o mediante la creación, por parte del Estado, de los denominados talleres industriales. Estos talleres poseerían instrumentos, maquinaria, equipos y personal técnico calificado lo que les permitiría cumplir la doble tarea de arrendar los instrumentos, maquinaria y equipo a los trabajadores seleccionados y, a la vez, capacitar y prestar asistencia en los campos técnico y comercial.

En las zonas rurales la inversión puede destinarse a construir obras de infraestructura, como caminos y obras de riego, o a mejorarlas; a proporcionar, en forma gratuita o subsidiada, instrumentos, maquinaria e insumos agrícolas; y a perfeccionar los canales de comercialización y el acceso al crédito, etc. El efecto que tenga sobre la pobreza este tipo de inversiones dependerá de su rentabilidad y del porcentaje de pobres rurales que posean tierras. Tanto la gran dispersión geográfica de las familias rurales pobres como el hecho que las familias sin tierra representan más de dos tercios del total de las familias pobres rurales en América Latina, limitan fuertemente la eficacia de este instrumento. Estos dos factores muestran, además, claramente que para que la reorientación de las inversiones logre favorecer a un amplio grupo de pobres rurales, en muchos de estos países debería complementarse con la redistribución de la tierra.

B. LAS INTERVENCIONES Y POLITICAS DE TIPO REDISTRIBUTIVO¹⁰⁴

No existe ninguna fuerza interna en el mecanismo del mercado que en forma automática oriente los recursos hacia la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más pobres. Sólo un factor externo que actúe a través o al margen de ese mecanismo puede reorientar los recursos en favor de esos grupos. Debido a su complejidad y magnitud, esta tarea corresponde al Estado.

En esta sección se analizarán algunos de los factores que determinan o condicionan la magnitud y naturaleza de la acción redistributiva del Estado.

Por una parte, está la voluntad y capacidad política de los gobiernos para enfrentar la tarea de superar o aliviar la pobreza. La carencia de una verdadera voluntad ha sido y puede continuar siendo uno de los principales obstáculos que se oponen al cumplimiento de ese objetivo. Muchas causas pueden explicar tal situación. La acción redistributiva del Estado puede recaer sobre los ingresos actuales, o bien sobre los frutos del crecimiento. En ambos casos algún grupo deberá ceder parte de su participación en los ingresos actuales o futuros en beneficio de los grupos más pobres. Sin embargo, el ordenamiento institucional y el funcionamiento del sistema de poder está fuertemente sesgado en favor del grupo de propietarios, profesionales, burócratas y trabajadores organizados y en desmedro de los grupos de baja productividad y organización, los cuales incluyen buena parte de los trabajadores agrícolas, trabajadores por cuenta propia

¹⁰⁴Esta sección tratará los aspectos generales de las políticas redistributivas ya que se incluyen otros trabajos que se ocupan más detalladamente de algunas políticas específicas.

y asalariados de los llamados sectores desprotegidos.¹⁰⁵ En síntesis, los grupos que deberían ceder parte de su participación son precisamente los que presentan mayores niveles de organización y capacidad de presión e influencia sobre los gobiernos para frenar su acción redistributiva, en tanto que los grupos que deberían beneficiarse de esta acción, carecen de una efectiva organización y capacidad de presión para promoverla.

Otros factores que han contribuido a la falta de voluntad, o de capacidad política, han sido el enfoque fatalista que la pobreza es un mal inevitable y la creencia de que su eliminación y el crecimiento económico son dos objetivos incompatibles entre sí.¹⁰⁶ El resultado ha sido una tendencia a postergar el problema de la pobreza y enfatizar el del crecimiento.

Una segunda categoría de factores que condicionan la magnitud y naturaleza de la acción redistributiva del Estado se refiere a la disminución del sector público; a su estructura burocrática y administrativa; al conocimiento que se tiene respecto de las principales características de los hogares pobres y de sus miembros; a las tareas de intervención, de políticas e instrumentos necesarios para cumplir eficazmente la redistribución.

La disminución del sector público, no necesariamente en tanto a propiedad de factores o niveles de intervención, pero sí en cuanto a capacidad de movilizar recursos, constituye un factor condicionante fundamental. En América Latina el gasto público como porcentaje del producto nacional bruto alcanza en promedio una cifra inferior al 20%. Esta proporción tiende a ser menor mientras mayor sea la magnitud de la pobreza del país,¹⁰⁷ lo cual significa que, en promedio los déficit de pobreza como porcentaje del producto nacional bruto aumentan más de 5 veces cuando se expresan como porcentaje del gasto público.

La estructura administrativa del Estado constituye otro factor condicionante de vital importancia. En materia de redistribución del ingreso, el aparato administrativo de la mayoría de los países de la región se orienta hacia los grupos de ingresos medios y altos, particularmente en el sector urbano, sin considerar debidamente las condiciones especiales de los grupos de menores ingresos de la sociedad. Esta estructura administrativa es en cierta forma resultado de una acción deliberada que obedece a las razones antes señaladas. Sin embargo, ella también responde en parte a cierto grado de desconocimiento no sólo de las principales características de los hogares pobres y de sus miembros, sino de las áreas de intervención, y de las políticas e instrumentos más eficientes para superar o aliviar la pobreza.

La experiencia muestra en América Latina que la conjunción de todos estos factores políticos, sociales, económicos, administrativos y técnicos ha creado una situación en la cual la acción redistributiva del Estado no sólo ha sido insuficiente en cuanto a recursos e ineficiente en su utilización, sino que no ha logrado llegar en medida importante con

¹⁰⁵Véanse A. Pinto y A. Di Filippo, "Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso de América Latina"; R. French-Davis, "Mecanismos y objetivos de la redistribución del ingreso"; J. Graciarena, "Estructura de poder y distribución del ingreso en América Latina", todos en *Distribución del ingreso*.

¹⁰⁶En este sentido es importante destacar que el grado de incompatibilidad no depende tanto de la naturaleza de los objetivos mismos sino de las políticas e instrumentos que se utilicen para conseguirlos.

¹⁰⁷Ver, Naciones Unidas, *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, Cuadernos estadísticos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1976.

sus beneficios a los sectores más pobres, ni ha hecho recaer el peso de su funcionamiento sobre los sectores más ricos de la población.

Por los estudios empíricos que se han realizado sobre la incidencia del sistema tributario en América Latina se sabe que, con algunas excepciones, éstos son proporcionales e incluso regresivos.¹⁰⁸ La preeminencia de los impuestos indirectos sobre los directos, la mínima o inexistente tributación sobre la propiedad y sobre las ganancias de capital, los márgenes de evasión, los regímenes tributarios preferenciales y las exenciones determinan aquellas características. Alrededor de 1970, en promedio para América Latina, los ingresos tributarios provenían de los impuestos; a la renta, 27%; a la propiedad, 4.6%; a las importaciones, 23%; a las exportaciones, 4.9%; a la producción, 34.4%; y otros impuestos, 2.6%. En síntesis, los impuestos indirectos representaban más del 68% del total de los ingresos tributarios.¹⁰⁹

Los estudios empíricos respecto de la incidencia del gasto público presentan un cuadro más confuso. Algunos plantean que los gastos públicos tienen cierta incidencia redistributiva,¹¹⁰ en tanto que otros, sugieren que esta redistribución sólo transfiere ingresos desde los grupos altos hacia los grupos medios altos sin alcanzar en forma efectiva a los grupos pobres.¹¹¹ Esta situación se explicaría por la no incorporación de los grupos pobres a los mecanismos y canales a través de los cuales se distribuyen los beneficios del gasto público. El alto porcentaje del gasto público destinado a la educación superior constituye un indicador ilustrativo de este punto. Sin embargo, todos coinciden en que el efecto redistributivo de los gastos públicos es insuficiente y en que existe un amplio y fructífero campo para incrementar la acción redistributiva del sector público a través tanto del financiamiento como de la magnitud y asignación del gasto. Lo que comúnmente se denomina gasto social constituye sin duda el componente del gasto público de mayor potencial redistributivo y de reducción de la pobreza. Sin embargo, lo importante desde el punto de vista de la pobreza no es sólo el nivel del gasto social sino también su composición y asignación por grupos de ingresos, y el grado de eficiencia con que se administra. Este último aspecto, ignorado en los estudios de incidencia, constituye sin duda un área de acción de vital importancia.

1. El gasto público como instrumento de redistribución de los ingresos monetarios.

Los instrumentos de redistribución de los ingresos monetarios que se utilizan más comúnmente en los países de la región son los reajustes legales de las remuneraciones, el establecimiento de salarios mínimos y el pago de asignaciones familiares.

¹⁰⁸Véase R. Bird y L. De Wulf, "Taxation and income distribution in Latin America: A critical review of empirical studies", FMI, *Staff Papers*, vol. XX, N.º 3, 1973.

¹⁰⁹Véase, R. J. Chelliah y otros, "Tax ratios and tax effort in developing countries, 1969-1971", FMI, *Staff Papers*, vol. XXII, N.º 1, marzo de 1975.

¹¹⁰Véanse, por ejemplo, R. Bird y L. De Wulf, "Taxation and income distribution in Latin America: A critical review of empirical studies", L. De Wulf, "Fiscal incidence studies in developing countries: Survey critique", Fondo Monetario Internacional, 1974; J. Meerman, "Fiscal incidence in empirical studies of income distribution in poor countries", AID, *Discussion paper*, 1972; A. Foxley, E. Aninat, J. Arellano, "¿Quiénes se benefician de los gastos públicos?", *Estudios de CIEPLAN*, N.º 10, Santiago de Chile, 1977; M. Urrutia y C. de Sandoval, "Política fiscal y distribución del ingreso en Colombia", en *Distribución del ingreso*.

¹¹¹Véase V. Tanzi, *Redistributing income through the budget in Latin America*, documento

Las inconveniencias y limitaciones que tiene la utilización de las políticas salariales como instrumento de redistribución de los ingresos en favor de los grupos pobres se relacionan con sus posibles efectos negativos sobre el desempleo y con la escasa cobertura de esos instrumentos, lo que significa prácticamente marginar a los grupos pobres de sus beneficios.¹¹²

Debido a la actual cobertura de los mecanismos de seguridad social en los países de América Latina,¹¹³ las asignaciones familiares como instrumento redistributivo adolecen también del inconveniente de marginar de sus beneficios a una alta proporción de los grupos pobres.

A la luz de estas consideraciones se concluye que para que un mecanismo de redistribución de los ingresos monetarios contribuya en forma eficiente a aliviar la pobreza, éste no sólo no debe elevar el costo de contratación de la mano de obra a niveles que limiten artificialmente la demanda de trabajo, sino que además se necesita por lo menos tres condiciones: primero, que su cobertura alcance a los grupos pobres; segundo, que el criterio con que se determinen los beneficiarios de las transferencias se base en el grado de pobreza de las familias o en otra variable lo más correlacionada posible con ésta; y tercero, que el mecanismo de redistribución de ingresos no desincentive el trabajo, incentivando el ocio. A estas condiciones habría que agregar la simplicidad operacional y la eficiencia en los costos administrativos. En la actualidad, ni en el mecanismo salarial ni en el mecanismo de las asignaciones familiares cumplen estas condiciones, pues ambos sólo cubren un tercio de la fuerza de trabajo, y este tercio tiende a excluir a los grupos pobres.

Una posibilidad en esta materia es la de utilizar el mecanismo de las asignaciones familiares de los sistemas de seguridad social, y ampliar su cobertura a la totalidad de la población, incluidos los asalariados de los sectores no tradicionales, agricultores, trabajadores por cuenta propia, desempleados, etc. Aquí surgen dos posibilidades: la primera es que la redistribución a través de las asignaciones familiares se limite exclusivamente a garantizar a todas las familias un ingreso familiar mínimo. Con ese fin es necesario determinar normativamente ese ingreso familiar mínimo, sumando los ingresos mínimos asignados a cada miembro de la familia, los cuales se calculan sobre la base de características como la edad, el sexo, etc. Toda familia cuyo ingreso total sea inferior al ingreso familiar mínimo previamente determinado recibiría del Estado un subsidio equivalente a la diferencia entre el ingreso familiar mínimo y el ingreso familiar efectivo. La segunda, es que se paguen asignaciones familiares idénticas en valores absolutos a todas las familias, independientemente de su nivel de ingreso o hasta un nivel de ingreso tope. En valores relativos, estas transferencias serían progresivas, aunque en menor grado que en el caso anterior, y tendrían la ventaja administrativa y operacional de no requerir la dificultosa tarea de identificar las familias pobres que deben recibir este beneficio.¹¹⁴ Indudablemente existen múltiples combinaciones de estas dos posibilida-

¹¹²Sólo alrededor del 30% de la fuerza de trabajo urbana pertenece a los sectores modernos en que estos mecanismos operan. Véase R. Webb, "Wage policy and income distribution in developing countries", *Princeton Brookings Income Distribution Study*, 1974.

¹¹³En 1970 sólo cerca del 30% de la población económicamente activa de América Latina estaba cubierta por los sistemas de seguridad social. Véase, "Indicadores del desarrollo económico y social de América Latina", *Cuadernos Estadísticos de la CEPAL*.

¹¹⁴Una forma de incrementar la progresividad de esta modalidad de transferencia consiste en incluir las asignaciones familiares en la renta imponible.

des. La modalidad que se adopte dependerá, entre otros factores, de consideraciones de carácter administrativo y operacional, de la disponibilidad de recursos y de la magnitud de los grupos sociales que se desee beneficiar con las políticas redistributivas.

2. El gasto público como instrumento de provisión directa de bienes y servicios a los grupos pobres

La acción redistributiva del Estado puede realizarse no sólo mediante el incremento de los ingresos de los grupos pobres, dejando a éstos la determinación de su estructura de consumo, sino también a través de la provisión pública, gratuita o subsidiada, de bienes y servicios de consumo colectivo y de bienes de consumo individual. Estos últimos dos mecanismos han sido los más utilizados en Latinoamérica.

Dos son los principales argumentos que se esgrimen en favor de la utilización de los mecanismos de provisión directa de bienes, y no sólo de incrementos del ingreso cuyo destino final queda entregado al consumidor. En primer lugar, dados el grado de pobreza y la escasa educación que por definición caracterizan a las familias que se intenta beneficiar, y dado el alto grado de complementariedad de los beneficios que a bajos niveles de consumo caracteriza al consumo de bienes esenciales,¹¹⁵ es altamente probable que las decisiones respecto a la estructura del consumo de estas familias sean muy distintas a las que ellas tomarían si contaran con mejores condiciones objetivas de información, educación, etc. Esto es particularmente cierto en relación con la asignación intrafamiliar del consumo de alimentos. La tendencia a favorecer la alimentación de los adultos en desmedro de la de los niños, probablemente se modificaría si las familias pobres tuvieran conocimiento de los daños irreversibles físicos e intelectuales que puede causar en ellos la desnutrición en los primeros meses de vida.¹¹⁶ El segundo argumento se relaciona con las características de la oferta de ciertos bienes y servicios básicos. Algunos de éstos, por razones tecnológicas e institucionales, sólo pueden proveerlos el sector público¹¹⁷ y, por lo tanto, los incrementos de ingresos no se traducen en incrementos del consumo de estos bienes y servicios básicos. Por estas dos razones, cuya importancia relativa es mayor mientras mayor sea el grado de pobreza, la acción redistributiva del Estado en favor de los grupos pobres debe combinar la redistribución del ingreso con la del consumo. Esto no significa que el patrón de consumo de estos grupos deba imponerlo íntegramente el Estado, sino que justifica las intervenciones de éste orientadas a incrementar en forma selectiva el consumo de ciertos bienes y servicios básicos por parte de los grupos pobres, tales como educación, salud, nutrición, vivienda, electrificación, agua potable, alcantarillado. El problema central radica en encontrar instrumentos de redistribución administrativamente viables, eficientes desde el punto de vista de los costos, y selectivos en cuanto a los grupos o personas beneficiados.

En síntesis, existe una posibilidad muy promisorio de utilizar el instrumento presupuestario tanto desde el punto de vista de la incidencia del sistema tributario, como de

¹¹⁵Ejemplo: un mayor grado de educación puede tener un importante efecto positivo sobre la salud aunque no se incrementen los insumos propios de la salud.

¹¹⁶Al respecto, véase, M. Selowsky, "The economic dimension of malnutrition of young children", Banco Mundial, 1978.

¹¹⁷Los servicios de agua potable, alcantarillado, electrificación, salud, educación, etc. constituyen ejemplos ilustrativos.

la asignación de los gastos sociales, para provocar cambios en la distribución del ingreso primario y aliviar las situaciones de pobreza en sus manifestaciones más extremas. En capítulos posteriores de este libro se presentan algunas políticas específicas encaminadas a conseguir estos objetivos.

Resumen y Conclusiones

El crecimiento económico de América Latina ha sido satisfactorio. No obstante, amplios sectores de la población (40% en 1970) continuaban percibiendo un ingreso insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas de carácter material.

Las proyecciones basadas en antecedentes históricos indican que, de mantenerse el actual estilo de desarrollo, tenderá a bajar el porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza, pero permanecerá constante el número absoluto de pobres.

El crecimiento económico ha permitido disminuir sustancialmente el déficit de pobreza, esto es, el porcentaje del producto que habría que transferir a los pobres para que éstos alcancen la línea de pobreza.

La disminución de este déficit induce a afirmar que, en la mayoría de los países latinoamericanos, el problema de la pobreza se relaciona cada día más con la falta de equidad en la distribución de los recursos nacionales que con la limitación de ellos. Esta afirmación no significa desconocer las dificultades que opone la superación de la pobreza, sino pretende más bien destacar que, desde el punto de vista de la disponibilidad de recursos, la tarea se hace cada día más viable.

El libre juego, en el mercado, de las distintas fuerzas económicas y sociales no permitirá superar la actual situación de pobreza. Para lograrlo es imprescindible la acción consciente y continuada de los gobiernos. Estos, utilizando los instrumentos de naturaleza distributiva y redistributiva que proporciona la administración del Estado, deberán modificar los factores que condicionan la distribución final del ingreso real de las personas.

La superación de la pobreza extrema deberá ser, en consecuencia, uno de los objetivos de mayor prioridad de las estrategias de desarrollo que elaboren los países de la región. Su cumplimiento supone una mayor asignación de recursos materiales y humanos y un mayor esfuerzo por promover la organización de los grupos más rezagados y por adecuar el aparato administrativo a las exigencias que impone la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población.

POBREZA RURAL Y URBANA

Pobreza rural: Realidades y perspectivas de política

*Francisco León**

INTRODUCCION

El carácter masivo de la pobreza rural y el importante papel de las actividades e intereses rurales en los procesos de transformación de las sociedades latinoamericanas, hacen difícil distinguir, dentro de una estrategia de desarrollo rural, los instrumentos específicos para la superación de la pobreza rural masiva. En este trabajo esa especificidad se ha tratado de obtener analizando la contribución de las estrategias y los conjuntos de políticas instrumentales que permiten materializar su ejecución para lograr la superación de la pobreza crítica. El enfoque adoptado tiende a destacar la consideración de aspectos relativamente generales, analizándose en forma breve y a título de ejemplo o referencia algunos instrumentos.

La presentación y discusión de las estrategias y de los conjuntos instrumentales se circunscriben a los aspectos más asociados a su diseño y ejecución técnica y administrativa. La viabilidad sociopolítica de las mismas es objeto sólo de algunas referencias, ya que, si bien se reconoce su importancia, para analizarla hubiese sido necesario identificar y describir un sinnúmero de escenarios. La viabilidad en función de la disponibilidad de recursos ha sido analizada en diversas partes del trabajo, pero sin llegar a demostraciones detalladas de las conclusiones propuestas.

La diversidad de las realidades rurales y globales de los países latinoamericanos ha llevado a circunscribir a algunas de ellas las proposiciones generales que se avanzan. Ello se hace en forma explícita, o se deja desprender del contexto.

Finalmente, reconociendo que la descripción y discusión de las realidades y estrategias del desarrollo rural sólo pueden realizarse en el marco del proceso global —nacional e internacional— en que se insertan, el mayor énfasis se ha colocado en los aspectos específicamente rurales.

I. PUNTOS DE VISTA SOBRE LA POBREZA RURAL

A juzgar por los estudios disponibles, la mayoría de los pobres en América Latina son y han sido de origen rural y, además, dentro de la población rural constituyen el mayor

*Experto en planificación agropecuaria del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

número. Esta situación se remonta a los primeros decenios del siglo XVIII en algunos casos y, en otros, a principio o fin del siglo XIX.

La pobreza rural, más que un producto de la rigidez o estancamiento de los sistemas rurales y nacionales, aparece asociada a las transformaciones históricas de tales sistemas. El tema de la pobreza rural masiva fue motivo de constante preocupación y debate en el período del auge primario exportador y sigue siéndolo en los períodos posteriores a dicho auge. Se la encuentra vinculada al predominio de sistemas de producción basados en la utilización de la mano de obra esclava y semiservil, pero ha persistido aun después de la abolición o transformación de estos sistemas. Fue asociada al atraso de las técnicas productivas, pero ha persistido en zonas y en sistemas de producción donde la modernización tecnológica ha sido más intensa. Aunque en mayor número en las sociedades rurales de antaño, la pobreza rural masiva sigue siendo la proporción más importante de la pobreza en las sociedades urbanizadas y en las que están actualmente en proceso de urbanización.

La responsabilidad individual de los pobres rurales en el origen y mantención de su condición social fue planteada por diversos autores durante el siglo XIX.¹ Políticas de erradicación de la vagancia sirvieron de justificativo a medidas, en algunos casos de gran envergadura, tendientes a la incorporación forzada al trabajo rural, especialmente. Sin embargo, aun donde estas medidas alcanzaron mayor amplitud, lo exiguo de la retribución del trabajo rural, y a menudo el deterioro, en términos reales, del nivel de salarios, perpetuaron la pobreza rural masiva.²

La imagen del trabajador rural indolente y perezoso quedará confinada con posterioridad a algunos estrechos círculos de empresarios rurales, permitiendo a la prensa a su servicio recurrir a ella para criticar las medidas de reforma en el medio rural. En estos casos, la argumentación trata de demostrar la incapacidad del trabajador rural para asumir, como productor independiente o empresario individual o colectivo, la responsabilidad del desarrollo agropecuario y rural y su tendencia "natural" al ocio tan pronto como obtiene niveles de ingreso capaz de satisfacer sus necesidades elementales. Los trabajadores rurales, según estos círculos, deben mantenerse subordinados a la iniciativa de quienes poseen aptitudes empresariales y ser retribuidos modestamente, para que no pierdan la motivación al trabajo.

La responsabilidad individual del trabajador rural en su propia condición de pobreza sigue siendo un factor explicativo que han usado diversos especialistas a lo largo de este siglo. Sin embargo, a diferencia de sus predecesores y de los círculos empresariales antes mencionados, estos especialistas reconocen la existencia de injusticias en la retribución al trabajo, en el acceso a los recursos naturales, al capital y a la asistencia técnica de los trabajadores rurales. Insisten, además, en que la pobreza rural se explica por la falta de educación, y la adhesión a formas de vida y de trabajo basadas en esquemas de valores culturales "disfuncionales" a la ética del desarrollo de gran parte de la población rural.³ Consideran que el trabajador rural debe ser preparado para su incorpo-

¹Véase, por ejemplo, J. A. Saco, "Memoria sobre la vagancia en la Isla de Cuba", *Revista Bimestre Cubana*, tomo II, marzo-abril de 1832, pp. 19-65 y F. Masías, *Curso elemental de economía política*, Imprenta de José Masías, Lima, 1860, pp. 270 y ss.

²Véase, por ejemplo, J. Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, Fondo de Cultura Económica, México, 1959, pp. 126 y ss.

³Versiones tempranas de estas tesis pueden encontrarse en M. A. Quevedo, *Algunas conside-*

ración a la actividad empresarial, para el uso de técnicas capaces de incrementar la productividad de su trabajo, para su vinculación a sistemas de crédito, etc. Desde esta perspectiva, todo programa o proyecto orientado a la superación de la pobreza rural debe comportar una etapa de transición para que el trabajador pueda obtener los atributos individuales de los que carece y para ello debe contar con la dirección y apoyo de los técnicos.⁴

En contraste con las posiciones anteriores está la posición de los críticos radicales de los sistemas rurales y nacionales latinoamericanos, quienes demuestran confianza en la capacidad del trabajador rural para superar su propia condición de pobreza. La versión más simplificada de su argumentación sostiene que desde fines del siglo XIX la clase terrateniente y empresarial —nacional y extranjera— ha sido incapaz de lograr el desarrollo de las fuerzas productivas, manteniendo ociosa una parte de los recursos bajo su control, condenando a la pobreza a la población rural y coadyuvando al subdesarrollo y la dependencia nacional. Plantean como solución la nacionalización de la propiedad y el uso de los recursos naturales y su distribución —individual o colectiva— a los trabajadores rurales para que éstos asuman la función empresarial. La preparación del trabajador rural vendría como resultante espontánea del cambio en el sistema de tenencia y su posterior incorporación a programas de educación, de asistencia técnica, de crédito, etc.

Una variante contemporánea a la versión simplificada de la posición de los críticos radicales sostiene, en cambio, que la clase empresarial terrateniente —o al menos parte de ella— había sido capaz de lograr un desarrollo importante de las fuerzas productivas rurales. Pero dicho desarrollo significaba: —someter la expansión productiva a los vaivenes de los intereses dominantes de la economía mundial; —mantener ociosos o semiociosos gran parte de los recursos como reserva para las expansiones futuras de la demanda mundial; —y condenar al grueso de los trabajadores rurales a la ignorancia, los bajos salarios, el desempleo estacional y la marginación total o parcial del acceso a los recursos naturales. Esta variante explicativa surgió en los países donde se desarrolló la economía de plantación y la minería de enclave, dando origen a una corriente de oposición que impidió que se implantara en otros países.⁵

En base a los ingredientes de elaboraciones explicativas y normativas como las esbozadas anteriormente, se han propuesto y realizado las más variadas políticas de desarrollo nacional o rural, en particular, a partir del decenio del 30. A su vez, esos ingredientes reaparecen en las evaluaciones periódicas de que han sido objeto esas políticas, desde los años 50.

Sin duda, las distintas elaboraciones iniciales se han remozado, incorporando hechos o argumentos novedosos, pero en lo esencial mantienen su estructura lógica originaria. Así, algunos círculos empresariales pueden haber incorporado ideas, como las de la inviabilidad de la pequeña producción en el agro moderno y el irremediable fracaso de la agricultura colectiva, reforzando su creencia en la incapacidad empresarial del trabajador rural. Los propulsores de la necesidad de preparar al trabajador rural durante una etapa de transición, han podido variar su apreciación acerca de su duración y

raciones sobre nuestro problema agrario, Imprenta Victoria, México, 1916, y en A. Labarca, *Mejoramiento de la vida campesina*, Ediciones de la Unión Republicana, Santiago, 1936.

⁴Inicialmente se prefería hablar del apoyo y dirección de la autoridad y las clases superiores.

⁵Véase, por ejemplo, J. de la Cuadra, *El montuvio ecuatoriano*, Imán, Buenos Aires, 1937, pp. 25 y ss.

el tipo de formación que debe impartirse; y han oscilado entre incrementar el dirigismo técnico o incentivar una mayor participación de los beneficiarios. En fin, los críticos radicales, por lo general, han ampliado la gama de cambios que se deben introducir en el sistema rural y en el nacional en base a argumentos, como el que propicia el sacrificio del sector agrario y de la población rural en favor del sector industrial y la población urbana.

En esas circunstancias, no es extraño que, según algunos, las políticas futuras deben reconocer el error que condujo a los fracasos de las reformas agrarias y dejar el desarrollo rural y la superación de la pobreza al impulso empresarial, en el marco de una economía de libre competencia. Y según otros, el error consiste en la insuficiente o imperfecta aplicación de los modelos propuestos, porque los fracasos de algunas de las reformas agrarias son el resultado de la escasa magnitud de las reformas empresariales, de imperfecciones de las técnicas utilizadas o de los precarios recursos comprometidos para lograr la transición.

En reacción a este debate, han surgido, principalmente en el decenio recién pasado, los propugnadores de un enfoque pragmático e instrumental de solución a la pobreza rural. Quienes adhieren a esta posición no desconocen la vigencia del debate sobre la pobreza y el desarrollo rurales, y aceptan que las vicisitudes del mismo siguen determinando el grueso de la orientación de las políticas actuales. Piensan, sin embargo, que: o bien, las soluciones técnicas, debido a su mayor eficiencia social y menor costo se imponen siempre, a la larga, a las opciones de principio; o bien, la decreciente importancia de lo rural lo hará cada vez más marginal en la lucha por el poder en la sociedad y podrán imponerse las soluciones pragmáticas y técnicas.

Los propugnadores del enfoque pragmático e instrumental consideran necesaria, prácticamente inevitable y a la vez factible, la superación de la pobreza rural masiva. Es necesario actuar, porque la pobreza rural masiva se mantiene a pesar del aumento del éxodo rural a las ciudades, lo que prueba que lo rural, dejado a su funcionamiento espontáneo, perpetúa la situación. Es prácticamente inevitable hacerlo, porque lo urbano-industrial no puede absorber improductivamente una proporción creciente del éxodo rural y, a la vez, permitir un uso creciente de los escasos recursos financieros en el tipo actual de desarrollo rural. Y es factible, porque las tasas de crecimiento que se han alcanzado, y la dotación de recursos naturales en la mayoría de los países, permiten contar con los medios requeridos para superar la pobreza rural masiva.

Además, según ellos, la pobreza rural masiva es más fácil y menos costosa de superar que la urbana. Ya que, entre otros:

- i) El número de pobres rurales tiende a disminuir al hacerlo primero la proporción y luego el monto de la población rural, variando la realidad de la pobreza urbana en sentido inverso;
- ii) Es más fácil y menos costoso aumentar la productividad y el ingreso de los puestos de trabajo ya creados;
- iii) El costo de crear un nuevo empleo es menor, y el incremento de la demanda interna (urbana y rural) y externa de bienes y servicios rurales lo permite;
- iv) El costo de proporcionar servicios básicos a la población rural es menor que a la urbana, y
- v) Para superar la pobreza es más fácil obtener la participación voluntaria y gratuita de las comunidades rurales que de los residentes urbanos.

II. ¿QUIENES SON LOS POBRES RURALES?

Por tratarse en el pasado de sociedades rurales de base agropecuaria y en la actualidad de sociedades donde la gran mayoría de la población activa rural está ocupada en el agro⁶ la imagen prevaleciente del pobre rural ha sido la del trabajador agropecuario. La discusión entre los especialistas gira en torno a cuál de las categorías de trabajadores agropecuarios es la más numerosa o la más afectada por la pobreza rural masiva.

Durante los años 60, cuando las posiciones favorables a la reforma agraria alcanzaron su mayor vigencia, la imagen del pobre rural fue la de los trabajadores sin tierra o con un acceso insuficiente a ella (minifundistas, medieros, precaristas). En el decenio recién pasado se asistió a un debate en torno a la proletarización, según unos, o la campesinización, según otros, de la fuerza de trabajo agropecuaria y la tendencia diferencial a la pauperización entre aquellos cuyo ingreso depende de la remuneración salarial o del trabajo por cuenta propia en su tierra o en servicios a terceros.

La información utilizada en los debates recientes y en censos demográficos y agropecuarios, si bien no ha permitido zanjar adecuadamente las diferencias, proporciona una visión más completa en lo que respecta a la estructura de la fuerza de trabajo y de la ocupación rurales. Entre los rasgos más sobresalientes pueden señalarse:⁷

i) La rama de ocupación principal de los activos rurales es la agricultura, variando la importancia de las ocupaciones no agrícolas según el país en un rango del 10 al 30% del total.

ii) La proporción de asalariados y de trabajadores por cuenta propia o ayudantes familiares entre los activos agrícolas es variable entre países, si bien es mayor el número de países donde los trabajadores por cuenta propia o ayudantes familiares constituyen la más alta proporción.

iii) En general, la mayoría de los trabajadores agropecuarios por cuenta propia y ayudantes familiares están ocupados también parte del año como asalariados.

iv) El incremento de la ocupación en las empresas agropecuarias que utilizan asalariados ha sido mayor que en las basadas fundamentalmente en el trabajo del productor y sus familiares. Esta mayor demanda tiende a ser satisfecha con asalariados eventuales.

v) Acorde a las estimaciones, la proporción de la fuerza de trabajo agropecuaria que no es requerida por las actividades del agro en los cuatro meses de menor ocupación, varía según el país en un rango del 25% a cerca del 60%.

vi) El número de personas dependientes de cada activo en los hogares rurales es superior al de los urbanos.

Estos antecedentes indican: la alta incidencia de la ocupación y de la marcada estacionalidad de ésta, y la compleja composición tanto ocupacional como del origen del ingreso que pueden presentarse en los hogares rurales. Y, a su vez, explican la dificultad de determinar: el grado de proletarización o campesinización de la población activa agropecuaria; y las tendencias diferenciales a la pauperización de las diferentes categorías de trabajadores, sobre todo, de hogares rurales.

⁶Incluye actividades agropecuarias, forestales y de pesca y caza.

⁷Estas conclusiones están basadas en los resultados de una reciente investigación del Proyecto de Desarrollo Social Rural de la CEPAL. Véase CEPAL, *Las transformaciones rurales en América Latina. ¿Desarrollo social o marginación?*, Cuadernos de la CEPAL, No. 26, 1979. Ver en especial pp. 69-81.

En base a la información disponible, los pobres rurales pueden ser identificados, a nivel nacional, recurriendo al análisis de las encuestas de hogares, realizadas en algunos de los países donde se incluyeron las zonas rurales.⁸

Con este propósito se utilizarán las informaciones elaboradas en el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina para Colombia y Venezuela.⁹

Sin constituir polos extremos en una tipología de situaciones nacionales, los dos casos presentan marcadas diferencias. El ingreso per cápita, la proporción de la población urbana y del producto de origen no agropecuario son superiores en Venezuela que en Colombia. A estos factores cabe agregar que Venezuela presentaba una mejor situación ocupacional rural, una más intensa migración rural-urbana y, además, estaba en ejecución un programa de reforma agraria que favorecía alrededor de un tercio de los hogares rurales. Por lo tanto, la proporción de hogares rurales bajo la línea de pobreza es inferior en Venezuela (33.5%) que en Colombia (55.5%), e igualmente son menores la proporción de hogares indigentes en el total de hogares pobres y la diferencia de ingreso entre pobres y no pobres. (Véase cuadro 1.) Por otra parte, la más alta tasa de crecimiento

Cuadro 1
COLOMBIA Y VENEZUELA: ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LOS
HOGARES RURALES, 1971 Y 1972

	Indigentes	Pobres	No pobres
I. Colombia			
Porcentaje de hogares	37.1	18.4	44.5
Porcentaje de personas	43.4	19.3	37.3
Ingreso mensual promedio del hogar	491	1 129	3 279
Tamaño promedio del hogar (N)	7.01	6.28	5.02
Número de menores/N	0.474	0.425	0.355
Número de activos/N adultos	0.461	0.501	0.552
II. Venezuela			
Porcentaje de hogares	15.1	18.4	66.5
Porcentaje de personas	20.7	21.8	57.5
Ingreso mensual promedio del hogar	166.4	300.6	763.9
Tamaño promedio del hogar (N)	6.1	5.3	3.8
Número de menores/N	0.49	0.44	0.35
Número de activos/N adultos	0.45	0.50	0.58

Fuente: Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, en base a la Sexta Encuesta de Empleo 1972 (Colombia) y la Decimotercera Encuesta Nacional de Hogares 1971 (Venezuela).

⁸La confiabilidad de estas encuestas es mayor en el medio urbano, para el que fueron principalmente diseñadas, que en el rural, sobre todo en aspectos tales como el monto y el origen del ingreso total, la desocupación y el número de horas trabajadas.

⁹Véase *Cuantificación, análisis y descripción de la pobreza en Colombia*, Santiago, Chile,

demográfico y la menor intensidad de la migración rural-urbana explicarían, en buena medida, el hecho que los hogares colombianos sean de mayor tamaño que los venezolanos.

En contraste con esas diferencias, la composición de los hogares rurales colombianos y venezolanos es prácticamente similar en lo que se refiere a la proporción de menores y de activos con respecto al total de adultos (véase cuadro 1). La proporción de menores es mayor y la de activos/adultos menor en los hogares indigentes con respecto a los pobres y en éstos con respecto a los no pobres. Una baja tasa de participación al trabajo combinada a una alta tasa de dependencia, caracteriza a los hogares indigentes y pobres rurales en ambos países. En dichos países, además, los hogares indigentes y pobres son de mayor tamaño que los no pobres. En particular, el número de hogares con más de 7 personas constituye el 56.3% de los indigentes y el 38.8% de los pobres en Colombia, y el 40.5% de los indigentes y el 27.1% de los pobres en Venezuela.

La idea de que el mayor tamaño de los hogares pobres forma parte de una estrategia para incrementar el número de perceptores de ingresos merece ser revisada a la luz de estos dos casos. En efecto, el número promedio de activos por hogar es similar en los hogares no pobres y pobres y en ambos superior a los activos promedio de los hogares indigentes. (Véase cuadro 2.)

La composición de la fuerza de trabajo de los hogares (véase cuadro 2) permite precisar algo más la situación. En los hogares indigentes y pobres se sigue la estrategia de aumentar el número de perceptores de ingresos a través de la incorporación de los hijos y allegados (familiares o no) del hogar. En ellos esta categoría de ocupados constituye una proporción de los perceptores de ingreso más importante que en la de los hogares no pobres. En cambio, y como era de esperar, por tratarse de hogares más numerosos, la participación al trabajo de las esposas es inferior en los hogares indigentes y pobres con respecto a la de los hogares no pobres. El efecto compensatorio de estas dos tendencias hace que la importancia de la participación ocupacional del jefe del hogar sea similar en los diferentes tipos de hogares rurales.

Los datos analizados indicarían que de existir entre los indigentes y pobres rurales la estrategia de tener hogares más numerosos para aumentar el número de perceptores de ingreso, ésta fracasaría al disminuir por este concepto la participación de la esposa al trabajo. Y, más aún, fracasaría también por el hecho de que una vez llegados a la edad de trabajo la mayoría de los nuevos perceptores de ingreso, deben abandonar el hogar y trasladarse a otras zonas rurales o al medio urbano.

Los casos de Venezuela y Colombia muestran claramente que a causa de la importancia (33-48%) de la participación de las esposas y otros perceptores secundarios en la fuerza de trabajo de los hogares, no es posible determinar el nivel de pobreza de los hogares partiendo exclusivamente de la ocupación del jefe del hogar. En particular, en un análisis orientado a sugerir líneas de política será necesario establecer la composición ocupacional de la fuerza de trabajo de los hogares.

Desde esa perspectiva se advierte que en los hogares indigentes de Colombia

septiembre de 1978, y *Cuantificación, análisis y descripción de la pobreza en Venezuela*, CEPAL, Proyecto de Pobreza Crítica, mimeo., Santiago, mayo de 1979.

Cuadro 2

COLOMBIA Y VENEZUELA: NUMERO PROMEDIO DE ACTIVOS
Y COMPOSICION DE LA FUERZA DE TRABAJO EN LOS HOGARES
RURALES, 1971 Y 1972
(Porcentajes)

	Indigentes	Pobres	No pobres
I. Colombia			
A. Promedio de activos por hogar	1.38	1.47	1.45
B. Composición de la fuerza de trabajo:			
1. Jefes de hogar	51.9	51.8	52.7
2. Esposas	7.9	8.0	11.7
3. Otros perceptores secundarios	40.2	40.2	35.6
4. Total	100.0	100.0	100.0
II. Venezuela			
A. Promedio de activos por hogar	1.7	1.81	1.79
B. Composición de la fuerza de trabajo:			
1. Jefes de hogar	64.3	63.4	67.3
2. Esposas	2.8	2.6	4.4
3. Otros perceptores secundarios	32.9	34.0	28.3
4. Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Idem al cuadro 1.

(véase cuadro 3) los asalariados constituyen la categoría ocupacional más importante de los jefes de hogares (46.2%), de sus esposas (7.2%) y de los otros perceptores secundarios (43.7%); en cambio, en los hogares pobres y no pobres los más importantes son los trabajadores por cuenta propia entre los jefes de hogares (45.9 y 46.7), y sus esposas (8.8 y 15.7) y los asalariados (42.8 y 50%) entre los perceptores secundarios.

En Venezuela (véase cuadro 4) en todos los tipos de hogares las categorías ocupacionales más importantes son los trabajadores por cuenta propia entre los jefes de hogar y sus esposas; y los asalariados entre los perceptores secundarios. Las diferencias en la composición ocupacional de los hogares no pobres con respecto a los pobres e indigentes estriba en que entre los no pobres la proporción de asalariados y de asalariados públicos, en particular, es superior en todas las categorías ocupacionales, así como la proporción de jefes de hogar en ocupaciones no agrícolas (48%).

Cuadro 3
COLOMBIA: PERFIL DE POBREZA RURAL 1972

	A. Según ocupación principal del jefe de hogar (en %)			
	Total	Indigentes	Pobres	No pobres
<i>1. Clasificación sectorial</i>				
<i>Activos agrícolas</i>				
Empresarios	11.1	8.8	13.5	11.9
Trabajadores por cuenta propia	32.7	27.4	38.9	34.6
Asalariados	24.5	34.5	14.5	20.3
<i>Activos no agrícolas</i>				
Empresarios	1.3	0.5	0.3	2.3
Trabajadores por cuenta propia	8.2	4.0	7.0	12.1
Asalariados	12.8	11.8	18.7	11.3
Otros	9.4	12.9	7.1	7.4
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
<i>2. Clasificación por forma de percepción del ingreso</i>				
Asalariados públicos	4.0	1.0	3.9	6.6
Asalariados privados	33.1	45.2	28.2	24.9
Trabajadores por cuenta propia	40.9	31.4	45.9	46.7
Empresarios	12.3	9.3	13.8	14.2
Otros	9.7	13.1	8.1	7.5
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
<i>B. Según ocupación principal de la esposa del jefe de hogar (en %)</i>				
Asalariados públicos	0.6	0.4	0.3	0.8
Asalariados privados	7.0	6.8	6.7	7.2
Trabajadores por cuenta propia	0.5	0.4	—	0.8
Empresarios	9.3	3.6	8.8	15.7
No bien especificados e inactivos	82.6	88.7	84.2	75.4
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

(Continuación cuadro 3).

C. Según ocupación principal de los perceptores secundarios (en %)

	Total	Indigentes	Pobres	No pobres
Asalariados públicos	2.5	0.8	2.7	3.9
Asalariados privados	43.7	42.9	40.1	46.1
Trabajadores por cuenta propia	1.0	0.2	0.5	1.9
Empresarios	18.4	7.1	22.0	26.6
No bien especificado	38.4	49.0	34.6	21.4
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Cuadro 4

VENEZUELA: PERFIL DE POBREZA RURAL, 1971

A. Según ocupación principal del jefe del hogar (en %)

	Total	Indigentes	Pobres	No pobres
<i>1. Clasificación sectorial</i>				
<i>Activos agrícolas</i>				
Empresarios	4.9	1.8	1.8	6.5
Trabajadores por cuenta propia	38.4	53.7	52.5	31.1
Asalariados	17.1	19.6	24.5	14.4
<i>Activos no agrícolas</i>				
Empresarios	1.2	—	—	1.8
Trabajadores por cuenta propia	14.2	8.9	7.8	17.2
Asalariados	19.3	9.5	8.6	24.3
Otros	5.0	6.4	4.8	4.7
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

(Continuación cuadro 4)

	Total	Indigentes	Pobres	No pobres
<i>2. Clasificación por forma de percepción del ingreso</i>				
Asalariados públicos	8.8	0.9	3.0	12.2
Asalariados privados	27.5	28.2	30.3	26.6
Trabajadores por cuenta propia	52.7	62.6	60.4	48.3
Empresarios	6.1	1.8	1.8	8.3
Otros	4.9	6.4	4.5	4.7
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
<i>B. Según ocupación principal de la esposa del jefe de hogar (en %)</i>				
Asalariados públicos	3.0	—	0.5	4.5
Asalariados privados	3.8	4.3	2.5	4.1
Trabajadores por cuenta propia	8.0	8.6	5.5	8.6
No bien especificados e inactivos	85.2	87.1	91.5	82.8
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>
<i>C. Según ocupación principal de los otros perceptores secundarios (%)</i>				
Asalariados públicos	3.6	—	1.5	5.8
Asalariados privados	37.9	21.1	28.1	46.1
Trabajadores por cuenta propia	15.4	12.5	7.5	19.2
Empresario	0.3	—	—	—
No bien especificado	42.7	66.4	62.9	28.9
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

En base a estos antecedentes es posible establecer algunas características comunes en ambas situaciones nacionales:

i) En todos los tipos de hogares rurales la composición ocupacional de los perceptores de ingreso es heterogéneo. Aun entre los hogares indigentes colombianos, donde los asalariados son más importantes en todas las categorías de perceptores, los trabajadores por cuenta propia constituyen un tercio de los jefes de hogares.

ii) La heterogeneidad de la composición ocupacional de los hogares rurales muestra una realidad inversa en el caso de los hogares no pobres y en el de los pobres e indigentes. En los hogares no pobres es más probable que en los de pobres e indigentes que las esposas y perceptores secundarios se ocupen también en los puestos de trabajo que proporcionan mayor ingreso (empresarios, asalariados públicos y algunos de los puestos por cuenta propia no agropecuarios). En cambio, en los hogares indigentes y pobres lo más frecuente es que las esposas y los otros perceptores secundarios ocupen puestos que proporcionan menores ingresos que los de los jefes de hogar.

iii) Daría la impresión que, a pesar de la heterogeneidad de la composición ocupacional de los hogares rurales, la probabilidad y gravedad de la pauperización en Colombia es mayor para los hogares que dependen más de los ingresos en salarios que de otras fuentes. En cambio, en Venezuela la mayoría y más gravemente afectados por la pauperización serían los hogares cuyos jefes trabajan por cuenta propia en labores agrícolas, y los asalariados, sus esposas y perceptores secundarios.

La comparación a este respecto entre las dos situaciones nacionales es difícil, ya que los hogares pobres e indigentes en Colombia constituyen el grueso (55.5%) de los hogares rurales y, en cambio, en Venezuela ellos representan un tercio (33.5%) de los mismos. No obstante la alta proporción (53.7% y 52.5%) de los jefes de hogares indigentes y pobres que trabajan por cuenta propia en labores agrícolas, en Venezuela, indicarían una tendencia mayor a la pauperización entre ellos que entre los asalariados.

En base a informaciones adicionales es posible arrojar nuevas luces sobre el problema y mostrar la estrecha interinfluencia entre los ingresos salariales y no salariales de los hogares rurales venezolanos. Por una parte, encuestas realizadas entre los beneficiarios directos e indirectos¹⁰ del proceso de reforma agraria indican que en 1968, varios años después de iniciado ese proceso y tres años antes de realizada la encuesta de hogares, los ingresos salariales constituían en promedio el 46% de los ingresos totales, tanto de los hogares de beneficiarios directos como de los indirectos. La gran mayoría de ambos tipos de beneficiarios utilizaba en su explotación menos de 100 jornadas del total de jornadas de trabajo disponibles en su hogar, empleando parte del resto disponible en trabajos como asalariado fuera de la explotación.¹¹ Los trabajadores por cuenta propia o pequeños productores agrícolas venezolanos, junto a los migrantes estacionales colombianos al agro venezolano, constituían el grueso de la mano de obra estacional agropecuaria.¹²

iv) La situación ocupacional de los perceptores secundarios en los hogares indigentes y pobres es particularmente precaria. En efecto, en ambos países, la proporción de perceptores secundarios con ocupaciones no bien especificadas es muy alta (38.4 - 66.4%) en sí misma y en relación a la proporción observada en los hogares no pobres (21.4 - 28.9%). Esta situación estaría indicando una presión a migrar y, por ende, a abandonar el hogar.

El análisis realizado en los casos de Colombia y Venezuela tiene un carácter preliminar y no puede prestarse a generalizaciones a otras realidades latinoamericanas,

¹⁰Definidos como aquellos que si bien no fueron asignatarios de tierra en el proceso de reforma agraria, se beneficiaron por la extensión a ellos de otros beneficios del mismo: crédito, asistencia técnica, etc.

¹¹CENDES/CIDA, Datos económicos de los beneficiarios, Serie 1, No. 8, Vol. IV, p. 13, cuadro I, 1, Caracas.

¹²Véase ILPES, *Elementos para una interpretación del desarrollo histórico de la agricultura venezolana*, Santiago, 31 de enero de 1979, pp. 104 y ss.

pero muestra la importancia de contar con informaciones nacionales del tipo de las recogidas en las encuestas de hogares en el análisis de la pobreza rural, y muestra la imagen errónea o incompleta que aún prevalece acerca de quiénes son los pobres rurales. El acercamiento preliminar que se ha hecho en este trabajo, a partir de un mecanismo informativo que se aplica, aún en forma insatisfactoria en el medio rural, si bien permite un avance, sólo se refiere a una parte de las causales de la pobreza rural: la derivada del monto y la distribución en los distintos tipos de hogares rurales del ingreso primario.

Las informaciones disponibles sobre el monto y la distribución del ingreso secundario, o sea, el percibido a través de las prestaciones gratuitas o subsidiadas de servicios, son aún más precarias e insatisfactorias. En general, ellas permiten analizar sólo las diferencias en el monto y la calidad de los servicios recibidos por los hogares rurales en relación a los urbanos.¹³ Existe la impresión, sin embargo, de que al interior del medio rural el monto y la distribución de los ingresos secundarios refuerzan las diferencias de ingreso entre los hogares no pobres y los pobres e indigentes.

Lo que puede estar sucediendo a ese respecto puede ser ilustrado a través de una de las pocas investigaciones que contiene información sobre la relación entre el monto y la distribución de los ingresos primarios y secundarios en el medio rural. Ella proviene de estudios realizados en las zonas rurales del Bajo el Medio San Francisco en Brasil y concierne a la accesibilidad a los servicios educativos y de salud de los hogares, según tramo de renta. La determinación de la influencia del ingreso primario en la accesibilidad a los servicios se facilita en este caso, porque las dos realidades rurales difieren en cuanto a la accesibilidad a la infraestructura de salud, pero son similares en cuanto a la accesibilidad educativa. La zona estudiada presenta dos tipos bien distintos de agricultura y de estructura de tenencia: minifundiaria pobre y de secano o lluvia en el Bajo San Francisco; y mediana empresa, de rentabilidad holgada y de riego en el Medio San Francisco.

En ambas zonas la disponibilidad de infraestructura educativa permite un acceso generalizado a las unidades escolares primarias, sin que se observe una relación entre la distancia de la residencia y la escuela y el nivel de ingresos del hogar. En cambio, tanto en el Bajo San Francisco, donde la proximidad media de los hogares a la unidad de salud es alta (55.2% de los hogares entre 0 y 2 km. de ellas), como en el Medio, donde la proximidad es baja (52.1% de los hogares a 17 km. y más de ellas) los hogares con ingresos inferiores a 1.000 cruzeiros tienen una menor accesibilidad a las unidades de salud (véase cuadro 5). En la zona más pobre¹⁴ (Bajo San Francisco), sin embargo, la mejor dotación de infraestructura de salud permite una distribución relativamente más igualitaria de los ingresos secundarios por concepto de este servicio que en la zona más rica (Medio San Francisco).

El interés ilustrativo del ejemplo analizado estriba en que la dispersión de los hogares, entendida tanto como distancia a centros mayores como residencia aislada, constituye una de las limitaciones mayores a la percepción de ingresos secundarios de parte de los hogares rurales. Si la accesibilidad a los servicios en el medio rural latinoamericano variase positivamente en función del nivel de ingresos primarios, como se

¹³Véase CEPAL, *Las transformaciones rurales en América Latina*, op. cit.

¹⁴Medida en términos del tamaño medio y valor por hectárea de las explotaciones agrícolas y la proporción de hogares que perciben menos de 1.000 cruzeiros.

observa en el ejemplo brasileño, la imagen de los hogares rurales pobres e indigentes sería aún más crítica y difícil, y muy costosa su superación.

Cuadro 5

BRASIL: PORCENTAJE DE HOGARES SEGUN LA DISTANCIA A LA UNIDAD DE SALUD MAS PROXIMA Y EL NIVEL DE INGRESO

A. Bajo San Francisco	Distancia (km.)							Total
	Ingreso Cr\$	0-2	3-5	6-8	9-11	12-14	15-17	
0- 150	37.1	11.1	14.8	0.0	18.5	0.0	18.5	100
150- 250	44.4	0.0	11.1	0.0	11.1	5.6	27.8	100
250- 350	33.4	8.3	8.3	0.0	25.0	8.3	16.7	100
350- 500	38.4	0.0	23.1	0.0	7.7	0.0	30.8	100
500- 750	55.6	11.1	0.0	0.0	22.2	0.0	11.1	100
750-1000	72.7	0.0	0.0	9.1	0.0	0.0	18.2	100
1000-1500	72.7	18.2	0.0	0.0	0.0	9.1	0.0	100
1500-3000	78.6	10.7	0.0	3.5	3.6	0.0	3.6	100
3000- +	58.8	8.8	14.7	3.0	0.0	2.9	11.8	100
Promedio	55.2	8.0	9.2	1.8	8.6	2.4	14.8	100
B. Medio San Francisco								
0- 150	13.1	0.0	5.3	2.6	5.3	7.9	65.8	100
150- 250	0.0	0.0	0.0	0.0	25.0	6.2	68.8	100
250- 350	27.3	27.3	0.0	0.0	9.1	9.1	27.2	100
350- 500	8.3	0.0	8.3	0.0	8.3	8.4	66.7	100
500- 750	46.6	6.8	0.0	0.0	0.0	0.0	46.6	100
750-1000	0.0	20.0	20.0	0.0	0.0	0.0	60.0	100
1000-1500	50.0	25.0	0.0	0.0	0.0	0.0	25.0	100
1500-3000	40.0	30.0	10.0	0.0	0.0	0.0	20.0	100
3000- +	100	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100
Promedio	22.2	8.5	4.3	0.9	6.8	5.2	52.1	100

Fuente: R. Caldas y otros, *Levantamento Socioeconomico em area do Baixo e Medio Sao Francisco*, Vol. I y II. Recife: Convenio Suvale - Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, 1972, pp. 174 y 140.

III. ELEMENTOS DE INTERPRETACION Y ESTRATEGIA PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA RURAL

Sin pretender sintetizar las conclusiones de los estudios recientes acerca de las transformaciones rurales, ni ofrecer una estrategia de superación de la pobreza rural válida para las diversas realidades latinoamericanas, a continuación se entregan consideraciones sobre algunos elementos de interpretación y de estrategia cuya clarificación es particularmente pertinente en el caso de la pobreza. El conjunto de las consideraciones, sin embargo, constituye el bosquejo de un enfoque para abordar la superación de la pobreza rural más que una colección de críticas puntuales a las diversas estrategias que se han propuesto.

En lo fundamental, la argumentación se orienta a demostrar que las estrategias de superación de la pobreza rural masiva deben combinar simultáneamente en sus distintas etapas un conjunto de medidas consideradas actualmente como alternativas.

A. GLOBALIDAD Y PROFUNDIDAD DE LAS TRANSFORMACIONES RURALES

La resistencia al cambio de la estructura rural¹⁵ o su capacidad de adaptación a las exigencias de la modernización productiva sin variar en lo esencial su funcionamiento¹⁶ fueron sostenidas en diversas investigaciones en los decenios del 50 y 60, apoyando las interpretaciones dualistas. Una versión modificada de estas concepciones se advierte en algunos planteamientos actuales de política de desarrollo rural.

La versión actual se apoya en la consideración que las transformaciones rurales a través de la denominada penetración del capitalismo en el campo o de la constitución de islas de modernidad en algunas zonas rurales, constituirían procesos parciales o limitados a algunos puntos del espacio rural. Según estos especialistas, las zonas y estructuras rurales no afectadas por los procesos de transformación han demostrado tener una gran capacidad para retener población en el campo y proporcionar empleo e ingreso, aunque en forma relativamente insatisfactoria, con muy bajos niveles de inversión. Como, a su vez, el desarrollo urbano-industrial y de las fuerzas productivas en algunas zonas rurales resultan incapaces para absorber a niveles adecuados de empleo e ingreso el excedente rural, se propone que las zonas no transformadas jueguen un papel temporal en la regulación de los flujos migratorios a las zonas urbanas y en el alivio a bajo costo de la pobreza masiva.

En estas proposiciones de hecho se asimila la heterogeneidad rural con el aislamiento de las partes de la estructura social o de las diversas zonas rurales. Las zonas que se citan frecuentemente como aisladas o de refugio —entre ellas, el Occidente de Guatemala, el Nordeste de Brasil, el Altiplano seco y los valles altos de Bolivia, la Sierra en Perú y Ecuador— distan considerablemente de conformar realidades aisladas y de constituir estructuras sociales inmóviles. Así por ejemplo, el impacto en los hogares y el funcionamiento de las comunidades rurales de las migraciones —estacionales y campo-

¹⁵Véase, por ejemplo: B. S. Salz, "The Human Element in Industrialization. A Hypothetical Case Study of Ecuatorian Indians", *American Anthropologist*, Vol. 57, No. 6, part 2, December 1955.

¹⁶Véase, por ejemplo: H. Favre, "Le travail saisonnier des chamula", en *Cahiers de L'Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine*, No. 7, 1965, pp. 63-135.

ciudad— es tan o más considerable en esas realidades que en el resto rural y, aunque en forma diversa, han desarticulado también los dinamismos de la solidaridad comunitaria en que han pretendido o pretenden apoyarse las soluciones propuestas. Estas soluciones, para tener el éxito temporal a que aspiran, tendrían que lograr aislar efectivamente estas zonas y reequilibrar las estructuras sociales mediante reformas que, por ejemplo, reconstituyeran economías campesinas capaces de suprimir considerablemente los flujos migratorios estacionales y permanentes. Como se ha podido observar, a excepción de algunos proyectos aislados de desarrollo rural integrado, a costos unitarios relativamente elevados, las estrategias de desarrollo regional en estas zonas siempre han planteado el descongestionamiento masivo de la población excedentaria allí residente.¹⁷

B. DETENCION O REORIENTACION DEL PROCESO MIGRATORIO

La determinación del carácter reversible o irreversible de los procesos de cambio, sobre todo cuando éstos se inscriben en lo que los historiadores llaman la larga duración, continúa siendo azarosa en ciencias sociales. Y éste es el caso relacionado al proceso de migración campo-ciudad en las realidades latinoamericanas, en particular en aquellas donde el crecimiento urbano de los próximos decenios sobrepasará en 5% acumulativo anual y tendrá un componente exógeno (rural) importante. En efecto, aun en el caso de aceptarse el menor costo de crear empleos, de mejorar los ingresos y las condiciones de vida rural, este esfuerzo estaría condenado al fracaso si se mantiene la actual intensidad y orientación urbana de los flujos migratorios.

En la actualidad, las estrategias que tratan de reducir en alguna medida procesos, como el de migración campo-ciudad, tienden a hacerlo en forma moderada. De partida, se excluye este elemento en realidades como las de zonas insulares del Caribe, donde esta migración es masiva, antigua y de dimensión internacional y, en algunas de las realidades centroamericanas (El Salvador), donde la dotación de recursos naturales por habitante es tan limitada como en las caribeñas. La propuesta se refiere a un grupo de países con una alta proporción de población y pobreza rural y con frontera agrícola disponible (Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Honduras).

La moderación del planteamiento consiste en proponer la migración rural-rural como alternativa a la migración rural-urbana. A su vez, considerando el alto costo de la colonización dirigida, se tiende a favorecer una colonización espontánea, apoyada, básicamente, en la construcción de vías y caminos y el uso de algunos incentivos a la

¹⁷Véase, por ejemplo, Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (Guatemala)/BID, *Plan Regional para el Desarrollo Agrícola del Occidente*, Quetzaltenango, marzo 1978; y D. S. Mahar, *Desenvolvimento econômico da Amazonia. Uma análise das políticas governamentais*, IPEA/INES, Río de Janeiro, 1978.

Mucho ganarían los especialistas referidos en la corrección de sus proposiciones de desarrollo regional, en zonas rurales deprimidas y congestionadas, si revisaran las enseñanzas de algunas experiencias, como las del Valle de Tennessee, en los Estados Unidos, que sirvieron de inspiración a muchos regionalistas latinoamericanos. El éxito del TVA supuso el éxodo rural masivo y la dedicación a la ganadería de pastoreo de la mayor parte de las tierras que indebidamente se habían dedicado a cultivos comerciales y de subsistencia.

H. Knop (ed.), *The Tennessee Valley Authority Experience. Proceedings of the First Conference on Case Studies of Large Scale Planning Projects, October 28-November 1, 1974*, Vol. I y II. International Institute for Applied Systems Analysis, Austria, 1975.

producción a través de la comercialización.¹⁸ Las experiencias de Santa Cruz en Bolivia, los Llanos occidentales en Venezuela o de Paraná en Brasil son comúnmente citadas en apoyo de estas proposiciones.

Sería tan fácil como poco conveniente señalar que si bien en las experiencias citadas se logró producir un flujo migratorio rural-rural de gran envergadura desde zonas empobrecidas, en los mismos países son igualmente importantes los fracasos (la Amazonia en Brasil, el Beni y Pando en Bolivia). Interesa más bien, a través del análisis comparativo, establecer los elementos diferenciales explicativos del éxito. La respuesta pareciera encontrarse, básicamente, en dos elementos: la modalidad de asentamiento poblacional y el tipo de desarrollo agropecuario. Mientras que en las zonas donde se tuvo éxito el grueso de la población, incluyendo parte de la empleada en el agro, adoptó un patrón de asentamiento concentrado y mayoritariamente urbano y la producción agropecuaria es de tipo comercial; en las zonas no exitosas predomina el hábitat disperso y la agricultura de subsistencia o la ganadería extensiva.

La enseñanza de las experiencias exitosas de migración rural-rural masiva indicaría que en algunos casos es posible reorientar el flujo migratorio actual de las grandes zonas metropolitanas hacia zonas rurales que adopten un patrón de asentamiento relativamente urbanizado. Sin embargo, debe considerarse que los costos de creación de empleo y mejoramiento del ingreso y las condiciones de vida han sido más altos que en los de la denominada colonización espontánea. En particular, el desarrollo agropecuario en Paraná, en Brasil; Santa Cruz, en Bolivia; y los Llanos occidentales, en Venezuela, distan mucho de ser ejemplos de desarrollo a bajo costo.¹⁹

C. DISPONIBILIDAD DE RECURSOS NATURALES Y POBREZA RURAL MASIVA

La disponibilidad de recursos naturales, en particular de tierras potencialmente cultivables, en la mayoría de los países latinoamericanos, constituye uno de los argumentos más socorridos para fundamentar la posibilidad y bajo costo de la solución agropecuaria a la pobreza rural masiva. Las estimaciones realizadas, si bien presentan diferencias acerca de la proporción de tierras potencialmente cultivables, son coincidentes en que éstas son muy considerables.²⁰ (Véase cuadro 6.) A su vez, los costos estimados para incorporar al cultivo o mejorar la productividad de las tierras regadas, en general, son menores en América Latina que en otras regiones del mundo. (Véase cuadro 7.)

La simple incorporación de más tierras al cultivo, donde ello es aún posible, equivale a acelerar el crecimiento agropecuario siguiendo el mismo patrón actual, o sea, obteniendo los mayores incrementos en la producción, el empleo y el ingreso a través de la expansión del área utilizada. En base a la experiencia de los últimos tres decenios es

¹⁸Véase M. Nelson, *El aprovechamiento de las tierras tropicales en América Latina*, Siglo XXI, México, 1977.

¹⁹Véanse: BID, *A Retrospective Evaluation of the Paranagua-Foz do Iguaçu Road Project* (BR-277), Washington, 1976; ILPES, *Elementos para una interpretación del desarrollo histórico de la agricultura venezolana*, Santiago, Chile, 1975; y F. León, *Las transformaciones rurales en Bolivia*, CEPAL, Proyecto de Desarrollo Social Rural, Santiago, 1977.

²⁰Una referencia a las estimaciones más recientes puede encontrarse en CEPAL/FAO, *25 años en la agricultura de América Latina: Rasgos principales, 1950-1975*, Santiago, Chile, Cuadernos de la CEPAL No. 21, 1978, p. 68 y P. R. Crosson y K. D. Frederick, *The World Food Situation, Resources for the Future*, Washington, 1977, pp. 40-44.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: ESTIMACION PRELIMINAR SOBRE LAS TIERRAS
 POTENCIALMENTE CULTIVABLES, PRINCIPALES AREAS Y PAISES^a
 (Millones de hectáreas)

	Area bajo cultivo 1970/1975 ^b	Area potencialmente cultivable	Area potencialmente regable ^c
Argentina	33.9	73.6	3.9
Brasil	61.9	308.6	4.2
México	27.2	37.7	6.4
ABRAMEX	123.0	419.9	14.5
Pacto Andino	24.8	106.7	9.6
MCCA	5.3	13.5	2.7
Otros países	16.7	35.5	3.6
América Latina	169.8	575.1	30.4

Fuente: Elaboración de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, con la colaboración de K. J. Beek.

^aEl cálculo de la extensión de las tierras potencialmente aptas para cultivo se basa en el conocimiento actual de los recursos de suelo y de las tecnologías de habilitación y manejo. No existe uniformidad de criterio para clasificar la aptitud de las tierras en cada uno de los países. Esta estimación preliminar se basa principalmente en la información publicada por la FAO, *Mapa mundial de suelos*, vol. III y IV (FAO/UNESCO); la metodología de los estudios de Bering *et al.*, *Computation of the Absolute Maximum Food Production of the World*, Wageningen, 1975, complementados con informaciones de otras fuentes.

^bBasada en informaciones de la FAO (Anuario de producción, 1975, y Estudio de las perspectivas del desarrollo agropecuario para América Latina, 1972).

^cZona potencialmente regable según los distintos anteproyectos y proyectos de riego actualmente conocidos.

posible anticipar que de esta forma aumentaría el número de personas ocupadas en el agro sin mejorar por ello la calidad de la ocupación (número de días trabajados e ingreso anual). Esta solución es posible y contribuiría a mejorar el ingreso familiar en aquellas realidades rurales donde existe desempleo abierto de jefes de hogar todo el año, y/o es posible incorporar una proporción mayor de activos secundarios por hogar a la fuerza de trabajo.

En la superación de la pobreza rural masiva, sin ser despreciable, es relativamente magro el aporte de la fórmula consistente en ampliar los actuales sistemas de producción agropecuaria cuya actividad se limita a una parte del año y son grandes demandantes de espacio e, inclusive, sus efectos negativos colaterales pueden ser tales que anulen sus beneficios. Entre esos efectos pueden señalarse:

Cuadro N.º 7

OBJETIVOS DE LA FAO Y ESTIMACIONES DE COSTO DEL
 APROVECHAMIENTO DE LA TIERRA Y DEL AGUA HASTA 1985
 EN REGIONES EN DESARROLLO.

	Renovación y mejora- miento de las super- ficies de riesgo existentes		Riego nuevo		Habilitación de nuevas tierras cultivables	
	Hectáreas (millones)	Costo por hectáreas (dólares de 1974)	Hectáreas (millones)	Costo por hectáreas (dólares de 1974)	Hectáreas (millones)	Costo por hectáreas (dólares de 1974)
Lejano Oriente	28	418	15	1 467	24	396
Cercano Oriente	12	558	3	2 467	10	250
Africa	1	500	1	2 400	34	44
América Latina	5	420	4	1 550	85	151

Fuente: Naciones Unidas, *The World Food Problem*, pp. 66-67.

— la mantención o aumento de la dispersión del hábitat rural aumentando los costos y disminuyendo las posibilidades de desarrollar las redes viales y los sistemas de servicios a la población;

— las fuertes oscilaciones en la producción, el empleo y el ingreso en las actividades agrícolas y, por ende, en el nivel y la magnitud de la pobreza provocadas por las variaciones climáticas;

— la limitada posibilidad de incorporar insumos y técnicas capaces de mejorar el rendimiento unitario debido a la aleatoriedad de la distribución del agua y, en cambio, la tendencia a acentuar la motorización y mecanización de las labores culturales y las cosechas para aprovechar los períodos de máxima fertilidad para las siembras y los períodos secos para la recolección de las cosechas.

La posibilidad de desarrollar sistemas de producción agropecuaria de actividad anual plena ha sido vinculada en los países latinoamericanos a la expansión de la superficie regada. Sin embargo, lo observado en los últimos años y las previsiones para el próximo decenio, se reflejan en los cuadros 6 y 7, e indicarían que el paso de los actuales sistemas de producción agropecuarios dependientes de las lluvias a sistemas basados en el uso del riego no es previsible en el futuro próximo en la mayoría de esos países.²¹ Es

²¹Al respecto es de gran interés comparar el desarrollo desde la inmediata Post-Segunda Guerra Mundial de algunos países latinoamericanos de base agropecuaria que iniciaban su industrialización con el de países como Rumania y, apreciar el efecto diferencial en el desarrollo rural y global de un crecimiento agropecuario, a tasas similares con y sin ampliación de la proporción de la producción bajo riego. Véase, por ejemplo, A. C. Tsantes & R. Pepper, Eds. Romania, *The Industrialization of an Agrarian Economy under Socialist Planning*, Washington D.C., The World Bank, 1979.

más, y como puede observarse en el cuadro 8, la proporción del agua disponible para riego ha disminuido sustantivamente en el total del agua embalsada durante el decenio recién pasado.

Cuadro 8

CAPACIDAD DE LOS EMBALSES POR PERIODO DE PUESTA EN MARCHA

(Millones de m³)

Período de puesta en marcha	De un objetivo hidro-elecc-tricidad	Riego, agua potable prevención de crecidas	De objetivos múltiples	Total para el período
Antes de 1942	2 254 (41) ^a	3 386 (111)	9 531 (39)	15 171 (191)
1943-1952	8 420 (30)	2 958 (56)	9 746 (23)	21 124 (103)
1953-1962	15 376 (56)	3 531 (108)	64 679 (49)	83 586 (213)
1963-1972	46 890 (42)	9 714 (183)	70 176 (52)	126 780 (277)
En construcción	191 626 (24)	7 428 (48)	37 159 (23)	236 213 (95)

Fuente: CEPAL, *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, E/CONF.70/A.18, p. 8. Proviene de *International Commission on Large Dams, World Register of Dams*, París, Francia. Se incluyen las presas de más de 15 m de altura y aquellas que tienen entre 10 y 15 m de altura si la longitud de su coronamiento es superior a 500 m, su capacidad es de 1 millón de m³ o más o si la capacidad de descarga de crecidas es superior a 2 000 m³/segundo.

^aLos números en paréntesis indican el número de embalses.

D. Superación de la pobreza masiva y distribución del ingreso agropecuario a través del incremento de los salarios

A pesar de las limitaciones que caracterizan a los sistemas de producción y, en general, al patrón actual de crecimiento agropecuario, la expansión de la producción agrícola comercial asociada al crecimiento urbano y a los incentivos económicos proporcionados por los gobiernos, han llevado a un número creciente de especialistas a afirmar que la rentabilidad del agro es generalmente satisfactoria. E, inclusive, que los frutos de las inversiones en infraestructura vial y de comercialización y la experiencia ganada por los empresarios y los gobiernos, permitirían augurar un incremento sostenido en los años venideros de la rentabilidad de la empresa agrícola.

Desde esta perspectiva sería concebible que se transfirieran a través del aumento de los salarios una parte de los ingresos adicionales obtenidos, gracias al aumento de la productividad del capital y otros factores y a la reducción de los márgenes de comerciali-

zación al aumentar su eficiencia. Acorde al desarrollo capitalista predominante en la mayoría de los países ésta parecería ser la solución natural a la pobreza masiva; sin embargo, las tendencias observadas no permiten tal optimismo. Entre ellas:

— subsiste la convicción, en amplias capas empresariales e inclusive gubernamentales, de que la elevación de los salarios agropecuarios favorecería aún más la motorización y mecanización en las actividades agropecuarias, con lo que se reduciría el volumen de la ocupación en ese sector;

— los empresarios de algunas zonas, donde la modernización y el crecimiento agropecuario ha sido intenso, han aceptado elevar los salarios directos, pero a cambio de poder manejar a su fuerza de trabajo no ya como dotación fija sino como factor, en general, recurriendo, al sistema de contratos a jornal. Por ello, a menudo, el incremento del salario/día no ha representado un aumento del ingreso anual al haber disminuido el número de jornales/año por trabajador. Más aún, el cambio de contrato a jornal ha representado frecuentemente la pérdida de los ingresos y beneficios indirectos (vivienda, acceso a tierras, leña, etc.).

— La fijación gubernamental de salarios mínimos ha adquirido una gran complejidad al establecerse, con frecuencia creciente, una gran diversidad de mínimos (por producción, regiones o períodos del año). Esta práctica parece responder más a las oscilaciones diferenciales de los precios de los diversos productos que a garantizar un ingreso anual medio satisfactorio para el trabajador; y, finalmente,

— la debilidad de las organizaciones sindicales en el agro se ha acentuado con respecto a la de los años 60 por causas que van desde la mantención de las trabas legales a los efectos negativos del incremento del número de jornaleros migrantes.

E. SUPERACION DE LA POBREZA MASIVA Y REDISTRIBUCION DE LOS RECURSOS NATURALES

En consideración a la existencia de tierras incorporables al cultivo y a las dificultades de mejorar los ingresos salariales se ha recurrido, frecuentemente a la distribución de tierras ociosas o mal utilizadas entre los trabajadores sin tierra o con insuficiente acceso a ella. De esta manera se trata de:

— incrementar la ocupación del trabajador y su familia, pues se supone que el patrón tecnológico y el tipo de productos cultivados por estos pequeños productores permite un uso mayor de jornadas por hectárea;

— facilitar la captación por los trabajadores de los aumentos en la productividad de los factores; y

— permitir el acceso a la tierra a estos productores para que puedan también acceder a los beneficios del crédito, la asistencia técnica y demás incentivos o formas de apoyo a la producción.

La envergadura de la participación de los pequeños productores en la ampliación de la frontera agrícola y el éxito inicial de redistribuciones masivas como la boliviana en los decenios del 50 y 60, demostraron la amplia receptividad de los pobres rurales a estas medidas. En todos los casos, sin embargo, las dificultades se han planteado cuando, una vez establecidas zonas basadas en la producción de subsistencia y del hábitat disperso, se ha tratado de desarrollar un sistema de agricultura comercial y la constitución de redes de centros poblados, lo que equivale en los términos del análisis de la pobreza al paso de pobres a no-pobres.

F. EL DESARROLLO DE SISTEMAS DE PRODUCCION AGROPECUARIA COMERCIAL EN PEQUEÑA ESCALA

Las innumerables experiencias pasadas y en curso tendientes a mejorar la suerte de los pequeños productores agropecuarios, en zonas de colonización han demostrado que en las condiciones prevalecientes esta mejoría pasa por su incorporación a la producción comercial. Con incrementos de la población urbana cercanos o superiores al 5% acumulativo anual, e ingresos medios urbanos del doble o más que los rurales el crecimiento de la oferta comercial agrícola requerido, para satisfacer la creciente demanda comercial, debe duplicar el de la oferta total. En ese contexto en las diversas políticas de desarrollo agropecuario adoptadas, el grueso de los incentivos y su modalidad se han orientado a dinamizar la producción comercial para abastecer el mercado interno y, han cooperado, para que su tasa de crecimiento (1950-75) supere la de las exportaciones.²²

Cualquiera haya sido o sea la composición de los instrumentos utilizados en los planes y estrategias agropecuarias o de las prácticas de las instituciones privadas, en todas ellas el incentivo o apoyo ha sido diseñado en función del producto. El crédito, la comercialización, la asistencia técnica, la investigación, la fijación de precios, se administran por programas o líneas por producto. Y, por ende, no es solamente contar con recursos naturales o mano de obra, sino también ser capaz de cumplir un compromiso de entrega de un producto en tiempo y cantidad, la condición de acceso al apoyo y los incentivos.

Ante tales imperativos la opción adoptada parecía lógica: especializar a los pequeños productores en la producción comercial de los rubros o productos tradicionales o propios de la agricultura de subsistencia, facilitando así su incorporación a los cambios tecnológicos que les permitan mayores rendimientos unitarios e ingresos. Desde esta perspectiva, la producción agropecuaria en pequeña escala es considerada como responsable del abastecimiento de granos básicos, raíces y tubérculos y otros rubros o productos que componen la dieta básica mínima de las capas de menores ingresos, quedando para la producción en gran escala los rubros de exportación, los pecuarios, oleaginosos, fibras y otros componentes del consumo de las capas más holgadas o de la demanda de materias primas agropecuarias de parte de la industria.

Considerando no ya la producción agropecuaria comercial total, sino sólo la de alimentos que es en la que se le asigna un papel a la producción en pequeña escala, los pronósticos más favorables indican que la participación de ésta ha ido o irá disminuyendo en el abastecimiento *alimentario total*. Así, por ejemplo, de acuerdo a uno de los programas de Desarrollo Rural Integrado más ambiciosos de los impulsados actualmente:

“La producción agraria se divide en dos grandes áreas: la del ‘sector moderno’, es decir, la tecnificada que crece a un 7% anual y la del ‘sector tradicional’, o sea, la retrasada que crece a un 3% al año y que es justamente la que empieza a estimular el DRI”. La meta del programa sería llevar el crecimiento del “sector tradicional” a un 4.5% de crecimiento al año.²³

En fin, esta alternativa no sólo une la suerte de los más pobres a la de las producciones cuyo crecimiento es menos dinámico, sino que además, por ser estas producciones

²²Con excepción de los países centroamericanos.

²³Véase, DRI (Colombia): Folleto explicativo, 1979.

para los pobres (urbanos y rurales) las posibilidades de mejorar su rentabilidad mediante el precio de sus productos, son también menores. Ello hace que el incremento de dichas producciones, y la posibilidad de aliviar o superar la pobreza de quienes producen o consumen, tienda a depender frecuentemente de los subsidios gubernamentales y de que éstos lleguen efectivamente a sus destinatarios.

Sin duda, podría argumentarse que ya existen experiencias exitosas en los países latinoamericanos de producción agropecuaria en pequeña escala en rubros o productos (tabaco, hortalizas, frutas) que carecen del marco de restricciones de los cereales, leguminosas secas o los tubérculos y raíces, lo que demostraría la viabilidad de la solución propuesta. El argumento es válido e ilustra el alcance parcial de la solución, o sea, que por la importancia reducida de estos rubros ella no puede constituir una alternativa para incorporar al grueso de los pequeños productores a la producción comercial, y ser considerada como la solución a la superación de la pobreza rural masiva.

G. REFORMA AGRARIA Y POBREZA RURAL MASIVA

La alternativa de la reforma agraria, en contraposición a la distribución de tierras y el desarrollo de un sistema de producción agropecuaria en pequeña escala, ha sido utilizada en unos pocos países latinoamericanos. En ellas se afecta a la mayor parte de la actividad y los recursos del agro y se han centrado mayormente en la producción en gran escala a través de diversas modalidades de empresas asociativas. Del amplio debate en torno a la reforma agraria, a los efectos del presente análisis cabe destacar que:

— a excepción de México y Cuba ellas han favorecido sólo entre un tercio y un décimo de las familias agrícolas o de los beneficiarios potenciales.²⁴

— El incremento de la ocupación ha tenido lugar básicamente por expansión del área incorporada a la producción al haberse mantenido o intensificado el patrón de motorización y mecanización utilizado por los antiguos empresarios.

— El pago de las expropiaciones ha representado una parte considerable de la inversión pública y total en el agro.²⁵

Siendo innegable la capacidad de la reforma agraria para superar los niveles de pobreza de la población rural, a causa de su alto costo inicial y de que sus efectos sobre el total de la actividad agropecuaria sólo son esperables en el curso de períodos prolongados, como medida de superación de la pobreza rural masiva ella debe ser definida como uno de los elementos de un conjunto de políticas más vastos. Es frecuente en el paso inmediato, sin embargo, que la reforma agraria sea usada como estrategia y solución total a corto y mediano plazo, y como consecuencia los recursos disponibles, como los de

²⁴Véase, *Land Reform in Latin American: Bolivia, Chile, Mexico, Peru and Venezuela*, Washington, World Bank, Staff Paper N.º 275, April, 1978, p. 11 y A. de Janvry y L. Ground. *Types and Consequences of Land Reform in Latin America*, University of California, Division of Agricultural Sciences, Los Angeles, 1978, cuadro 3, p. 29.

²⁵En Perú, por ejemplo, el monto que debieron pagar los beneficiarios por ese concepto entre 1970 y 1975 (12 millones de soles de 1970) equivalía al monto de la inversión agropecuaria pública total programada en el Plan 1971-75. Véase, FAO/BID, Perú, *Plan de desarrollo agropecuario y comercialización en áreas de la reforma agraria*, Informe general, Washington, mayo 1971, cuadro 12, Anexo A y Ministerio de Agricultura, *Plan nacional de desarrollo 1971-1975*, Vol. II, Plan agropecuario, Lima, octubre 1971, cuadro 65, p. 113.

crédito a la producción y los de vivienda rural, se han concentrado en las zonas, hogares y explotaciones de los beneficiarios acentuando así el carácter parcial o limitado de sus efectos.

H. LA GENERACION DE EMPLEO E INGRESOS NO AGROPECUARIOS EN EL MEDIO RURAL

La generación de empleo e ingresos no agropecuarios en las realidades rurales latino-americanas, para paliar los efectos de los prolongados períodos de tiempo muerto durante el año y los años críticos a raíz de desastres naturales o adversas condiciones económicas, han sido habituales hace varios decenios recurriéndose, por lo general, a las obras públicas. Es más reciente, en cambio, el interés por poner en marcha un proceso permanente de generación y expansión de actividades rurales no agrícolas y otorgarle un papel básico en la superación de la pobreza y lograr el desarrollo rural.

El interés reciente surge vinculado estrechamente con: la creciente convicción de la insuficiencia de lo agropecuario —entendida como actividad predial— para solucionar los problemas planteados; las evidencias de incrementos, en algunos casos de consideración, del empleo y el ingreso rural no agropecuario; y, las previsiones acerca del importante aporte de algunas actividades productivas rurales no agropecuarias.

La realidad actual y las tendencias que se advierten en las actividades rurales no agropecuarias están determinadas por: la aparición o consolidación de la producción en gran escala de la minería; la explotación forestal; la transformación de materias primas agrícolas; la construcción (embalses, vías y caminos); en algunos casos, la pesca; la expansión de las actividades de comercialización de insumos y productos agropecuarios; y, en menor medida, de los servicios a las personas y a la producción.

En las actividades rurales no agropecuarias donde se ha adoptado la producción en gran escala (minería, pesca, explotación forestal) se advierte la tendencia a la generación de enclaves. Tanto porque la dinámica de desarrollo de las fuerzas productivas en la actividad en gran escala no ha irradiado al resto de las actividades productoras rurales, como por la marginación de los hogares de quienes no trabajan en esas empresas y la imposibilidad de acceder a los sistemas de prestación de servicios establecidos por las mismas. En el caso particular de la agroindustria, la irradiación obligada de su dinamismo a la producción predial, da origen a las denominadas “islas de modernidad”, al limitarse casi exclusivamente a la dinamización del producto o rubro amparado —usualmente— por el contrato de producción o, a lo sumo, a las otras actividades de las empresas prediales bajo esos contratos. Finalmente, las grandes obras de construcción dan lugar a la aparición de campamentos hechos para ser abandonados al concluir éstas y, la mayoría de las veces, estas obras no dejan en la zona rural donde se realizaron, ni siquiera la mano de obra que se calificó durante la realización: sea, porque los trabajadores calificados se vinculan a la compañía constructora o a las actividades de las grandes construcciones en forma permanente; sea, porque buscan a través de la migración a la ciudad, encontrar puestos de trabajo de igual nivel de remuneración a los de la gran construcción y que no es posible esperar en el agro u otras actividades rurales.

El patrón de influencia de estos tres tipos de actividades no pareciera tender a modificarse en el futuro, en cambio, sus perspectivas de desarrollo son disímiles. La minería extractiva, la construcción, la pesca y, en algunos países, la explotación forestal parecen tener asegurado un incremento sostenido, al menos de la inversión y la produc-

ción. No sucede así, con el enorme potencial (véase el ejemplo del cuadro 9) de las actividades de transformación industrial de materias primas rurales. Los obstáculos al desarrollo de estas actividades, que constituyen necesariamente el núcleo básico de la industrialización rural, tanto de orden externo como interno, son bien conocidos. Entre los de orden externos figuran: las barreras arancelarias y no arancelarias; los obstáculos que resultan de la estructura de los mercados y de la operación de las empresas transnacionales; los obstáculos asociados a la escala de producción requerida y de las necesidades de inversión, y de otras prácticas restrictivas, como el escalonamiento de los fletes marítimos.²⁶ Y, entre los de orden interno: los bajos niveles de ingreso del grueso de la población, y la preferencia urbana de los organismos y políticas de promoción industrial y su escasa conexión con las agropecuarias.²⁷

Cuadro 9

PAISES DE LA OCDE: IMPORTACIONES DE 17 PRODUCTOS BASICOS,^a
POR GRADO DE ELABORACION

(Miles de dólares y porcentajes)

Grados de elaboración	Total mundial		Procedentes de 11 países latinoamericanos ^b		Porcentaje de abastecimiento proveniente de los 11 países
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	
No elaborado	51 358 030	34.70	7 720 792	73.50	15.03
Semielaborado	29 279 776	19.78	1 096 259	10.44	3.74
Elaborado	67 388 491	45.5	1 687 926	16.07	2.50
TOTAL	148 026 297	100.00	10 504 977	100.00	7.10

Fuente: Banco de Datos de la UNCTAD y CEPAL, *El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina*, Vol. II, Santiago (Chile), 31 de enero de 1979, Cuadro 10, p. 57.

^aCarne, pescado, frutas, vegetales, azúcar, café, cacao, tabaco, cueros, maderas tropicales, pulpa y papel, lana, algodón, mineral de hierro, bauxita, manganeso y zinc.

^bArgentina, Barbados, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Méjico, Trinidad y Tabago y Venezuela.

El mayor incremento de las oportunidades de empleo y de ingresos, derivados del desarrollo de las actividades rurales, ha provenido de la expansión de la comercialización agropecuaria (productos e insumo). Conviene, en este caso, detenerse en tres

²⁶Véase UNCTAD *The Processing Before Export of Primary Commodities: Areas for Further International Cooperation*, Geneva, 1978.

²⁷Véase, por ejemplo, CEPAL/ONUDI, *Consideraciones generales sobre la agroindustria*, Santiago, febrero, 1977.

aspectos que tienen relación con la localización (rural o urbana), la calidad de los empleos generados, y su evolución probable. En materia de localización se advierte la tendencia a una marcada concentración de los centros de distribución y acopio en las grandes ciudades y los mismos tienden a vincularse directamente a los productores o pequeños intermediarios a través del transporte carretero o el ferrocarril más que a través de la creación de unidades menores de distribución y acopio en las localidades rurales. Ello explica el notable incremento del número de establecimientos y de personal ocupado en el comercio mayorista agropecuario. A su vez, la calidad del empleo y el ingreso generado deja mucho que desear al concentrarse en el sector tradicional o informal el grueso de los establecimientos, la ocupación y las ventas del comercio minorista o al detalle de productos de consumo esenciales. En general, el comercio minorista e informal (urbano y rural) y la intermediación en pequeña escala en el medio rural, se realiza por unidades basadas en el trabajo familiar y, en buena medida, corresponden a hogares pobres e indigentes. En cambio, en la intermediación mayorista y el comercio al detalle de tipo moderno, el grueso de la fuerza de trabajo está constituida por asalariados. El cuadro 10 ilustra estas realidades en el caso de Brasil.²⁸

Cuadro 10

BRASIL: COMERCIO MINORISTA DE BIENES DE CONSUMO ESENCIAL
1970

Indicador	Magnitud
N.º de establecimientos	
— Segmento “tradicional”	373 386
— Segmento “moderno”	2 936
Personal ocupado (total)	
— Segmento “tradicional”	608 326
— Segmento “moderno”	48 065
Personal ocupado (asalariados)	
— Segmento “tradicional”	147 515
— Segmento “moderno”	47 344
Ventas (Cr\$ 10 ⁶)	
— Segmento “tradicional”	17 422
— Segmento “moderno”	4 881

Fuente: PERSAGRI, *Síntese das tendências atuais de agricultura brasileira*, Rio de Janeiro, agosto de 1978, cuadro 3.4, p. 257. En base al censo comercial de 1970.

²⁸Conclusiones similares fueron obtenidas en otro estudio reciente de D. Sansonne. *Tecnología y empleo en servicios: el caso del comercio minorista en alimentos en Chile*, PREALC, Santiago, 1977.

Las informaciones disponibles sobre la evolución, la comercialización, la producción agropecuaria comercial y la orientación de las políticas gubernamentales en ambos campos permiten aventurar algunas consideraciones sobre la evolución futura. En el medio rural tanto la creciente concentración de la producción agropecuaria comercial en empresas medianas y grandes como la acción directa o indirecta de los gobiernos para reducir los márgenes de intermediación en la comercialización de insumos y productos, tenderán a reducir la tasa de crecimiento de la ocupación y el ingreso en estas actividades, particularmente, los de las unidades tradicionales y de intermediación en pequeña escala. Es poco probable, en cambio, que el incremento del consumo comercial de los hogares rurales alcance magnitudes tales como para reactivar las actividades del comercio en ese campo en un monto que compense la reducción de la ocupación y el ingreso de las unidades tradicionales y de intermediación en pequeña escala.

En el medio urbano, en cambio, de mantenerse las actuales tendencias de la ocupación y el ingreso (nivel y distribución) no es previsible una reducción importante en la actividad comercial tradicional, o informal. Este hecho está asociado a la capacidad demostrada por los tipos más informales de comercialización, como las ferias libres, de competir con las unidades modernas en el servicio a las capas de más bajos ingresos.

Finalmente, cabe referirse a la generación de empleo e ingresos en los demás servicios rurales. En ambos casos, los esfuerzos organizativos y financieros por instaurar o consolidar los sistemas de prestación de servicios para el grueso de la población rural y las unidades productivas agropecuarias, han recaído en el Estado. Dependiendo la magnitud de tales esfuerzos de la situación general del presupuesto fiscal y la capacidad relativa de presión de los interesados, la acción del Estado se ha traducido en:

- la tendencia a un deterioro relativo de los servicios a la población rural con respecto a los urbanos; y,
- la tendencia a concentrar los servicios en las categorías económica, política y socialmente más poderosas de la población rural, sin tener en cuenta la necesidad o no del servicio.

Como consecuencia, estos servicios directamente o a través de su influencia sobre las actividades productivas, no han jugado un papel tan importante en el empleo e ingreso rural como el que le ha cabido en el medio urbano y por otra parte, en la mayoría de los casos, ha acentuado las diferencias en la distribución primaria del ingreso entre zonas y categorías de hogares rurales. Además, como ya se observó en el caso del comercio, una proporción mayoritaria de los puestos de trabajo generados se han localizado en el medio urbano o son ejercidos en el medio rural por personas que sólo residen en él parte del tiempo (semana, mes, año o parte de su carrera profesional).

En un contexto como el señalado, parecería contradictorio que se planteen y ensayen fórmulas —como en algunos sistemas de servicios de salud— en que la incorporación y ampliación de la cobertura de los servicios se haga depender del desempeño gratuito de las tareas de los residentes rurales. Detrás de la mayor cobertura y eficiencia que podrían alcanzar estos servicios, la generalización de este tipo de solución y su carácter permanente o prolongado supondría:

- consolidar la diferencia en la calidad de las prestaciones en el medio rural y el urbano;
- prescindir de uno de los factores que pueden contribuir a una mayor concentración de la población y el desarrollo de centros relativamente urbanizados en el medio rural, y

— privar a la población de origen rural de oportunidades de empleo e ingreso que, en buena medida, han permitido la expansión de las capas de ingresos medios urbanos.

En resumen, para liberar a las actividades agropecuarias, a nivel predial, de parte importante y creciente de su responsabilidad en la superación de la pobreza rural masiva, sin acelerar la migración a las grandes ciudades, es necesario y posible desarrollar vigorosamente todas las actividades rurales no agropecuarias. Este esfuerzo, sin embargo, debe centrarse en los núcleos básicos de esas actividades y no, como es usual en los actuales programas y proyectos, en actividades periféricas o marginales.

La solución a la pobreza rural masiva supone un vigoroso desarrollo de las fuerzas productivas en base a recursos naturales y de capital que no son controlados por los pobres rurales; acorde a modalidades tecnológicas y organizativas que permitan que los pobres participen en el incremento sostenido de la productividad de los factores, el ingreso al trabajo y la rentabilidad empresarial; y, en que la modernización de las actividades agrícolas prediales y extractivas descansa en la expansión de los servicios a las personas y a la producción y apoye la dinamización de las actividades de transformación industrial en el medio rural. El hecho de que esta solución se inscriba necesariamente en una perspectiva de largo plazo, unido a la urgencia con que deben ser atendidos los aspectos más graves o denigrantes de la pobreza rural, no debe llevar a invertir erróneamente los términos de la solución. O sea, tomar como punto de partida la dinamización de los escasos recursos de que disponen los pobres rurales, mantenerlos donde están espacialmente y en las actividades (prediales y artesanales) en que se desempeñan y hacerlos responsables de la prestación de los servicios a los hogares y la comunidad rural en base a sistemas que funcionen con voluntarios no remunerados y se financien con aportes fiscales adicionales.

IV. NOTA SOBRE LOS COMPONENTES INSTRUMENTALES DE LAS ESTRATEGIAS DE SUPERACION DE LA POBREZA RURAL MASIVA

Es frecuente que en la actualidad el pesimismo resultante de la evaluación del desarrollo rural en los decenios pasados y de intentar la elaboración y puesta en ejecución de estrategias globales para superar la pobreza rural masiva, den lugar al uso de fórmulas de solución más limitadas, basadas en la eficiencia que se le atribuye a algunos instrumentos de política. Ello es evidente sobre todo entre quienes adoptan una perspectiva pragmática y gradualista al abordar la solución de la pobreza rural masiva. Por esta razón, resulta particularmente relevante analizar sus principales proposiciones, a partir del manejo de los instrumentos de políticas del desarrollo rural. Debido a la brevedad del presente trabajo, los comentarios se referirán al manejo de conjuntos instrumentales y a aspectos generales del diseño o la aplicación de algún tipo de instrumento.

A. ALTERNATIVA INSTRUMENTAL AL PAPEL MOVILIZADOR DE LAS ESTRATEGIAS GLOBALES

Las estrategias globales en sí mismas son susceptibles de constituir un instrumento de movilización de las fuerzas sociales nacionales que es abandonado o debilitado al adoptarse un enfoque pragmático y gradualista. El movimiento social —al estilo agrarista o reformista (el conjunto de fuerzas sociales cristalizado en torno a una estrategia

global) debe ser sustituido o compensado por la confianza de la población en el Estado como promotor del desarrollo y el bienestar colectivo. Y, en plazos más prolongados, en la capacidad de los mecanismos administrativos o mercantiles que se introduzcan en el funcionamiento rural.

A su vez, muchos de quienes apoyan estas fórmulas tratan de divorciar su valoración de la eficiencia técnica de una intervención estatal que pueda adquirir un carácter permanente. Por ello tratan de ir directamente a las comunidades locales y utilizar su capacidad de movilización en pro de sus intereses más inmediatos y sentidos, para integrarlos en acciones generadoras de sistemas de producción y de servicios o en acciones sustentadoras del funcionamiento de mecanismos mercantiles de cobertura nacional regional. En una u otra forma, la movilización social trata de alcanzar, o más bien, compensar, a través de la agregación de solidaridades locales.

El recurso a esta modalidad de movilización social se justifica teóricamente en el gradualismo al cual adhieren sus propugnadores. Y, en muchos casos, en la aceptación *ex-ante* o *ex-post*, del hecho que la transformación local puede facilitar la penetración o incorporación a los sistemas y mecanismos que eran antes privativos de la minoría de la población y las empresas rurales. En esa línea se han sugerido medidas tales como la apertura de las organizaciones gremiales o cooperativas de grandes y medianos empresarios a los beneficiarios de programas de reforma agraria o distribución de tierras.

B. DISPONIBILIDAD DE LOS RECURSOS FISCALES Y EFICIENCIA INSTRUMENTAL

Las dudas que despierta la modalidad de movilización social implícita o explícita en la aproximación pragmática y gradualista trata de ser compensada a través del argumento de la mayor disponibilidad de transferir ingresos provenientes de recursos fiscales a la población rural. La transferencia rápida y directa de ingresos adicionales tendría en sí un efecto movilizador y acrecentaría la eficiencia de muchos de los instrumentos ya utilizados previamente.

En alguna medida, la disponibilidad de los recursos y la voluntad de transferirlos a la población, más que una hipótesis, ya ha sido realidad en algunas regiones latinoamericanas. En ellas se ha concluido que:

i) El menor desarrollo institucional rural en relación al urbano hace que el costo administrativo de transferir ingresos (monetarios o en especie) es más alto en el medio rural.

ii) La lentitud con que se produce la evolución hacia una mayor concentración espacial de las actividades y la mayoría de la población rural hace que, por largos períodos, las instituciones o empresas de los pobres funcionen en escalas o mediante modalidades poco eficientes en relación a las ya establecidas que pertenecen a los no pobres.

A estos factores que inciden negativamente sobre la cuantía de las transferencias de ingresos se añade el peligro del fortalecimiento del paternalismo estatal. Las transferencias masivas de ingreso, con una alta proporción de gratuidad o subsidio, favorecen la tendencia de los beneficiarios actuales o potenciales a organizarse como grupos de presión o clientelas más que como base estable del funcionamiento de instituciones o mecanismos progresivamente autónomos o no tutelados. Este hecho, común entre los beneficiarios pobres y no pobres, resulta particularmente difícil de superar en contextos

como el rural donde la madurez o autosuficiencia institucional requiere de períodos prolongados con frecuentes avances y retrocesos organizacionales.

En el marco de estas limitaciones es posible encontrar un margen relativamente amplio y gradualmente creciente a la utilización de instrumentos de política para transferir ingresos a los hogares rurales. Entre ellas:

i) La combinación de algunos instrumentos de política laboral -promoción sindical, arbitraje de convenios colectivos o fijación de salarios mínimos, ampliación de la cobertura de la seguridad social— basados inicialmente en un fuerte subsidio financiero y de apoyo administrativo y, progresivamente, en la elevación del nivel de los salarios. Alternativa o complementariamente a estos instrumentos de política laboral, es posible recurrir a la utilización de algún sistema de prestaciones o asignaciones familiares.

ii) El incremento de la cobertura espacial de los sistemas de prestación de servicios de salud y educación incentivando o facilitando la accesibilidad de las capas pobres e indigentes a través de su combinación con programas gratuitos o altamente subsidiados de nutrición y de distribución de medicamentos.

iii) La ampliación de la asistencia técnica, de las facilidades de comercialización y de crédito a la producción en pequeña escala o en empresas asociativas, a través de organismos progresivamente independientes en su financiamiento y funcionamiento de la injerencia estatal y crecientemente dependientes del control y financiamiento de los beneficiarios. Tratando así de impedir el aceleramiento de tendencias paternalistas y de aprovechar la capacidad y experiencia administrativa de los organismos y empresas ya existentes (fondos de crédito y financiamiento, cooperativas de producción y servicios, bancos comerciales y de desarrollo, etc.) o estimulado el surgimiento de nuevos organismos y empresas.

Esta breve descripción de instrumentos de política para aumentar los ingresos primarios y secundarios de los hogares rurales pobres e indigentes muestra que, en cada caso, se trata de transferencias que cubren una o unas pocas fuentes de ingresos (salariales, empresariales, del trabajo como productores independientes, etc.) y a categorías específicas de la población rural pobre e indigente (menores en edad escolar, por ejemplo). Por lo que la generación de los beneficios de las transferencias dependerá del uso simultáneo de varios de estos tipos de instrumentos. Además, teniendo en cuenta la mayor eficiencia (monto y cobertura poblacional) que es esperable en la transferencia de ingresos a los hogares pobres e indigentes urbanos en relación a los rurales, de recurrirse a tal transferencia deberán tomarse medidas que impidan que los ingresos medios de los pobres e indigentes rurales se deterioren en relación a los de los urbanos. Estas medidas se orientarían a impedir el aceleramiento del proceso de migración campo-ciudad, ya sea porque el monto de los beneficios que es posible recibir a título de pobre o indigente al residir en la ciudad sean mayores que de permanecer en el campo; ya sea porque aún siendo mayores, a mediano y largo plazo, los beneficios que percibirían los pobres e indigentes de permanecer en el campo, la accesibilidad generalizada a los mismos se logre mucho antes en la ciudad.

C. POSIBILIDAD DE REORIENTAR EL GASTO PUBLICO Y LA INVERSION

Aun cuando en el diseño de los instrumentos que pueden ser utilizados para transferir ingresos a los hogares pobres e indigentes rurales, se consideren elementos para garantizar que el paliativo inmediato sea sustituido por aportes permanentes, debe reconocer-

se que parte considerable de las transferencias están orientadas al consumo. Además, la parte susceptible de ser invertida lo será en una cuantía y en unidades, generalmente marginales en su contribución al desarrollo de las actividades rurales y la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

El incremento del empleo y el ingreso y, en general, la satisfacción de las necesidades básicas de dependientes de las actividades rurales (agropecuarias y no agropecuarias) continuará exigiendo que una parte altamente mayoritaria del gasto público y la inversión esté orientada a satisfacer las necesidades del funcionamiento y desarrollo de empresas y organismos que actual y/o potencialmente dominan las actividades rurales. Basta señalar algunas de las tareas o exigencias ya presentes en los escenarios futuros del desarrollo rural para visualizar las limitantes de la reorientación del gasto público y la inversión en el medio rural. Entre ellas:

i) La incorporación a sistemas de producción agropecuaria de actividad permanente o casi permanente durante el año de parte de la tierra y otros recursos naturales utilizados o disponibles sólo en forma estacional.

ii) Una modernización tecnológica más intensa, acorde con las condiciones ecológicas y la dotación de factores, que permita reaccionar en forma más dinámica a la evolución de los mercados (interno y externo).

iii) La expansión de la infraestructura y mejoramiento del funcionamiento de las redes y sistemas viales, de transporte y de servicios requeridos por el desarrollo de la producción y por los centros poblados y necesarios para el bienestar de la población.

Al estimar el gasto y la inversión futuras debe tomarse en cuenta que ya en la actualidad se advierten importantes carencias en aspectos críticos como la investigación básica y aplicada y, en otras, la insuficiencia del ahorro interno para subvenir a las necesidades de inversión programadas para modernizar algunas producciones básicas de consumo interno y exportación, como la azucarera por ejemplo.

Es en ese contexto que aparece la necesidad de contemplar una mayor vinculación empresarial, sea a través de mecanismos de control de los pobres e indigentes de la población rural a la generación y distribución del ingreso rural, sea a través de la redistribución de los recursos naturales rurales y diferentes modalidades de reforma agraria o minera; sea a través de mecanismos de participación²⁹ en la gestión y los beneficios de las empresas. Y ello, tanto por la importancia creciente que irá adquiriendo la retribución al capital, como por la tendencia a que el control de las actividades y las mayores utilidades se produzcan en empresas y organismos situados en puntos claves del proceso de producción, transformación y comercialización, que además emplean poca mano de obra. Como por ejemplo, las empresas que procesan o comercializan materias primas rurales.

El empleo de estos instrumentos, considerados aún actualmente como esenciales a toda estrategia de superación de la pobreza rural, puede significar una contribución considerable, si es apoyado por importantes fuerzas y organizaciones políticas y sociales, pero también puede encontrar oposición de parte de poderosos detractores. Sin minimizar su viabilidad social y política y considerando que la decisión sólo puede ser adoptada frente a contingencias históricas bien específicas, es convincente tomar en cuenta otros aspectos cuya influencia en la utilización de estos instrumentos, siendo igualmente

²⁹Sea de trabajadores o de abastecedores de la empresa, o de ambos.

importante y permanente, es más estable en su cuantía y modalidad. En particular, la disponibilidad de recursos naturales cuya incorporación a la producción y su transferencia a grupos pobres mediante cesión estatal, compra o expropiación a sus actuales propietarios, sean posibles en base a recursos fiscales.

La incorporación de recursos naturales a la producción, a través de la colonización o el riego, o ambos, continuará siendo importante —en especial, en el caso del riego— en la mayoría de los países latinoamericanos. Y en ambos casos, como se sabe, el monto de la inversión necesaria, aún sin considerar la compra o expropiación, es creciente. Por lo que la transferencia de estos recursos a pobres e indigentes deberá enfrentar exigencias de rentabilidad (tasas y plazos) superiores a los de los programas y proyectos ejecutados durante los años setenta.³⁰

Mejores expectativas se prevén, en cambio, en lo que se refiere a las industrias de transformación agropecuarias, forestales y pesqueras. En estos sectores el monto de la inversión y la complejidad de la gestión, son en general, menos considerables a las de las grandes obras de riego y proyectos de colonización y además la rentabilidad esperada es más alta y, sobre todo, confiable. En el caso de estas empresas de transformación, a su vez, es posible simultáneamente o como alternativa a empresas de propiedad de los trabajadores, considerar su creación como parte de un complejo primario industrial cuya propiedad y gestión corresponda a los abastecedores. En cuyo caso, sea por tratarse de una cooperativa de pequeños productores podría beneficiar directamente a grupos de bajos ingresos, o tratándose de grandes y medianos empresarios parte del incremento de sus ingresos podría ser captado por sus trabajadores asalariados a través de la negociación colectiva o la fijación de salarios por la autoridad estatal. Las restricciones a estas medidas están vinculadas a la política seguida por el país con respecto a las empresas multinacionales y, en particular, a las que operan en las actividades de transformación agropecuarias, forestales y pesqueras. Ya que en efecto, estas empresas multinacionales dominan en forma creciente la tecnología utilizada y, han ampliado su presencia en los países latinoamericanos como productores y comercializadores en los rubros más favorecidos por la expansión de la demanda interna y externa.

Aunque con algunas reservas, las proposiciones detalladas anteriormente podrían, como de hecho ha ocurrido, alcanzar a la participación en los beneficios y a la compensación por perjuicios de otras inversiones en el medio rural, como es el caso de las grandes obras hidroeléctricas y las explotaciones mineras y de hidrocarburos. En ellas, la captación y distribución de los beneficios que debería recibir la población rural del lugar donde se realizan dichas actividades, correspondería a corporaciones de desarrollo; al fisco central; y, en algunos casos, a organismos y empresas que operan en la región. Las reservas, en este caso, señalan que es probable que parte considerable de los beneficios sirvan más bien para alimentar fondos fiscales generales o para proporcionar en forma subsidiada un insumo básico a la producción industrial y el desarrollo urbano, como por ejemplo la energía.

Estos breves comentarios, muestran que, aún circunscribiendo el análisis de la estrategia e instrumentos de un desarrollo rural para superar la pobreza crítica a los aspectos más ligados a su diseño y ejecución técnico-administrativa y la disponibilidad de recursos, resulta evidente que las decisiones de la política que se necesita adoptar

³⁰Y en base a las cuales se han hecho las estimaciones disponibles como la presencia en el cuadro 7.

distan mucho de ser marginales al proceso global de desarrollo. Como se desprende de la estrategia de reorientar el gasto público y la inversión, el cúmulo de intereses que debe ser afectado en el medio rural y en la sociedad global obligará al retorno cíclico a decisiones que deben ser adoptadas en el centro mismo del ejercicio del poder en la sociedad latinoamericanas.

Pobreza urbana y empleo: líneas de acción

Víctor E. Tokman*

I. INSERCIÓN ECONOMICA DEL TRABAJADOR URBANO POBRE

En la mayoría de los países de América Latina los pobladores de áreas urbanas que obtienen ingresos muy bajos, constituyen una parte importante de la fuerza laboral. La información disponible indica que alrededor de un tercio de la población urbana percibe ingresos inferiores a una línea de pobreza,¹ en tanto que la proporción de personas que percibe menos del salario mínimo legal, fluctúa entre el 19.1% en Argentina y el 50% en Paraguay, en tal situación se encuentran alrededor de un cuarto de los perceptores de ingresos no urbanos de la región. (Véase cuadro I.)

La asociación entre pobreza urbana y desempleo abierto puede conducir a error. Sólo una pequeña parte de los urbanos pobres cae en esta categoría, en tanto que casi un 70% de ellos están subempleados. Además, gran parte de los abiertamente desempleados no son jefes de hogar, sino que, en su mayor parte, son esposas y jóvenes. La situación normal para el resto es estar trabajando, pero percibiendo ingresos bajos² En tal sentido el tema de la pobreza está estrechamente relacionado con las características de inserción de los pobres en la estructura económica. El principal problema para ellos reside no tanto en el hecho de no tener ocupación, sino más bien en que estas ocupaciones generan ingresos muy bajos.

Los pobres del sector urbano constituyen una proporción significativa de la fuerza de trabajo ocupada en la mayoría de las actividades no rurales, concentrándose, sin embargo, en servicios personales y comercio. En su mayor parte, son trabajadores por cuenta propia o están empleados en unidades muy pequeñas que se caracterizan por un escaso uso de capital, bajo nivel de organización y reducido tamaño; en otras palabras,

*Director de PREALC. Este documento expone las principales ideas desarrolladas en PREALC y publicadas en numerosos documentos. Refleja especialmente las opiniones del autor, compartidas con P. R. Souza (Véase Souza-Tokman, 1976 y 1977) y E. Klein (*Políticas hacia el sector informal urbano*, PREALC, Santiago, 1977, trabajo ocasional No. 14), quien desarrolló los aspectos de políticas utilizados extensivamente en la última parte de este documento. Una primera versión de este trabajo fue presentada a la conferencia del vigésimo quinto aniversario del Instituto de Estudios Sociales de La Haya, celebrada en 1977.

¹Se consideró como línea de pobreza el costo de una canasta de bienes y servicios considerados esenciales que se ofrecen en el mercado. Ver O. Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, CEPAL, Santiago, 1978.

²PREALC, *El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas*, PREALC, Santiago, 1976.

Cuadro 1

POBREZA URBANA EN ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS,
ALREDEDOR DE 1970

(porcentajes)

Países	Inferior a la línea de pobreza ^a	Inferior al salario mínimo legal ^b
Argentina	5.0	19.1
Brasil	35.0	30.0
Colombia	32.0	30.0
Costa Rica	14.1	20.1
Chile	12.0	32.9
Ecuador	n.d.	40.8
El Salvador	n.d.	40.9
Honduras	45.0	n.d.
México	31.0	24.6
Paraguay	n.d.	50.5
República Dominicana	n.d.	42.4
Uruguay	8.0	24.2
Venezuela	20.0	30.0
Todos los países incluidos	27.5	27.0

Fuente: PREALC (1978a) y PREALC (1979).

^aPorcentaje de población urbana que percibe menos que la línea de pobreza, definido en la nota.¹

^bPorcentaje de perceptores no agrícolas que recibe menos que el salario mínimo legal vigente.
n.d.: No disponible.

tienden a concentrarse en lo que se denomina "sector informal". La información disponible respecto a varias ciudades de América Latina permite determinar con mayor exactitud hasta qué punto el sector informal constituye fuente de empleo para los ocupados pobres. En Ciudad de México y principales centros urbanos de Colombia, el 73% de las personas que perciben ingresos inferiores al mínimo legal, estaban ocupadas en el sector informal; en Santo Domingo (República Dominicana), la proporción alcanza al 77%, en tanto que en San Salvador (El Salvador), en Asunción (Paraguay), en Panamá y centros urbanos del Perú más del 80% de los urbanos pobres se encuentran en el sector informal (véase cuadro 2).

El hecho de que estén ocupados en actividades informales, implica que su ingreso es inferior al que podrían percibir si existiesen trabajos disponibles en otros sectores. El ingreso promedio por persona en el sector formal es de 3.5 veces mayor al del sector informal en Lima, entre 2.8 y 2.5 veces en Colombia, San Salvador y Asunción y el doble en Santo Domingo. Parte de las diferenciales de ingreso pueden explicarse por diferen-

Cuadro 2

ALGUNAS CIUDADES DE AMERICA LATINA:
POBREZA Y EMPLEO EN EL SECTOR INFORMAL

Ciudades	País	Porcentajes ^a
Asunción	Paraguay	83
Principales ciudades	Colombia	73
Ciudad de México	México	73
San Salvador	El Salvador	80
Santo Domingo	República Dominicana	77
Principales ciudades	Perú	86 ^b
Panamá	Panamá	93 ^b

Fuente: Sobre Asunción, San Salvador y Santo Domingo ver Souza y Tokman, *op. cit.*; sobre las principales ciudades de Colombia, ver Kugler, *op. cit.*; sobre Ciudad de México, ver México, Servicio Público del Empleo *et al.*, *op. cit.* (1975); sobre las principales ciudades de Perú, ver PREALC, *Perú: estrategia de desarrollo y grado de satisfacción de las necesidades básicas*, PREALC, Santiago, 1978.

^aPorcentajes de pobres, definidos como aquellos que perciben ingresos inferiores al salario mínimo legal, que trabajan en el sector informal.

^bPorcentajes de pobres, definidos como aquellos que perciben ingresos inferiores a una canasta básica de consumo, que trabajan en el sector informal.

cias en características personales, ya que el sector informal concentra a los menos educados, personas de edades extremas (jóvenes y viejos) y los recién llegados a la ciudad.³ Sin embargo, aun cuando se eliminen dichas diferencias, las diferenciales de ingreso siguen siendo significativas. En Santo Domingo y San Salvador, individuos de características personales similares (edad, sexo, educación y posición familiar), perciben ingresos equivalentes al 70% de lo que percibirían si trabajasen en otras actividades.⁴ La misma situación se produce en Belo Horizonte, donde hombres entre los 35 y 49 años, con educación primaria incompleta perciben ingresos en el sector informal equivalentes al 55% de lo que percibirían al trabajar en el sector formal; la proporción para la mujer con idénticas características es aún inferior, alcanzando al 47%.⁵

II. INTERRELACIONES SECTORIALES Y ANTICIPO DE TENDENCIAS

Para poder anticipar tendencias en el ingreso de los pobres del sector urbano, es necesario analizar la capacidad de acumulación del sector informal y sus relaciones con

³Víctor Tokman, *Dinámica del mercado de trabajo urbano: el sector informal urbano en América Latina*, PREALC, Santiago, 1977; también en J. L. Reyna y R. Kazman (comp.), *Fuerza de trabajo y movimientos laborales en América Latina*, El Colegio de México, México, 1979.

⁴P. R. Souza y V. Tokman, *Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas*, PREALC, Santiago, 1977; y en *El Trimestre Económico*, 45, 179, julio-septiembre, 1978.

⁵T. Merrick, "Employment and earnings in the informal sector in Brazil. The case of Belo Horizonte", *The Journal of Developing Areas*, 10,3, abril, 1976.

el resto de la economía.⁶ La abundante y creciente literatura sobre el tema ofrece una diversidad de enfoques que varía desde suponer relaciones benignas,⁷ hasta postular que el sector informal es otro síntoma nacional de la dependencia existente al nivel internacional⁸

El primer enfoque supone que el sector informal posee capacidad autónoma de crecimiento y que puede constituir una fuente creciente de empleo, sin que logre aclararse si la mayor absorción de mano de obra se efectuará a niveles de ingresos más altos. Ello también dependerá de la tasa de crecimiento del resto de la economía y de la oferta de trabajo. Se anticipa, sin embargo, que debido al predominio de las relaciones complementarias, el tamaño del sector informal crecerá *pari passu* con el del sector formal. En el segundo enfoque, la absorción de mano de obra sólo puede efectuarse a niveles de ingreso decrecientes, ya que por un lado, la participación del sector informal en el mercado total disminuirá debido a la competencia en las actividades modernas y por otro, la oferta de trabajo continuará aumentando.

La subordinación a niveles internacionales y nacionales es una de las características del subdesarrollo y el análisis del sector informal es sólo una de las formas de abordar un fenómeno más amplio. La subordinación interna se expresa en falta de acceso a los recursos y mercados, lo que redundará en una capacidad limitada de acumulación y, por lo tanto, de expansión del sector. Los nexos de dependencia que se presentan en un sector informal integrado, involucran generalmente diferenciales de precio en contra del sector, pero de hecho los mismos son meros reflejos de la falta de acceso. La existencia de relaciones subordinadas sería aceptada inclusive por aquellos que apoyan el predominio de relaciones benignas. El problema reside en determinar el grado de subordinación y si hay cabida para un crecimiento evolutivo.

No debe considerarse al sector informal como un sector totalmente integrado ni autónomo, sino más bien como un sector ligado en forma significativa al resto de la economía, presentando simultáneamente un considerable grado de autosuficiencia.⁹ Las exportaciones del sector al resto de la economía están constituidas, en su mayor parte, por servicios personales, en tanto que las principales importaciones son de

⁶V. Tokman, *An Exploration into the Nature of Informal-Formal Sector Inter-relationships*, PREALC, Santiago, 1977; también en *World Development*, 6, 9-10, septiembre-octubre, 1978; y "las relaciones entre los sectores formal e informal", *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1978.

⁷OIT, *Employment, Incomes and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Ginebra, 1973; D. Mazumdar, "The urban informal sector", *World Development*, 4, 8, agosto, 1976; S. V. Sethuraman, "Desarrollo urbano y empleo en Yakarta", *Revista Internacional del Trabajo*, 92, 2-3, agosto-septiembre, 1975.

⁸A. Quijano, "The marginal role of the economy and the marginalised labour force", *Economy and Society*, 3, 4, noviembre, 1974; M. Bienefeld, "The informal sector and peripheral capitalism: The case of Tanzania", en J. Oxenham (ed.), "Human Resources Research", *Bulletin Institute of Development Studies*, 6, 3, febrero, 1975, pp. 55-73; C. Gerry, *Petty Producers and the Urban Economy: A Case Study of Dakar*, OIT, Ginebra, 1974; WEP Urbanization and Employment Research, Programa No. 8; A. M. Bose, *The Informal Sector in the Calcutta Metropolitan Economy*, OIT, Ginebra, 1974; WEP Urbanization and Employment Research, Programa No. 5.

⁹En el caso de Chile, por ejemplo, el sector informal importa del resto de la economía un 51% de los bienes y servicios consumidos en el sector y exporta la mitad de los bienes de consumo y servicios producidos por el sector. Ver V. Tokman, *Dinámica del mercado de trabajo urbano: el sector informal urbano en América Latina*.

alimentos no elaborados e insumos del sector formal urbano.¹⁰ En general, los vínculos de subcontratación no son significativos, registrándose principalmente en el vestuario. Para que estas operaciones fuesen importantes, se necesitaría una estructura industrial más integrada que la que predomina en la mayoría de los países menos desarrollados. La instalación de nuevas industrias implica, generalmente, el comienzo de una producción nacional de artículos que anteriormente se importaban, o confronta a una industria incipiente sin capacidad de sobrevivencia, reemplazándola en forma definitiva. Por otro lado, las posibilidades de complementación o supervivencia en un marco competitivo son mayores en aquellos casos en que las actividades informales manufactureras se encuentran ya bastante avanzadas.

Se espera, sin embargo, que el sector informal tenga cierto grado de autonomía, no sólo debido a que abastece internamente su propia demanda de la mayor parte de productos industriales, sino, principalmente, como consecuencia de la influencia de actividades del comercio informal y de la importancia de artículos de segunda mano. Además, la participación del comercio informal en la casi totalidad de las importaciones reduce la proporción del valor total transferido fuera del sector; y la existencia de un amplio mercado de segunda mano de productos de consumo no perecibles y maquinarias, disminuye la dependencia directa minimizando los gastos de importación.

Aun cuando prevalezca una relación de subordinación con el resto de la economía para el sector informal en su conjunto, ello es el resultado de diferentes procesos que se producen en su interior. En este sentido, deben distinguirse aquellos grupos de actividades informales que actualmente operan en mercados bajo condiciones oligopólicas, de aquellos que no están en tal situación. Esta división coincide generalmente, aunque no siempre, con la descomposición de las actividades informales de acuerdo al tipo de producto (artículos manufacturados, servicios personales y servicios relacionados con la distribución y finanzas).¹¹

No debe esperarse una expansión permanente de aquellas actividades informales que ya se encuentran operando en mercados bajo condiciones oligopólicas. La evolución de este tipo de mercado experimenta diferentes fases en las cuales las actividades informales se expanden o contraen según el ritmo de expansión de la demanda, escala mínima de operación para diferentes tamaños de establecimientos, economías de escala, etc. A pesar de que podrían beneficiarse con ganancias a corto plazo, a largo plazo tenderán a perder mercados. Este es el caso de la mayoría de las actividades informales manufactureras.

El argumento anterior no implica necesariamente la desaparición de las actividades informales que operan bajo estas condiciones, ni tampoco determina un plazo para que esto ocurra. Por el contrario, existen numerosos factores que podrían producir una tendencia menos pronunciada o inclusive una tendencia opuesta. Estos factores están principalmente relacionados con las necesidades de expansión de las firmas oligopóli-

¹⁰En el mismo caso de Chile, los servicios personales constituyen un 36% de las exportaciones y el comercio y transporte un 35%. Las importaciones de productos alimenticios sin elaborar, representan un 26% del total, en tanto que materia prima manufacturada y productos elaborados constituyen un 44% del total de las importaciones. *Ibid.*

¹¹P. R. Souza y V. Tokman, *Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas*; Bienefeld, *op. cit.*; M. Godfrey y M. Bienefeld, "Statistical problems on measuring unemployment and the informal sector", *Bulletin Institute of Development Studies*, 1976; V. Tokman, *An Exploration into the Nature of Informal-Formal Sector Inter-relationships*.

cas y con la existencia de una competencia imperfecta en los mercados de productos y, principalmente, en los de factores. Las relaciones de clientela, ubicación y volumen mínimo de venta se cuentan entre los factores que operan dentro de los primeros, mientras que el predominio del trabajo familiar torna más flexibles los salarios y permite una mayor evasión de las leyes sociales.

Además, existen factores políticos, tal como la conveniencia de las firmas grandes de no ser identificadas por el gobierno y el público como monopolios, lo que las conduce a tolerar la existencia de actividades informales. Finalmente, los empleados en el sector informal muestran resistencia a abandonar sus trabajos actuales y están dispuestos a correr grandes riesgos a un nivel de ingreso muy bajo, debido a que las oportunidades de trabajo mejor remunerado fuera del sector son limitadas.¹² Estas causas económicas están también asociadas con factores estructurales que son de especial importancia en el caso de actividades de baja especialización, como los vendedores ambulantes, por ejemplo. En estos casos, su ubicación cercana a sus hogares y al público determina una resistencia al traslado, la que a su vez está vinculada a la edad, educación y a la falta de oportunidades de empleo.¹³

Dentro de las actividades informales que no enfrentan actualmente un mercado oligopólico, debe distinguirse entre aquellos casos en que es viable anticipar una tendencia en dicha dirección y aquellos en que tal situación no parece probable. La anterior evolución parece aplicable a la mayor parte de los productos manufacturados que en su totalidad son aún provistos por el sector informal, como, por ejemplo, la producción del calzado en muchos países en vías de desarrollo. Sin embargo, tal situación prevalecerá hasta que el tamaño del mercado justifique el establecimiento de una firma oligopólica. En tal caso es aplicable el análisis de funcionamiento bajo condiciones oligopólicas.

Existen otras actividades informales, principalmente los servicios personales, en las que una tendencia a la oligopolización no parece probable en el mediano plazo. Los cambios tecnológicos en esta actividad son más graduales y su permanencia en economías de niveles de ingreso más altos permiten anticipar su expansión. Sin embargo, la expansión de tales actividades no será rápida, debido a su baja elasticidad, ingreso y al hecho de que aumentos de ingreso, basados en cambios de productividad, no parecen probables. De acuerdo a estas condiciones, como observa Bienefeld,¹⁴ si otras actividades no traspasan a los precios los beneficios de los aumentos de productividad, se desarrollará una forma de "intercambio desigual" en contra de los trabajadores de servicio.

Un caso intermedio que requiere mayor discusión es el de las actividades de comercio informal. Los cambios tecnológicos dentro de esta actividad son también graduales y las tendencias oligopólicas son más lentas. Además, los factores que determinan la supervivencia de unidades informales bajo condiciones oligopólicas se dan

¹²Esta resistencia al cambio de actividades se explica en términos económicos. Al predominar el trabajo familiar dentro del sector, los afectados están dispuestos a aceptar una reducción del ingreso, antes que una reducción del empleo, ya que, frente a la falta de oportunidades de trabajo fuera del sector, esto implicaría desempleo abierto para aquellos miembros de la familia que abandonan la unidad productiva informal.

¹³T. G. McGee, *Hawkers in Hong-Kong: A Study of Planning and Policy in a Third World City*, University of Hong-Kong, Centre of Asian Studies, 1973.

¹⁴Op. cit.

claramente en este caso. Las imperfecciones del mercado, especialmente el comportamiento de la demanda a niveles de ingresos bajos, introducen un tipo de diferenciación geográfica y de productos que asegura la permanencia de estas actividades por períodos más largos que los de las actividades informales manufacturadas. Ubicación, relaciones personales entre propietarios y clientes, crédito, posibilidades infinitas de subdivisión de productos, presencia permanente debido a la falta de "horario de comercio", etc., son factores que les permiten mantener una participación en el mercado total. Por cierto, muchos de estos factores están vinculados a la insuficiencia de poder adquisitivo y a largo plazo, la introducción de supermercados implicará condiciones similares a las del caso de los mercados oligopólicos. Están, sin embargo, entremezcladas con patrones culturales que hacen más difíciles los cambios en patrones de consumo, lo que se refleja con claridad en el desarrollo de estas actividades en economías con niveles de ingresos más altos.¹⁵

Como conclusión, se debería esperar una tendencia declinante en la participación de ingresos para el sector en conjunto, pero ello no implicará la desaparición del sector informal. Esto se deberá no sólo a que el patrón de desarrollo que han seguido los actuales países desarrollados ha demostrado que las actividades informales subsisten a niveles de ingresos muy altos,¹⁶ sino también debido a que los factores de resistencia unidos con la evolución de mercado, permitirán su supervivencia.¹⁷

Considerando la composición de la balanza de pagos del sector informal, es de esperar también una tendencia declinante en sus términos de intercambio. Este aspecto, sin embargo, debiera ser objeto de mayores discusiones, ya que el análisis de dependencia internacional no puede trasplantarse automáticamente al nivel interno. Sin embargo, resulta claro que ambos, precios y tamaño de los mercados, se determinan fuera del sector y, por consiguiente, implican una relación de dependencia. La composición de su balanza de pagos es diversificada y está constituida, en gran parte, por bienes de baja elasticidad ingreso. No se espera un rápido crecimiento del precio de las exportaciones de servicios personales, pero dicha tasa debiera compararse principalmente con los cambios de precios de artículos alimenticios, tanto elaborados como no elaborados, que se caracterizan también por su baja elasticidad ingreso. Además, los servicios básicos (agua, electricidad, etc.) que constituyen también una importación significativa del sector, son objeto de políticas de tarifas públicas que a menudo implican un componente de subsidio. Ponderaciones, elasticidades y precios de estos componentes de la balanza de pagos deben ser sometidos a análisis empíricos más profundos para poder anticipar tendencias.

Resumiendo, se puede prever a largo plazo una tendencia decreciente de la participación del producto del sector informal en el total, pero tal tendencia podría no ser monotónica y su ritmo difícil de anticipar, debido a los mecanismos de resistencia existentes. A largo plazo, si no se adoptan medidas, el ingreso generado por las actividades informales será relativamente inferior y los trabajadores urbanos pobres que en su

¹⁵Para un caso de estudio del pequeño comercio y del grado de competencia con los supermercados, véase V. Tokman, *An Exploration into the Nature of Informal-Formal Sector Inter-relationships*.

¹⁶E. J. Hobsbawn, "La marginalidad social en la historia de la industrialización europea", *Revista Latinoamericana de Sociología*, 2, 1969.

¹⁷P. R. Souza y V. Tokman, *op. cit.*; M. Bienefeld, *op. cit.*; G. Arrighi y J. Saul, *Essays on the Political Economy of Africa*, Monthly Review Press, 1973.

mayor parte perciben sus ingresos de esta fuente se verán, a su vez, relativamente más empobrecidos, puesto que su número no decrecerá debido a la existencia de un excedente de mano de obra.

Esto no implica necesariamente que se empobrecerán en términos absolutos, como tampoco que la distribución del ingreso en su conjunto se tomará más regresiva. La tendencia sólo se refiere a aquellos pobres que trabajan en actividades informales urbanas. Para extrapolar a la economía global y comprender los cambios en la distribución del ingreso, es necesario analizar la movilidad laboral, tanto desde las zonas rurales hacia las urbanas y desde las actividades urbanas informales hacia las actividades formales. Los datos históricos del decenio 1960-1970¹⁸ y proyecciones basadas en tendencias anteriores¹⁹ demuestran claramente que aun cuando el 50% más pobre de la población prácticamente mantiene su participación en el ingreso total, ello es el resultado de un aumento en aquellos grupos que registren movilidad geográfica y una disminución en el 20% más pobre (principalmente pobres rurales). Por otra parte, la población con ingresos intermedios (alrededor del 40% del total) aumenta su participación en el ingreso total, pero esto es también el resultado de un aumento en el subgrupo con ingresos más altos (asociados generalmente con la movilidad entre trabajos urbanos) mientras que aquellos que mantienen su posición ocupacional (trabajos del sector informal) disminuyen su participación en el ingreso total.

III. ALIVIO DE LA POBREZA Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO

En vista del diagnóstico anterior, el diseño de políticas para aliviar la pobreza resulta una tarea compleja, ya que los bajos ingresos no son independientes, sino más bien el resultado del funcionamiento del sistema económico en países menos desarrollados. Las formas de inserción de los urbanos pobres en la estructura económica torna más difícil esta tarea, pues la asignación de excedentes y la determinación del ingreso adoptan formas que van más allá de la negociación por la remuneración de los factores, estando entrelazadas con desiguales posibilidades de acceso a recursos y mercados. Además, debido a que el ritmo insuficiente de creación de trabajos bien remunerados constituye la principal limitación, su solución implica una redefinición de política económica para la economía en su conjunto y las medidas tradicionales que operan usualmente a través del lado de la oferta (capacitación y educación), constituyen respuestas parciales con escasa posibilidad de lograr por sí solas los objetivos propuestos.

Afortunadamente, el funcionamiento del sistema económico en la realidad no es rígido, sino que presenta cierta flexibilidad que debiera aprovecharse mediante el diseño de políticas. Como se ha argumentado anteriormente, si la pobreza urbana está estrechamente vinculada a su inserción económica, la política de empleo resulta el instrumento más adecuado para aliviar la pobreza. Ello se deriva del hecho de que ofrece la posibilidad de alcanzar efectivamente a los grupos que constituyen el objetivo; de que su efecto influirá en forma permanente en el ingreso de los pobres; y de que constituye un instrumento eficiente para las economías que presentan un considerable y amplio grado de subutilización de factores.

¹⁸CEPAL, *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico en América Latina*, CEPAL, Santiago, 1977.

¹⁹PREALC, *El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas*.

Los urbanos pobres constituyen un grupo heterogéneo que generalmente se encuentra disperso y desorganizado. Los instrumentos tradicionales para redistribuir ingresos, generalmente, no alcanzan su objetivo. Este es claramente el caso de la política salarial, ya que sólo una minoría de ellos son trabajadores y aquellos que lo son presentan altos niveles de subempleo o están ocupados en unidades económicas que escapan a toda posibilidad de ejecutar políticas salariales.²⁰ Lo mismo puede decirse de las medidas de bienestar social (vivienda, salud y educación), que generalmente redistribuyen progresivamente el ingreso, pero sin alcanzar efectivamente a los pobres.²¹ El problema no es sólo de ineficiencia del sector público, sino que está ligado a las características de la inserción de los urbanos pobres.

Por otra parte, aun cuando fuese posible a cierto costo alcanzar los grupos objetivo mediante programas de bienestar social, su efecto será temporal, ya que los factores principales que determinan la insuficiencia de los ingresos permanecerán inalterados.²² Además, el volumen del excedente disponible para la redistribución constituye también una limitación. En economías con subutilización de mano de obra y en alguna medida de capital, los aumentos en el uso de recursos significarán una expansión del excedente. En este sentido, una política de empleo tendiente a utilizar plenamente los recursos disponibles resultará eficiente.

La estrategia de alto ritmo de crecimiento con *trickle-down* no ha funcionado como se esperaba, debido al fracaso de sus supuestos económicos y políticos.²³ Indudablemente, la redistribución desigual del ingreso es, en parte, resultado necesario de la tecnología moderna, la que, a su vez, es parte intrínseca de toda estrategia que implique crecimiento rápido, si no existen tecnologías alternativas eficientes. Por otra parte, el fracaso del Estado como agente redistributivo no es solamente problema de eficiencia administrativa, sino más bien el resultado lógico de un proceso de toma de decisiones conducido por aquellos que se benefician y desean continuar beneficiándose con los frutos de la estrategia.

Aun cuando se pudiesen ignorar los factores políticos, la estrategia de alto ritmo de crecimiento requeriría un crecimiento más rápido, a fin de que el efecto de *trickle-down* aliviase la pobreza. América Latina, por ejemplo, tendría que crecer al ritmo de 9% anual durante los tres próximos decenios para eliminar el subempleo. Este alto crecimiento conllevará un aumento de las necesidades de importación, lo que, a su vez, a pesar de mantenerse la rápida expansión de exportación registrada en la región, originará serios

²⁰Por cierto, el resto de la fuerza de trabajo puede verse afectada, pero sólo indirectamente, por la política salarial.

²¹R. Web, *Income and Employment in the Urban Traditional Sector: The Case of Peru*, Princeton University Press, Princeton, 1974 (no publicado); PREALC, *Situación y perspectivas del empleo en Ecuador*, PREALC, Santiago, 1976; A. Foxley, J. P. Arellano, A. Aninat, *Who Benefits from Government Expenditures?*, OIT, Ginebra, 1976, WEP Income Distribution and Employment Programme, No. 44.

²²Puede argumentarse que los programas de bienestar social, especialmente los de salud y educación, elevan el capital humano, aumentando así en forma permanente el ingreso. Sin embargo, como se argumentó anteriormente, si la mayor limitación es la disponibilidad de trabajos bien remunerados, tal inversión no producirá beneficios. Además, a causa del limitado mercado laboral que prevalece en el resto de la economía, un aumento en la educación podría perpetuar la segmentación del mercado laboral.

²³F. Stewart y P. Streeter, "New strategies for development: Poverty, income distribution and growth", *Oxford Economic Papers*, 28, 3, noviembre, 1976.

problemas de balanza de pagos. La estrategia alternativa de cambiar la tecnología en el sector moderno hacia una mayor absorción de trabajo implica también la creación de un nuevo tipo de tecnología difícil de prever,²⁴ en tanto que, simultáneamente, aumentaría la ya desigual distribución del ingreso a nivel mundial.²⁵

El cuestionamiento de la estrategia de *trickle-down* ha conducido a nuevas proposiciones de combinación de la redistribución con el crecimiento.²⁶ Su factibilidad está vinculada al realismo de sus supuestos económicos y políticos. La transferencia de recursos desde las actividades de tecnología avanzada hacia las actividades en pequeña escala afectarían la tasa de crecimiento disminuyendo la fuente de redistribución de ingreso. Las limitaciones políticas son similares a las mencionadas más arriba. Indudablemente, la respuesta al problema debería buscarse, más bien, en una combinación de enfoques que en la elección de un enfoque determinado. La secuencia de políticas constituirá un área importante de decisión, debido a que la distribución originaria de ingresos, la cual, a su vez, depende de la distribución de la riqueza, determinará en gran parte las posibilidades de éxito del resto de las políticas.²⁷

IV. POLITICAS PARA EL SECTOR INFORMAL URBANO

Los argumentos presentados anteriormente subrayan la necesidad de considerar las políticas de empleo y de ingreso como componentes obligados de una estrategia integral de desarrollo. La ineficacia de una estrategia de alto ritmo de crecimiento y *trickle-down* no puede solucionarse cambiando el enfoque de la política económica, ya que los obstáculos reales permanecerán inalterados. Además, la capacidad de acumulación se concentra en gran parte en el sector moderno, en tanto que, debido a la función subordinada del sector informal en su conjunto, toda estrategia debería dedicar especial atención a hacer más efectivo el *trickle-down*. El problema es, por lo tanto, cuestión de énfasis.

Por consiguiente, las políticas para el sector informal deberían considerarse como parte de una estrategia global que necesitará cambios sustanciales en todos los sectores. Examinar la estrategia global sobrepasa los objetivos de este documento (véase por ejemplo OIT y PREALC),²⁸ pero sí se concentrará en lo relacionado con el sector informal de dicha estrategia.

A. JUSTIFICACION DE LA POLITICA

Argumentamos anteriormente que alrededor del 70 u 80% de los urbanos pobres en

²⁴Para ilustrar el tipo de cambio requerido, Stewart y Streeten (*art. cit.*) argumentan que suponiendo que la fuerza de trabajo de los países en desarrollo crezca a un ritmo de un 3%, en tanto que sólo entre un 1% y un 2% puede ser ocupada, comparado con un 1% en los países desarrollados y que el ingreso per cápita es un veintavo, la tecnología apropiada para dar empleo a trabajadores adicionales habría sido aquella que permitiera que los recursos que se invertirían por trabajador fuesen sólo la sesentava parte de los que se invertirían en países desarrollados.

²⁵PREALC, *El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas*.

²⁶OIT, *Employment, Income and Equality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*; H. Chenery et al., *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, 1974.

²⁷F. Stewart y P. Streeten, *art. cit.*; PREALC, *El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas*; OIT, *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: un problema mundial*, OIT, Ginebra, 1976.

²⁸OIT, *Ibid.*; PREALC, *Ibid.*

ciudades latinoamericanas están ocupados en el sector informal y que este tipo de inserción económica es una de las principales determinantes de su bajo nivel de ingreso. Si la movilidad se ve restringida, debido a la insuficiente generación de puestos de trabajo en el resto de la economía, el alivio de la pobreza estará entonces estrechamente ligado a las posibilidades de incrementar la productividad en las actividades incluidas en el sector informal.

Existen dos cuestiones principales que deben ser analizadas para asegurar que los aumentos en la productividad del sector informal eleven el ingreso de los pobres. La primera es la determinación intersectorial de la distribución del ingreso (entre sectores) y la segunda se refiere a la distribución del ingreso dentro del sector informal. El hecho de que la mayoría de los urbanos pobres estén ocupados en el sector informal no significa necesariamente que la mayor parte de aquellos que trabajan en el sector informal sean pobres. A pesar de que la proporción es inferior, el 72% del empleo informal percibe aún ingresos bajo el mínimo en San Salvador, en tanto que la proporción alcanza el 56 y 50% en los casos de Asunción y Santo Domingo, respectivamente. Lo que es más, si el ingreso mínimo se eleva al doble del mínimo legal, la proporción de empleo informal que cae dentro de esta categoría varía entre el 81 y 85% en los tres casos (véase cuadro 3). Esta situación introduce algunas limitaciones en el impacto a corto plazo de las políticas dirigidas hacia las actividades informales como instrumentos para aumentar los ingresos de los pobres de la ciudad, pero también demuestra que tales medidas beneficiarán directamente a quienes se encuentran en los tramos de más bajos ingresos.

Cuadro 3

SECTOR INFORMAL Y DISTRIBUCION DE INGRESOS
(porcentajes)^a

Ciudades	Bajo el mínimo	Bajo el doble del mínimo
Asunción	56	85
Santo Domingo	50	81
San Salvador	72	84

Fuente: Tabulaciones basadas en encuestas del PREALC en cada ciudad.

^aPorcentajes del total del empleo informal que percibe menos que los límites señalados.

El segundo aspecto que se va a analizar es si un aumento del ingreso generado en una unidad productiva del sector informal será asignado a los pobres o producirá una redistribución dentro del sector hacia las categorías de ingreso más alto. La información disponible sobre distribución de ingreso según posición ocupacional dentro del sector informal, demuestra que en Asunción y San Salvador alrededor del 75 al 100% de los trabajadores por cuenta propia, los obreros, los empleados y los empleados familiares perciben menos del doble del ingreso mínimo. Además, casi la mitad de los propietarios de establecimientos informales cae en este tramo de ingresos, en tanto que 10% de los

dueños de establecimientos formales en Asunción y un 35% en El Salvador pertenecen a esta categoría (véase cuadro 4). Esto sugiere nuevamente que las políticas hacia el sector informal tendrán un efecto redistributivo directo y significativo, alcanzando a los grupos de niveles de ingreso más bajos.

Cuadro 4

ASUNCION Y SAN SALVADOR: POSICION OCUPACIONAL DEL SECTOR
INFORMAL Y DISTRIBUCION DE INGRESOS^a
(porcentajes)^b

Posición ocupacional	Asunción		San Salvador	
	Bajo mínimo	Bajo el doble del mínimo	Bajo mínimo	Bajo el doble del mínimo
Trabajadores por cuenta propia	50	77	63	77
Obreros	35	96	59	89
Empleados	38	86	43	75
Propietarios	13	45	34	48
Empleados familiares	50	100	100	100

Fuente: Tabulación basada en encuestas del PREALC en ambas ciudades.

^aSolamente se refiere al empleo no doméstico del sector informal.

^bPorcentajes del empleo informal en cada posición ocupacional que percibe menos que los límites señalados.

Además de una redistribución directa en favor de los pobres, una transferencia de recursos hacia las actividades del sector informal conduciría a la economía hacia un patrón de crecimiento más intensivo en mano de obra. En esta forma, se generarían empleos con mayor rapidez y las oportunidades permanentes de ingreso beneficiarían a aquellos que se encuentran en los tramos de ingresos más bajos. Este resultado esperado depende de la existencia de tecnologías alternativas eficientes que no implican la introducción de *trade offs* entre empleo y crecimiento. Existen algunas posibilidades dentro del sector informal que crecen sustancialmente al aumentar el límite de tamaño de los establecimientos a más de cinco empleados.

B. SELECCION DE ACTIVIDADES Y FIJACION DE METAS

El objetivo principal de la política para el sector informal debería ser el aumento de la producción, productividad e ingresos de los ocupados en actividades informales. Tomando en cuenta las limitaciones que prevalecen para la transferencia de mano de obra fuera del sector, estos objetivos implican una generación creciente de oportunidades de empleo productivo dentro del sector. Como se ha mencionado anteriormente, el sector informal comprende diferentes grupos de actividades en relación al comportamiento

que se espera de ellas frente a una expansión económica global. Por esta razón, determinar cuáles actividades informales deberían promoverse, constituye un prerrequisito para la formulación de políticas.

Existe un grupo de actividades dentro del sector informal que son marginales y con tendencia a desaparecer a largo plazo. Para aquellas actividades informales que son claramente disfuncionales, el objetivo debería ser reabsorber aquellas personas en unidades más productivas, ya sea dentro del sector o, si es posible, fuera de él. Los vendedores ambulantes de productos no alimenticios, las empleadas domésticas, lustrabotas, cuidadores de auto, etc., constituyen ejemplos de este tipo de actividades y en promedio representan alrededor del 41% de la fuerza de trabajo ocupada en el sector informal (véase cuadro 5).

Cuadro 5

ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA: SECTOR INFORMAL
URBANO POR SECTORES, ALREDEDOR DE 1970
(Porcentajes)

Países	Participación sector informal en empleo urbano	Industria		Comercio				Otros	Total
		manufac- turera	Construc- ción	Estable- cido	Ambulan- te	Trans- porte	Servi- cios		
Argentina	37.6	14.1	9.5	40.7	^a	3.2	30.2	2.3	100.0
Brasil	30.3	18.0	8.2	11.3	4.8	3.4	42.3	12.0	100.0
Colombia	43.4	29.5		36.2	^a	6.2	25.0	3.1	100.0
Chile	39.9	22.8	6.6	26.1	^a	4.1	40.4	-	100.0
Ecuador	45.4	21.8	3.1	25.2	^a	3.9	42.0	4.0	100.0
El Salvador	46.0	12.0	4.0	17.0	14.0		49.0	4.0	100.0
México	41.5	22.7	6.4	12.3	3.5	2.2	39.3	13.6	100.0
Paraguay	57.0	18.0	6.0	20.0	8.0		40.0	8.0	100.0
Perú	33.1	17.2	5.4	19.0	7.6	6.0	26.8	18.0	100.0
R. Dominicana	55.0	19.0	8.0	23.0	15.0		33.0	2.0	100.0
Venezuela	44.0	13.0		28.0	^a		23.0	36.0	100.0
Total	34.4	18.6	6.3	16.4	4.0	3.3	37.5	13.9	100.0

fuente: PREALC basado en estudios nacionales.

Nota: Los datos de Argentina se refieren a Córdoba; los de Colombia a Bogotá; los de El Salvador a San Salvador; los de Méjico se refieren a Méjico D.F., Guadalajara y Monterrey; los de Paraguay y Asunción; los de República Dominicana a Santo Domingo. Los datos para Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela se refieren a todas las áreas urbanas.

^aSe incluyó dentro del comercio establecido por no estar disponible.

El resto de las actividades informales presenta diferentes grados de funcionalidad y, en consecuencia, implican diferentes *trade offs* en comparación a la promoción de actividades similares fuera del sector. El crecimiento esperado de las actividades informales dependerá del crecimiento de la rama de actividad correspondiente y de su participación en tal crecimiento. Esto, a su vez, es función de las condiciones de

producción prevalecientes y de la estructura de mercados para cada tipo de bien y de servicio producido.

Se puede determinar un primer grupo para el cual no se necesitará cambio significativo alguno en la organización de la producción, ya que su posición competitiva, presente y potencial, está asegurada y no se anticipan cambios sustanciales en la tecnología. Servicios personales y de reparación, comercio establecido de pequeña escala, artesanía artística y utilitaria, sastres y modistas que constituyen un 33% del empleo informal, son ejemplos de actividades que pueden incluirse en este grupo. El principal objetivo de la política para este grupo sería aumentar sus niveles de ingreso mediante reducción de costos e incremento de la eficiencia (véase cuadro 5).

La existencia de tecnologías alternativas eficientes contribuirá a minimizar los *trade offs* entre crecimiento y empleo. Tales alternativas existen ciertamente en algunos casos, lo que se puede ilustrar mediante los siguientes ejemplos de actividades informales que operan en mercados concentrados con posibilidades de sobrevivir. Un primer ejemplo se refiere al pequeño comercio establecido de productos alimenticios, que en el caso de Chile²⁹ demuestra ser una alternativa tecnológica eficiente para los supermercados, debido a la concentración de ingresos predominante y las escasas oportunidades de empleos más productivos.

Tales establecimientos pueden competir con éxito con los supermercados generando una tasa más alta de ganancias debido, por una parte, a que pueden operar dentro de las limitaciones impuestas por una demanda caracterizada por su escaso poder adquisitivo y dispersión geográfica, que requiere una limitada diversificación en la variedad de productos y gran divisibilidad de los productos;³⁰ por otra parte, están organizados de manera familiar, utilizando el trabajo familiar y el capital (en su mayor parte construcción y transporte) con propósito dual, sirviendo simultáneamente como un medio de producción y de bienestar.³¹ Efectivamente, en el caso estudiado, los pequeños negocios contribuyeron al cierre de la cadena de supermercados y su tasa de utilidad permitió cierta expansión. Esto, sin embargo, funciona hasta una cierta escala de demanda, ya que después de un determinado ingreso promedio, los requisitos de la demanda varían, se necesita una mayor diversificación de productos y la divisibilidad de productos resulta menos importante, reduciéndose así sus ventajas comparativas.

Un segundo grupo de ejemplos se refiere a la existencia de tecnologías alternativas en la industria manufacturera.³² Estudios efectuados en diferentes países de América Latina³³ indican que en un número significativo de ramas industriales existen tecnolo-

²⁹V. Tokman, *An Exploration into the Nature of Informal-Formal Sector Inter-relationships*.

³⁰La mayoría de los negocios pequeños estudiados opera a base de 15 productos principales de una sola calidad. Generalmente venden en cantidades tan pequeñas como se les requiera, como 1/16 de litro de aceite, huevos por unidad, azúcar, arroz y tallarines por 200 gramos.

³¹Alrededor de un 70% del capital total del comercio informal está constituido por edificios, vehículos y maquinaria. Un 82% de los propietarios habita en el mismo edificio en que funciona el negocio. Sólo un 12% posee un vehículo y en todos estos casos el vehículo es un automóvil o *station wagon*, que también se usa para el transporte familiar.

³²El análisis realizado aquí se refiere a establecimientos que en promedio exceden el límite de 5 empleados que se aplica generalmente en los estudios del sector informal.

³³V. Tokman, *Distribución del ingreso, tecnología y empleo. Análisis del sector industrial en el Ecuador, Perú y Venezuela*, ILPES, Santiago, 1975; también "Distribution of income, technology and employment: An analysis of the industrial sectors of Ecuador, Peru and Venezuela", *World Development*, 2, 10-12, oct.-dic., 1974, pp. 49-57; también "Income distribution, technology and

gías alternativas. Si se excluye aquellas ramas en que la producción total se origina actualmente en establecimientos que utilizan técnicas intensivas en mano de obra (principalmente calzado, vestuario y mobiliario) entre un 35 y un 65% de las ramas registran tal situación.³⁴ Dos estudios realizados en México indican también que dentro de límites muy estrictos, para evitar comparaciones espúreas,³⁵ sería viable sustituir alrededor del 27% de la producción industrial producida con técnicas intensivas de capital por la producción de establecimientos de mayor intensidad de mano de obra.³⁶ Además, se observó que los establecimientos de pequeña escala constituyen alternativas eficientes de producción para un tercio de las 240 ramas industriales (a nivel de cuatro dígitos).³⁷

También se puede determinar otro grupo de actividades en las cuales las actividades informales compiten con otras unidades productivas, pero involucrando la introducción de trade offs. En el estudio de México, antes mencionado, se podría elevar esta cifra a la mitad de las 240 ramas, siempre que se proporcione apoyo adecuado, sin sacrificar la eficiencia y rentabilidad. El grado de apoyo varía de acuerdo al tipo de actividad, desde casos en que (11 ramas), no obstante estar la tasa promedio de utilidades de establecimientos de pequeña escala sobre el promedio de la rama, la mayoría de las unidades pequeñas operan con tasas inferiores; hasta aquellos casos (20 ramas) en los que, a pesar de estar la tasa promedio de utilidades de los establecimientos pequeños bajo el promedio de la rama, más de un tercio de ellos registran tasas superiores a este promedio.

Incluso aquellas actividades informales que pueden competir con éxito en la actualidad, necesitarán cierta transformación si se pretende una integración dinámica al crecimiento de la economía. Por cierto, el crecimiento estará asociado con cambios en la estructura de la demanda y con la introducción de nuevos productos, que a su vez implican nuevos requisitos tecnológicos. Las ventajas comparativas de las pequeñas unidades pueden entonces tornarse obsoletas, quedando escaso margen para expansión.

employment in the Venezuelan industrial sector", en A. Foxley (ed.), *Income Distribution in Latin America*, Cambridge University Press, 1975; e "Income distribution, technology and employment in developing countries: An application to Ecuador", *Journal of Development Economics*, 2,1, marzo, 1975; y PREALC, *Opciones de política y creación de empleo productivo en México*, PREALC, Santiago, 1978.

³⁴Los porcentajes de ramas que registraron alternativas tecnológicas aumentaron con el nivel de desarrollo. En Ecuador el porcentaje fue de 35, en Venezuela 50, en Perú 65 y en México 90%.

³⁵Las restricciones introducidas en el primer estudio (PREALC, *ibid.*) fueron que en la actualidad los establecimientos intensivos en el uso de mano de obra generan por lo menos 10% de la producción de la rama respectiva y que no implicaran un aumento en el uso de ambos factores de producción. En el segundo estudio (México, Servicio Público del Empleo *et al.*, 1978), las restricciones fueron que la tasa bruta de utilidades en relación a los activos fuese mayor que el promedio, que fuesen más intensivos en el uso de mano de obra y simultáneamente, que la productividad del capital fuese mayor que el promedio.

³⁶PREALC, *Opciones de política y creación de empleo productivo en México*.

³⁷El estudio demuestra, en efecto, que en un 60% de la industria manufacturera los establecimientos de pequeña escala son eficientes. Sin embargo, esta cifra incluye: (1) 12% de las ramas que a pesar de ser eficientes, no son más intensivas en el uso de mano de obra; (2) un 5% en las que la eficiencia se combina con un salario muy bajo; (3) un 5% que enfrenta serios riesgos de perder su posición de eficiencia; y (4) un 8% de las ramas en los que los establecimientos de pequeña escala representan menos de un 5% de la producción de la rama. Ver, México, Servicio Público del Empleo *et al.*, *México: la pequeña industria en una estrategia de empleo productivo*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1978.

Este enfoque exige políticas que contemplen no sólo el apoyo de las actuales actividades informales, sino más bien su transformación para una integración efectiva con el fin de asegurar el buen funcionamiento del *trickle-down*. Un ejemplo ilustrativo de este tipo de actividades se puede encontrar en las industrias metalmeccánicas. Bajo las más estrictas exigencias,³⁸ los establecimientos de pequeña escala constituyen una alternativa eficiente de tecnología en 48% de las subramas metalmeccánicas (a cuatro dígitos), en las cuales se anticipa una rápida expansión.³⁹ Los porcentajes de subramas en esta situación varían de acuerdo con las ramas, de un 65% en productos metálicos, 57% en maquinaria no eléctrica, 40% en equipo de transporte al 18% en maquinaria eléctrica. También pueden distinguirse diferentes especializaciones de productos y funciones en el proceso de producción. Por una parte, bienes de consumo no perecibles (muebles metálicos, artículos de uso doméstico, máquinas de coser, etc.) son monopolizados por grandes establecimientos, al igual que aquellos nuevos bienes producidos en su mayor parte por subsidiarias extranjeras. Por otra parte, los establecimientos pequeños presentan una clara especialización en actividades de montaje (principalmente en equipo de transporte) y talleres de reparación (de todo tipo). Sin embargo, se debe llevar a cabo una activa política de transformación con el fin de que estos establecimientos se beneficien con los programas de expansión promovidos por el gobierno.

Resumiendo, una parte de las actuales actividades informales no tendrá posibilidad futura alguna, pero dentro del resto se registrarán diferentes grados de funcionalidad, y por lo tanto, los requisitos de políticas serán diferentes también según el grupo de actividades. A mayor simplificación, el anterior análisis sugiere que las actividades informales dentro del comercio, servicio de reparaciones e industrias manufactureras⁴⁰ son aquellas que muestran las perspectivas más prometedoras. ¿Hasta qué punto son ellas realmente un sector intermedio entre el sector informal y el resto de la economía urbana y, por consiguiente, las personas ocupadas en esas actividades no son los pobres, sino, más bien, un grupo de clase media? La información disponible sugiere una respuesta mixta a estas interrogantes, ya que aunque está claro que estas actividades constituyen el grupo más privilegiado dentro del sector informal, también resulta claro que aún concentran la mayor parte de las personas con bajos ingresos urbanos. En el caso de Asunción, el 34% de los ocupados en el comercio informal recibe menos del mínimo, en tanto que la proporción es de un 52 a 56% para la industria y servicios de reparación, respectivamente. En San Salvador, los porcentajes varían desde un 30% en servicios de reparación a un 53 y 64% para el comercio y la industria. En ambos casos, las proporciones alcanzan entre un 66% y a más de un 90% cuando se alza el límite al doble del salario mínimo legal (véase cuadro 6).

³⁸Las restricciones fueron: (i) razón capital-trabajo inferior; (ii) igual o mayor tasa bruta de utilidad sobre el activo, junto con salarios por trabajador no inferiores al 60% del promedio para la rama respectiva; (iii) participación en la producción de la rama no inferior al 5%, y (iv) que las condiciones anteriores se observen tanto en 1975 como para el decenio 1965-1975.

³⁹México, Servicio Público de Empleo *et al.*, *México: la pequeña industria en una estrategia de empleo productivo*.

⁴⁰En sentido estricto, la conclusión se aplica a la industria de pequeña escala que generalmente incluye establecimientos que ocupan de 1 a 50 empleados. La información disponible sugiere, sin embargo, que se puede observar un comportamiento similar en el subgrupo de microestablecimientos (generalmente con menos de 5 empleados).

Cuadro 6

DISTRIBUCION DEL INGRESO POR RAMAS EN EL SECTOR INFORMAL
(porcentajes)^a

Ramaz	Bajo el mínimo	Asunción		San Salvador	
		Bajo el del mínimo	Bajo doble del mínimo	Bajo el del mínimo	Bajo doble del mínimo
Industria manufacturera		52	90	64	92
Comercio		34	67	53	78
Vendedores ambulantes		64	79	78	95
Servicios de reparaciones		56	84	30	66
Otros servicios personales		49	74	80	100
Servicios domésticos		94	100	96	100

Fuente: Tabulaciones basadas en encuestas del PREALC en cada ciudad.

^aPorcentajes de empleo informal en cada sector que gana menos que los límites señalados.

C. INSTRUMENTOS

Como se adujo anteriormente, las metas variarán según el grupo de actividades dentro del sector informal. Esto, a su vez, implica el uso de diferentes instrumentos. Para seguir los criterios usados para la selección de actividades, debe distinguirse entre aquellas actividades con potencialidad de expansión de aquellas que tienden a desaparecer. Los instrumentos destinados al primer grupo serán dirigidos tanto a la actividad como a las personas que trabajan en ellas, en tanto que para el segundo grupo su uso se concentrará sólo en las personas. En el diagnóstico presentado, los instrumentos para el primer grupo deberían tratar de facilitar el acceso a los mercados de productos y a los recursos productivos. En el segundo grupo debieran facilitar la movilidad ocupacional.

i) Acceso a los mercados de productos

El acceso restringido a los mercados de productos es considerado como uno de los impedimentos para la expansión de las actividades informales. Deberían tomarse medidas para permitirles captar una participación no decreciente de la demanda. Esto puede alcanzarse reforzando los vínculos de las actividades informales con el resto de la economía, desviando la demanda hacia ellos y aumentando su capacidad de competir con las actividades formales.

La subcontratación puede ser un instrumento adecuado para una mayor integración. Se encuentran ejemplos de producción de bienes intermedios para ser posteriormente procesados fuera del sector no sólo en la industria del vestuario, como es principalmente

el caso de países en desarrollo,⁴¹ sino también en la mayoría de las ramas metalmeccánicas en los países ya desarrollados. Al existir ventajas comparativas se produce la subcontratación, promovida, en su mayor parte, por las empresas más grandes, que apoyan las actividades informales al proveer fondos, maquinarias, control de calidad, nuevos diseños y capacitación.⁴² Sin embargo, la relación resultante entre socios desiguales podría implicar un alto grado de explotación. La función de los instrumentos, en este caso, será evitar tal situación promoviendo la organización de unidades informales para aumentar su poder de negociación y asegurando el cumplimiento de la legislación social.

El desvío de la demanda, especialmente de la demanda estatal, hacia el sector informal, ampliará también los mercados para estas actividades. Un trato preferencial en el suministro de mobiliario para programas escolares y vivienda, vestuario y calzado para programas educacionales, uniformes y ropa de trabajo para empleados públicos y fuerzas armadas, puede asegurar mayores y más estables salidas para la producción del sector informal. Los instrumentos, en este caso, podrían consistir en incentivos incluidos en propuestas públicas para promover un tratamiento más favorable para las ofertas provenientes del sector informal. En la rama de la construcción hay también posibilidades de incorporar a empresas informales en las obras públicas ejecutadas por los gobiernos. Ello es particularmente válido en el caso de pequeñas obras de infraestructura urbana, mejoramiento y conservación de camino, escuelas, etc.

El aumento de la capacidad de competencia de las unidades informales puede obtenerse a través de numerosos instrumentos. En actividades comerciales las economías de escala están fuertemente asociadas a la diversificación de la composición de productos y concentración geográfica, como lo ha demostrado el aumento de supermercados, grandes almacenes y centros comerciales cuando se expande la demanda. Los mismos resultados se pueden lograr concentrando geográficamente las unidades informales, evitando simultáneamente la concentración de poder económico y una menor creación de empleo. El instrumento, en este caso, sería la construcción de mercados públicos para los productores informales. La construcción de tales lugares de comercialización puede financiarse con contratos de arriendo a largo plazo, pagados por dichos productores en proporción a sus ingresos.⁴³

Un segundo instrumento para aumentar la capacidad de competencia sería la organización de los productores informales para la comercialización de sus productos. Esto

⁴¹B. Schumkler, *Relaciones actuales de producción en industrias tradicionales argentinas*. Documento presentado ante el Seminario del Sector Informal organizado por CLACSO, Grupo de Trabajo Ocupación-Desocupación, Santiago, 1977; M. L. Silva, *El empleo femenino: algunos factores que inciden en la participación femenina en mercados de trabajos diferenciales*, PREALC, Santiago, 1977.

⁴²A. Hosono, "Industrialización y empleo: experiencia en Asia y estrategia para América Latina", *Revista de la CEPAL*, Segundo semestre, 1976; C. Sánchez, H. Palmieri y F. Ferrero, *Desarrollo urbano y sector informal en la ciudad de Córdoba (Argentina)*, OIT, Ginebra, 1976; WEP Urbanization and Employment Research, Programa, No. 18.

⁴³Esta medida puede, indudablemente, contener un componente de subsidio, pero esto es lo que efectivamente se contempla para grandes establecimientos en "zonas industriales". Un ejemplo de tratamiento diferencial puede encontrarse en El Salvador, donde los arriendos previstos para las unidades informales en los nuevos mercados públicos financiaron el costo total de construcción, en tanto que los establecimientos instalados en las nuevas zonas industriales obtienen un subsidio al pagar arriendos inferiores al valor real. PREALC, *Situación y perspectivas del empleo en El Salvador*, PREALC, Santiago, 1975.

facilitaría su acceso a mercados que se caracterizan por grandes pedidos, como el sector público, o para mercados externos, como es el caso, en forma cada vez más frecuente, para la artesanía de América Latina. La organización de la comercialización podría servir también como mecanismo para facilitar el acceso a recursos productivos, principalmente capital y tecnología más avanzada.

Finalmente, en algunos casos se puede establecer reservas de mercado para bienes y servicios provenientes del sector informal mediante instrumentos administrativos. Este tipo de medidas pueden ir desde la revisión de costosos incentivos en favor de la concentración, a la prohibición de establecer nuevas grandes fábricas en algunos sectores, como en la producción de calzado. La prohibición de venta de algunos productos frescos (frutas y vegetales) en supermercados, puede también reservar mercados sin introducir costos más altos. Además, este tipo de mecanismos están siendo usados actualmente para proteger actividades del sector moderno y en algunos casos, para discriminar en contra de unidades del sector informal.⁴⁴

ii) Acceso a los recursos productivos

La subordinación del sector informal tiene también como resultado un acceso restringido a los insumos, capital (tanto físico como humano) y tecnología. Los instrumentos dirigidos a aliviar estas restricciones permitirían la reducción de costos y el aumento de la eficiencia. El resultado final sería un aumento del ingreso neto de los productores informales y un refuerzo a su capacidad de competencia.

Una primera medida para la formulación de política es facilitar el acceso a los insumos a través de precios más bajos. Las compras de cada unidad informal son, generalmente, en pequeñas cantidades y a base de pagos al contado, a causa de la baja escala de demanda y reducida capacidad para mantener stocks determinados por las restricciones de capital. Esto a su vez implica que tienen que adquirir sus insumos de algún intermediario, puesto que los productores y mayoristas operan a base de grandes pedidos y el resultado es que los precios pagados son más altos que aquellos pagados por unidades competitivas de fuera del sector.

Ejemplo de este acceso diferenciado puede encontrarse en el estudio de las unidades comerciales informales en Chile,⁴⁵ donde éstas adquieren directamente de los productores sólo alrededor del 13 al 19% del total de las compras, en tanto que el resto se efectúa en otros pequeños negocios, supermercados u otros minoristas. Lo contrario ocurre en el caso de los supermercados que efectúan alrededor de un 86% de sus adquisiciones directamente de los productores y el resto se compra a grandes mayoristas. Las diferenciales de precio varían con los productos y niveles de intermediación, pero debe mencionarse que, en el caso estudiado, el margen de distribución entre productor y mayorista en arroz fue de alrededor de un 6.5% a un 13%; que los márgenes de venta al por mayor y de costos de subasta para las papas y tomates fueron de un 31 y 32%, respectivamente; y que el margen promedio de venta al por mayor para los diez principales vegetales consumidos en Santiago fue de un 21%, en tanto que para las diez

⁴⁴La prohibición de ventas de medicamentos de uso común en supermercados con el fin de proteger a las farmacias y la prohibición y persecución de vendedores ambulantes para proteger al comercio establecido ilustran la situación actual.

⁴⁵V. Tokman, *An Exploration into the Nature of Informal-Formal Sector Inter-relationships*.

principales frutas fue de 16% y que el cobrado por el intermediario entre el mayorista y el minorista alcanzó a un 5.5%.

Arreglos institucionales, principalmente a través de organización de productores informales y vendedores, les permitiría evitar algunos de los intermediarios, reduciendo así el costo de los insumos. Sin embargo, debe hacerse notar que algunos de los intermediarios que se evitarían se encuentran también dentro del sector informal y esta medida implicaría una redistribución del ingreso dentro del sector. Desafortunadamente, existe poca información disponible sobre este tema y se necesitará investigación adicional para evaluar el efecto neto de la medida sugerida.

Las unidades productivas del sector informal tienen también un acceso restringido a todo tipo de capital. No se dispone fácilmente de fondos para financiar el capital fijo y de explotación y las posibilidades de aumentar el capital humano son también difíciles. Los intermediarios financieros, tanto privados como públicos, operan con criterio comercial, inclusive en el caso de los préstamos de desarrollo. Vinculan las cláusulas de garantía al activo y por razones de costo prefieren prestar en mayores cantidades. Ambos factores discriminan en contra de las unidades del sector informal, debido a que los activos son generalmente muy pequeños y la suma promedio de crédito solicitada por cada una de ellas es también pequeña. Esto determina su exclusión del uso de fondos canalizados a través del sistema financiero, incluyendo a bancos, asociaciones de ahorro y préstamo e incluso instituciones de desarrollo, quedándoles como única alternativa pedir crédito a prestamistas privados, con el consiguiente aumento en la tasa de interés a pagar.

Se puede encontrar evidencia de esta situación en muchos casos, que van desde las enormes tasas de interés implícitas pagadas por vendedores callejeros en San Salvador,⁴⁶ a tasas que resultan dos u ocho veces superiores a las cobradas por el sistema formal en el caso de pequeños establecimientos industriales en México. Por cierto, parte de estas diferenciales compensan costos administrativos más altos, pero en el segundo caso no explican más que un 30% de la tasa cobrada por el sistema formal, atribuyéndose el remanente a prima de riesgo, posición monopsonica del prestamista y a una cuasi renta pagada por operar en el mercado de capitales con movilidad restringida.

Las medidas para facilitar el acceso al crédito en mejores condiciones, reducirían los costos en el corto plazo y promoverían la expansión de unidades informales en el largo plazo. Cambiar las reglas aplicadas en el sistema financiero puede, sin embargo, resultar tarea difícil incluso en las instituciones públicas. Como en el caso de la comercialización e insumos, la organización de productores informales ayudaría a disminuir los costos administrativos y los problemas de garantía al evitar la atomización extrema de las operaciones. Además, debería considerarse tomar más atractivo este mercado potencial para el sistema bancario. Esto puede ser explorado a través de diferentes medios, tales como: la apertura de líneas especiales de crédito para ser operadas tanto a través de intermediarios públicos como privados; el aumento de la comisión por servicios cobrada por los bancos; el aumento de la proporción cubierta por el seguro para riesgos en créditos a microempresas; el reasegurar crédito a organizaciones de productores del sector informal.

Varios de estos instrumentos se están probando, en la actualidad, a través de

⁴⁶El vendedor pide prestado 10 colones en la mañana para comprar mercancía y reembolsa 11 colones al término del día. La misma operación se repite diariamente. Ver PREALC, *Situación y perspectivas del empleo en El Salvador*.

programas piloto en varios países de América Latina con resultados positivos, como en el caso de Recife y Bahía (Brasil), donde, aparte de facilitar el acceso al crédito, las tasas de interés para los productores en pequeña escala se redujeron considerablemente.⁴⁷ Un aspecto crucial de esta medida es la selección de actividades adecuadas, no sólo para reducir los riesgos, sino también posibles *trade offs* originados por las transferencias de recursos. Las sumas involucradas no parecen, sin embargo, afectar en forma significativa la asignación de flujos financieros como tampoco agregar presiones inflacionarias. De acuerdo a un cálculo realizado para México, el aumento de créditos para industrias de pequeña escala sólo implicaría una transferencia entre uno y dos por ciento del total de créditos canalizados a través del sistema financiero.

El aumento en capital humano permitiría a quienes trabajan en el sector informal un desarrollo más eficiente de sus actuales actividades y los tornaría más receptivos a los cambios tecnológicos. Lo primero traería como consecuencia un ahorro de capital, ya que se obtendría un mejor uso de la maquinaria y equipo mediante el aprendizaje de su real capacidad de producción, mediante una mejor mantención y un uso más adecuado de los insumos. Se puede obtener, también, una ampliación en la vida útil del capital debido a una mayor y mejor mantención y reparación del mismo. La mayor receptividad ante el cambio tecnológico facilitaría la inserción dinámica de las unidades informales al introducir nuevos productos, diseños, procesos, herramientas y maquinarias, que constituyen un requisito para la expansión de sus actividades actuales o para su reconversión hacia áreas más prometedoras.

Elevar la especialización de las personas que trabajan en el sector informal significa enfrentarse a las limitaciones que caracterizan su modo de producción, como se mencionó en relación a la comercialización, crédito y adquisición de insumos. Indudablemente, la atomización, división rudimentaria del trabajo que implica escasas posibilidades de movilidad ocupacional dentro de la unidad, e inestabilidad de trabajo dificultan la ejecución de cualquier plan de capacitación, tanto en términos de su organización como de su contenido. Las características personales agregan mayor complejidad a estas tareas, ya que su nivel de educación es bajo y su capacidad para pagar la capacitación prácticamente no existe. En el caso de Chile,⁴⁸ por ejemplo, se estimó que los costos directos de capacitación absorberían entre un 10 y un 20% del ingreso medio del sector informal. Al incluir los gastos de transporte, la proporción se elevaba a la mitad del ingreso medio. Además, los costos indirectos también son altos, ya que al estar su ingreso unido generalmente a las horas trabajadas, el tiempo dedicado a la capacitación implicará el sacrificio de oportunidades de remuneración.

Las limitaciones anteriores deben enfrentarse al planificar instrumentos en esta área. Respecto a las características personales debe considerarse, primero, que en muchos casos un programa intensivo de alfabetización constituirá un prerequisite. La segunda, es que la capacitación debería estar vinculada a las posibilidades de obtención de ingreso. Debe destacarse que no bastarán planes de capacitación gratuita, debido a que aún tendrían que cubrirse costos de transporte y subsistencia. El percibir ingresos

⁴⁷ Informes de UNO-Recife mencionan que en 1975 esta organización pudo prestar a pequeños productores con una tasa de interés anual del 24%, en tanto que la tasa prevaleciente en los bancos comerciales era de aproximadamente un 20% y la tasa de inflación alcanzaba al 40%.

⁴⁸ PREALC, "Capacitación para los ocupados en los sectores rezagados de la economía", *Revista Internacional del Trabajo*, 96, 2, septiembre-octubre, 1977.

mientras se recibe capacitación puede conseguirse a través de diferentes medios, que van desde la venta de productos generados en el aprendizaje, a la vinculación de planes de subsidio de desempleo con la capacitación⁴⁹ y al otorgamiento de incentivos a las pequeñas firmas para aumentar la capacitación en el lugar de trabajo. La respuesta a las limitaciones planteadas por las características de las actividades variarán, también, desde la ya mencionada organización de unidades informales, hasta la promoción de entrega masiva de capacitación a través de los medios de información de masas, a través de algunos planes de incentivos (tales como permitir reducciones de impuestos contra la certificación de aumento de especialización en el lugar de trabajo) y a través de la asociación con diferentes organizaciones que tienen un acceso más continuo a los grupos objetivo.⁵⁰

Existen dos áreas instrumentales, que fueron mencionadas anteriormente, en relación a los otros instrumentos, pero debido a su importancia debieran enfatizarse por sí mismos. La primera es facilitar el acceso a la tecnología y la segunda promover la organización del sector. La primera se refiere a la necesidad de una adecuada selección de actividades para evitar mantener aquellas que no tienen posibilidades y si los recursos son escasos, incluso aquellas para las cuales no se anticipan problemas. Además, debería incorporarse un cambio tecnológico rápido al sector informal vinculado a varios de los instrumentos ya mencionados en relación con la subcontratación, crédito y capacitación. Debería considerarse también asistencia técnica directa a través de instituciones públicas, especialmente respecto a control de calidad, organización de la producción y diseños.

La organización constituye un prerrequisito para facilitar el uso de otros instrumentos. Sería utópico esperar que las políticas propuestas anteriormente pudieran ejecutarse a nivel de la unidad, ya que su gran número excedería la capacidad administrativa de cualquier institución. La organización del sector informal a diferentes niveles y con propósitos múltiples es, por lo tanto, una de las áreas prioritarias. Esta, sin embargo, no es una nueva área de política ya que existen muchas experiencias de las que aún no se han deducido lecciones adecuadas. Hay por lo menos tres puntos que deberían traerse a colación a este respecto. El primero es la reacción negativa de aquellos que serían organizados mediante la imposición de planes formulados fuera del sector. El segundo consiste en que generalmente se olvida que a pesar de que puede observarse una homogeneidad de intereses en algunos niveles de agregación, éstos esconden conflictos dentro de tales grupos. Finalmente, el hecho que no existen grupos no organizados como tales, sino más bien que sus formas de organización son diferentes de aquellas que prevalecen en los otros sectores.⁵¹ Estos tres factores subrayan la necesidad de incorpo-

⁴⁹Una experiencia reciente en el caso de Chile, donde algunos de los fondos destinados al Plan de Empleo Mínimo fueron dirigidos hacia la capacitación, confirmó que alrededor de un 80% de las personas que seguían cursos de construcción y vestuario dictados por el Instituto de Capacitación Profesional (INACAP), provenían del sector informal. PREALC. *Ibid.*

⁵⁰A fin de ilustrar esta última posibilidad con el ya mencionado ejemplo de Chile, los cursos de construcción fueron organizados conjuntamente por el Instituto de Capacitación Profesional (INACAP), el Plan de Empleo Mínimo y las autoridades locales. En el caso de los cursos de vestuario, estas instituciones se asociaron con una organización de madres (CEMA) y organizaciones comunales (CEDUAC).

⁵¹L. Lomnitz, *Mecanismos de articulación entre el sector informal y el sector formal urbano*, documento presentado al seminario sobre el sector informal organizado por CLACSO, Grupo de Trabajo Ocupación-Desocupación, Santiago, 1977.

rarlos efectivamente a cualquier iniciativa, sin imponer planes preconcebidos de organización y procediendo de acuerdo a una base pragmática para minimizar los conflictos.

iii) Promoción de movilidad ocupacional

Los instrumentos enumerados arriba se refieren a las actividades informales que presentan potencial de expansión. En relación a aquellas actividades en las que se anticipa una tendencia a la desaparición, sólo deberían considerarse instrumentos para elevar el bienestar y las posibilidades de movilidad ocupacional de las personas que trabajan en ellas. Se encuentran ejemplos de estas actividades en los servicios domésticos, vendedores callejeros y otros servicios "marginables".

El apoyo a las personas involucradas en el aumento de la protección social, mediante la observancia forzosa de la legislación laboral y su entrenamiento para facilitar su transferencia a trabajos más productivos, hará necesaria la creación efectiva de tales puestos de trabajo. Las primeras medidas presentan numerosas dificultades relacionadas con la posibilidad de aplicación de dicha legislación protectora y en tal caso con la posible sustitución de trabajo originada por el aumento de salario. La segunda medida podría ocasionar un aumento del perfil de especialización de los pobres o en la generación de desempleados educados. En ambos casos, se requerirán más trabajos productivos para evitar un efecto negativo en la situación de empleo. Debe advertirse, sin embargo, que el aumentar la calificación de las personas ocupadas en estas actividades les permitirá competir con más éxito por mejores trabajos. En este sentido existirá una distribución más equitativa de las posibilidades de obtener esos trabajos entre todos los miembros de la fuerza de trabajo y la movilidad de la fuerza de trabajo aumentaría.

La capacitación para este grupo debe resolver problemas aún más serios que aquellos que enfrenta la capacitación para el resto de las personas que trabajan en el sector informal. La inestabilidad laboral es mayor y no existe el desarrollo de carrera ocupacional.⁵² Una gran proporción es analfabeta y recién llegada a la ciudad.⁵³ Sin embargo, presenta la ventaja de ser un grupo relativamente joven.⁵⁴ Esto en teoría hace a este

⁵²E. Jelin, *Migración a las ciudades y participación en la fuerza de trabajo de las mujeres latinoamericanas: el caso del servicio doméstico* CEDES, Buenos Aires, 1976; M. Smith, "Domestic service as a channel of upward mobility for the lower class woman: The Lima case" en Ann Pescatello (comp.), *Female and Male in Latin America: Essays*, Pittsburg, 1973.

Estos autores argumentan que el servicio doméstico constituye una ocupación sin salida. No permite progreso, capacitación o cambio. Sin embargo, a pesar de que la autorización del patrón puede permitir la adquisición de cierta capacitación fuera del hogar, ésta generalmente no se utiliza una vez que el empleado abandona el trabajo doméstico. Además observan que el servicio doméstico se caracteriza por cambiar muy frecuentemente de una casa a otra, dentro de una vida de trabajo corta. Como promedio, en el caso de Lima, permanecen entre seis meses a dos años en cada casa y a los 24 años de edad, después de siete años de trabajo, abandonan el servicio doméstico principalmente para constituir su propia familia.

⁵³Este grupo se halla también compuesto en su mayor parte por mujeres. En México, por ejemplo, un 95% del servicio doméstico está formado por mujeres y un 70% posee menos de cuatro años de educación (ver México, Servicio Público del Empleo *et al.*, *Bases para una política de empleo hacia el sector informal o marginal urbano en México*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1975). Jelin (*op. cit.*) informa también que en Buenos Aires en 1970, un 51.5% de los nuevos migrantes internos y un 62.6% de los nuevos migrantes internacionales se encuentran en el servicio doméstico. En Belo Horizonte la proporción alcanzó al 73.1% en 1972 y en Lima, entre 1956 y 1965, el 62.5% de las migrantes femeninas activas trabajaba en el servicio doméstico.

⁵⁴En el caso de México mencionado, un 60% tiene menos de 25 años de edad.

grupo más receptivo a los programas de capacitación, siempre que la alfabetización se incluye dentro de tales programas.

D. UN COMENTARIO FINAL SOBRE LOS INSTRUMENTOS

Gran número de los instrumentos analizados en la presente sección están siendo ya aplicados en muchos países de América Latina, por lo menos a base de proyectos piloto. En este sentido, no se supone el descubrimiento de nuevos instrumentos. El punto que debiera enfatizarse, sin embargo, es que ellos debieran ser parte de una estrategia global y que, como tales, sus interrelaciones y funciones deberían definirse dentro de un marco de políticas más comprensivo.

Como se mencionó al comienzo de este trabajo, la prioridad debería residir en la transformación de los sectores modernos de la economía. Sin embargo, una política de apoyo para el sector informal puede ayudar a los urbanos pobres en el corto plazo sus ingresos, contribuyendo simultáneamente en el largo plazo a una absorción más rápida de mano de obra.

Esta política implicaría un aumento en las funciones del Estado, pero la mayoría de los cambios propuestos son redefiniciones de instrumentos que los gobiernos están aplicando con diferentes objetivos. Ello no significa que la introducción de tales cambios será fácil, ya que, aun cuando los recursos involucrados no serían de gran envergadura, el proceso de toma de decisiones refleja la influencia de aquellos grupos que concentran el poder económico. La intervención activa en el proceso de toma de decisiones de los urbanos pobres que trabajan en actividades informales, es ciertamente, una importante tarea que cumplir.

POBREZA Y MERCADO DE FACTORES PRODUCTIVOS

Mercado de capitales y nivel de pobreza: Diagnóstico y políticas

*Hernán Aldabe**

El mercado de capitales es, por definición, el lugar de encuentro de quienes tienen excedentes financieros con aquellos que necesitan recursos para incrementar su capacidad adquisitiva inmediata. Entonces, nada es, en principio, más ajeno a los pobres que el mercado de capitales, pues, por un lado, ningún excedente de ingreso pueden ellos aportar al flujo de ahorro y, por el otro, su débil o nula capacidad de repago les impide calificarse como tomadores de fondos. Es legítimo, por lo tanto, preguntarse sobre el sentido de estudiar las vinculaciones de los sectores de muy bajos ingresos con un mercado que les es totalmente extraño. Si se dejan de lado los efectos indirectos que sobre el nivel de actividad, el ingreso y el empleo pueden tener las políticas monetarias o el desenvolvimiento del sector financiero, el tema del mercado de capitales y pobreza queda restringido casi a un solo aspecto: el mejor modo de canalizar fondos para aumentar la capacidad de consumo o de inversión de algunos sectores pobres, utilizando mecanismos propios del sistema financiero. Sin embargo, no debe perderse de vista que, en definitiva, esas acciones no van a constituir transacciones genuinas del mercado de capitales, aunque se empleen instrumentos propios de éste.

Cuando se concede crédito a los grupos pobres, los préstamos deben recibir siempre algún grado de subsidio, sea para abaratar los intereses, sea para cubrir mayores costos operativos, sea para compensar quebrantos por deudas impagas. La antinomia pobreza-mercado de capitales pareciera salvarse con los préstamos subsidiados, sin que por ello quede claro cuáles son las razones de tan marcada preferencia por el mecanismo del préstamo subsidiado frente al uso del subsidio liso y llano. Podría sospecharse que hay una primicia de criterios ideológicos sobre los de eficiencia; ya que se exalta la conveniencia de educar a los grupos pobres en los mecanismos de mercado, como paso fundamental para su promoción social; es decir, se estima necesario que los pobres reciban un entrenamiento para operar como *homo economicus* pleno cuando sus condiciones de ingreso mejoren. Esta posición implica creer, por un lado, que el estado de pobreza es transitorio o superable y, por el otro, que la eliminación o reducción del número de pobres puede hacerse sin necesidad de modificar la estructura del poder económico, la distribución del ingreso y la participación popular en los mecanismos de decisión económica.

Tratándose de una idea imperante a nivel oficial en América Latina, el presente documento la recoge sin discusión ni adhesión, por lo que la mayor parte del trabajo se

*Consultor.

consagra a examinar el empleo de los mecanismos crediticios para aliviar situaciones de pobreza.

I. PARTICIPACION DE LOS POBRES EN EL SECTOR FINANCIERO

El sector financiero tiene a su cargo vincular los grupos excedentarios de fondos con aquellos que, en razón de gastos planeados en la inversión o el consumo, son deficitarios; en una actividad así definida, los grupos de menores ingresos tienen, evidentemente, una participación muy reducida. Si se acepta calificar como pobres a quienes no alcanzan a subvenir sus necesidades dentro de un estándar dado de consumo, naturalmente las personas de este grupo no cuentan con superávits susceptibles de canalizarse en el mercado financiero, ni tampoco son ellos receptores de fondos por falta de capacidad para pagar las deudas. La realidad parece ser consistente con las deducciones anteriores, por lo que las transacciones del mercado de capitales institucionalizado rara vez involucran directamente a los grupos de menores ingresos. Lo cual no excluye que indirectamente algunas operaciones con montos relativamente importantes se relacionen con los pobres; pero, en estos casos las transacciones conciernen de algún modo al sector público, quien utiliza el crédito institucional como instrumento de una política de bienestar.

Sin perjuicio de consagrar buena parte del documento a este último tema, se comenzará exponiendo algunos aspectos de las operaciones financieras vinculadas con los grupos de menores ingresos, las dificultades existentes —fuera de la carencia de excedentes de ingresos— para que los pobres operen con el mercado de capitales y las limitaciones del crédito como instrumento aislado para alcanzar objetivos de bienestar.

A. LOS POBRES Y EL MERCADO INSTITUCIONAL DE CAPITALES

Para abordar este tema, el grupo social genéricamente calificado como “pobre” no debe ser tratado como un sector homogéneo. Si se acepta, para los fines de este documento, que la condición de pobre corresponde a la unidad de consumo cuyos ingresos no alcanzan a cubrir las necesidades calificadas como mínimas para una sociedad determinada y en una época dada; ello no excluye que ciertos grupos de pobres posean, en algún momento un excedente financiero. Se observa con frecuencia cómo grupos próximos a emerger de la línea de pobreza prefieren dejar insatisfechas algunas de las necesidades básicas, destinando el superávit al ahorro financiero, casi siempre con el propósito de constituir reservas para gastos inesperados, o bien, para aumentar su capital de trabajo. Tanto para las operaciones pasivas como para las activas que realizan las instituciones financieras, convendría entonces delinear alguna tipología que permita superar, en cierta medida, las ambigüedades de trabajar con un término tan amplio como pobreza.

Tal vez ayude para ese fin imaginar al conjunto de la población en situación de pobreza como un témpano donde sólo una pequeña parte de su volumen emerge constantemente de la línea de flotación. Quienes están claramente por encima del nivel de pobreza son operadores plenos del sistema financiero, interviniendo en mayor o menor medida según el tipo de ocupación, es ocioso decir que este grupo es ajeno al tema del documento. Pero inmediatamente por debajo de ellos aparece una franja de espesor variable cuya situación oscila, quedando por encima o por debajo de la línea de pobreza según los vaivenes de la actividad económica, global o específica del grupo o

sector. Por debajo de esta franja hay otra que, aunque permanentemente sumergida, es alcanzada por la luz del sol y, finalmente, la mayor parte del témpano se hunde hasta profundidades donde llega cada vez menos luz.

El mercado de capitales como tal tiene una tenue relación con la franja que oscila alrededor de la línea de pobreza y muy rara vez opera con los sumergidos permanentes, aunque estén ubicados en la porción superior. El resto pertenece a un mundo que carece de relación directa con el mercado de capitales institucionalizado. Cuando intervienen programas de bienestar patrocinados por el sector público, las relaciones pueden ser más intensas, pero las transacciones no son ya producto de la actividad del mercado, sino derivadas de una decisión autónoma del gobierno.

En los países latinoamericanos, al menos, las operaciones más frecuentes entre los sectores pobres de la población y el mercado de capitales son, de un lado, los depósitos a interés, predominantemente en la forma de cuentas de ahorro, y del otro, los créditos para consumo de durables, compra de vivienda y adquisición de elementos de producción; este último fundamentalmente en los medios rurales.

Además de los problemas derivados de la debilidad económica de los prestatarios y del consiguiente aumento del riesgo que entraña, las instituciones financieras tienen serias dificultades organizativas y de costos para conceder pequeños préstamos. Un análisis realizado, en 1969, en una entidad de crédito para el consumo que operaba en el área metropolitana de Argentina con una clientela constituida básicamente por asalariados de recursos bajos y medios, pero claramente por encima de la línea de pobreza, demostró que los costos directos de otorgamiento y recaudación de los créditos equivalía al 12 por ciento del préstamo, para operaciones de un año de plazo. Este costo se compara desfavorablemente con el 2,5 por ciento del costo directo en los créditos comerciales a pequeños negocios y el 0,75 por ciento para las operaciones con grandes empresas.

Si a los costos administrativos indicados se le suma el costo por riesgo de recuperación de los fondos prestados, para compensar los costos se deberían establecer tasas de interés que triplicaran o cuadruplicaran las tasas que corrientemente se usa en operaciones de plazos similares con empresas. Como esos intereses no pueden aparecer abiertamente en los contratos sin que inmediatamente la opinión pública los calificara de usura, los bancos son naturalmente reacios a operar con los grupos de menores ingresos y las empresas financieras especializadas en pequeños créditos de consumo condicionan el acuerdo de los préstamos a requisitos de patrimonio o ingreso que ni aun la capa superior del grupo calificado como pobre puede reunir.

Pero en las situaciones de pobreza también existen los problemas financieros y esa necesidad favorece la aparición de medios destinados a resolverlos. La primera instancia de un pobre para solucionar la falta de fondos es recurrir a la solidaridad familiar o de la comunidad inmediata; si dentro de ellos el problema no puede ser resuelto, la opción se sitúa entre el comerciante o el prestamista. La primera figura es indudablemente la más importante, por lo menos en los tiempos modernos. El prestamista en dinero tiene muchas dificultades para operar entre los pobres; las altas tasas de interés que debe cargar para compensar el riesgo de falta de pago y la retribución por su trabajo personal, torna antipática su ocupación y debe enfrentar una abierta hostilidad del medio en que actúa. Además, las legislaciones latinoamericanas contienen frecuentemente salvaguardas contra los intereses cuando exceden considerablemente los valores corrientemente fijados por los bancos. En cambio, el prestamista que actúa por medio de la venta a crédito y/o de la compra de la producción, computa en el precio el riesgo y sus benefi-

cios, sin transparentar la verdadera magnitud de éstos, por lo que la opinión de la comunidad y la legislación están de su lado.

La red de relaciones crediticias generadas por los comerciantes que actúan en comunidades de personas de bajos ingresos es tan profunda y funcional, que su desconocimiento ha llevado al fracaso de muchos programas de desarrollo, especialmente dentro del medio rural. Por desconocer su papel se tiende a minimizar la posición del comerciante —casi siempre otro pobre entre los pobres— dentro de la estructura de su comunidad; esa vinculación generalmente se asemeja a la de la clientela en el sentido romano. En grupos desamparados de otras formas de protección social, la relación de dependencia del tipo clientela, si bien puede costarle al individuo una parte considerable de sus ya insuficientes ingresos, constituye un modo de protección o respaldo que conlleva cierto grado de seguridad pues el comerciante-patrón está socialmente obligado a proveer parte de la subsistencia de su "cliente" en caso de desempleo o fracaso de la producción agrícola, o inclusive a facilitarle dinero para gastos extraordinarios como funerales o bodas.

B. EL COMPORTAMIENTO FINANCIERO DE LOS POBRES

Además de los factores derivados de los elevados costos, existen para el sector financiero institucionalizado una serie de limitaciones culturales que tornan difícil de manejar los programas de créditos destinados a aliviar la situación de los sectores de bajos ingresos. Esas limitaciones derivan del propio estado de pobreza, de modo que en muchos casos pueden llegar a constituir el elemento que impide salir del círculo vicioso de pobreza-ayuda inefectiva. Dos son las dificultades más importantes: 1) el particular manejo de caja por parte de la unidad de consumo; y, 2), el frecuente desvío de los fondos de su destino indicado por el programa. La primera es inherente a todas las situaciones de deficiencia de ingresos; por de pronto las sumas de dinero percibidas por un pobre, asalariado o productor, necesariamente, se gastan en plazos muy breves, compelido por la necesidad de cubrir los gastos de supervivencia. En esas condiciones resulta anacrónico, para el agente económico, hacer previsiones sobre pagos futuros si los gastos presentes quedan insatisfechos. Se necesita una buena dosis de coerción o de oportunidad para obligar a una persona a sacrificar una parte importante de su consumo presente en aras de satisfacer una obligación originada en adquisiciones pasadas. Es decir, la constante falta de excedentes una vez atendidas las necesidades de corto plazo, impide a los pobres adquirir hábitos de repartir sus medios entre consumo actual y consumo diferido. Y cuando una persona está permanente en situación crítica, ¿Cuán grave debe ser la amenaza para inducirlo a cambiar su tendencia natural? Indudablemente tiene que ser algo más fuerte que la simple ejecución judicial de la deuda. Aquí, fuera de procedimientos donde entre la compulsión física, se ha encontrado que además de la presión del co-garante juega un rol importante la amenaza de quedar excluido de sus fuentes de créditos tradicionales. Esta condición no se da en el caso de los bancos, seguramente porque para los pobres ellos son instituciones ajenas a su experiencia y, al mismo tiempo, constituyen el paradigma de un mundo al que no pertenecen; en cambio, el prestamista informal —comerciante o no— es para el pobre la usual manera de salvar el infortunio presente y él reconoce la grave situación en que quedaría si se cegara esa fuente. Además, la general irregularidad de los ingresos de quienes se encuentran en

situación de pobreza hace difícil ajustar el cumplimiento de las obligaciones a plazos abstractos, en cambio, el prestamista que vive o frecuenta la misma comunidad conoce el momento en que su deudor cuenta con dinero, y puede cancelar su crédito.

Esta digresión sirve para recordar que el manejo de programas de ayuda basados en el crédito, no puede hacerse con los mismos criterios que se aplican a créditos de fomento orientados hacia otros estratos de la sociedad. En particular, deben examinarse cuidadosamente los aspectos culturales y las pautas de conductas vinculadas con el crédito normalmente diferentes a los de la cultura predominante en el sistema financiero institucional.

C. EFECTIVIDAD DE LOS PROGRAMAS DE CREDITO COMO MEDIO DE AYUDA PARA LOS GRUPOS DE BAJOS INGRESOS

En los países de América existe una fuerte resistencia ideológica, tanto por parte de instituciones públicas nacionales como internacionales, a utilizar las donaciones o subsidios como medio para incrementar los ingresos de los pobres; esa actitud ha llevado a emplear el crédito en operaciones donde se debió proveer otra forma de ayuda. Seguramente eso explica los resultados de buena parte de los programas crediticios para los estratos de población con pobreza endémica, que han sido de muy limitados a poco satisfactorios. Eso no es sorprendente, pues la superación de la pobreza no tiene otro camino que el del aumento de los ingresos, y el crédito —entendido como la entrega de una cantidad de dinero para restituirlo más tarde— no agrega nada al flujo neto de ingresos, salvo los préstamos a la producción, si éstos amplían efectivamente la capacidad productiva o reducen los costos.

En el caso de préstamos destinados a permitir a los pobres el acceso a bienes considerados inseparables de su dignidad de miembro de una comunidad determinada, como es particularmente el caso de la vivienda, los servicios de la deuda pueden generar caídas peligrosas en otros rubros de su consumo, si su ingreso después del préstamo se mantiene por debajo de la línea de subsistencia. Del mismo modo, un crédito destinado a la adquisición de elementos de producción va a dejar a su destinatario en mejor condición que antes sólo si el resultado monetario final del nuevo modo de producción es superior al anterior, por lo menos en la medida necesaria para atender la cancelación del préstamo y sus intereses.

Un programa de crédito aislado no significa nada como medio para mejorar la condición de los grupos pobres; sólo adquiere relevancia cuando es uno de los instrumentos dentro del conjunto de acciones destinadas a aumentar el ingreso de sus beneficiarios. Si no hay tal incremento difícilmente habrá repago del crédito y todo el esfuerzo de ayuda habrá quedado como una equívoca donación.

En los sectores pobres, el crédito aumenta el ingreso neto únicamente cuando amplía la capacidad productiva del individuo o del grupo familiar. Si se acepta esa premisa, entonces los créditos destinados a vivienda no alcanzarían a cumplir con el criterio de ayuda efectiva aquí sostenido, lo cual parecería desconcertante; aunque observando este caso con más detenimiento se advierte que la situación del beneficio quedaría inalterada solamente si los servicios del préstamo no toman una porción mayor a la que anteriormente destinaba al servicio de vivienda; en cuyo caso la mejora alcanzada equivaldría a la obtención de un mejor servicio de vivienda con el mismo sacrificio económico.

En los préstamos destinados a la producción, la entrega de los fondos o el pago de los nuevos elementos de cultivo no va a llevar necesariamente a incrementar el ingreso si el productor no sabe como utilizarlos eficientemente o no puede comercializar la nueva producción de manera ventajosa. Estas reflexiones tienen el propósito de destacar el papel secundario y de mero instrumento auxiliar que tienen los programas crediticios de ayuda a los sectores de menores ingresos. El crédito en sí no vale más que el conjunto de medidas que están destinadas a aumentar el ingreso de las unidades familiares en forma estable y permanente. El dinero volcado sin asegurar esta última condición pasará a la postre a constituir un donativo, cuyo efecto en términos de bienestar será efímero para el destinatario y frustrante para las autoridades.

El corolario de lo dicho anteriormente es la escasa relevancia del crédito como instrumento aislado, hasta podría decirse la futilidad de su empleo, en el caso específico de situaciones de pobreza crítica.

II. EL CREDITO COMO INSTRUMENTO DE AYUDA PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE LOS GRUPOS DE MENORES INGRESOS

Aceptado el papel secundario del crédito en un programa de ayuda para superar las condiciones de pobreza, se examinará en esta sección cuáles son los límites a su empleo y dentro de qué políticas operativas conviene utilizarlo. Para facilitar el análisis es conveniente distinguir en el grupo objeto de los programas de ayuda a los sectores urbanos de los rurales; los primeros requieren el financiamiento básicamente para mejorar las condiciones de sus viviendas y los segundos para aumentar su capacidad productiva o la comercialización de sus productos. Conviene señalar que, para los grupos urbanos, podría financiarse la compra de bienes durables de consumo, dando condiciones de interés y plazos más ventajosos que los corrientes, pero esos programas serían difícilmente viables, en parte debido a las complicaciones administrativas, pero principalmente porque sería poco justificable intentar mejorar el ingreso facilitando el consumo.

En la cuestión de la falta de vivienda, el crédito es un componente menor; el problema de la vivienda en América Latina deriva, en buena medida, de la alta tasa de urbanización y su magnitud alcanza tal dimensión que soluciones con objetivos modestos, tales como evitar el aumento del actual índice de hacinamiento puede comprometer seriamente la capacidad de inversión del resto de la economía en gran parte de los países latinoamericanos. El problema es, entonces, de capacidad de ahorro global y no de asignación de recursos financieros y ello, de por sí, es una decisión de estrategia política de crecimiento, ubicada más allá de las reglas de mercado.

Se supone aquí implícita la intención, en quienes utilizan el crédito como instrumento de un programa de ayuda, de dar a los beneficiarios plazos y condiciones de costo similares a los que tiene el promedio de la población, sin perjuicio de recurrir eventualmente a aportes no reembolsables u otras clases de subsidios. Tratándose de vivienda este supuesto es importante, pues aunque se cobrara al adquirente un precio equivalente al costo directo de construcción, para hacer la vivienda accesible a los pobres, las condiciones de pago serían sensiblemente distintas de las del mercado en cuanto a plazos y tasas de interés. El costo de este procedimiento basado en el crédito sería en muchos casos igual al que se incurriría en un programa que se apartara de las reglas de

mercado, y donde la entrega de la vivienda se efectuaría como un acto de servicio público, del mismo tipo que el de proveer educación o salud, oneroso o gratuito.

En general, el uso del crédito en los programas de asistencia a los sectores pobres busca, también, superar condiciones de marginalidad, familiarizando a los beneficiarios con las prácticas financieras, induciéndolos a concurrir a los bancos, hasta ese momento instituciones totalmente ajenas a su mundo, aprender las reglas de juego de préstamos, depósitos, intereses, etc. Todos estos objetivos secundarios están fundados en la esperanza de que un no lejano incremento en los ingresos del grupo comprendido en el programa permitirá a sus miembros contar con un excedente. Proporcionándosele esa oportunidad, la experiencia financiera generada por la operación con la vivienda lo alentará en el camino del ahorro y por lo tanto de su superación individual.

A. ESTRATEGIAS EN LA UTILIZACION DEL CREDITO COMO INSTRUMENTO DE PROMOCION DE GRUPOS DE MENORES INGRESOS

Se vio anteriormente que el crédito como un acto aislado tendiente a ayudar a los pobres difícilmente tenga las repercusiones esperadas, si al mismo tiempo no se asegura un incremento permanente en el ingreso; es decir, el apoyo financiero a la gente de menores ingresos es eficaz, salvo casos especiales, dentro de un programa de asistencia.

Otro aspecto que conviene precisar es el referente a las posibilidades reales de poner al mercado financiero a operar dentro del marco de un programa de asistencia. Es evidente que las reglas del mercado no permiten incorporar como demandante de crédito a quienes no tienen capacidad de repago, o la tienen con un alto riesgo; además, las operaciones con grupos de bajos ingresos presentan niveles tan elevados de costos operativos que resultan prohibitivos. Por lo tanto, cuando aquí se habla de crédito se está refiriendo a operaciones efectuadas entre entidades financieras e individuos o asociaciones, que pueden presentar intereses y comisiones similares o más bajos que los corrientes, pero el rasgo que los distingue de las verdaderas operaciones de mercado es la necesaria intervención de un tercero —el Estado o entidades privadas— para absorber alguna parte de los costos operativos y financieros de la transacción.

De esa intervención surge el hecho económico que da el rasgo característico a las transacciones financieras promovidas con criterio de ayuda: la existencia de una transferencia gratuita por parte del tercer interviniente.

Como es posible inclusive que esa transferencia exceda en importancia al monto mismo del crédito, es legítimo preguntarse por qué no utilizar la donación pura y simple, en lugar del crédito. La respuesta admite variados matices. Unas pueden ser fundamentalistas, negando la bondad intrínseca de la donación, pero otras —más frecuentes— destacarán el papel educativo e integrador que tiene el crédito. En este último supuesto el análisis del programa crediticio debe ponderar los costos y los resultados de alcanzar estos últimos objetivos.

En razón de los comentarios precedentes, si no media aclaración, se entenderá aquí que todo crédito está inscrito dentro de un programa de ayuda y que existe una transferencia gratuita de fondos hacia el prestatario bajo la forma de absorción por un tercero de parte de los costos del préstamo. En estos términos, hablar de crédito como instrumento de ayuda implica disponer de los recursos necesarios para atender dicha transferencia gratuita, independientemente de los fondos financieros previstos por el mercado. Debe observarse que los recursos, asignados a tal transferencia ponen un límite muy preciso al

volumen del crédito. Dados estos condicionantes, dos tendencias se han perfilado en el diseño de los programas de crédito. Una, que se podría denominar extensiva, donde el programa de ayuda parece abierto a todos los individuos definidos por las normas del programa; y otra, llamada intensiva, que procura circunscribir la aplicación de los programas de ayuda —y consiguientemente del crédito— a grupos claramente delimitados, sea con criterios geográficos, ocupacionales o culturales.

Al poner el crédito institucional al alcance del mayor número de usuarios, las instituciones financieras deben ser capaces de operar con los prestatarios a costos razonables y, además, contar con capacidad gerencial apropiada para evitar la falta de pagos. El cumplimiento de estas condiciones hace que finalmente los programas de crédito tiendan a alcanzar sólo la capa superior de los grupos de menores ingresos, llegándose, en muchos programas extensivos, a que los reales beneficiarios sean los grupos no pobres. Los programas de crédito extensivo parecen ser interesantes en casos de países con muy débil infraestructura financiera, sobre todo en los ambientes rurales; en este caso, el objetivo de mejorar el servicio financiero tiene tanta importancia como el de canalizar fondos a los pobres y la suma de resultados relativos justifican la totalidad del programa.¹ La estrategia extensiva se propone dar simultáneamente una cierta igualdad de oportunidades con la menor intervención de las entidades de ayuda.

Por su parte, la estrategia intensiva inscribe al crédito dentro de un programa de suministro de insumos, provisión de bienes y asistencia técnica de modo de asegurar al prestatario el mejor uso de los fondos recibidos en préstamos, en esa forma tiende claramente a actuar sobre todos los factores que, en definitiva, limitan los ingresos de los grupos pobres. En el caso de un crédito de vivienda, proceder extensivamente sería abrir una línea de crédito en bancos, subvencionando la tasa de interés y/o cubriendo parte del riesgo, a la que accederían todos los individuos con entradas inferiores a un cierto límite. Una vez acordado el crédito, el prestatario saldría al mercado a comprar la vivienda que consiguiera con el préstamo, siempre que ésta cumpliera con los requisitos de tasación. En cambio, en un programa intensivo la línea de crédito se volcaría hacia un proyecto habitacional en el que la entidad de ayuda dirigiría el diseño y la ejecución del proyecto, financiaría la instalación de los servicios de infraestructura e inclusive llegaría a organizar coopeativas de consumo.

No cabe duda que el costo y la capacidad de organización requeridos son mayores en el caso intensivo; además, cada proyecto tendrá un alcance limitado, dejando fuera a

¹Tal vez el programa de crédito extensivo más exitoso, a juicio del autor sea uno de Costa de Marfil, donde se acertó decididamente con el objetivo a servir y permitió expandir las actividades financieras institucionalizadas al ámbito rural.

El Banco Nacional de Desarrollo Agrícola de Costa de Marfil puso en práctica en 1968 un programa de créditos llamados "prêts de soudure" (préstamos de pre-cosecha). Se trataba de préstamos de corto plazo, que no excedían del 14 por ciento de los ingresos del campesino en los dos años precedentes. Los créditos se otorgaban a vecinos de una misma aldea en grupos de 6 a 30 personas, los que quedaban solidariamente obligados al pago. Ningún requerimiento existía sobre el destino de los fondos, tampoco se ejercía supervisión alguna. El programa fue un éxito total, los porcentajes de pago eran del 95 por ciento, en un país donde el grado de cumplimiento de las obligaciones en empresas agrícolas grandes no supera el 65 por ciento. Los préstamos aliviaron la carga financiera de los agricultores, al disminuir el endeudamiento de éstos hacia los prestamistas tradicionales, mucho más oneroso.

Banque Nationale de Développement Agricole de Côte d'Ivoire, *Prêts de Soudure*, AID Spring Review of Small Farmer Credits, Vol. VI, 1972/73, p. 51.

grupos o individuos que pueden presentar mayores muestras de necesidad o debilidad de ingresos que los beneficiarios destinatarios del programa. Seguramente el programa intensivo es más eficaz en el caso de los sectores situados claramente por debajo de la línea de pobreza y, en el supuesto del crédito de vivienda, un proyecto habitacional les proporcionaría una casa mejor que la que se puede conseguir en el mercado, si cada prestatario actuara por su cuenta.

Obviamente existen tantas combinaciones o grados de mezcla de estrategias como se quiera, pero la mayor eficacia de las transferencias financieras en favor de los pobres se logran en el caso de proyectos que implican una estrategia intensiva; la pobreza es un estado del que el individuo no emerge fácilmente, entre otras cosas porque no es un fenómeno meramente económico; para superarla hace falta aplicar soluciones más potentes que el incremento temporario de la capacidad de compra.

Como el propósito de este trabajo es enfocar al mercado de capitales en su relación con las situaciones de pobreza, el análisis de los programas intensivos escapan al tema principal; por lo que para examinar los instrumentos financieros en un papel protagónico dentro de los programas de ayuda, necesariamente se circunscribirá al análisis de las estrategias de tipo extensivas. Y por otra parte, como las acciones de tipo extensiva son de poca relevancia para los grupos de pobres urbanos, dentro de la aplicación de las políticas extensivas de crédito es conveniente limitarse a las políticas de financiamiento de la producción agraria.

B. LINEAMIENTOS DE UNA POLITICA DE CREDITO EXTENSIVO PARA ASISTIR A LOS GRUPOS POBRES DEL SECTOR RURAL

La fuerte migración hacia los núcleos urbanos registrada en los últimos cuarenta años, no impide que buena parte de los pobres de América Latina vivan aún en el ámbito rural, con ingresos dependientes del trabajo de sus propias fincas. Aun en regiones con ingresos promedio elevados, baja densidad de población y abundante tierra, como es la región del Río de la Plata, el número de pobres rurales es importante. En Argentina las explotaciones subfamiliares constituyen, según el censo de 1969, el 43 por ciento de las empresas agropecuarias de todo el país. Lo que representa aproximadamente 180.000 explotaciones minifundiarias que hoy, prácticamente, se encuentran desatendidas por el sistema bancario; pero, si ellos recibieran créditos en la misma proporción que el resto del sector agropecuario se les debería canalizar recursos por unos 100 millones de dólares anuales. Por su parte en el Uruguay las unidades subfamiliares alcanzan a un 40 por ciento del total y generan entre un 8 y un 15 por ciento del valor de producción del sector.

Estas cifras indican la magnitud que debería tener una acción de asistencia si se propusiera mejorar los ingresos de los pequeños productores rurales en los dos países con menores problemas campesinos del continente. La acción de asistencia puede avanzar intensivamente en forma de programas integrales para áreas o grupos definidos, pero para lograr algunos resultados inmediatos, también puede procederse en forma extensiva, trabajando sobre algunas líneas de crédito, apoyadas con algunas medidas colaterales que sirvan para asegurar el aprovechamiento efectivo de los préstamos. Esos programas extensivos, para lograr un impacto mínimo, de modo de elevar en forma autosostenida el ingreso de los productores rurales situados por debajo de la línea de pobreza, requieren contemplar por lo menos los cuatro puntos siguientes:

1. Selección del grupo destinatario del crédito

Es importante comprender que la acción del crédito sólo puede alcanzar un cierto grado de efectividad en una capa muy reducida del estrato de población rural en situación de pobreza. Por su acción como impulso inicial, el crédito es eficaz en la ayuda de los que están emergiendo. Los sectores más sumergidos no pueden ser prestatarios (pero sí pueden recibir fondos por otros conceptos) porque con condiciones de vida tan precarias, todo aumento de producción es todavía insuficiente para satisfacer las necesidades mínimas, por lo tanto, le resulta imposible acumular un excedente que le permita restituir el préstamo. Es necesario tomar conciencia que la única forma posible de ayuda a los grupos de mayor pobreza es a través de las transferencias gratuitas, aunque se las haga figurar con la obligación de restituir lo recibido en algún plazo más o menos largo. La correcta definición de la forma de ayuda no obedece a razones puramente metodológicas, sino que es necesaria para evitar confusiones en la evaluación de los resultados del instrumento que se está usando. Debe tenerse, constantemente, presente que cuando se habla de crédito se está tratando de operar en condiciones aproximadas a las de mercado, buscando también promover al agricultor para que, en algún momento, actúe por sí solo dentro de la economía de mercado. A diferencia de las transferencias gratuitas, con el crédito se intenta que los préstamos sirvan de impulso inicial para un movimiento de promoción económica y social autosostenida. En la práctica eso significa asignar los recursos iniciales como fondo rotativo, de manera que con un porcentaje adecuado de repagos se pueda mantener vigente la ayuda durante un período suficientemente dilatado como para que los beneficiarios superen su situación de pobreza y se incorporen a los mecanismos normales de la actividad económica del país.

Tal objetivo es inalcanzable cuando los prestatarios no están en condiciones de reintegrar en los préstamos, por lo que una falla de diseño de este tipo desemboca necesariamente en la pérdida de los fondos del préstamo antes de que aparezcan los efectos esperados.

Un programa de crédito extensivo dará los frutos esperados sólo si su grupo de referencia son los agricultores que encontrándose en situación de pobreza poseen una finca con dimensiones suficientes como para absorber los mayores insumos, la nueva tecnología y las inversiones financiadas por el préstamo. Solamente los grupos en estas condiciones tendrán un aumento de producción equivalente, por lo menos, a la deuda contraída. En cambio, quienes tienen medios muy precarios o un mercado desfavorable para sus productos, el aumento de producción que pueda atribuirse al préstamo sólo alcanzará para nutrir temporariamente algo mejor a la familia; pero sin resultado ulterior.

Cabe reconocer que en la práctica es muy difícil caracterizar operativamente al beneficiario deseado, apareciendo con frecuencia, durante la ejecución del programa, desvíos en el acuerdo de créditos hacia los grupos de mayores ingresos. Esto es tolerable si se mantiene dentro de un cierto margen, pues un afán perfeccionista llevaría a caer en reglamentaciones engorrosas.

2. Asistencia técnica

Aun con los programas extensivos siempre debe existir alguna forma de asistencia técnica asociada al crédito. Sin caer en el extremo de contar con extensionistas interviniendo en cada acuerdo, al menos las guías para los agentes financieros y las reglamenta-

ciones de la operación deben dar una clara orientación sobre el destino del préstamo.

El dinero es sólo uno de los componentes del programa del crédito. Para cumplir con los objetivos de ayuda los fondos deben ser empleados en alguno de estos tres propósitos: adquisición de insumos para ser utilizados con la tecnología tradicional; introducción de una nueva tecnología; y, mejoras en la comercialización. En el primer caso se busca principalmente romper el círculo de miseria que oprime al productor para que éste llegue a utilizar al máximo su potencial productivo; la forma más frecuente de hacerlo consiste en darle fondos para atender sus necesidades de subsistencia hasta el momento de vender la nueva cosecha. Con esta acción se consigue que el campesino utilice la semilla en cantidad y calidad adecuada. En otros casos, el dinero del préstamo reforzará su capacidad de negociación de insumos, favoreciendo su empleo en cantidades adecuadas, pues en reiteradas ocasiones el uso de buena semilla, fertilizantes o plaguicidas, resultará antieconómico a los precios fijados por el comerciante que se los fía. Cuando no se prevea innovación tecnológica, la asistencia técnica estará expresada en forma de una adecuada reglamentación del empleo de los fondos, pero asegurando al mismo tiempo la seguridad del abastecimiento de los elementos que debe utilizar. También es sencilla la acción que acompaña al préstamo cuando éste se destina a la subsistencia del productor, pues en este caso se trataría sólo de vigilar que la mayor capacidad de compra generada por el crédito no provoque carestía o desabastecimientos locales.

Si se pretende favorecer la introducción de nuevas tecnologías o el mejoramiento de los mercados de productos agrícolas, habrá que emplear alguna forma de asistencia técnica más directa, sin necesidad por ello de montar programas intensivos de ayuda. La asistencia técnica puede consistir en la participación de organizaciones intermedias, básicamente cooperativas o sindicatos de agricultores, que orienten sobre el empleo de las técnicas que se quiere introducir. Las agrupaciones campesinas son también los elementos necesarios para mejorar las condiciones de comercialización. Los agricultores aislados carecen de poder de negociación suficiente como para mejorar sus precios, abrir nuevos mercados o mejorar las técnicas de mercado; esto conduce a admitir que el crédito extensivo destinado a cambiar la forma de producción, o a mejorar las condiciones de mercado de productos agrícolas, sólo sería viable cuando existan instituciones intermedias que den a los agricultores, mediante su agrupamiento, una escala adecuada como oferentes de productos o demandantes de insumos. Seguramente la única excepción a esta regla serán los créditos que financian el almacenamiento temporario de la cosecha.

3. Favorecer el agrupamiento de los productos rurales

El crédito extensivo puede ser el instrumento apropiado para cohesionar regionalmente a los campesinos pobres. La ventaja de la agrupación no estaría dada solamente por un aumento en el poder de negociación como se vio más arriba; sino como medio de lograr un mejor aprovechamiento de la asistencia financiera, debido a que la utilización de ésta en proyectos comunitarios contrarresta buena parte de las débiles estructuras de la pequeña propiedad rural. Los productores atomizados se encuentran siempre en situación de franca ineficiencia debido a la falta de escala de sus explotaciones frente a las tecnologías modernas.

El agrupamiento de campesinos tiene, además, la ventaja de ampliar la responsabi-

lidad financiera de los prestatarios, mediante el otorgamiento de garantías recíprocas de quienes participan en el mismo proyecto. Esta forma ha demostrado ser decididamente eficaz para mejorar la puntual recuperación de los créditos.

4. Arbitrar medios para absorber costos de administración y mora

Los costos administrativos de los bancos agrícolas o de los programas de crédito campesino se sitúan en el orden del 10 por ciento,² notablemente más alto que el de las operaciones urbanas con empresas medianas y grandes. Anteriormente se vio que ese mayor costo deriva del reducido volumen de las transacciones, la dispersión geográfica, el menor desarrollo de la infraestructura de comunicaciones y la necesidad de mayores gestiones para realizar los cobros.

A estos costos, que se deben sumar al del dinero, se agrega el costo derivado del riesgo de falta de pago. Buena parte de los programas de crédito campesino fracasaron por la incidencia de elevados porcentajes de créditos morosos e incobrables. Los atrasos en los cobros repercuten en la capacidad de dar nuevos préstamos y los créditos incobrables provocan la paulatina reducción del fondo consagrado al programa de asistencia, pero por encima de esos perjuicios, la generalización de la falta de pago provoca una sensación de injusticia entre quienes cumplen sus obligaciones, la que a poco se transforma en un sentimiento colectivo de que la asistencia crediticia es un subsidio sin obligación de reembolso. La tolerancia de estas actitudes finalmente desemboca en el cierre de la fuente de ayuda al campesino, con el agregado de premiar a los productores con menos escrúpulos.

Existen pocas referencias cuantitativas sobre mora y falta de pago, las únicas fuentes que hacen referencia al tema son los estudios del Banco Mundial, BID, y ocasionalmente las memorias de algún banco agrícola.³ De todas maneras, cabe esperar que aun con la buena administración, las pérdidas por incobrables son suficientemente altas como para gravitar en los costos en forma notable, lo que obliga en todos los casos a prever la forma de atenderlos con recursos específicos, pues las pérdidas por créditos irrecuperables, en principio, no son trasladables a los prestatarios, por la limitada rentabilidad derivada del uso de los fondos prestados.

C. CONCLUSIONES SOBRE EL USO DEL CREDITO EN PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL

Las operaciones financieras utilizadas como instrumento de ayuda a los sectores de menores ingresos de la sociedad, sólo en apariencia son transacciones del mercado de capitales, aunque toman alguna de las formas de las operaciones propias de ese mercado, pero ni sus condiciones, ni el precio se determinan por el juego de la oferta y demanda. Por su conformación, estructura de costos y especialización, la parte institucional del

²World Bank, *Bank Policy on Agricultural Credit*, 1974, pp. 5-6; Gordon Donald, *Credit for Small Farmers in Developing Countries*, Westview Press, 1976, p. 116.

³World Bank, *op. cit.*, World Bank, *Operations Evaluation Report: Agricultural Credit Programs*, nov. 1976.

AID Spring Review on Small Farms Credit (1973).

BID, *Evaluación de programas globales de créditos agrícolas en seis países latinoamericanos*, Documento sobre Desarrollo Agrícola, N.º 1, Washington D.C., agosto de 1971.

mercado financiero carece de vocación para operar con sectores de la sociedad con limitada capacidad de ahorro. Esto significa que los programas fuertemente apoyados en la acción crediticia se agotarán al mismo tiempo que sus fondos, excepto si el impulso inicial hubiera alcanzado a elevar al grupo por encima de la línea de pobreza; de no ser así, el mercado no va a suministrar recursos ulteriores para continuar el apoyo del sector que no alcanzó a emerger.

Conviene en este sentido recordar que, como instrumentos de ayuda, los préstamos constituyen en esencia una forma de transferencia de recursos hacia los grupos que se quiere atender. En un programa de asistencia, la comunidad —a través del Estado o de entidades privadas— utiliza el crédito, por un lado, como medio de poner al alcance de los pobres fondos para incrementar su capital y, por el otro, para educar al prestatario en los hábitos y prácticas del mercado financiero, esto último como manera de integrarlos al resto de la sociedad. Pero esa acción implica un servicio con un costo habitualmente elevado que no puede ser atendido por los beneficiarios, de ahí que el programa deba contar con recursos en magnitud suficientes para satisfacerlos. Si no existe tal previsión, las consecuencias serán que los créditos no llegarán a los destinatarios originales y si eventualmente lo hicieran, de todos modos, los gastos administrativos y quebrantos por préstamos irrecuperables terminarán erosionando los recursos puestos a disposición del programa.

También es necesario tener en cuenta que cuanto más pobres sean los grupos que se pretenda alcanzar, tanto mayores serán los costos propios del programa y más inciertos los resultados. Conviene entonces diseñar sistemas de ayuda basados principalmente en la acción crediticia, cuando se pretenda atender los grupos más próximos a emerger sobre la línea de pobreza; los que, por otra parte, son los únicos que eventualmente pueden ser atendidos por los programas extensivos de crédito. Los sectores más sumergidos requieren programas intensivos.

Los programas extensivos de crédito lograrán mejorar el ingreso de los pobres en la medida en que este ingreso dependa de su dotación de capital. Pero el aumento del capital privado de una persona, mediante el empleo de subsidios, puede levantar ciertas resistencias por la injusticia que necesariamente conlleva, puesto que a causa de lo limitado de los recursos de asistencia no se podrá atender a todas las personas con el mismo o mayor grado de pobreza; en esas condiciones un medio eficaz para evitar las objeciones es destinar los préstamos al mejoramiento del capital humano, dando más énfasis en la asistencia crediticia a este último, en la forma de créditos de educación, asistencia técnica, entrenamiento, organización de la comercialización, etc.

BIBLIOGRAFIA

1. Adams, Dale W., "Agriculture credit in Latin America: A critical review of external funding policy", *American Journal of Agriculture Economics*, Vol. LIII, May 1971.
2. BIRF, *Operations Evaluation Report: Agricultural Credit Programs*, Report No. 1357, 1976.
3. Bottomley, A., *The Cost of Administering Private Loans in Underdeveloped Rural Areas*, Oxford Economic Papers, Vol. 15, No. 2, July 1963.
4. Gayoso, Antonio, *A Typology of Small Farmer Credit Programs*, AID.

5. Goldsmith, Raymond, *Financial Structure and Economic Development*, Yale University Press, 1969.
6. Gotsch, C., "Technical change and the distribution of income in rural areas", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 54, No. 2, mayo de 1972.
7. McKinnon, Roland, *Money and Capital in Economic Development*, The Brooking Institution, 1973.
8. Nesbit, C., "The relationship between institutional and informal credit markets in rural Chile", *Land Economies*, Vol. 45, No. 2, May 1969.
9. Schultz, T. M., *Transforming Traditional Agriculture*, Yale University Press, 1964.
10. Tokman, Víctor, *Empleo y distribución del ingreso en América Latina. ¿Avance o retroceso?*, PREALC, Trabajo ocasional No. 24, enero de 1979.
11. Wolf, E., "Kinship, friendship, and patron-client relations", en M. Banton (ed.), *The Social Anthropology of Complex Societies*, Tavestoch Publications, London, 1966.

Pobreza y funcionamiento del mercado de trabajo

Sebastián Piñera
Joseph Ramos*

Una política de empleo es un componente esencial de cualquier estrategia destinada a superar la pobreza. Este trabajo se refiere sólo a una parte de tal política de empleo: la del funcionamiento del mercado de trabajo como tal. O sea, no se referirá directamente a los determinantes de la demanda por trabajo (el ritmo de crecimiento, el nivel de inversión y su composición sectorial, la composición sectorial del producto, las opciones tecnológicas), ni a las determinantes de la oferta (el crecimiento demográfico, educacional, las tasas de participación en la fuerza de trabajo). El análisis del funcionamiento del mercado de trabajo se centrará en el estudio de los elementos que condicionan la *interacción* entre esta demanda y oferta de trabajo.

Conviene aclarar de inmediato que en casi todos los países de América Latina el condicionamiento básico del mercado de trabajo se debe a un hecho estructural: para la tecnología existente, existe una escasez de capital en relación a la gran cantidad de mano de obra que necesita trabajar. Los bajos salarios y altos niveles de desempleo y subempleo existentes se deben primordialmente a este hecho fundamental, y no a un inadecuado funcionamiento del mercado de trabajo.

Es cierto que la escasez de capital respecto a mano de obra es agravada por el hecho que el poco capital disponible se encuentra concentrado en una fracción de la fuerza laboral, lo cual obliga al grueso de la mano de obra a trabajar con el poco capital restante a niveles bajísimos de productividad. Sin embargo, como se argumentará más adelante, es posible que el uso inadecuado del escaso capital disponible se deba, no tanto, a políticas gubernamentales erradas o a impedimentos institucionales en el mercado laboral (como por ejemplo la falta de sindicatos en algunos casos, o los excesos sindicales en otros) sino que más bien se deba al mal funcionamiento de los mercados de factores complementarios al trabajo (capital, tierra y tecnología). Se concluirá que si bien pueden mejorarse algunos aspectos del funcionamiento del mercado de trabajo, las líneas centrales de acción necesitan alterar el funcionamiento de los mercados de factores complementarios para así hacer más homogéneo (dentro de las diferencias tecnológicas) el uso de factores entre regiones, sectores y empresas.

*Joseph Ramos es funcionario del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

I. ¿MERCADO O MERCADOS DE TRABAJO? EL PROBLEMA DE LA SEGMENTACION

Un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo significa: i) que se pague el mismo salario a trabajadores del mismo oficio con iguales niveles de calificación, en todas las actividades de la economía,¹; y, ii) que las diferencias salariales entre distintos niveles de calificación correspondan a diferencias en los costos de adquisición de los distintos niveles de calificación y que no varíen según la actividad en que se ejerza el oficio. De ser así, no se observaría, por ejemplo, un pago distinto para electricistas de la misma calificación trabajando en una refinería grande, en una fábrica o en un taller. Tampoco se observarían pagos distintos para obreros no calificados en zonas urbanas y rurales.

De existir un mercado de trabajo eficiente, competitivo e integrado, un aumento en la demanda de trabajo en la ciudad también elevaría los salarios en el campo: un aumento en la demanda de personal calificado elevaría los salarios de los no calificados y no sólo de los calificados. En ese caso, se podría confiar en un rápido efecto goteo (“trickle down” effect), pues un mercado de trabajo eficiente e integrado implica una gran y rápida movilidad laboral entre oficios, actividades y niveles de calificación. Basta enumerar algunas de las características de un mercado de trabajo eficiente, competitivo e integrado para detectar innumerables imperfecciones en los mercados de trabajo de América Latina. Los salarios varían en forma importante según la región (sea rural o urbana), según actividad y según tamaño de la empresa, para niveles similares de calificación. Las diferencias de salarios para distintos niveles de calificación distan de corresponder a los costos de adquisición de tal calificación,² lo cual implica un ajuste lento de los niveles de calificación a las necesidades reales de la economía. A continuación se detallarán algunas de las principales imperfecciones en el funcionamiento del mercado de trabajo y se examinará su influencia en la pobreza.

A. LA SEGMENTACION INTERNACIONAL: BARRERAS A LA MIGRACION

I. La falla y su causa

Por cierto que la imperfección más importante en el funcionamiento del mercado de trabajo en América Latina es tan obvia que pasa casi inadvertida. Estas son las barreras contra la inmigración que existen en los países desarrollados. En la práctica no hay un mercado internacional de trabajo (salvo, en parte, para profesionales de alto nivel, lo que se ha denominado el “brain drain”, que no afecta sino indirectamente a la pobreza, por eso no se analizará).

Si bien no es posible corregir este problema sin la participación de los países desarrollados —motivo por el cual se ha descuidado— conviene analizar esta segmentación, pues es típica y se da en forma bastante clara. De ahí que el análisis de este prototipo sea importante.

Cabe notar que, en teoría, las barreras a la libre movilidad laboral internacional podrían ser totalmente compensadas por una perfecta movilidad de los demás factores

¹Una excepción a esta norma la constituiría la existencia de los llamados “diferenciales igualizadores” generados por diferencias en las condiciones de trabajo o costos de vida.

²No se refiere tanto a la educación formal como a la calificación que se adquiere en el trabajo o en cursos de capacitación y adiestramiento.

(capital, tecnología, etc.). Sin embargo, en la práctica, la movilidad internacional del capital y la tecnología es sumamente imperfecta, lo que se refleja en el hecho que el capital y la tecnología que se presta o transfiere internacionalmente hacia el Tercer Mundo sea una parte ínfima del total de capital y tecnología existentes.³ Si bien esta inmovilidad no se debe a barreras artificiales sino a factores estructurales (como por ejemplo la falta de conocimiento de posibilidades en el exterior, preferencia por la inversión interna, límites arbitrarios y poco científicos a los niveles de endeudamiento externo, temor de expropiación o de restricciones en cuanto a la tasa cambiaria) de todos modos la movilidad es escasa, motivo por el cual la imperfección del mercado laboral no es corregida por una movilidad en el mercado de capital o de tecnología.⁴

Finalmente, se observará que los efectos de la inmovilidad internacional de la mano de obra no recaen de la misma forma en los distintos grupos sociales de los países desarrollados y en desarrollo. Esto se debe al hecho que hay, relativamente, más movilidad internacional de capital y tecnología que de mano de obra. Es probable que una disminución en la producción mundial, suscitada por estas inamovibilidades, sería absorbida no tanto por los países desarrollados, sino más bien por los países en desarrollo y, en especial, por los trabajadores poco calificados de estos últimos países, en beneficio de los trabajadores de los países desarrollados y de los capitalistas de los países en desarrollo.⁵

2. La importancia de la segmentación internacional

Probablemente no existe medida alguna destinada a mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo que tenga efectos más impactantes, —tanto inmediatos como de largo alcance sobre la pobreza— que la medida tendiente a levantar las barreras a la migración de los países desarrollados del centro. Como los diferenciales salariales entre países desarrollados y en desarrollo son del orden de 5 ó 10 a 1, el efecto sobre los salarios locales sería substancial, en especial en lo que a mano de obra de baja o ninguna calificación se refiere. Sin embargo, parece más realista suponer una inmigración de un millón de trabajadores al año, tasa similar a la que migró a Estados Unidos entre los años 1880 y 1920.⁶ Esto significaría ocupar muy provechosamente (a través de la migración) el

³Esta era la situación antes de la crisis del petróleo de 1973, cuando el movimiento de capital hacia el Tercer Mundo era relativamente insignificante.

⁴También en teoría se podría compensar la inmovilidad relativa de factores (capital, tecnología y mano de obra) entre países a través de un comercio internacional libre de bienes finales. Los países con abundancia de mano de obra “exportarían” su fuerza de trabajo por medio de los productos en que se especializan. Esta sustitución es obviamente muy insuficiente, tanto por razones estructurales [gran cantidad de productos no entra al comercio internacional por su naturaleza, como por ejemplo los productos del sector terciario], como por sus altos costos de transporte, o por barreras artificiales al comercio. Si bien el comercio libre apunta en la dirección correcta, de igualar los precios relativos de los factores, éste nunca podrá sustituir en forma significativa la movilidad de los factores mismos, para tender hacia una igualación de los precios absolutos de los factores.

⁵Para una demostración de este punto, véase J. Ramos, “Inmovilidad en el mercado de capital y la distribución de ingreso”, *Cuadernos de Economía*, Universidad Católica de Chile, abril, 1971.

⁶En estos 40 años, Estados Unidos recibió 580 000 migrantes al año con una población de 78 millones. Un ritmo similar, hoy día, con una población de Estados Unidos de 220 millones, implicaría absorber 1.6 millones de inmigrantes al año. Entre 1880-1920, el 80% de éstos tenía más de 15 años y tasas de participación superior a la población nativa, de modo que 1.6 millones de

equivalente a cerca de la mitad del aumento vegetativo anual de la fuerza de trabajo latinoamericana. Esto implicaría que, de existir esta posibilidad de migración, a igual aumento en la demanda de trabajo en América Latina, los salarios de la mano de obra en América Latina crecerían a tasas al menos 50% inferiores a las históricas.

La importancia que tuvo la migración libre (al menos libre de barreras artificiales) para el desarrollo de Europa en el siglo XIX y principios del siglo XX, cuando esta migración alcanzó ritmos del orden de un tercio del crecimiento vegetativo anual de la población, nos da una idea más concreta del impacto e importancia que podría tener un levantamiento de las barreras a la migración, para el desarrollo de América Latina y la solución de sus problemas ocupacionales y de pobreza extrema.

No obstante, es poco realista cifrar demasiadas esperanzas en esta política, porque su aplicación depende completamente de la voluntad de los países receptores. Sin embargo, no ha de ser totalmente desestimada —como ha sucedido hasta ahora— pues esta situación se da también en otras políticas, tales como la eliminación o reducción de las restricciones arancelarias impuestas por los países desarrollados o el incremento de la ayuda financiera externa proveniente de esos países.⁷ Por lo demás, hay países del continente (México y las islas caribeñas, posiblemente) para los cuales esta política es claramente relevante y podría resultar más fácil llegar a acuerdos al respecto.

B. LA SEGMENTACION RURAL-URBANA

1. Teorías causales

Es obvio que no hay un mercado de trabajo internacional, como tampoco hay un solo mercado del trabajo nacional. La prueba más patente la constituyen los enormes diferenciales de ingresos entre la mano de obra en zonas rurales y urbanas, que caracterizan a la mayoría de los países de América Latina. Los estudios empíricos muestran una fuerte diferencia de salarios entre la mano de obra rural y el trabajo no calificado urbano (del orden de dos a uno) superior a cualquier diferencia razonable en costo de vida o tasas de desempleo.⁸

inmigrantes anuales fácilmente implicarían 1 millón de trabajadores nuevos inmigrantes. A esta cantidad habría que descontar, por cierto, los migrantes provenientes de otras partes. Esto se compensa, sin embargo, ya que no hemos incluido la migración a Europa que, hoy día, sería área receptora. Para los datos sobre migración a Estados Unidos y desde Europa, véase S. Kuznets: "The contribution of immigration to the growth of the labor force" y R. Easterlin: "Influences in European overseas emigration before World War I", ambos artículos reproducidos en R. Fogel y S. Engermann (eds.), *The Reinterpretation of American Economic History*, Harper and Row, New York, 1971.

⁷Igual que en el caso de la protección arancelaria y ayuda externa. En este campo tienen cabida todo tipo de acciones, desde la concientización y la sensibilización de los países desarrollados respecto al contenido antiético y antisocial de su política migratoria, hasta la presión del Tercer Mundo sobre este punto como condición de ventas de recursos naturales. No hay que hacerse ilusiones, por cierto, pues ha de anticiparse un progreso muy lento. Sin embargo, llama la atención que nadie, ni siquiera los más afectados, o sea, los países del Tercer Mundo, ha tratado este punto, aunque sólo fuera para cuestionarlo éticamente.

⁸Véase, por ejemplo, PREALC, *Asalariados de bajos ingresos y salarios mínimos en América Latina*, PREALC, Santiago, 1979; Gregory, P. *The Impact of Institutional Factors on Urban Labor Markets*, BIRE, Washington, 1975; Bacha, E. *Economic Growth Rural and Urban Wages: The Case of Brazil*, 1979; Erikson, J. R. *Wage Structure in Economic Development in Latin American*

De existir un mercado de trabajo perfecto e integrado a nivel nacional, no habría tal diferencia, pues los salarios se igualarían para niveles de calificación similares, independientemente de la ubicación geográfica o zona del trabajador.⁹ Hay diversas hipótesis respecto a las causas de esta segmentación y, por ende, respecto a las políticas y acciones necesarias para su resolución. Estas hipótesis pueden agruparse en dos grandes grupos: las que consideran que ha habido un exceso de migración y las que consideran que ésta ha sido insuficiente.

a) Exceso de migración: La ciudad “sirena” (o el modelo africano)

En el primer caso se argumenta que los salarios en ciertos sectores urbanos son artificialmente altos debido a una combinación de políticas de reajustes legales y salarios mínimos exagerados, presiones sindicales y políticas salariales infladas para el sector público (esto último no es pertinente, hoy en día, en América Latina). Estos salarios urbanos artificialmente altos atraen migrantes a la ciudad.¹⁰ Pese a que no todos encuentran empleo, migran hasta hacer equivalentes los niveles de ingreso esperados (probabilísticamente) en ambas zonas. De tal forma que es el desempleo urbano —y no el salario— el factor que equilibra el mercado de trabajo y regula los flujos de migración. De ser válida esta explicación, las imperfecciones del mercado laboral urbano, generarían un exceso de migración (relacionado con el nivel de desempleo urbano) que reduciría la producción agropecuaria, sin contribuir a elevar la producción urbana. Según este enfoque, las políticas salariales erradas y la acción sindical, estarían interfiriendo con el funcionamiento efectivo del mercado de trabajo, dando lugar a un menor volumen de producción, un exceso de migración y una mayor tasa de desempleo.

Aparte de lo empíricamente cuestionables que son los supuestos que sustentan esta hipótesis —ni los salarios públicos ni los salarios mínimos suelen ser altos en la mayoría de los países de América Latina y los sindicatos son, con contadas excepciones, débiles— el hecho es que la tasa de desempleo urbana necesaria para igualar los ingresos esperados de un trabajador urbano con uno rural, tendría que llegar a niveles considerables (del orden del 50%). Sin embargo, la tasa de desocupación urbana típica es del orden de 10 por ciento, lo que explicaría un diferencial salarial de 1.1 a 1, pero no de 2 a 1.

Una variante de esta hipótesis plantea que en la ciudad hay una tercera alternativa al desempleo abierto o empleo formal y es el trabajo en el sector de fácil entrada, y de salarios flexibles, denominado comúnmente sector informal o desprotegido. En este caso, el exceso de mano de obra puede “ocuparse” en el sector informal, deprimiendo sus salarios, pero sin crear tanto desempleo.¹¹

Countries. A Comparative Analysis, Ph. D. Thesis, Berkeley, University of California, 1976; Piñera, S. “Segmentación en el mercado del trabajo y el retorno social de la educación”, *Cuadernos de Economía*, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1978.

⁹Para no ser tan repetitivo, se entiende que la igualación de salarios incorpora ajustes, diferencias en costo de vida, condiciones de trabajo, distintas tasas de desempleo y valoraciones no pecuniarias positivas o negativas, asociadas al lugar o a la actividad.

¹⁰La exposición clásica de este modelo pertenece a J. Harris y M. Todaro, “Migration, unemployment and development: A two sector analysis”, *American Economic Review*, marzo, 1970.

¹¹Para una exposición más completa de esta hipótesis, ver S. Piñera y M. Selowsky, “El precio social del trabajo y el retorno social de inversiones en educación en mercados laborales segmenta-

Indudablemente esta variante reconoce la existencia de varios mercados de trabajo urbano (sobre este punto se insistirá en páginas posteriores). No obstante, en cuanto al diferencial urbano/rural se refiere, esta variante también presenta debilidades, pues ella implica que se igualen los ingresos esperados rural/urbano, ya no únicamente a través del desempleo urbano, sino que también a través de un mayor subempleo urbano que generaría salarios en el sector informal *inferiores* a los del sector rural. Sin embargo, se observa lo contrario. El nivel salarial del sector informal urbano, lejos de ser inferior al del sector rural, suele ser del orden del 50 por ciento superior a éste.¹² De ahí que ninguna de las dos variantes parece explicar *empíricamente* los diferenciales salariales observados en América Latina.

b) Insuficiente migración: atraso agrícola (o el modelo latinoamericano)

Es sintomático que el anterior modelo se formuló en África, en el contexto de una baja relación hombre-tierra en la agricultura, con nuevos gobiernos recientemente independientes y con políticas salariales elevadas para el sector público. Es sintomático también el hecho que los modelos que siguen fueron ideados en contextos de alta densidad de población rural, atraso tecnológico rural y como justificaciones de políticas activas de industrialización.

En su esencia, estos modelos argumentan¹³ que hay exceso de trabajadores en el sector rural. El cultivo de predios familiares establece un precio de reserva de la mano de obra igual al producto medio de ésta en el predio, el cual es necesariamente superior al producto marginal de la mano de obra agrícola (que debido a la alta densidad poblacional es muy baja o nula). De ahí que el salario urbano sea muy superior al producto marginal rural, pues en el sector urbano se debe pagar el precio de reserva de la mano de obra. Esto implica que el salario urbano es innecesariamente alto, que un exceso de personas es retenido por la agricultura, debido a su precio de reserva, y que el flujo migratorio hacia la ciudad y la industria es insuficiente. De ahí la justificación de una política activa de industrialización para compensar esta falla en el mercado de trabajo.

Cabe anotar que, en este caso, la falla en el funcionamiento del mercado laboral no se debe a ninguna política gubernamental o presión organizacional, sino que es la consecuencia de una característica estructural de la producción rural (que consiste en que el producto medio de la mano de obra familiar pase a ser el precio de reserva y no el producto marginal de la mano de obra). Mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo requeriría de una política gubernamental deliberada para compensar esta falla estructural (si fuera acertado el modelo).

Otra variante de esta versión, que también concluye que hay exceso de personas en

dos", *Cuadernos de Economía*, Universidad Católica de Chile, Santiago, diciembre, 1976. También en *Quarterly Journal of Economics*, agosto, 1978.

¹²Por cierto que habría que tomar en cuenta factores no monetarios para hacer la comparación más justa. No conocemos estudios que lo hagan. Sin embargo, a primera vista pareciera que el acceso a la educación y centros de salud en la ciudad compensarían los agrados de la vida rural. En todo caso, los estudios casi invariablemente muestran que el migrante urbano en América Latina casi invariablemente considera haber mejorado su nivel de vida y no se arrepiente de su movida.

¹³La exposición clásica de esta posición es de Lewis, W. A. "Economic development with unlimited supplies of labor", *Manchester School of Economics and Social Studies*, mayo 1954.

el sector rural e insuficiente migración, plantea que la movilidad de la mano de obra es lenta, estando lejos de ser instantánea. Si ésta fuese la esencia del problema, se podría corregir mediante un flujo de capital desde el sector urbano hacia el sector rural (donde la productividad marginal del capital debería ser más alta). Sin embargo, si el progreso tecnológico es importante —como lo ha sido en América Latina en el período de postguerra— y si éste se ha difundido más rápidamente en la industria y las ciudades que en el campo, este progreso tecnológico elevará el producto marginal del capital en la ciudad a ritmos mayores que en el campo, atenuando el anterior flujo de capital hacia el campo, o incrementando el exceso de fuerza de trabajo en el campo (dados sus recursos y grado de difusión tecnológica) y generando un flujo insuficiente de migración. En consecuencia, debido a la lenta e incompleta movilidad de recursos entre las zonas rurales y urbanas, éstas se asemejan a dos países distintos. De ahí que el nivel salarial en cada una de ellas está, en gran parte, determinado por la escasez o abundancia relativa de los factores existentes en ambas zonas y no tanto por la dotación de factores existentes en la otra zona. En términos más precisos, esto significa que la oferta de trabajo es relativamente inelástica en ambas zonas, de modo que aumentos en la demanda de trabajo en zonas urbanas, se reflejan en forma importante en aumentos de los salarios urbanos y no sólo en aumentos en la migración. De ahí que los salarios urbanos sean el doble que los rurales —aun para niveles de calificación similar— pues la mano de obra urbana trabaja con una cantidad de factores complementarios a ella (capital, capacidad empresarial, tecnología) muy superior a la mano de obra rural. De ser acertado este último modelo, corregir el diferencial salarial rural urbano requeriría, por una parte, canalizar más tecnología, capital y capacidad empresarial desde la ciudad hacia el campo y, por otra parte, promover activamente una aceleración en la migración hacia la ciudad.

Sea cual fuere el modelo relevante, estos últimos coinciden en que hay un exceso de mano de obra en el campo y un flujo insuficiente de migración.

2. La importancia de la segmentación rural-urbana

Un estudio realizado en el contexto de esta última perspectiva, estima que se podría reasignar con provecho un 30 por ciento de la fuerza de trabajo rural¹⁴ (igual a 12 por ciento de la fuerza de trabajo nacional).¹⁵ Este 12 por ciento suele tener una productividad muy baja (alrededor de un tercio del nivel medio del país) o sea, produce cuatro por ciento del PIB. Elevar esta productividad en 50 por ciento (a niveles semejantes al resto del sector agrícola) aumentaría el producto nacional en un dos por ciento. A primera vista esta cifra parece modesta; sin embargo, también implica elevar en 50 por ciento los ingresos del 12 por ciento de la fuerza de trabajo más pobre. Si la pobreza crítica se extiende a 20 por ciento de la población y los recursos necesarios para superarla son del orden de cinco a siete por ciento del PIB, con esta estrategia se estaría corrigiendo al menos un tercio del problema. Por lo tanto dista mucho de ser trivial. Es probable que la dificultad resida en su ejecución.

¹⁴Esto no significa necesariamente que 30% de la fuerza de trabajo rural tiene una productividad marginal igual a cero; sino simplemente que, al ser reasignados a otros sectores, tendrían en su nuevo sector una productividad marginal superior a la que tenían en el sector rural.

¹⁵Véase A. Berry y R. Sabot, "Labour market performance in developing countries: A survey", *World Development*, noviembre-diciembre, 1978.

C. LA SEGMENTACION FORMAL-INFORMAL

1. La falla y sus causas

El mercado de trabajo urbano tampoco es un mercado plenamente integrado y uniforme. Por el contrario, este mercado también muestra claros signos de segmentación, la cual ha sido descrita bajo distintas formas: formal-informal; tradicional-moderno; marginal-no marginal; protegido-no protegido. Todas estas formulaciones apuntan al hecho que, en forma sistemática, se observan distintos salarios para niveles de calificación en apariencia similares, según el estrato en que se encuentra la empresa en la cual se desempeña el trabajador. Esto puede dar origen a diferencias salariales del orden del 50 por ciento entre empresas de distintos tamaños, aun después de controlar por edad, sexo y educación.¹⁶ Los buenos trabajos —los del sector formal, moderno o protegido— suelen corresponder a empresas grandes, a menudo transnacionales, con tecnologías intensivas en capital, frecuentemente operando en mercados oligopólicos. En estas empresas la mano de obra normalmente está organizada en sindicatos y está protegida por la legislación laboral. Los trabajos mal pagados —o los del sector informal, tradicional o desprotegido— suelen corresponder a empresas pequeñas o a trabajadores por cuenta propia, en actividades competitivas, de fácil entrada, con tecnologías simples e intensivas en mano de obra. En estas empresas el grado de organización sindical y el cumplimiento de la legislación laboral tienden a ser mínimo o nulo.

En el sector formal la demanda de mano de obra es poco elástica al salario, pues es determinada, más bien, por la tecnología y el nivel de producción, en cambio, en el sector informal la demanda de mano de obra es muy sensible al salario. En consecuencia, el sector informal cumple una función de esponja, pues absorbe —como alternativa al desempleo abierto— la mayoría de la mano de obra que no logra ocuparse en el sector formal, de manera que se puede decir que la oferta creciente de trabajo crea su propia demanda, repartiendo el ingreso disponible entre la fuerza de trabajo disponible; o sea, es un bolsón de subempleo. Mientras que las oscilaciones en la demanda de trabajo en el sector formal dan lugar, principalmente, a variaciones en la cantidad ocupada antes que a variaciones en el salario; las variaciones en la demanda de trabajo en el sector informal dan lugar a fuertes variaciones en el ingreso por trabajador, más bien, que a cambios en la cantidad ocupada. En consecuencia, el empleo en el sector formal suele implicar una plena y provechosa utilización de la mano de obra ocupada; en cambio, el empleo en el sector informal no es garantía de una utilización plenamente productiva de la mano de obra. Esto significa que mientras más alta la proporción de la fuerza de trabajo urbana “ocupada” en el sector informal, menos indicativa será la tasa de desocupación abierta de la verdadera situación ocupacional del país.

Cabría preguntarse: ¿por qué las empresas del sector formal, moderno o protegido, pagan más que el precio de oferta de la mano de obra? ¿Qué explica que pese a que estarían dispuestos a trabajar por menos que el salario vigente en el sector formal, los trabajadores del sector informal no logran emplearse en el sector formal? Los factores que explican esta segmentación del mercado de trabajo urbano en un sector formal y otro informal pueden agruparse en dos grandes categorías no incompatibles entre sí:

¹⁶Al respecto véase Altimir, O. y Piñera, S. *Análisis de descomposición de las desigualdades de ingresos primarios en países de América Latina*, CEPAL/Banco Mundial, 1978.

a) Factores institucionales

Tomando en cuenta sus características, las empresas del sector formal son más fáciles de controlar por la acción gubernamental. Igualmente, estas características facilitan la organización sindical. De ahí que sus niveles salariales superiores se deban a una combinación de presión sindical, política salarial gubernamental,¹⁷ política de previsión, políticas de inamovilidad laboral, legislación social, etc. Si bien este argumento es plausible, es necesario subrayar que su importancia cuantitativa depende en gran parte de la fuerza o debilidad del movimiento sindical. Mientras más débil sea éste, mayor será la proporción de los costos que se podrá hacer absorber al trabajador y, por lo tanto, menor será la distorsión salarial resultante y el impacto sobre el empleo de dichas políticas.¹⁸ Considerando que el movimiento sindical en América Latina—salvo casos contados— se destaca más por su debilidad que por su fortaleza (consecuencia de la abundancia estructural de mano de obra que caracteriza a la gran mayoría de países del continente), es difícil imaginarse que este solo hecho pueda explicar una brecha salarial tan grande como la que parece existir entre el sector formal e informal.

b) Factores estructurales

Otra explicación atribuye la segmentación formal-informal a la tecnología del sector formal, a su relativamente alta intensidad de capital y escasas posibilidades de sustitución. De ahí que la demanda de trabajo, en este sector, sea poco sensible al nivel salarial, siendo la tecnología la determinante del número de puestos. Es necesario entonces, analizar los determinantes del nivel salarial. No basta decir—como algunos lo hacen—que la tecnología no sólo determina el número de puestos, sino que también la productividad de estos puestos y que esta productividad determina el nivel salarial. Pues el solo hecho que la empresa tenga una productividad que le permite pagar salarios altos no explica por qué la empresa paga más de lo que le exige el precio de oferta de la mano de obra. En este punto nacen distintas versiones: a) algunos afirman que es esta indeterminación relativa la que permite que el sindicato ejerza una presión salarial o que permite que la empresa se anticipe a tales problemas laborales pagando más que el precio de oferta; b) otros dicen que la empresa—el caso de las multinacionales— fija su salario de entrada según el mercado, pero que mantiene la relación salarial jerárquica de su casa matriz para los demás puestos—con lo cual los salarios de los puestos de mayor calificación en la empresa se distancian de los que siguen en el mercado local; y c) otros anotan que la tecnología más sofisticada de estas empresas exige una mano de obra más

¹⁷Por cierto que muchas veces esta última ha intentado frenar—para fines de una política de estabilización— antes que aumentar los salarios. En cuanto a salarios mínimos urbanos se refiere, éstos suelen estar por debajo del salario de entrada del sector formal. Más aún, se ha alejado del salario medio en la mayoría de los países de América Latina. Véase PREALC *Asalariados de bajos ingresos y salarios mínimos en América Latina*, PREALC, Santiago, 1979.

¹⁸Esto se ha visto en varias oportunidades donde aumentos en la asignación familiar (Chile y Brasil) o de previsión—aunque teóricamente pagados por los empresarios— resultaron ser traspasados casi por completo al trabajador. Ver Ramos, J. *Políticas de remuneraciones en inflaciones persistentes: El caso chileno*, Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile, Santiago, 1970; Gregory, P. "Wage structures in Latin America", *The Journal of Developing Areas*, julio, 1974.

disciplinada, atenta, responsable y permanente, aunque no necesariamente más calificada. El salario más alto que pagaría el sector formal correspondería a una especie de “póliza de seguro” contra la negligencia, el descuido y la alta rotación. Pese a que los trabajadores del sector informal serían capaces de hacer lo mismo, la empresa quiere pagar un porcentaje sobre el mercado para tener a sus trabajadores más contentos, y por eso más permanentes y productivos.

2. El grado de segmentación

Existe una multiplicidad de hipótesis para explicar las diferencias salariales entre el segmento formal e informal. Sea cual sea la explicación o explicaciones más valederas, el hecho es que entre estos segmentos existe una substancial diferencia de salarios. ¿Cuáles son las consecuencias de este diferencial sobre el fenómeno de la pobreza? Tres parecerían ser las consecuencias más serias de esta segmentación:

a) El salario alto del sector formal limita el número de empleos en ese sector, obligando a un mayor número de personas a recurrir a empleo en el sector informal, deprimiendo aún más los salarios en ese sector que ya tenía un exceso de trabajadores.

Sin embargo, es importante notar que en la medida que las posibilidades de sustitución entre capital y trabajo en el sector formal sean bajas —como comúnmente se cree debido al tipo de tecnología que caracteriza a este sector— el mayor salario pagado en el sector formal afectará básicamente la distribución funcional del ingreso dentro de ese sector, tendiendo poco efecto sobre el empleo total en ese sector, y en consecuencia, un menor efecto depresivo sobre los ingresos del sector informal. El resultado conjunto de ambos efectos puede incrementar la suma de remuneraciones pagadas en ambos sectores.

Otra consideración es ¿quién paga ese aumento en el monto total de remuneraciones? Si las empresas remiten menos utilidades al exterior, entonces no hay pérdida alguna para los trabajadores nacionales. Si las empresas son nacionales y lo reducen de sus utilidades, puede haber un efecto negativo en el empleo, en la medida que esto reduzca el ritmo de inversión y, por ende, la expansión del empleo.

También las mayores remuneraciones del sector formal puede traspasarse al consumidor. Aquí los trabajadores del sector informal pagan doblemente —1) con menores salarios y 2) con mayores precios para sus productos.

b) Los altos salarios del sector formal inducirían a muchos —que se consideran de la calificación debida— a dedicar más tiempo para buscar trabajo bien pagado en el sector formal, antes que aceptar trabajos en el sector informal. Nótese que las personas que optan por este tipo de desempleo (desempleo por búsqueda de mejores oportunidades de trabajo), con seguridad no provienen de las familias más pobres. Los de familias pobres no podrán darse este lujo, sino que necesariamente deberán aceptar empleos en el ya abultado sector informal. Debido a su menor capacidad económica para poder financiar el periodo de desempleo necesario para buscar empleo en el sector formal, es probable que la proporción de trabajadores reclutados por el sector formal provenientes de familias pobres sea menor que la proporción de trabajadores de familias pobres en el “pool” de trabajadores de igual nivel de calificación disponibles para esos trabajos. De ahí que la segmentación tenderá a reducir la movilidad ocupacional de los pobres y acentuar las diferenciaciones sociales.

c) Debido a los altos salarios, las empresas del sector formal podrán ser selectivas en

sus contrataciones, tomando la gente más calificada que se presente, aun cuando éstos estén sobrecalificados para el tipo de trabajo que deberán desempeñar.¹⁹ Aparte de esa ineficiencia en la asignación de la mano de obra, esto tenderá a elevar artificialmente la rentabilidad de la calificación, estimulando una sobrecalificación de parte de la fuerza de trabajo.²⁰ Igual que en el caso anterior, esto discrimina en contra del trabajador de familia más pobre, pues debido a lo poco desarrollado que es el mercado de capitales, la mayor parte del proceso de educación y capacitación tiene que ser autofinanciado, lo que excluye a los más pobres por la escasez de sus recursos.

Los trabajos empíricos que han intentado estimar el efecto de la eliminación de estas diferencias salariales en mercados laborales segmentados en zonas urbanas concluyen que, si bien el efecto global (para el promedio de la mano de obra) es modesto (mejoras salariales globales de menos de diez por ciento), éste es muy significativo para los trabajadores más pobres del sector informal (alcanzando mejoras salariales de hasta 35 por ciento para algunos de éstos).²¹

Asimismo, como en los dos casos anteriores, no basta la existencia de inamovilidad laboral para tener segmentación en el mercado de trabajo. También debe existir inamovilidad del sector capital o imperfecciones en el mercado de productos (poder oligopólico en el sector formal). De no ser así, el capital se movilizaría desde las empresas del sector formal hacia las empresas del sector informal, y éstas crecerían en desmedro del sector formal. Al parecer, esto no está sucediendo —pese a los mayores salarios que el sector formal debe pagar— lo que implica que el capital también es poco móvil entre empresas, por algún factor estructural. Por ejemplo, la tendencia al autofinanciamiento que implica que cada empresa invierta sus excedentes en ella misma o que el capital no fluya porque la desventaja de un salario más alto es más que compensada por la ventaja de gozar de un poder oligopólico en el mercado de productos. Esto implica una vez más que la superación de la segmentación no debe limitarse sólo a perfeccionar el funcionamiento del mercado de trabajo, sino también debe abarcar la liberalización de los demás mercados de factores y productos.

II. INTERACCIONES ADICIONALES DENTRO DE CADA MERCADO

A. EL MERCADO DE TRABAJO RURAL

El hecho fundamental que deben explicar todos los modelos que intentan describir la operación del mercado de trabajo rural es la coexistencia de exceso de obra en el minifundio con subutilización de tierra en el latifundio (sea dejando tierra ociosa, sea

¹⁹Véase S. Piñera y M. Selowsky, "Unemployment, labour market segmentation, The opportunity cost of labour and the social returns to education", *World Bank Staff Working Paper*, N.º 233, junio, 1976.

²⁰Sobrecalificación en el sentido de desempeñar trabajos cuyos requerimientos de calificación son inferiores.

²¹Véase C. Dougherty y M. Selowsky, "Measuring the efforts of misallocation of labour", *Review of Economics and Statistics*, agosto de 1973; Melo, J. de "Distortions in the factor Market some general equilibrium estimates" *Review of Economics and Statistics*, Noviembre, 1977. Es probable sí que estas mejoras sean sobreestimadas ya que estos estudios suponen que todo el diferencial salarial no explicado por diferencias en los niveles de educación obedece a distorsiones producto de la segmentación. Esto significa desconocer diferencias en el nivel de calificación proveniente de otros factores tales como talento o empuje personal, experiencia laboral, etc.

trabajándola en forma extensiva). La tierra en el minifundio tiene un producto marginal altísimo mientras que la mano de obra (sobreutilizada) en el minifundio tiene un producto marginal escasísimo. En el latifundio la situación es justamente a la inversa. Una asignación eficiente de recursos implicaría una mayor contratación de mano de obra en el latifundio, para intensificar el uso de su tierra, y una reducción del empleo en el minifundio. ¿Por qué no sucede esto? Dos son los tipos de modelos explicativos y ambos son como las dos caras de la misma medalla.

Un modelo centra su atención en el mercado de trabajo.²² Se postula que en muchas zonas rurales —a causa de las distancias, la poca comunicación, los sistemas de transporte insuficientes, etc.— las alternativas de trabajo para el campesino se reducen, en gran parte, a trabajar el predio familiar o a trabajar en el latifundio. A su vez, el o los latifundistas están conscientes de ser el o los principales contratistas de trabajo en la zona y de poder influenciar el salario en la zona de acuerdo al volumen de su contratación. Bajo estas circunstancias monopsónicas, están conscientes que si contratan “demasiada” gente (al menos en la época de la cosecha, cuando la demanda de mano de obra con salarios de subsistencia), supera la oferta, subirá el salario, y subirá no sólo para los nuevos trabajadores, sino que también para todos los que ya tenían.²³ De ahí que como el costo de contratación de personal adicional es superior al salario que deben pagarle a este personal nuevo, sólo contratarán personal adicional hasta el punto en que su producto marginal se iguale con el costo marginal de contratarlos (y no con el salario como sería en un mercado competitivo). Es decir, pese a que una mayor contratación de trabajadores aumentaría la producción y los ingresos globales, ésta disminuiría los ingresos del o los latifundistas, por esta razón se procede a restringir la contratación. En consecuencia, la maximización de utilidades del latifundista —en situaciones en que él ejerce un poder monopsónico en el mercado laboral de la zona— resulta en una producción subóptima, con una reducción artificial en la demanda de mano de obra y un salario rural inferior al de equilibrio, desde el punto de vista económico global. Es así que el latifundista suele optar por cultivos más extensivos que lo óptimo, siendo el ejemplo clásico la ganadería extensiva en tierras aptas para el cultivo. Es esto también lo que explica su tendencia a una mecanización prematura o exagerada, aun frente a una oferta de mano de obra relativamente abundante, pues así evita tener que elevar los salarios más de la cuenta para conseguir mano de obra en épocas de cosecha.

Contrarrestar el poder monopsónico del latifundista —limitándonos al mercado de trabajo— exigiría la promoción del sindicalismo o una política salarial gubernamental²⁴ para presionar el salario hacia arriba, así incentivando, paradójicamente, la contratación, ya que el costo de una nueva contratación sería igual al nuevo salario medio (mínimo).

²²Keith Griffin desarrolló este tipo de modelo en distintos trabajos. Véase por ejemplo, su análisis del mercado de trabajo rural de Ecuador en PREALC, *Situación y perspectivas del empleo en Ecuador*, PREALC, Santiago, 1976.

²³En parte, pueden tratar de evitar esto pagando un salario igual a nuevos trabajadores menos eficientes —mujeres y niños— pero a riesgo de que los demás trabajadores bajen su rendimiento. Y si pagan a destajo —sin elevar los incentivos por mayor producción— corren el riesgo de dejar su cosecha sin recoger a tiempo.

²⁴Esta política salarial tendría que ser diferenciada por zona rural, no sólo por diferencias de costo de vida sino por diferencias en el poder monopsónico de una región a otra. En general, la política salarial habría de ser más activa mientras más aislado o fragmentado el mercado laboral local y más concentrada la propiedad.

El otro modelo se centra más bien en el mercado de la tierra.²⁵ Se arguye que el precio de reserva o de oferta de la mano de obra rural está dado básicamente por la cantidad de tierra propia de que dispone el campesino. Mientras menos tierra tiene, menor es su precio de reserva, y por lo tanto, menor es el salario que el latifundista le tiene que ofrecer para contratarlo. De ahí que puede ser económicamente preferible para un gran propietario no trabajar parte de su tierra o trabajarla en forma extensiva, en lugar de arrendarla o venderla a un campesino, pues de esta manera mantiene bajo el precio de reserva del campesino, y por lo tanto, el salario que debe pagarle al contratarlo. Por ejemplo, en una situación de baja densidad de mano de obra por hectárea arable, la renta (y precio) de la tierra debería ser baja y el salario de la mano de obra alto, siempre que se operara en mercados de tierra y mano de obra eficientes y competitivos. En cambio, si el grueso de la tierra pertenece a una persona le será conveniente (como a cualquier monopolista) hacer escasear esa tierra artificialmente (no cultivándola en forma intensiva ni vendiéndola) de tal modo que se invierta y se eleve la relación hombre/tierra bajo cultivo, con lo cual bajarán los salarios y subirá el valor de la tierra.²⁶ Por cierto, este comportamiento es socialmente subóptimo, pero maximiza los ingresos del latifundista, volcando la distribución de ingresos desde el trabajo hacia el propietario de la tierra. En el fondo, controlando el uso de la tierra, el latifundista logra controlar la fuerza de trabajo. Por eso es que los latifundios —en presencia de una fuerza de trabajo potencial pero con tierra propia, como era el caso en las épocas de la Colonia— son de poco valor en sí. Adquieren valor sólo en la medida que puedan asegurarse una fuerza de trabajo. La importación de esclavos y la encomienda cumplieron esta función en el pasado. Sin embargo, si se logra despojar al campesino de sus tierras, se consigue una fuerza de trabajo sin necesidad de recurrir a la encomienda o a la esclavitud. De ahí que haya sido importante (y aun es en muchas áreas) para muchos latifundistas comprarle (o despojarle de) sus tierras a los indígenas y pequeños agricultores —aun cuando los latifundios estén muy poco cultivados— para asegurarse de esta forma una fuerza de trabajo barata.²⁷

El endeudamiento del peón con el patrón seguramente debería ser interpretado en este mismo sentido: como otro instrumento del latifundista de asegurarse una mano de obra barata, reduciendo sus alternativas de movilidad.

Ambos modelos son en el fondo iguales, salvo que en un caso se explica la insuficiente movilidad de la mano de obra hacia el latifundio, donde tendría una mayor productividad (en base a su poder monopsónico sobre la mano de obra) y en el otro, se

²⁵ Véase por ejemplo, S. Hunt, *The Economics of Haciendas and Plantations in Latin America*, Woodran Wilson School Princeton University, Research Programme in Economic Development, Discussion Paper 29, octubre, 1972.

²⁶ Esto seguramente contribuirá a explicar la tendencia del latifundista (antes de reformas agrarias) de no subdividir su propiedad para la venta. Vale más como un bloque. Y si él fuera a quedarse en la zona, al vender pequeños pedazos se estaría haciendo la competencia a sí mismo elevando los precios de reserva de la mano de obra del área.

²⁷ Es por esto mismo —la falta de alternativas de trabajo para los ex esclavos— que en las Antillas Inglesas el movimiento para la emancipación no fue resistido por los propietarios. En cambio, tal resistencia fue enorme en países donde —a diferencia de las pequeñas islas— los ex esclavos podían migrar a otras zonas de mayor productividad. Esta sección se refiere una vez más a S. Hunt, *op. cit.*, pág. 20 y a la obra clásica de R. Guerra y Sánchez, *Azúcar y población en las Antillas*, Habana, 1927, reimpresa en inglés en 1964 por Yale University Press, y titulada, *Sugar and Society in the Caribbean*.

explica la insuficiente movilidad de tierra hacia el minifundio, donde tendría mayor productividad (en base al control monopólico del latifundio sobre la tierra).²⁸ Uno se centra en mejorar el mercado de trabajo y así contrarrestar el poder monopsónico del latifundista, el otro se centra en romper el poder monopólico del latifundista sobre la tierra, mejorando la distribución de la propiedad agrícola.

Como se ha visto a lo largo de este trabajo, la inamovilidad de los factores complementarios. De modo que la subutilización de mano de obra en las zonas rurales implica no sólo perfecta movilidad laboral sino que también imperfecta movilidad en el mercado de otros factores, particularmente tierra. Por cierto que en ambas versiones el poder del latifundista se debilita en la medida que el campesino tenga y esté consciente de tener otras alternativas de trabajo fuera de la zona. Indudablemente, la alta migración rural-urbana de los últimos decenios —al menos aquella que obedece a factores de atracción y no de expulsión— ha fortalecido la situación del campesinato, históricamente atado al pequeño mercado de trabajo fragmentado, dominado por los terratenientes de la zona.

Cabe señalar, sin embargo, que aunque los mercados de trabajo estuviesen perfectamente integrados y se pagara lo mismo en cada mercado, esto no significaría que ya no hubiera una subutilización de mano de obra (sea en desempleo o subempleo). Sólo significa que no existiría subutilización debido a un imperfecto funcionamiento del mercado laboral.

Pero seguirá habiendo subutilización debido a fallas en otros mercados. Bastaría por ejemplo, que la propiedad del capital estuviese concentrada (como de hecho lo está) y suponer una preferencia por invertir sólo en empresas pertenecientes a/o controlados por el grupo familiar (supuesto “realista”), para que la demanda por trabajo global resultara menor a lo óptimo posible considerando los recursos. En efecto, la inamovilidad del capital supuesta (preferencia de invertir en la misma empresa donde es empresario) induciría a los grupos con la mayor parte del capital a ocupar tecnologías intensivas en capital, o a centrarse en actividades exageradas o prematuramente intensivas en capital. En consecuencia, la masa restante de mano de obra estaría obligada a trabajar con el escaso capital restante en los ya saturados sectores de trabajo por cuenta propia, urbano o minifundio rural, o en pequeños establecimientos de la manufactura, comercio y servicios. O sea, de existir esta inmovilidad de capital, el capital se haría artificialmente aún más escaso, y la mano de obra artificialmente aún más abundante, con la producción y la demanda de trabajo global por debajo de sus niveles óptimos. Habría subutilización de mano de obra —en el sentido que la mano de obra podría ser más productiva si el capital fuese más móvil y se distribuyera en forma más pareja entre los distintos sectores— aun cuando el salario de la mano de obra fuese igual en todas partes. Por lo tanto, la integración de los mercados segmentados rurales y urbanos no eliminará todas, ni las más importantes causas de la subutilización de la mano de obra y de sus bajos ingresos.

B. EL MERCADO DE TRABAJO URBANO

Aparte de los puntos anteriormente analizados respecto a la segmentación, habrían dos puntos adicionales que se deben considerar: a) ciertas rigideces “estructurales” en

²⁸Por cierto que estos dos modelos no agotan las explicaciones del funcionamiento del mercado laboral rural. Una visión más acabada tendría que incluir el acceso diferenciado de los latifundistas y minifundistas a otros factores —como riego, crédito y tecnología— lo cual repercute en el mercado de trabajo, agravando en general, las tendencias arriba descritas.

el funcionamiento del mercado de trabajo urbano que impiden su óptima operación, y b) el mal funcionamiento del mercado de trabajo inducido por erradas políticas gubernamentales.

1. Ciertas rigideces estructurales

Si bien la mano de obra y el capital son factores de producción, y en consecuencia su precio puede analizarse con una teoría análoga, ambos tienen importantes diferencias. En primer lugar, sólo se pueden “arrendar” servicios de trabajo, no se pueden comprar.²⁹ Es decir, no se puede formar un stock de empleo, contratando trabajadores cuando sus servicios son baratos para ser utilizados en períodos futuros. Esto implica —a diferencia de los bienes de capital— que la mano de obra debe contratarse en el momento en que ella va a usarse. En otras palabras, no existe una demanda “especulativa” por mano de obra que pudiera estabilizar las variaciones en la demanda por su uso inmediato.

En segundo lugar, las variaciones en la demanda de trabajo no se reparten entre toda la fuerza de trabajo, sino que se centran en unos pocos. Si baja la demanda de trabajo en diez por ciento, no se reduce el número de horas trabajadas de toda la fuerza de trabajo en diez por ciento, sino que normalmente éstas se mantienen para el 90 por ciento de los trabajadores, quedando cesante el diez por ciento restante. Esto también representa una asimetría con respecto a la situación del mercado de productos, donde una baja en ventas normalmente se reparte entre todas las empresas en forma proporcional. Esta inflexibilidad en horas y días de trabajo-producto en parte de la costumbre, pero también del hecho que es más difícil y costoso organizar y sincronizar las faenas mientras mayor sea el número de personas trabajando y menor su jornada de trabajo —hace que las variaciones en la demanda de trabajo afecten a algunos en forma grave, en lugar de afectar a todos en forma proporcional, lo cual introduce otra rigidez, que no está presente en el caso de capital.

En tercer lugar, en la medida en que la mano de obra se contrate por un período de tiempo determinado, con una relación contractual explícita o implícita de cierta duración, su demanda toma en cuenta su costo “permanente” o de más largo plazo, y no sólo el precio vigente en el mercado en un momento determinado. Esto hace menos rápido los ajustes frente a desequilibrios, y/o requiere fluctuaciones salariales aún más fuertes para absorber el desempleo resultante de esos desequilibrios.

Finalmente, cada trabajador es distinto. Por muy homogénea que sea la mano de obra en su función productiva, la discriminación salarial³⁰ es factible siempre que se pueda asociar a algunos rasgos relativamente fáciles de identificar. En la medida en que

²⁹Aparte del hecho que ya no existe esclavitud, es imposible —eficazmente— hacer que mano de obra calificada cumpla ciertos niveles de productividad si es que no quiere. De modo que es prácticamente inoperante —salvo para mano de obra poco calificada— prestarle dinero contra promesa de servicios en el futuro.

³⁰Aquí distinguimos entre discriminación “contractual” que corresponde a lo que comúnmente se entiende por discriminación y que conlleva un mirar y tratar en menos —y discriminación salarial, en su sentido técnico, es decir, el de captar el excedente del consumidor o, en este caso, del trabajador, tratando de pagarle a cada uno un salario distinto, lo más próximo posible a su precio de reserva. Aun cuando muchas veces se dan los dos juntos (pues el mero hecho de que la persona sufra de discriminación contractual implica que goza de menos y peores alternativas de trabajo, lo cual significa que tiene un menor precio de reserva), en lo que sigue nos referiremos sólo a la discriminación salarial en este sentido técnico.

el empleador pueda distinguir entre sus postulantes —separándolos de acuerdo a los precios de reserva de cada uno de ellos o grupos de ellos— podrá tratar de pagarle distintos salarios a cada uno de los trabajadores o grupos de trabajadores. Un caso fácil de distinguir es el de las mujeres, en que se supone que tienen otras fuentes de ingreso (y por lo tanto menos necesidad), o porque tienen menos alternativas (por discriminación contractual). Se les contrata pagándoles menos que a los hombres. Por ser “baratas”, rápidamente eliminan a los hombres de esos oficios. Podrían eliminarlos de todos los oficios de no ser por una parte que no hay suficientes mujeres trabajadoras³¹ y, por otra, que hay puestos en que las mujeres no pueden desempeñarse en condiciones similares a los hombres (o por sus exigencias de poca rotación y de mucho adiestramiento específico en sitio, o por requisitos físicos, etc.). De ahí que tiende a haber una concentración por sexo en muchos oficios (antes que una distribución pareja); los oficios “femeninos” normalmente reciben un salario bastante inferior a lo que correspondería por la edad y educación de quienes los desempeñan; todo esto refleja la política de discriminación salarial por parte de las empresas.

2. Imperfecciones inducidas por políticas gubernamentales

Hay una serie de políticas gubernamentales destinadas a regular el mercado de trabajo para favorecer a los trabajadores; pero que, a menudo, tienden a lograr estos beneficios para algunos trabajadores a costa de otros. No es raro que los perjudicados sean precisamente los que desde el principio estaban en peor situación, mientras que los beneficiados son los que estaban en una situación relativamente mejor.³² Cinco son las políticas que se han aplicado con más frecuencia, a continuación se examinarán y, en el caso de ser necesario, se propondrán medidas para mejorarlas.

a) Política salarial

Sea ésta de salarios mínimos, de reajustes legales, o referida exclusivamente a los salarios de los trabajadores del sector público, una política salarial es un instrumento usado por los gobiernos muy a menudo. En la medida en que tales políticas logren elevar los salarios por encima de sus niveles de equilibrio (excepción hecha de situaciones monopsónicas y de coyunturas recesivas) lo harán a costa de un menor nivel de empleo. No obstante, el volumen total de remuneraciones podría subir —si la elasticidad salario

³¹Es decir, sería siempre conveniente para un empleador contratar mujeres y pagarles menos que a los hombres. Sin embargo, de no haber suficiente mujeres para llenar el grueso de los puestos en ese oficio en todas las empresas, la competencia entre empleadores por las mujeres en ese oficio llevará sus salarios al nivel de los hombres en el oficio, con lo cual se elimina la discriminación salarial contra ellas, junto con lo cual deja de ser especialmente conveniente contratarlas. De ahí que la discriminación salarial contra las mujeres se refleja más bien en que tienden a haber oficios casi exclusivamente de mujeres, donde éstas por sus salarios bajos eliminaron a los hombres. De tal modo que la discriminación salarial contra las mujeres se refleja mejor en la diferencia salarial entre distintos oficios de similar calificación —unos siendo intensivos en mujeres, los otros en hombres— que en la diferencia salarial por sexo en el mismo oficio. Es probable que esta última diferencia refleje verdaderas diferencias en calificación, rotación, responsabilidad, experiencia, más que discriminación.

³²Esta sección se basa casi por completo en PREALC, *Acción de los Ministerios de Trabajo en la política de empleo del Grupo Andino*, PREALC, Santiago, 1975.

de la demanda de trabajo fuese menor que uno³³ —lo cual puede hacer de éste un instrumento atractivo en muchas situaciones.

El hecho es que en los últimos tiempos las políticas salariales no han tenido estos efectos distributivos, pues su meta, en general, ha sido frenar antes que elevar los salarios, utilizándose, más bien, como instrumento de contención dentro de programas de estabilización.³⁴ No obstante, si se quiere obtener metas redistributivas (positivas), se podrían lograr los mismos efectos positivos pero sin perjudicar el empleo o el ingreso de los grupos más desfavorecidos, por ejemplo con un sistema de ingreso mínimo, pagado o complementado por el Estado. Estas prestaciones adicionales podrían ser de carácter monetario (por ejemplo, asignaciones por dependiente o por estudiante) y/o de carácter no monetario (por ejemplo, estampillas gratuitas para alimentos).

El Estado financiaría tales prestaciones a través de un sistema tributario (de preferencia mediante impuestos progresivos), de manera que las empresas terminarían pagando su parte. Lo importante es que este costo sería un costo fijo para cada empresa y no un costo variable según el número de trabajadores que contrata. Así, a diferencia de un salario mínimo —que se puede eludir reduciendo la contratación de mano de obra— el ingreso mínimo se financia por medio de un impuesto que se paga independientemente del número de trabajadores contratados. De esta forma el ingreso mínimo no desincentivaría el empleo, por el contrario permitiría centrar los beneficios distributivos en los grupos más desfavorecidos.

b) Las prestaciones sociales

Algo análogo a la política salarial ocurre con la política de prestaciones sociales (pensiones, seguros de enfermedad, etc.). El mecanismo de financiamiento de estas prestaciones sociales constituye un impuesto a la contratación de mano de obra que encarece su costo de contratación, pues el empresario las paga en proporción a su planilla de sueldos.

Esto opera como un impuesto para las empresas que usan mano de obra intensivamente y un subsidio para las empresas intensivas en uso de capital, pues para un mismo valor de producción (valor agregado) la empresa con mayor número de trabajadores paga proporcionalmente más.³⁵

³³Es posible que la demanda de trabajo sea inelástica precisamente para aquellos grupos de trabajadores más calificados, con mayores ingresos, en sectores oligopólicos de alta intensidad de capital, y sea elástica para los grupos de trabajadores menos calificados y de más bajos ingresos, los cuales constituyen nuestro grupo de interés.

³⁴Esto significa que de lograr sus objetivos, a corto plazo han logrado bajar los salarios por debajo de equilibrio, es el caso de los programas de estabilización de Argentina, Chile y Uruguay en los últimos años. En consecuencia, los salarios mínimos urbanos tienden a distanciarse (por debajo) de los salarios vigentes en el mercado. Véase PREALC, *Asalariados de bajos ingresos y salarios mínimos en América Latina*, PREALC, Santiago, 1979.

³⁵Esto supone, por cierto, que el trabajador no absorbe —en forma de nivel salarial— el total de la parte de prestaciones correspondiente a la empresa. Esto sucedería solamente si él valorara las prestaciones en un monto idéntico al costo de las prestaciones para el empleador. Cuanto menos las valore, mayor será la brecha (o impuesto) entre el costo de la mano de obra y el salario real percibido por el trabajador y, por lo tanto, mayor el efecto negativo sobre el empleo. La valoración de las prestaciones por parte del trabajador dependerá: i) de la eficiencia de la administración de estos fondos (a menudo cara e ineficiente); ii) de la eficiencia con la cual los fondos son invertidos (a menudo deficiente); y, iii) de la medida en que los beneficios sean proporcionales a los aportes (a menudo el grueso de los beneficios son independientes del nivel del aporte).

Este "impuesto" a la mano de obra llega a niveles cercanos de un 50 por ciento en algunos países.³⁶ Por lo tanto, si se cambiara la forma de financiamiento —por ejemplo, cobrando de acuerdo al valor agregado de la empresa y no de acuerdo a su planilla de sueldos— aumentaría el empleo en forma importante, sin costo adicional para los trabajadores ni para los empresarios y sin afectar el nivel de prestaciones.³⁷ Pagarían más (es decir, perderían su actual subsidio) las empresas intensivas de capital, y pagarían menos las empresas intensivas en uso de mano de obra.

c) Leyes sobre estabilidad en el trabajo

En una gran cantidad de países existen leyes para limitar los despidos. Estas leyes conceden la "inamovilidad" contra despidos arbitrarios cumplido cierto plazo en el empleo (a menudo seis meses), después del cual se necesita causal justificada (lo cual no siempre incluye la reducción de ventas). En general, de no justificarse la causal despido, debe pagarse una compensación, típicamente del orden de un mes por año de servicio. Incluso en algunas legislaciones, si no se logra probar la justificación del despido, debe reintegrarse el trabajador a su empleo.

Si bien esta legislación protege al trabajador de despidos arbitrarios también dificulta el despido de trabajadores ineficientes o de trabajadores innecesarios por cambios o fluctuaciones en la demanda, y obtaculiza el proceso de reasignación de trabajadores entre empresas o sectores. En la medida en que la empresa tenga que absorber parte del costo de esta legislación, la empresa tenderá a sobremecanizar y/o a restringir la nueva contratación. En este caso, la seguridad del empleo de los ocupados se logra, en parte, a costa de los cesantes, de los trabajadores del sector informal que encontrarán aún más dificultades para alcanzar mejores empleos en el sector moderno, y de los trabajadores que se incorporan a la fuerza de trabajo.

En la práctica esta legislación sólo se aplica al sector moderno. Por lo demás, mientras mayor parte de su costo pueda ser traspasado al trabajador, menos se elevarán los costos de contratación para el empleador, por lo mismo no será sustancial la reducción en la contratación.³⁸ Sin embargo, en la medida que se quiera proteger al trabajador de un despido arbitrario y de asegurarle cierta compensación en caso de quedar cesante por causas ajenas al desempeño de sus labores —ambos objetivos loables— debería considerarse una mayor flexibilidad en los despidos por causal justificada, permitiendo despidos sin necesidad de causal, siempre que se compensara al trabajador, y se podría recurrir a la causal sólo cuando se quisiera evitar la compensación. Con esta simple enmienda, se eliminaría la mayoría de los costos en términos de empleo a que dan origen

³⁶Para dar una idea, en 1970 estas prestaciones (incluyendo el aporte del trabajador) eran alrededor de 30% del monto de remuneraciones en Argentina, 21% en Brasil, 54% en Chile, 15% en Colombia, 5% en Jamaica, 18% en México, 11% en Perú, 47% en Uruguay y 12% en Venezuela. Véase OEA, *Lineamientos para alcanzar el mayor empleo y crecimiento en América Latina*, Washington, 1974.

³⁷Se estima que tal cambio podría elevar el empleo a largo plazo hasta alrededor de 10% según el país, el grado de cobertura del sistema de seguridad social, el nivel de prestaciones, etc. Véase Kornwall, C. "Un cambio en el financiamiento de la seguridad social y sus efectos en el empleo", *Trimestre Económico*, abril-junio, 1977.

³⁸Véase, por ejemplo, *Efectos del código del trabajo sobre el empleo, la productividad, los costos y la inversión en Panamá*, PREALC, Santiago, 1978, donde se concluye que los efectos de la ley de inamovilidad —al menos en Panamá donde se concedía a los 2 años— fueron mínimos.

algunas legislaciones que incorporan la inamovilidad, protegiéndose, a su vez, al trabajador del despido arbitrario.

d) Impedimentos al trabajo nocturno

Todos los países reglamentan el trabajo nocturno, estableciendo quiénes pueden trabajar (en general se prohíbe para la mujeres y los menores) y fijando recargo en los salarios por trabajo nocturno. Llama la atención que el trabajo nocturno (para fines de recargo) se define muy distintamente de un país a otro: algunos, como Perú, consideran nocturno sólo siete horas, de las 22:00 a las 05:00 horas; otros, como Colombia, consideran 12 horas como nocturnas, de las 18:00 a las 6:00 horas. De igual modo hay importantes diferencias en el recargo. En algunos países (Perú y Chile) este recargo se determina mediante convenios colectivos; en otros, se define por ley y con importantes variaciones (por ejemplo 20 por ciento, en Venezuela; 35 por ciento en Colombia).

En cuanto al empleo se refiere, los recargos nocturnos y la limitación al trabajo nocturno femenino (especialmente en la industria de la confección) pueden hacer artificialmente costoso el trabajo de un segundo o tercer turno, y en consecuencia, hacer parecer más conveniente una ampliación (y trabajo a un turno) que un aumento en el número de turnos trabajados. Es cierto que el trabajo nocturno exige mayor remuneración por el sacrificio en estilo de vida que ello involucra, pero es dudoso, en las circunstancias de fuerte desempleo y subempleo imperantes en la mayoría de los países del continente, realmente se llegue a pagar 20 a 30 por ciento adicional sobre el salario diurno para conseguir mano de obra en los turnos nocturnos si no es porque la ley así lo exige. Consideramos, por lo tanto, que para facilitar el trabajo a dos o tres turnos sería conveniente: i) reducir el recargo nocturno; ii) reducir el número de horas a que se aplique el recargo (a ocho horas, quizás de las 22:00 horas hasta las 06:00 horas) y iii) eliminar o liberalizar las restricciones al trabajo nocturno femenino.

e) Otras barreras a la entrada

Es frecuente en los países de América Latina que la existencia de barreras de carácter legal dificulte la entrada a una serie de mercados laborales. Las prohibiciones o excesos de requisitos necesarios para trabajar autos de alquiler, amasijar pan, establecer locales comerciales, etc. constituyen sólo algunos ejemplos. La existencia de estas restricciones perjudica a aquellos que quieren incorporarse a ese tipo de labores y favorece a los ya establecidos. Sería importante analizar detalladamente la justificación de este tipo de restricciones eliminando aquellas innecesarias.

III. IMPLICACIONES

Concluimos que la mayoría de las imperfecciones en el mercado de trabajo se debe más bien a factores estructurales que a políticas gubernamentales o a impedimentos institucionales. En consecuencia, un buen funcionamiento del mercado de trabajo requiere de una política gubernamental activa para compensar y corregir las distorsiones estructurales de este mercado.

El condicionamiento básico del mercado de trabajo es la abundancia relativa de mano de obra, abundancia agravada por la tendencia a concentrar el capital y tecnología

en pocas regiones, actividades y empresas, obligando así a la gran masa de mano de obra a trabajar a niveles salariales (y de productividad) bajísimos. Pero tanto la escasez básica de capital como su gravedad, se deben principalmente a factores ajenos al mercado de trabajo. Este sólo absorbe y refleja problemas cuyos orígenes están en los mercados de factores complementarios (o en la historia y la dotación inicial de recursos). Por lo tanto, una política para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo no debe limitarse sólo al mercado laboral, sino que debe incluir el perfeccionamiento de los mercados de factores complementarios.

Para que la insuficiente movilidad laboral sea realmente dañina, tiene que ir acompañada de inmovilidad de por lo menos otro factor, sea éste tierra, capital, capacidad empresarial, tecnología, etc. A menudo será más práctico corregir las distorsiones en estos mercados complementarios que actuar directamente en el mercado laboral; la mayoría de las veces será indispensable, pues la distorsión originaria está radicada en los mercados de estos factores (el caso de la excesiva concentración de capital en una fracción de la fuerza de trabajo) y sólo repercute en el mercado laboral.

Sin entrar en detalles, y sin repetir las políticas puntuales que se desprenden del análisis anterior, se puede decir que las líneas centrales o los ingredientes de una estrategia destinada a mejorar el funcionamiento del mercado laboral para aliviar las situaciones de pobreza, son las siguientes:

i) Promover el movimiento de capital y tecnología hacia el campo y así tender a equilibrar los actuales desniveles excesivos de capital y tecnología por trabajador en zonas urbanas y rurales que explican la gran diferencia salarial rural-urbana y la fuerte migración hacia las ciudades.

ii) Perfeccionar el mercado de tierra y riego en el campo —igualando el acceso a todos— de forma tal de elevar el precio de reserva de la mano de obra rural. Es aquí, en el campo, frente a mercados laborales monopsónicos donde la organización sindical y una política salarial pueden tener mayor éxito en promover al trabajador pobre.

iii) En cuanto al trabajador informal, por una parte, habría que igualar el acceso a capital, crédito y tecnología a las empresas del sector informal, lo cual mejoraría la situación ocupacional de la mano de obra en general y del sector informal en particular. Por otra parte, habría que ampliar el acceso de los trabajadores del sector informal a puestos de trabajo en el sector formal. Esto podría hacerse: (a) instituyendo programas de certificación del nivel de calificación, lo cual aumentaría la probabilidad de que sean seleccionados para trabajos en el sector formal, (b) ampliando los programas de capacitación y formación profesional, dirigiéndolos en especial a cesantes y trabajadores del sector informal³⁹ y (c) eliminando las barreras institucionales para entrar al sector formal.

iv) Como el condicionamiento básico del mercado de trabajo es la escasez de capital relativo a una abundante mano de obra, y esta última está limitada por las barreras a la inmigración a los países desarrollados, habría que promover un flujo de capital y tecnología hacia los países en desarrollo⁴⁰ que el menos equivaliera al flujo de migración así impedido.

³⁹Véase, al respecto, "Capacitación para los ocupados en los sectores razagados de la economía", *Revista Internacional del Trabajo*, OIT, Ginebra, septiembre-octubre.

⁴⁰No se trata sólo de más inversión directa, sino de incrementar los flujos de créditos, en lo posible no atados a determinados sectores o empresas o tecnología. Lo óptimo es tener una movilidad ilimitada de cada factor (capital, tecnología, gestión) por separado, y así poder contratarlos en las combinaciones que el país considere más deseables.

v) Establecer un ingreso mínimo para todo jefe de hogar pagado o complementado por el Estado y financiado por el sistema tributario general. Esto reemplazaría al salario mínimo y permitiría establecer niveles de ingreso familiar adecuados sin afectar al nivel de empleo (que sería el problema que suscitaría una elevación del salario mínimo). Un cambio similar debería efectuarse en la forma de financiamiento de la previsión social. De este modo se dejaría de incentivar a las empresas a eludir este costo distributivo, restringiendo sus niveles de contratación.

Finalmente, cabe recordar lo dicho en el comienzo: por muy bien que funcione el mercado laboral, no por ello se eliminará la pobreza o el subempleo. Sus causas principales tienen otros orígenes, y de igual modo, su superación dependerá mayormente de otras políticas como redistribución de propiedad, eliminación de la segmentación de los mercados de tierra y de capital, reestructuración y aumento del gasto público en educación, salud, vivienda y nutrición, instauración de un sistema tributario efectivamente progresivo, reducción de poderes monopólicos y monopsónicos, corrección de distorsiones en precios de productos y factores, reestructuración de la demanda hacia bienes intensivos en mano de obra, políticas tecnológicas, etc.

**POBREZA Y POLITICAS
REDISTRIBUTIVAS**

Seguridad social y pobreza

*Carmelo Mesa-Lago**

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como objeto analizar la participación actual y potencial de la seguridad social en la lucha contra la pobreza crítica en América Latina.

El término seguridad social (en vez de seguro social o previsión social) se emplea aquí en un sentido amplio, abarcando cinco programas principales: riesgos profesionales (cobertura médico-monetaria contra los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales); pensiones por vejez, invalidez y sobrevivientes (también antigüedad en algunos países); atención médico-monetaria a la enfermedad común y la maternidad; asignaciones familiares; y subsidio de desempleo (también pensión en un par de países). Además la seguridad social incluye, con frecuencia, prestaciones adicionales (vr. gr., auxilio funerario, préstamos personales y para viviendas, etc.), más la asistencia pública o social (vr. gr., hospitales públicos, hogares de ancianos, orfanatos, cupones nutricionales, etc.). Los programas referidos pueden estar unidos en un organismo o dispersos entre numerosos organismos con o sin coordinación entre sí.¹

El trabajo está organizado en dos partes. La primera describe el papel casi nulo que la seguridad social ha jugado hasta ahora en reducir la pobreza crítica,² centrando la discusión en tres objetivos: de protección al necesitado, distribución del ingreso, y contribución al desarrollo. La segunda parte hace una serie de recomendaciones para realizar los tres objetivos citados de la seguridad social, a fin de que ésta pueda contribuir a la reducción de la pobreza crítica.

I. LA CONTRIBUCION DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Aunque existe un debate teórico sobre los fines de la seguridad social, en este trabajo se tratarán tres objetivos concretos: a) suplir la pérdida de ingreso del jefe de familia y sus

*Consultor.

¹Para un análisis comprensivo del concepto y la organización administrativa de la seguridad social, véase Carmelo Mesa-Lago, *Planificación de la seguridad social*, OISS, Madrid, 1959.

²El término pobreza crítica se usa aquí en la forma definida por CEPAL, entendiéndose así al grupo de la población que no tiene satisfechas sus necesidades básicas y que cae por debajo de la "línea de pobreza", la cual varía de acuerdo con el nivel de desarrollo y el ingreso nacional per cápita de los distintos países. Ver Sergio Molina y Sebastián Piñera, *Notas sobre una estrategia de desarrollo tendiente a eliminar pobreza*, Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, CEPAL, Santiago, junio, 1978, p. 15.

dependientes o atender a las necesidades básicas provocadas por una serie de riesgos sociales, eventuales o ciertos, tales como accidentes, enfermedades, desempleo, vejez, muerte, etc.; b) actuar como instrumento de redistribución del ingreso en favor de los grupos más necesitados; y c) contribuir al ahorro colectivo, a fin de combatir la inflación y promover el desarrollo.

La seguridad social es un concepto surgido a principios de los años 40, pero en América Latina todavía predomina la antigua concepción del seguro social obligatorio, como derecho adquirido por grupos ocupacionales a través de contribuciones de los asegurados, empleadores y ocasionalmente el estado, para beneficio exclusivo de dicho grupo. La cobertura, el financiamiento, las prestaciones y la función redistributiva del seguro social están determinados por la relación de empleo y, dentro de éste, frecuentemente por el tipo de ocupación. En los países pioneros la protección de seguridad social se otorgó sucesivamente a grupos ocupacionales: primero a militares, funcionarios públicos, maestros; después a empleados y obreros del transporte, energía, banca, comunicaciones y otros servicios públicos; mucho más tarde a la masa de empleados y obreros, generalmente urbanos; por último, y sólo parcialmente y en unos pocos países, a trabajadores agrícolas, pequeños granjeros y empresarios, trabajadores por cuenta propia y servidores domésticos. El que carece de empleo no está cubierto por la seguridad social, excepto por el subsidio al desempleo (existente sólo en cuatro países y limitado a ciertas ocupaciones) y la atención médica a dependientes en algunos países. En general, los primeros grupos cubiertos tenían un ingreso relativamente mucho más alto que los últimos grupos cubiertos y los no cubiertos (con excepción del grupo de ingreso más alto, que no necesita de la seguridad social).

La cobertura de los riesgos también ha evolucionado gradualmente en la mayoría de los países, como se puede apreciar en el cuadro 1. El primer riesgo en cubrirse fue el de

Cuadro 1

AMERICA LATINA: EVOLUCION HISTORICA DE LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD SOCIAL. 1932-1977

(Número de países^a con programas en vigor)

Programas	1932	1942	1952	1962	1972	1977
Riesgos profesionales (RP)	15	17	20	20	20	20
Enfermedad-maternidad (E-M)	1	7	13	17	17	20 ^b
Vejez-invalides-muerte (V-I-M)	2	7	12	14	17	20
Asignaciones familiares (AF)	0	0	1	5	6	7
Desempleo (D)	0	0	1	3	4	4

Fuentes: Alfredo Mallet, "Evolución y perspectivas de la seguridad social en América Latina", *Seguridad social*, 21, 77-78, sep.-dic. 1972, pp. 258-261; y U.S. Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World, 1977*, Government Printing Office, Washington, D.C., 1978.

^aExcluye a los países del Caribe de habla inglesa.

^bArgentina y Uruguay carecen de un seguro o programa nacional de salud, pero otorgan atención médica a ciertos grupos de asegurados.

accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; nótese que en 1932 ya el 75% de los países tenían este tipo de programa en vigor. El segundo riesgo fue el de la enfermedad no profesional y la maternidad, pero como el anterior se conectó con el empleo; por ejemplo, la atención a la maternidad se concedió sólo a las empleadas y obreras. Casi al mismo tiempo se introdujeron las pensiones de vejez e invalidez y, un poco más tarde, las de sobrevivientes, todas ellas también conectadas con la relación trabajo. Los últimos programas en aparecer fueron las asignaciones familiares y el subsidio de desempleo y ambos están en vigor en sólo unos pocos países de la región, también ligados con el empleo. En general, los países más desarrollados fueron los pioneros en la introducción de estos programas (Chile, Uruguay, Perú, Brasil, Cuba, Argentina), mientras que los países menos desarrollados han sido los últimos (Guatemala, Honduras, Haití).

A. LA PROTECCION DE LOS NECESITADOS

Con muy pocas excepciones, quienes se encuentran debajo de la línea de pobreza crítica, no están protegidos por la seguridad social, ya sea porque son desempleados, subempleados, trabajadores eventuales, empleados por un familiar sin recibir paga (y por lo tanto no tienen una relación de empleo estable a tiempo completo); o bien porque desempeñan ocupaciones u oficios que no están cubiertos en la mayoría de los países, como por ejemplo trabajadores agrícolas, servidores domésticos, trabajadores por cuenta propia. El cuadro 2 muestra los diversos grados de protección de la PEA en todos los países de la región, excluyendo al Caribe de habla inglesa. La cobertura se refiere, en la mayoría de los casos, al programa de enfermedad y maternidad y, en otros, al de vejez-invalidez-sobrevivientes; generalmente el grado de cobertura del primero es mayor que la del segundo. La cobertura de la PEA, en la mayoría de los países, es igual o mayor que la de la población total. Costa Rica y Chile son excepciones importantes. En 1970, Cuba casi cubría al 100% de la PEA (excluyendo al pequeño número de personas en el servicio doméstico), seguida por Uruguay con un 95%, y Chile y Argentina con porcentajes cercanos al 70%. La cobertura caía después por debajo del 40% de la PEA: del 35 al 39% en Costa Rica, Perú y Panamá; del 25 al 30% en Brasil, Guatemala, México y Venezuela; del 10 al 20% en Ecuador, Colombia, Nicaragua y Paraguay; del 8 al 9% en República Dominicana, Bolivia y El Salvador; y del 1 al 5% en Honduras y Haití. En general parece que a mayor desarrollo económico-social, más antigüedad de los programas de seguridad social y más extendida su cobertura.

En 1976, CEPAL calculó que un 35% de la población de América Latina estaba por debajo de la línea de pobreza crítica y, en 1970, más de un 70% de la PEA no estaba cubierta por la seguridad social (posiblemente un 64%, en 1976). Así, se puede concluir que, en general, los más pobres o más necesitados no estaban cubiertos. Aunque los países con mayor grado de cobertura de seguridad social eran también los que tenían la proporción menor de pobres (vr. gr., Argentina con 68% de cobertura tenía 3% de pobres, Chile con 70% de cobertura tenía entre 15 y 25% de pobres),³ el porcentaje de la PEA no cubierta excedía (excepto en el caso de Cuba) al porcentaje de los pobres aun en los países más avanzados. Claro está que puede argumentarse con razón que si la seguridad social no existiera, la proporción de pobres sería mucho mayor, pues los viejos, inválidos, enfermos, desempleados, viudas y huérfanos hoy mantenidos por el sistema, habrían

³*Ibid.*, p. 8.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA CUBIERTA
POR LA SEGURIDAD SOCIAL, 1960, 1970 y 1975

(Porcentajes)

País	1960	1970	1975
Argentina	55.2	68.0	
Bolivia	8.8 ^a	9.0	17.3 ^b
Brasil	23.1	27.0	92.6
Colombia	8.0	18.1	
Costa Rica	25.3	38.2	53.7
Cuba	62.6	100.0 ^c	100.0 ^c
Chile	67.1	69.5	
Ecuador	11.0	15.8 ^d	
El Salvador	4.4	8.4	
Guatemala	20.6	27.0	31.1
Haití	1.3 ^a	1.0 ^d	
Honduras	3.7	4.2	
México	12.0	24.7	36.8
Nicaragua	5.9	14.8	
Panamá	20.6	34.3	
Paraguay	8.0	10.7	
Perú	24.8 ^a	35.6 ^d	
República Dominicana	14.6	9.4 ^d	
Uruguay	109.0 ^c	95.4	
Venezuela	11.9	24.4	
América Latina	21.1	29.5	

Fuentes: Argentina, Chile, México, Perú y Uruguay, de Carmelo Mesa-Lago, *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1978, pp. 41, 90, 134, 180 y 231; Bolivia de IBSS, *Memoria de la seguridad social boliviana 1973-1977*, La Paz, 1978, pp. 51-52 y Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral, *Estadística Laboral 1971-1976*, La Paz, 1977, pp. 1-30. México 1975 de Rose Spalding, *Social Security Policy Making: The Formation and Evolution of the IMSS*, Ph. D. Dissertation, University of North Caroline, 1978; Brasil de James M. Malloy, *The Politics of Social Security in Brazil*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1979, Cuadro 1 y apéndice 1; Colombia de Hernando Gómez Buendía, "La protección desigual: Previsión y seguridad social en Colombia", *Coyuntura Económica*, 5:3 (1975), cuadro V-1; Costa Rica de Mark B. Rosenberg, *The Politics of Health Care in Costa Rica: Social Security Policy Making 1941-1975*, Ph. D. Dissertation University of Pittsburgh, 1976, cuadro 1; Cuba de Cuban Economic Research Project, *Social Security in Cuba*, University of Miami, 1964, p. 87 y Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social, *La seguridad social en Cuba*, La Habana, 1977, pp. 27, 34-36; Guatemala de Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, *Detalle Anual de Labores, 1977*, Marí, Guatemala, 1978, p. 2; el resto de CEPAL, *Economic survey of Latin America*, 1973, Naciones Unidas, New York, 1975, p. 677, y *Statistical Abstract of Latin America*, 1977, UCLA, Los Angeles, 1977, p. 121.

^a1961.^b1976.^cMenos del 100%, pues excluye al servicio doméstico.^d1969.^eSobrecobertura debida a protección múltiple.

caído por debajo de la línea de pobreza si no fuera por las prestaciones médico-monetarias otorgadas por la seguridad social. Pero, en términos de reducir la pobreza crítica actual, la seguridad social ha hecho poco o nada en la gran mayoría de los países de la región.

Cuadro 3

GRADO DE COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL POR ACTIVIDAD ECONOMICA EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA
(Porcentajes)

Actividad económica	Colombia (1971)	Costa Rica (1973)	Chile (1966)	México (1969)
Agricultura, caza y pesca	3.1	23.1	54.8	1.4
Minería	9.1	72.4	143.4 ^a	7.4 ^b
Manufactura	50.5	82.5	81.2	58.4
Construcción	21.6	51.4	101.3	8.4
Electricidad, gas y agua	70.0	131.0 ^a	223.5 ^a	113.2 ^a
Transporte y comunic.	25.3	54.0	65.4	67.7
Comercio	27.4	59.0	65.0	44.2
Servicios	15.7	74.4 ^d	67.0	15.7 ^c
Total	18.5	49.5	73.3	23.7

Fuentes: Colombia, de Gómez Buendía, "La protección desigual: Previsión y seguridad social en Colombia", cuadro V-10; Costa Rica de Dianne Wilner Green, *Some Effects of Social Security Programs on the Distribution of Income in Costa Rica*, Ph. D. Dissertation, Universidad de Pittsburgh, 1977, cuadro 6; Chile y México de C. Mesa-Lago, *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, cuadros 2-5 y 6-5.

^aSobrecobertura debida a protección múltiple.

^bPetróleo y gas 83.5%.

^cGobierno 103.4%.

^dFinanzas 89.4%.

Información adicional sobre varios países que desagrega el sector cubierto en el periodo de 1960 por tipo de trabajador, actividad económica y regiones, ratifica la conclusión anterior. En Argentina, Chile, México y Perú, el grado de cobertura entre los trabajadores asalariados fluctuaba entre 44 y 90%, el de los trabajadores por cuenta propia iba de 0.8 al 23%; en la mayoría de los países los pequeños empresarios no estaban cubiertos (salvo en Argentina el 16%); y ningún país cubría a los trabajadores sin paga para un familiar. Las actividades económicas mejor remuneradas eran también las que disfrutaban un grado de cobertura mayor y viceversa según puede verse en el cuadro 3 que compara Colombia, Costa Rica, Chile y México: electricidad, gas y agua del 70 al 224%; manufactura 50 al 83%; pero agricultura del 1.4 al 55% (la cobertura más alta en Chile, entre los cuatro, el país con mayor extensión de la seguridad social). Nótese que la

gran minería cuando tiene un papel crucial en el desarrollo (vr. gr., cobre en Chile, petróleo en México) sube su cobertura al 100% o la sobrepasa. En el sector de servicios, la mezcla de los personales con otros como los de gobierno reduce los porcentajes de cobertura, pero véase que cuando se desagrega el gobierno (vr. gr., en México) la cobertura del mismo es total. Aunque no hay cifras comparables para todos los países de América Latina, encuestas sobre pobreza extrema en algunos países indican que la mayoría de los pobres se localizan en la agricultura (especialmente minifundistas, pequeños propietarios y en contratos de usufructo), así como en los servicios personales (servidores domésticos, vendedores independientes) y artesanos.⁴ Por último, la cobertura geográfica indicaba que los estados o provincias más desarrollados (industrializados, sindicalizados, urbanos con ingresos más altos) tenían una cobertura hasta 30 veces mayor que los estados/provincias menos desarrollados (rurales, agrícolas, poco sindicalizados, con ingresos más bajos). El rango extremo de cobertura fluctuaba entre 2 y 65% en Perú, 4 y 63% en México, 6 y 63% en Argentina, y 18 y 80% en Chile. En tres de estos países, los estados/provincias donde se concentraba la masa india eran los que tenían la cobertura más baja.⁵

El cuadro 2 sugiere que, con la excepción de Cuba y en menor grado Argentina, Costa Rica, Panamá y Venezuela, la cobertura de la PEA se amplió muy poco entre 1960 y 1970; pero en la primera mitad del decenio de 1970, algunos países (Brasil, Costa Rica, México) han extendido más rápidamente la cobertura. En la región como un todo, la cobertura creció en un poco más de 8 puntos porcentuales en los años 60, de forma que a ese ritmo se necesitarían 85 años para cubrir a toda la PEA (y posiblemente un siglo para cubrir a toda la población) y, por tanto, proteger a los más necesitados. Pero el cuadro I demuestra, sin embargo, que la cobertura de los riesgos no profesionales (especialmente EM y VIM) se ha ampliado de manera impresionante en los últimos 35 años. Lo que ha ocurrido es que la seguridad social se ha extendido verticalmente en vez de horizontalmente, o sea, se han agregado prestaciones (o cubierto riesgos) en favor del sector protegido en vez de extenderse la cobertura hacia la población. Así se ha sacrificado el principio de universalidad y no se ha cumplido el objetivo de atención a los más necesitados. Por lo contrario, el sector asalariado, urbano, moderno, perteneciente al estrato de ingreso medio, ha acumulado beneficio sobre beneficio. El costo de la seguridad social, como se verá más adelante, ha aumentado considerablemente, pero no precisamente para proteger a los más necesitados.

B. LA REDISTRIBUCION DEL INGRESO

En América Latina ha ocurrido un fenómeno peculiar que puede calificarse como "estratificación de la seguridad social".⁶ Debido a la forma gradual y grupos ocupacionales en los cuales evolucionó el sistema, en muchos países hay una multiplicidad de organismos (cajas, institutos, fondos) que cubren hasta 50 tipos de ocupaciones diferen-

⁴Ver como ejemplo, René Cortázar, *Necesidades básicas y extrema pobreza*, OIT-PREALC, Investigaciones sobre empleo, No. 5, Santiago, 1977, pp. 41-44.

⁵Véase Carmelo Mesa-Lago, *Modelos de seguridad social en América Latina: Estudio comparativo*, Ediciones Siap-Planteos, Buenos Aires, 1977, pp. 154-176.

⁶*Ibid.*, pp. 20-52. Ver también, Alfred Mallet, "Diversification or standardization: Two trends in Latin American social security", *International Labour Review*, 101:1, enero 1970, pp. 49-83.

tes; los casos extremos que persisten son Chile y Uruguay; otros han desaparecido o se han reducido por un proceso de unificación, vr, gr., Cuba (hasta el decenio del 60) y Argentina, Brasil y Perú (hasta el decenio del 70). Cada organismo asegurador es (era) independiente, con su propio contingente de asegurados, legislación, fuentes de ingreso, derechos y prestaciones. Generalmente los grupos más poderosos (militares, funcionarios públicos, la aristocracia laboral) ejercieron presión para obtener los mejores sistemas, de forma que la seguridad social se convirtió en una pirámide en que los estratos superiores gozaban de sistemas más avanzados de seguridad y la base amplia de la pirámide estaba compuesta por los no asegurados. Cuanto más poderoso un grupo de presión, antes recibía la seguridad, con mayor grado de cobertura, menor costo de financiamiento y más generosos beneficios.

Si cada grupo hubiese financiado por sí mismo su sistema de protección, la pirámide de seguridad social se hubiera limitado a reproducir la pirámide del ingreso. Pero los grupos más poderosos consiguieron mayores aportes del estado y de los empleadores que los grupos con menor poder. Por ejemplo, los militares lograron en algunos países que el estado financiara prácticamente todo el sistema; los empleados públicos, que el estado se hiciera cargo de los déficits crecientes, y algunos profesionales o sindicatos poderosos consiguieron que se crearan impuestos especiales (sobre la producción o servicios ligados o no a su actividad) que engrosaron sus fondos. El cuadro 4 demuestra que, en 1974, en nueve de quince países el estado contribuía más de una tercera parte de los ingresos de seguridad social, y en seis contribuía más de la mitad; más aún en Venezuela, el estado contribuía el 65% de los ingresos, pero sólo el 25% de la PEA estaba cubierta y en Nicaragua contribuía el 52% para un 15% cubierto.

La contribución de los empleadores excedía, en la mitad de los países, una tercera parte de los ingresos, mientras que la contribución de los asegurados sólo en un país (Brasil) llegaba a una tercera parte de los ingresos y en seis países fluctuaba entre 10 y 15%. En algunos países la contribución del asegurado es progresiva, pues se incrementa con el ingreso, pero en otros países es regresiva, pues existen toques de contribución que reducen substancialmente el aporte del grupo de ingresos altos. En la mayoría de los países la contribución del empleador es regresiva, porque se incrementa con el ingreso y, además, se carga al costo del producto o servicio y, por tanto, se transfiere al consumidor.⁷ La contribución del estado también es regresiva, pues se nutre de los impuestos —en gran medida sobre el consumo— que usualmente son regresivos en la región. Así, el grueso del financiamiento de los sistemas de seguridad social proviene del estado y los empleadores, lo que quiere decir que no lo paga el asegurado, sino el consumidor. Las cifras del cuadro 4 indican que el asegurado pagaba como promedio una cuarta parte

⁷Se ha argumentado que el aumento de precios por contribuciones de los empleadores no necesariamente tiene un efecto regresivo, pues si bien puede afectar a los bienes de consumo y servicios esenciales (alimentos, ropa, electricidad), también puede gravar a bienes de consumo duradero (vr. gr., aire refrigerado) y ciertos servicios (vr. gr., teléfonos) que no se compran o usan por los pobres, sino por los estratos de ingreso medio y alto. Debe tenerse en cuenta, no obstante, la incidencia final del segundo tipo de aumento de precio; así el aumento en la tarifa telefónica o el precio de un aparato de aire refrigerado incrementan el costo de producción en las empresas y éste eventualmente se pasa a los precios y afecta al pobre. Además se hace cada vez más remota la posibilidad de que el pobre pueda llegar a adquirir dichos bienes o usar dichos servicios, ampliándose aún más la brecha entre los estratos pobres y medios. Véase James M. Malloy, *The Politics of Social Security in Brazil*, Universidad de Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1979, capítulo 5.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS DE
SEGURIDAD SOCIAL SEGUN PROCEDENCIA, 1974

País	Cotizaciones		Contribución del Estado ^a	Renta de inversiones	Otros
	Asegurado	Empleador			
Barbados	15.9	18.6	53.7	11.8	0.0
Bolivia	17.9	42.8	32.2	1.5	5.6
Brasil	36.9	53.9	5.0	0.1	3.6
Costa Rica	25.2	45.2	21.7	6.5	1.4
Cuba	0.0	0.0 ^b	100.0 ^b	0.0	0.0
Chile	15.4	48.7	32.3	1.0	2.6
Ecuador	30.2	32.2	20.4	16.3	0.9
El Salvador	10.8	39.3	46.9	2.6	0.4
Guatemala	23.4	35.2	39.2	1.3	1.0
Guyana	20.6	27.7	39.4	12.3	0.0
Jamaica	11.0	20.8	59.0	9.2	0.0
México	24.0 ^c	50.3 ^c	19.7	2.5	3.5
Nicaragua	12.9	31.6	52.4	2.8	0.3
Panamá	21.2	45.2	25.2	6.6	1.8
Trinidad y Tabago	12.3	29.5	54.3	3.9	0.0
Venezuela	11.1	22.2	65.4	1.2	0.1

Fuentes: Oficina Internacional del Trabajo, *El costo de la seguridad social 1972-1974*, OIT, Ginebra, 1979, pp. 43-47, 79-80, excepto Cuba de CETSS, *La seguridad social en Cuba*, p. 57; y Brasil de Malloy, *The Politics of Social Security in Brazil*, apéndice.

^aIncluye un pequeño porcentaje (alrededor de 1%) de impuestos especiales en Bolivia, Chile y Panamá; y en el caso de Nicaragua un 27.9%.

^bLas empresas (casi todas estatales) pagan un 10% de la nómina salarial y el estado subvenciona cualquier déficit del sistema.

^cEn el original, las cotizaciones aparecen agregadas y fueron desagregadas por el autor basado en información adicional.

de lo que contribuía el estado y los empleadores indicando que el sistema de financiamiento es regresivo. En El Salvador el 86% de los ingresos proviene del estado y el empleador, mientras que el asegurado contribuye menos de un 11% y sólo un 8% de la PEA está cubierta, o sea, que a través del mecanismo de impuestos y precios, un 92% de la población no cubierta sostiene casi por completo el sistema que protege al 8% de la población cubierta. Parece obvio que inclusive aquellos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza crítica y no protegidos por la seguridad social, contribuyen en muchos países a financiar la protección de grupos de ingresos superiores.

A medida que el porcentaje de la población cubierta se incrementa, el efecto de transferencia regresivo explicado anteriormente debería reducirse. Esto resulta cierto

en países que tienen un sistema unificado de seguridad social, pero no necesariamente en países donde subsiste un sistema estratificado. En estos últimos es común que la contribución del estado más la del empleador sea mayor en los organismos que cubren a los grupos con los mayores sistemas, con lo cual, dentro del sector cubierto, se produce una transferencia regresiva.

El efecto regresivo de la seguridad social se agrava con el pago de las prestaciones, especialmente en los sistemas estratificados, porque generalmente los grupos más privilegiados tienen derecho a un número mayor de beneficios, sus condiciones de adquisición son más flexibles, y el monto de las prestaciones más alto, así es que ellos reciben más de lo que aportan, al contrario de los grupos menos privilegiados. Esto no se refiere sólo al valor monetario de las prestaciones; la calidad de los servicios médicos, por ejemplo, es muy superior en los grupos privilegiados, algunos de los cuales (vr. gr., los militares) a veces no pagan contribución alguna o sólo una suma simbólica.

Aunque los aspectos discutidos anteriormente han sido aceptados por un gran número de expertos y organismos regionales e internacionales,⁸ hace ya casi dos decenios, existen muy pocos estudios profundos que traten de medir el impacto de la seguridad social en la distribución del ingreso. Tratando de salvar dicho vacío, el autor comparó el ingreso personal promedio per cápita con el ingreso promedio de seguridad social y la pensión promedio per cápita por grupos ocupacionales cubiertos (vr. gr., militares, funcionarios públicos, empleados, obreros) en Argentina, Chile, México, Perú y Uruguay en el decenio del 60. El resultado fue que, en cuatro de los cinco países, había relaciones extremas diferenciales en los ingresos y egresos de la seguridad social, mayores que en el ingreso nacional, confirmándose así el carácter regresivo de la seguridad social en la distribución del ingreso. La comparación de la disponibilidad de servicios médico-hospitalarios por grupos ocupacionales y regiones geográficas demostró también que los grupos de más alto ingreso y las regiones más desarrolladas gozaban de los mejores servicios, mientras que los grupos de más bajo ingreso y las regiones menos desarrolladas sufrían los peores servicios.⁹ A continuación se resumen los resultados de estudios pioneros sobre el tema en Argentina, Brasil, Costa Rica y Chile.

En la Argentina el primer cálculo sobre el impacto distributivo de la seguridad social lo llevó a cabo CEPAL en 1961, pero se limitó a las pensiones en 1950-1960 y sólo comparó el estrato de ingresos superior (10%) con el resto, aglomerado en un estrato "inferior" (90%). El efecto redistributivo neto del sistema aparecía como progresivo: un 1.7% se transfería del estrato superior al inferior. Pero era de esperar que sólo una

⁸Ver Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, *Aspectos financieros del seguro social en América Latina*, CEMLA, México D.F., 1963; OIT, *Papel de la seguridad social y del mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo en el progreso social y económico*, Ottawa, 1966; OEA y CISS, *Seminario sobre seguridad social y planificación nacional*, México D.F., noviembre de 1967; Félix Paukert, "Social security and income redistribution: Comparative experience", en Everett M. Kassalow (ed.), *The Role of Social Security in Economic Development*, Government Printing Office, Washington D.C., 1968; CEPAL, "Social security and development: The Latin American experience", *Economic Bulletin for Latin America*, noviembre de 1968; Gonzalo Arroba, "Seguridad social y economía nacional", *Revista de Seguridad Social*, 4 de septiembre de 1971; Lucila Leal de Araujo, "Los sistemas de seguridad social como mecanismos de redistribución del ingreso en los países en desarrollo", *Seguridad Social*, 5 de marzo de 1972; OEA, *El financiamiento de la seguridad social, su relación con la distribución de ingresos y con la política de impuestos en la región americana*, Washington D.C., 25 de enero de 1973.

⁹Carmelo Mesa-Lago, *Modelos de seguridad social en América Latina*, op. cit., pp. 176-211.

pequeña proporción del estrato superior se beneficiase con la seguridad social y hubiera sido más apropiado desagregar el efecto redistributivo *dentro* del 90% inferior para investigar la transferencia entre el 30% más pobre (no cubierto entonces) y el sector intermedio con la mejor protección.¹⁰ En un estudio reciente conducido por Héctor Diéguez y Alberto Petrecolla, se comparan las prestaciones medias entre grupos y subgrupos cubiertos en el período 1952-1972, demostrando que existe una asociación inversa casi perfecta entre los ordenamientos de la prestación media y la solvencia financiera de los diversos sistemas de seguridad social. Por ejemplo, las fuerzas armadas se colocaban en primer lugar por tener la prestación más alta, pero arrojaban el déficit financiero más agudo; por el contrario, los trabajadores de la industria y el comercio tenían la prestación más baja y el superávit financiero mayor.¹¹ Esto sugiere que a través de 23 años, las fuerzas armadas lograron mantener la prestación más alta, no a base de su contribución personal, sino de subsidios estatales que cubrieron el déficit.

En Brasil, Fernando Rezende considera que en el sector urbano la contribución del asegurado es regresiva (en parte porque existen topes) y otro tanto sucede con la del empleador, porque se transfiere a los consumidores. Sin embargo, la seguridad social del sector rural se financia con un impuesto sobre la nómina de las empresas urbanas y otro sobre el valor de la producción agrícola, por lo que Rezende estima que se produce una transferencia del sector urbano al rural. No obstante, debe tenerse en cuenta que los pobres del sector urbano serán los más afectados por este sistema de financiamiento y que algún impacto negativo habrá en los precios de artículos que compra el sector rural. Rezende estimaba además que en el sector urbano cubierto por el INPS, las prestaciones tienen un impacto progresivo, especialmente las de salud, como puede verse en el cuadro 5; así el grupo más pobre (con menos de una unidad de salario mínimo legal) contribuye proporcionalmente más que el grupo de mayor ingreso, pero recibe prestaciones que casi duplican su contribución, mientras que el grupo más alto recibe de una cuarta a una quinta parte de lo que contribuye.¹² Para poder tener una visión global del impacto de la seguridad social en el Brasil, sin embargo, es necesario incluir a sectores excluidos en los cálculos de Rezende, como los militares, los funcionarios públicos, los trabajadores rurales y el sector no cubierto así como determinar la incidencia neta del sistema.

En Costa Rica, Dianne W. Green calculó que el impacto de la seguridad social (fundamentalmente el programa de enfermedad-maternidad) era casi neutro o ligeramente progresivo en 1973, cuando aún las contribuciones tenían un carácter regresivo (con topes) y la mitad de la población no estaba cubierta. Aunque el estudio de Green (ver cuadro 5) se basa en un buen número de presunciones gruesas no comprobadas, sus resultados indican que, mediante la seguridad social, el estrato más pobre no mejoró su ingreso y sólo se produjo una transferencia de medio punto porcentual del decil de

¹⁰CEPAL, *Economic Development and Income Distribution in Argentina*, Naciones Unidas, New York, 1969, pp. 262-264.

¹¹Héctor L. Diéguez y Alberto Petrecolla, "La distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en Argentina, 1950-1972", *Desarrollo Económico*, 55, octubre-diciembre 1974, pp. 423-440; y *Estudio estadístico del sistema previsional argentino en el período 1950-1972*, Documento de Trabajo No. 73, Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1975.

¹²Además de la fuente citada en el cuadro 5, ver Fernando A. Rezende da Silva y Dennis Mahar, *Saúde e previdencia social: Uma análise economica*, IPEA, Río de Janeiro, 1974.

ingreso superior al 40% de ingreso medio. La autora estima que a fines del decenio de 1970 el efecto redistribuidor de la seguridad social se acentuará por la cobertura casi total de la población, la eliminación de los topes en las contribuciones, más la fijación de un mínimo a las pensiones y el cálculo de éstas en proporción regresiva al salario. Por otra parte, el programa de asignaciones familiares, introducido en 1974, es financiado en parte por un impuesto a las ventas de bienes de consumo y esto tiene probablemente un impacto regresivo, aunque desde el lado de las prestaciones el programa debe ser progresivo, pues las asignaciones son fijas y se conceden a familias de escasos recursos que no califican bajo otros programas.

Cuadro 5

IMPACTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO
EN BRASIL (1973), COSTA RICA (1973) Y CHILE (1969)
(en porcentajes)

BRASIL^a

Unidades de salario	Contribuciones	Prestaciones	
		Salud	Pensiones
mínimo legal			
Menos de 1	17.2	32.4	36.0
1 - 1.9	14.2	22.2	17.1
2 - 2.9	21.1	22.5	12.5
3 - 3.9	12.9	9.5	9.6
4 - 8.9	23.1	10.1	22.5
9 y más	11.5	3.3	2.3
	100.0	100.0	100.0

COSTA RICA

Porcentaje de individuos en cada estrato	Ingresos personales	
	Antes de la seguridad social	Después de la seguridad social
40	14.8	14.8
40	37.9	38.4
10	13.8	13.8
10	33.5	33.0
100	100.0	100.0

(Continuación cuadro 5)

CHILE

Porcentaje de familias en cada estrato	Ingresos familiares	
	Antes de la seguridad social	Después de la seguridad social
29.8	7.6	8.2
31.6	20.1	20.6
17.6	18.9	18.9
11.9	19.9	19.2
7.1	21.0	20.5
2.0	12.5	12.0
100.0	100.0	99.4 ^b

Fuentes: Brasil de Fernando Rezende, *Redistribution of Income Through Social Security: The Case of Brazil*, 31st Congress of the International Institute of Public Finance, 1974, cuadro 1. Costa Rica de Dianne Wilner Green, *Some Effects of Social Security Programs on the Distribution of Income in Costa Rica*, cuadro 18 (revisado), Chile de Alejandro Foxley, Eduardo Aninat y José Pablo Arellano, *Efectos de la seguridad social sobre la distribución del ingreso*, Estudios CIEPLAN, No. 8, Santiago (1977), cuadro 10.

^aSólo el INPS; excluye a funcionarios públicos, militares, trabajadores rurales y otros grupos.

^bAparentemente hay un error en la distribución original, pues la suma no da 100%.

Chile es, sin duda, el país con más estudios sobre este tema y la mayoría concluye que la seguridad social tiene un efecto regresivo en la distribución del ingreso por transferencias de los no asegurados a los asegurados y, dentro de estos últimos, por transferencias de grupos de ingreso más bajo a los de ingreso superior. En 1959, 1965 y 1971 reportes sucesivos de la Comisión Prat, la Superintendencia de Seguridad Social y ODEPLAN advirtieron que los no asegurados pagaban un porcentaje creciente de las seguridad social de los asegurados: 41%, 44% y 50%. En 1965, un estudio sobre transferencias entre grupos asegurados, calculó que en términos absolutos el grupo obrero (de ingreso más bajo) recibía una transferencia neta algo superior a la de los otros grupos (con ingreso más alto), pero en términos per cápita los obreros recibían una mitad de lo que obtenían los empleados y un quinto de lo que extraían los funcionarios públicos y las fuerzas armadas. En 1967, un análisis similar, pero limitado a las pensiones, mostró resultados más regresivos aún, pues en términos absolutos los obreros recibían una mitad de lo obtenido por los empleados y un catorceavo de lo capturado por los funcionarios públicos y los militares, mientras que las diferencias eran aún más abismales en términos per cápita.¹³ Un estudio más reciente, realizado por CIEPLAN, indica que la seguridad social tiene un efecto regresivo en el financiamiento, progresivo en las prestaciones, y casi neutro o ligeramente progresivo en su incidencia neta sobre la

¹³Véase un resumen de estos estudios en Carmelo Mesa-Lago, *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1978, pp. 54-55.

distribución del ingreso (ver cuadro 5): hay una transferencia de ingreso equivalente a un punto porcentual que pasa del decil con ingreso más alto a la mitad de ingreso más bajo, mientras que el grupo intermedio permanece igual. Pero este estudio excluye tanto al sector no protegido como a las fuerzas armadas y a otros organismos de la aristocracia laboral, y es de suponer que la incorporación de estos grupos en el cálculo debe acentuar el efecto neto regresivo del sistema. El único estudio chileno —también realizado por CIEPLAN— que arroja una transferencia progresiva notable se refiere al sector de salud: en 1969, la prestación promedio recibida por el estrato de ingreso inferior era 1.6 veces mayor que la del estrato superior.¹⁴

El análisis precedente sugiere que el impacto de las prestaciones de salud en la distribución del ingreso es más progresivo que el impacto de las pensiones. Dos razones explican dicha diferencia. En primer lugar, las prestaciones médico-hospitalarias son básicamente iguales, o sea, no son proporcionales al ingreso, aunque en los sistemas estratificados haya diferencias en cuanto a disponibilidad, atención y calidad de los servicios; por lo contrario, en la mayoría de los países, las pensiones se calculan proporcionalmente al ingreso y, por tanto, reproducen sus desigualdades. En segundo lugar, los grupos más pobres sufren una incidencia mayor de enfermedades (debido a bajos índices nutricionales, de higiene, etc.) y, como la medicina privada les está vedada por su alto costo, los pobres utilizan con más frecuencia los servicios de salud que los grupos de ingresos más altos; estos últimos, aunque estén protegidos, prefieren normalmente utilizar médicos y clínicas privadas (para evitar las demoras) y sólo acuden a los servicios de seguridad social en casos extremos.¹⁵ Las asignaciones familiares tienen también un impacto más progresivo que las pensiones, pues se conceden en muchos casos a familias de ingresos bajos y casi siempre son fijas (vr. gr., una suma igual por hijo, cónyuge inválido, etc.) no proporcionales al salario. Además, las familias más pobres generalmente son más numerosas que las de ingresos medios. Por último, los programas de asistencia social se dirigen a los sectores más pobres de la población, por lo que tienen probablemente el impacto más progresivo en la distribución del ingreso. Así, la distribución de los egresos de la seguridad social por programas, es un indicador grueso de su progresividad en la distribución del ingreso: a mayor proporción en gastos de asistencia social, salud y asignaciones familiares, y menor en pensiones, mayor progresividad y viceversa. El cuadro 6 pudiera utilizarse para aplicar esta regla, aunque desgraciadamente adolece de varios defectos: no todos los países reportan sus gastos en asistencia pública; los países con programas de pensiones viejos obviamente dedican un porcentaje más alto a estos programas que los nuevos; y el gasto en los sistemas de funcionarios públicos y militares se introduce como una categoría aparte, sin discriminar entre sus programas —salud, pensiones, etc.—, así que cuando el porcentaje es alto (vr. gr., en Chile, México, El Salvador), distorsiona la distribución de egresos por programas. El cuadro sugiere que los países del Caribe de habla inglesa, Venezuela, Costa Rica y otros países centroamericanos (todos con programas relativamente nuevos) dedican entre el

¹⁴José Pablo Arellano, "Gasto público en salud y distribución del ingreso", en Mario Livingston y Dagmar Raczynski (eds.), *Salud pública y bienestar social*, CIEPLAN, Santiago, 1976, p. 166.

¹⁵Fernando Rezende, *Redistribution of Income Through Social Security*, p. 5; Green, *Some Effects of Social Security Programs*, p. 80. Para un punto de vista diferente ver Malloy, *The Politics of Social Security in Brazil*, capítulo 5.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS EGRESOS DE
SEGURIDAD SOCIAL POR PRESTACIONES, 1974

País	Servicios públicos de salud	Seguros sociales				Total	Funcionarios públicos y militares	Asignacio- nes fami- liares	Asistencia pública
		Enfermedad- maternidad	Pensiones	Riesgos profesiona- les	Desem- pleo				
Barbados	86.9	5.4	6.9	0.8		13.1			
Bolivia	34.5	36.8	15.6	5.5		57.9	7.6		
Brasil	1.7	35.0	44.8	0.7		80.5	11.9	5.9	
Costa Rica	21.9	60.1	10.4	7.6		78.1			
Cuba ^a			75.4	3.0				21.6	
Chile	4.8	17.1	18.0	1.4	0.3	36.8	38.7	19.7	
Ecuador	32.2	19.7	41.2	0.5	6.4	67.8			
El Salvador	46.8	25.5	2.0	0.5		28.0	22.9	2.3	
Guatemala	43.9	21.6		20.6		42.2	13.9		
Guyana	82.1	5.4	1.9	8.3		15.6	2.3		
Jamaica	68.4		6.7	0.6		7.3	14.9		
México	8.8	46.1	12.4	6.5		65.0	24.4	1.8	
Nicaragua	7.7	40.2	6.8	2.8		49.8		42.5	
Panamá	18.5	38.6	23.4	7.3		69.3	12.2		
Trinidad y Tabago	70.2	2.8	10.5	1.2		14.5	11.9	3.4	
Uruguay ^b		4.5	69.9	3.2	5.7	83.3		16.7	
Venezuela	70.5	21.6	7.9	^c		29.5			

Fuentes: OIT, *El costo de la seguridad social 1972-1974*, pp. 71-72, 96-99; excepto Cuba de *La seguridad social en Cuba*, p. 50.

^aNo se incluyen los gastos médico-hospitalarios de enfermedad-maternidad.

^bSólo seguros sociales y asignaciones familiares.

^cBajo enfermedad-maternidad.

66 y el 92% de sus egresos a la atención de la salud; mientras que los países de América del Sur (Uruguay, Brasil, Ecuador, Chile), con programas más viejos, tienen los porcentajes más altos de pensiones y asignaciones familiares. Según envejecen los sistemas y una proporción mayor del gasto se dedica a pensiones, el aspecto regresivo de la seguridad social puede acentuarse.

Las cifras y el análisis anterior demuestran que la función distributiva de la seguridad social en favor de los grupos más necesitados raramente se cumple en América Latina y que, por lo contrario, en la mayoría de los países dicha función es nula o regresiva. No sólo el grupo de pobreza crítica está desprovisto de protección (excepto por los programas de asistencia social y salud pública), sino que además contribuye a través de impuestos y precios a la protección del sector cubierto. Dentro de este último, especialmente bajo los sistemas estratificados, los grupos más pobres generalmente reciben un aporte neto de seguridad social inferior al que extraen los grupos de ingresos más altos. Así, otro principio cardinal de la seguridad social, el de la solidaridad, no rige tampoco en la mayor parte de América Latina, al menos entre grupos de ingresos diversos, aunque sí entre generaciones.

C. LA CONTRIBUCION AL DESARROLLO

Los programas de seguridad social a corto plazo (enfermedad, maternidad, asignaciones familiares, desempleo) generalmente utilizan el sistema de reparto con una pequeña reserva técnica. Por lo contrario, en muchos países de América Latina los programas a largo plazo (pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes) han utilizado el método de prima media uniforme y han acumulado reservas cuantiosas con el objetivo de invertir las y financiar las prestaciones futuras de los asegurados. Tanto en países desarrollados como en algunos en desarrollo, las reservas de seguridad social han jugado un papel importante en reducir la inflación y, como intermediarios financieros, en la colocación de sus reservas en el mercado de capitales, contribuyendo así al crecimiento económico. Un estudio reciente de P. Some y K. A. Saito calcula la tasa de ahorro bruto de la seguridad social en 57% en el Reino Unido, 38% en los Estados Unidos y 26% en la RFA, pero también entre 37 y 49% en algunos países asiáticos como Sri Lanka y Singapur.¹⁶ Los fondos de pensiones en los Estados Unidos son el intermediario financiero de más rápido crecimiento en los últimos dos decenios.

Por lo contrario, en América Latina, las reservas de la seguridad social usualmente se han dilapidado o, en el mejor de los casos, no han rendido los frutos esperados, debido a: el impacto pernicioso de la inflación secular; el desarrollo pobre de los mercados de capital; y el rendimiento bajísimo de las inversiones. La inflación ha desvalorizado las reservas, ya que se hubiera necesitado hacer inversiones más complejas y a largo plazo, con tasas de rentabilidad más altas, y esto no ha ocurrido. Además, la inflación ha proporcionado un incentivo a los empleadores para retener sus contribuciones y las de sus empleados, a fin de obtener capital gratis o barato, porque demorando el pago

¹⁶Parthasarathi Some y Katrine A. Sito, "The impact of social security institutions on resource mobilization and allocation: The Asian experience", *Meetings of the American Economic Association*, Chicago, 1978. Ver también, M. A. Odle, *Pension Funds in Labor Surplus Economies*, University of West Indies, Institute of Social and Economic Research, 1974.

reducen su valor real.¹⁷ En casi toda la región, los organismos de seguridad social no están diseñados para jugar el papel de intermediarios financieros, su personal no tiene experiencia en inversiones, no han desarrollado un plan de inversiones ni han coordinado éstas con los planes nacionales. El cuadro 4 sugiere que con unas pocas excepciones (Ecuador, Guyana, Barbados con las inversiones representando del 10 al 16% de los ingresos) la rentabilidad de las inversiones en América Latina es muy baja, probablemente inferior a la obtenida por bancos y otras entidades financieras: del 4 al 9% de los ingresos en Jamaica, Panamá, Costa Rica y Trinidad y Tabago; del 2 al 3% en Nicaragua, El Salvador y México; y del 1 al 1.9% en Bolivia, Guatemala, Venezuela y Chile. Las reservas, en la mayoría de los países de la región, se han "invertido" en: a) bonos y otras obligaciones estatales, a menudo no negociables, que en la práctica han sido empréstitos forzosos para salvar necesidades del momento (generalmente cubrir déficits presupuestarios), de forma que los organismos se han empapelado con "valores sin valor"; b) préstamos a corto y a largo plazo, generalmente a los asegurados, privilegio de una minoría que ayudada por la inflación (y la falta de ajuste de los préstamos) ha obtenido capital prácticamente gratis, de forma que en muchos casos esta inversión ha resultado en pérdidas; c) construcción y equipamiento de hospitales, laudatorios de un punto de vista social, pero no rentables; d) construcción de viviendas, muchas veces para los propios asegurados, con un rendimiento muy bajo o nulo, debido a la frecuente congelación de alquileres, la ineficiencia en el cobro, y la amortización con moneda depreciada; y e) en unos pocos casos, inversiones en la agricultura, industria, comercio (vr. gr., economatos para beneficio de los asegurados) y servicios (vr. gr., cines, teatros) también con rentabilidad muy baja.¹⁸

La situación financiera de los organismos de seguridad social se ha deteriorado por otras razones. En muchos países el estado no ha cumplido con sus obligaciones contributivas especialmente con los grupos más numerosos y de ingresos más bajos; por otra parte, el estado usualmente no ha dejado de cubrir los déficits de la seguridad social de las fuerzas armadas y ciertos funcionarios públicos, mientras que los impuestos especiales asignados a ciertos grupos privilegiados han continuado generando ingreso. En los países latinoamericanos más industrializados, urbanizados, sindicalizados y políticamente conscientes, donde (no por azar) los sistemas de seguridad social surgieron primero y están más avanzados aunque estratificados, ha ocurrido una "masificación del privilegio". A medida que los asegurados en los organismos menos privilegiados han aumentado y usado su poder de presión, las prestaciones y condiciones generosas de adquisición de derechos antes exclusivas de los grupos privilegiados, se han ido generalizando a toda la población cubierta. Pero las prestaciones y condiciones generosas que son financieramente viables (aunque equitativamente injustificables) entre los grupos privilegiados (con un pequeño número de asegurados y fuerte subsidio de empleadores y estado) no lo son entre los grupos menos privilegiados (que cubren a grandes masas de asegurados, con ingresos bajos y condiciones financieras precarias) provocándose así la

¹⁷Héctor L. Diéguez, *La seguridad social en América Latina: Reflexiones sobre sus características y problemática*, Centro de Investigaciones Económicas, Instituto Torcuato Di Tella, Documento de Trabajo No. 84, octubre 1978, pp. 29-32.

¹⁸OIT, *Papel de la seguridad social y del mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo*, pp. 76-83.

quiebra de los organismos mayores.¹⁹ Por último, los costos de administración de la seguridad social son muy altos, debido al exceso de personal, su ineficiencia, los salarios altos y prestaciones privilegiadas que reciben los empleados (usualmente superiores a los de los asegurados que ellos sirven), y el lujo de los edificios y predilección por equipos ultramodernos (casi siempre subutilizados). En 1974, los gastos de administración como porcentaje de los ingresos eran los siguientes: del 14% al 16% en Guyana, El Salvador y Panamá; del 10 al 12% en Jamaica, México, Nicaragua, Brasil y Costa Rica; del 7 al 9% en Bolivia, Ecuador y Chile; y del 2 al 6% en Venezuela, Guatemala, Trinidad-Tabago y Barbados.²⁰ En tres de estos países (Brasil, Chile, El Salvador) los gastos administrativos eran de 6 a 10 veces mayores que los ingresos por renta de inversiones; y en la mayoría de los países el costo de la burocracia excedía al costo de dos programas combinados (vr. gr., asignaciones familiares más riesgos profesionales, pensiones más desempleo). Debe tenerse en cuenta, además, como ha señalado la OIT que en algunos países se han utilizado artificios para disimular algunos gastos, imputándolos a otras cuentas.²¹

Algunos especialistas argumentan que la seguridad social contribuye a la creación de empleos, debido a la expansión que promueve en la infraestructura asistencial la construcción de hospitales, viviendas, etc.²² Por el contrario, otros expertos mantienen que el impacto global de los sistemas de seguridad social financiados por contribuciones sobre la nómina salarial es negativo sobre el empleo. De acuerdo con esta tesis, la seguridad social aumenta el costo relativo del factor trabajo mientras que la política proteccionista (vr. gr., exenciones aduanales a la importación de equipo industrial) reduce el costo relativo del factor capital, así, las empresas tienen un estímulo fuerte para usar técnicas de producción intensivas de capital. Nótese que esta tesis contradice la de transferencia de la cotización del empleador a los consumidores, de ahí que el efecto de redistribución regresiva y el de disminución del empleo no podrían ocurrir simultáneamente.

La alegada distorsión artificial del costo de los factores es altamente contraproducente, pues la protección de un grupo (casi siempre pequeño) se hace a costa de aumentar el desempleo, la pobreza y la desigualdad en el ingreso. La referida distorsión desata una reacción en cadena: se absorbe menos mano de obra en el sector cubierto por la seguridad social, menos trabajadores abandonan el sector no cubierto (tradicional) debido a la baja absorción del cubierto, el excedente creciente de mano de obra en el sector no cubierto tiene un efecto depresivo sobre los salarios, se expanden las diferencias salariales entre los dos sectores, y al existir menos capital disponible en el sector no cubierto, baja también su productividad y crecimiento económico en relación con el cubierto.²³

¹⁹Carmelo Mesa-Lago, *Modelos de seguridad social en América Latina*, pp. 49-50.

²⁰OIT, *El costo de la seguridad social, 1972-1974*, pp. 42-47.

²¹Citado por Marshall Wolfe, *El desarrollo esquivo*, CEPAL-Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1976, pp. 256-257.

²²Por ejemplo la Mesa Redonda sobre Seguridad Social y Recursos Humanos auspiciada por la OIT y el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, en México en 1969. Ver también OEA, *El financiamiento de la seguridad social, su relación con la distribución de ingresos*, pp. 13-15.

²³Christian Kornevall, "Un cambio en el financiamiento de la seguridad social y sus efectos en el empleo", *El Trimestre Económico*, 44:2, abril-junio 1977, pp. 455-482.

El costo de la seguridad social aumenta gradualmente en América Latina debido a su extensión vertical y horizontal, la maduración del programa de pensiones, la masificación del privilegio, el incremento del costo administrativo y el de los servicios de salud. El cuadro 7 demuestra que, entre 1965 y 1974, el costo de la seguridad social (medido por sus egresos en relación con el PIB) creció en trece países y sólo bajó en cuatro (Chile, Guyana, Trinidad-Tabago y Venezuela) en estos últimos —con una excepción— debido al boom económico energético que expandió con más rapidez el PIB que el costo de seguridad social. El crecimiento más impresionante se registró en El Salvador: de 2 al 9% en un decenio. El costo más alto fue el de Uruguay con 14%, pero en 1971 Chile estableció un record para todo el continente con 17%. El ordenamiento del resto de los países fue: del 4 al 7% en Panamá, Cuba, Argentina, Brasil y Costa Rica; del 3 al 3.9% en Perú, Ecuador, México, Jamaica, Bolivia y Barbados; y del 2 al 2.9% en Guatemala, Guyana, Trinidad-Tabago, Nicaragua y Venezuela.

La carga del costo de la seguridad social puede analizarse también observando el tamaño y el crecimiento de la “relación de sostenimiento” (el número de trabajadores en activo por cada uno pasivo) entre 1960 y 1970 en varios países: Uruguay bajó del 3.9 al 2.3; Chile del 6.3 al 3.7; Argentina del 5.4 al 4.2; México del 23.4 al 15.2; y Perú del 64.1 al 37.7.²⁴ Los países con sistemas más antiguos, generosos y que cubren una mayor parte de la población, tienen una relación de sostenimiento más alta que los países con sistemas más modernos, menos generosos y que cubren una parte reducida de la población; pero en todos estos países la relación de sostenimiento descendió notablemente en el decenio pasado. El caso de Uruguay es realmente trágico; en 1970 había dos trabajadores activos sosteniendo uno pasivo! La pirámide poblacional envejecida del Uruguay (así como la de Argentina) contribuyen a empeorar la tasa de sostenimiento, pero el factor más importante es la liberalidad excesiva en la concesión de pensiones a personas relativamente jóvenes.

Aún cuando el costo de la seguridad social se haga insostenible y el sistema entre en bancarrota, es difícil eliminar prestaciones o hacer más rígidas las condiciones legales para adquirir derechos. La inflación se convierte así en uno de los instrumentos para ajustar el sistema excesivamente generoso con la realidad económica. En los sistemas estratificados las desigualdades se expanden, pues pronto se establece una diferencia entre prestaciones monetarias “nominales” y “reales”: los grupos poderosos con un número de asegurados pequeños consiguen el reajuste automático de las prestaciones con el costo de vida, mientras que los grupos más numerosos y con menos poder se van quedando a la zaga. Aunque estos últimos puedan tener sus prestaciones reconocidas en la ley, lo que perciben en términos reales prácticamente anula el derecho. Otro mecanismo de adecuación de un sistema no viable es la demora burocrática: el trámite de concesión de pensiones se alarga a veces por dos o tres años, para reducir el déficit especialmente en los organismos más pobres. Con respecto a las prestaciones de salud, la adecuación se lleva a efecto con una reducción de la calidad de los servicios (más pacientes por médico) o el uso de la fila para racionar la demanda de los servicios médicos. De nuevo, los organismos que cubren a grupos más pequeños escapan estas restricciones mientras que los más numerosos son los afectados por ellas.²⁵

²⁴Carmelo Mesa-Lago, *Social Security in Latin America*, pp. 41, 90, 134, 180, 231.

²⁵Héctor L. Diéguez, *La seguridad social en América Latina*, pp. 26-28, 53; Wolfe, *El desarrollo esquivo*, p. 257; Carmelo Mesa-Lago, *Modelos de seguridad social en*

Cuadro 7

AMERICA LATINA: COSTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 1965 Y 1974
(Ingresos, egresos y prestaciones en porcentajes del PIB)

Países	Ingresos		Egresos		Prestaciones	
	1965	1974	1965	1974	1965	1974
Argentina	3.8	4.3 ^a	3.2	4.2 ^a		
Barbados	6.4 ^b	6.1	3.7 ^b	3.9	3.5 ^b	3.8
Bolivia	4.3 ^c	3.7	3.4 ^c	3.7	2.9 ^c	3.3
Brasil	5.4	5.8	5.1	5.3	4.0	4.7
Costa Rica	3.8	6.2	2.3	4.6	1.9	4.0
Cuba ^d		7.1		7.1		6.3
Chile ^e	14.1	11.8	12.2	9.0	10.0	8.0
Ecuador	4.1	4.5	2.9	3.0	2.5	2.8
El Salvador	2.4	11.8	2.2	9.0	2.1	8.0
Guatemala	2.0	2.2	2.0	2.1	1.8	2.0
Guyana	4.3	4.1	4.3	2.3	4.2	2.0
Jamaica	2.9	4.6	2.7	3.3	2.5	2.8
México	2.8	3.9	2.6	3.4	2.2	2.9
Nicaragua	2.6	3.4	2.1	2.6	1.9	2.3
Panamá	7.3	8.1	6.0	6.9	5.6	5.8
Trinidad y T.	3.0	3.6	2.8	2.5	2.8	2.4
Uruguay	10.1	9.6 ^f	14.5	14.2 ^f	8.7	
Venezuela	3.0	3.7	3.1	2.9	3.0	2.7

Fuentes: OIT, *El costo de la seguridad social 1972-1974*, pp. 56-57; excepto Argentina y Uruguay de C. Mesa-Lago, *Social Security in Latin America*, cuadro 7-15; Cuba de CETTS, *La seguridad social en Cuba*, pp. 33, 50, y JUCEPLAN, *Boletín Estadístico de Cuba 1968*, La Habana, 1970, p. 18; *Anuario Estadístico de Cuba 1976*, La Habana, 1979, p. 45 e información del CETTS, julio de 1979.

^a1970;

^b1971;

^c1963;

^dEn porcentajes del "producto social global"; los ingresos y egresos son exactos.

^eEn 1971 los porcentajes llegaron a los máximos de 19.4, 17.2 y 15.6 por ciento.

^f1969.

El análisis anterior indica que en la mayor parte de la región, las reservas de la seguridad social no han jugado un papel importante en el proceso de ahorro-inversión-desarrollo que pudiera haber mejorado la situación de los más pobres. La estructura de la inversión de hecho ha favorecido a grupos cubiertos, por ejemplo, reduciendo el costo

América Latina, pp. 220-221; y Eduardo Viñuela, *El impacto redistributivo de la seguridad social y el aporte fiscal a su financiamiento*, Instituto de Sociología, Universidad Católica de Chile, Documento de Trabajo N.º 39, diciembre 1976, p. 21.

real de préstamos y viviendas; mientras que la dilapidación de las inversiones ha violado los principios de seguridad y rentabilidad, poniendo en peligro la estabilidad financiera de los sistemas. Los aportes contributivos basados en la nómina salarial han reducido la absorción de mano de obra desempleada y deprimido los salarios del sector no cubierto, lo que afecta negativamente a los más pobres. La masificación del privilegio ha tendido a una igualación nominal de prestaciones y derechos dentro del sector cubierto, pero su enorme costo provoca la bancarrota de los sistemas más pobres y la introducción de mecanismos de ajuste con la realidad económica que afecta principalmente al estrato cubierto menos privilegiado. El enorme aumento del costo de la seguridad social y el empeoramiento importante de la tasa de sostenimiento en los países con sistemas más antiguos, extendidos y generosos, resta recursos substanciales para el desarrollo sin resolver las desigualdades extremas y la pobreza crítica, más aún, convirtiéndose en un factor clave en el estancamiento económico de algunos países de la región.

II. LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU IMPACTO EN LA POBREZA CRÍTICA

Ante todo es importante señalar que casi todas las recomendaciones de esta sección provienen de organismos internacionales o regionales (vr. gr., la OIT, la AISS, el CISS, la CEPAL, la OEA, etc.) y un buen número de ellas ya tienen un decenio o más. Por ejemplo, la mayoría de estas recomendaciones se adoptaron en 1966 en el Programa de Ottawa de Seguridad Social para las Américas.²⁶ Obviamente dichas recomendaciones parten de ciertos principios (o sea, envuelven juicios de valor), pero los mismos están relacionados con la naturaleza y objetivos originales de la seguridad social: universalidad, solidaridad, equidad, etc. De partida, es necesario recalcar la necesidad de transformar la antigua concepción del seguro social a la más moderna de seguridad social. Debe rechazarse como falso el argumento de quienes se oponen a este cambio aduciendo que ellos tienen derecho a las prestaciones, porque han pagado de antemano por ellas; como se ha demostrado en la primera parte de este trabajo, más de las dos terceras partes del financiamiento proviene de la población como un todo, a través de las contribuciones de empleadores y estado.

A. VIABILIDAD ECONOMICA DE LAS REFORMAS

Aníbal Pinto ha distinguido entre una transformación ideal a largo plazo de la seguridad social, y una más realista a corto plazo que tenga en cuenta las limitaciones político-económicas existentes.²⁷ Y Diéguez ha recomendado que no se tome como dogma la posición de que todo avance en la seguridad social es beneficioso de por sí; el mismo debe decidirse teniendo en cuenta la capacidad económica del país, las alternativas en el uso de los recursos (vr. gr., empleo, educación, vivienda) a fin de conseguir un equilibrio óptimo entre crecimiento económico y consumo social (incluyendo a la seguridad social): “Un rezago de la seguridad social, es una falla en el crecimiento equitativo y un

²⁶OIT, *The Ottawa Programme of Social Security for the Americas*, Ginebra, 196.

²⁷Aníbal Pinto, “Un itinerario realista para la reforma previsional”, reproducido en *Inflación, raíces estructurales*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1973, pp. 237-245.

desperdicio de los elementos proclives al desarrollo de la misma. Contrapuestamente, una expansión desmedida y descontrolada de la seguridad social en condiciones de débil crecimiento —peor aún en caso de estancamiento— puede llegar a constituirse en un problema irresoluble, por cuanto todo avance de la seguridad social es luego políticamente difícil de desandar”.²⁸ Incluso Cuba, que tiene el programa más radical y avanzado de seguridad social en el continente, se vio obligada en la segunda mitad de los años 60 a reducir el ritmo en la concesión de pensiones debido a que no podía afrontar la pérdida de los trabajadores, y el organismo estatal a cargo de la seguridad social ha declarado que ésta “ha de encontrarse en relación y armonía con los programas nacionales de desarrollo económico; en caso contrario puede constituir un obstáculo a este desarrollo”.²⁹ Por último, dentro del contexto de pobreza crítica, debemos también tener en cuenta, como han hecho Molina y Piñera, la diferencia entre objetivos estáticos —reducir la pobreza en un período determinado— y dinámicos —reducir o eliminar la pobreza permanentemente.³⁰

Ya se ha visto que en aquellos países en que la seguridad social fue más allá de lo visible financieramente, se ha pagado un precio alto en términos de crecimiento, poniendo en peligro la estabilidad misma del sistema, y generando mecanismos perniciosos de ajuste para adecuar las prestaciones a la realidad económica. Hay también dilemas ético-prácticos difíciles de resolver, por ejemplo, por razones de equidad es claro que debe extenderse la protección de la salud a toda la población, incluyendo a los que están debajo de la línea de pobreza crítica, sin embargo, las condiciones paupérrimas en términos nutricionales e higiénicos de este grupo los hace más proclives a las enfermedades, así, en vez de atacar la causa del problema sólo estaríamos atendiendo una de sus manifestaciones. Otro problema es, si debe extenderse la seguridad social a las regiones menos desarrolladas o invertir esos fondos en programas específicos que mejoren el empleo y la distribución del ingreso en dichas regiones; o puesto en forma más directa, considerando la escasez de recursos en la región ¿debe darse prioridad al empleo o a la asistencia social?

B. INCORPORACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA PLANIFICACION NACIONAL

En vista de la necesidad de coordinación entre seguridad social y crecimiento económico, así como de los dilemas entre objetivos planteados y teniendo en cuenta el alto costo de la seguridad social en varios países de la región, es sorprendente que ésta —a diferencia de la educación y la salud— sólo haya sido incluida en los planes de dos o tres países. Una de las razones aducidas es que los planificadores sólo se han interesado en las reservas de la seguridad social como potencial de inversión y en muchos países dichas reservas son pobres o inexistentes. Otra explicación es que sólo parte de los

²⁸Héctor L. Diéguez, *La seguridad social en América Latina*, p. 8.

²⁹Para más detalles ver Carmelo Mesa-Lago, *The Economy of Socialist Cuba: A Two-Decade Appraisal* (será publicado por New York University Press en 1980) capítulo 7. *La seguridad social en Cuba*, p. 13 y “Bases generales para el Anteproyecto de Ley de Seguridad Social”, *Trabajadores*, XIV Congreso de la CTC, noviembre 1978, p. 1.

³⁰Sergio Molina y Sebastián Piñera, *Notas sobre una estrategia de desarrollo tendiente a eliminar pobreza*, p. 6.

ingresos de la seguridad social proviene directamente de los recursos públicos que los planificadores deben tratar de distribuir.³¹

Pero el impacto de la seguridad social va más allá del aporte fiscal y el potencial de inversión, ya que afecta al costo de los factores, los precios, la inflación, la productividad, el empleo e incluso la competencia en el mercado internacional. Pero, quizás, lo más importante es que los planificadores son los que están en mejor posición para analizar los conflictos citados, diseñar prioridades y proponer a la dirigencia política planes alternativos, que incluyan a la seguridad social. Más aún, si los países adoptan algunas de las recomendaciones de este trabajo (por ejemplo, la substitución de la contribución como porcentaje del salario por el impuesto sobre ingresos) el impacto en el sistema tributario será importante y la seguridad social se convertirá en responsabilidad directa del estado como lo es la educación.

C. EXTENSION HORIZONTAL ANTES QUE VERTICAL

Para corregir la desigualdad creciente entre un pequeño grupo protegido, que acumula más y más prestaciones, y la mayoría de la población no cubierta incluyendo el sector de pobreza crítica, debiera establecerse como la prioridad más importante la extensión de la seguridad social a toda la población, aunque sometida a un ordenamiento en cuanto a riesgos que proteger. La extensión de la cobertura vendrá determinada por la capacidad económica del país dado, pero cualesquiera sean los recursos disponibles éstos deben emplearse primero en la extensión horizontal y luego en la vertical del sistema.

Lo anterior implica la extensión de la seguridad social al sector rural y a las regiones menos desarrolladas, así como a los trabajadores independientes, servicio doméstico y otros grupos de bajo ingreso. Es interesante advertir que la extensión de la seguridad social al campo y regiones subdesarrolladas parece haber tenido efectos positivos en algunos países con sistemas bien diversos (vr. gr., Brasil y Cuba) para reducir la concentración de servicios médico-hospitalarios en la capital y ciudades importantes, así como para disminuir la migración rural-urbana. La incorporación de los grupos no cubiertos requiere cambios importantes, tanto en el régimen de financiamiento como en el de prestaciones, que serán discutidas más adelante.

D. PRIORIDADES EN LOS RIESGOS A CUBRIR

El primer riesgo a cubrir sería el de enfermedad y toda la población debería ser protegida independientemente de si tiene una relación laboral o no. Debe notarse que países con diversos grados de desarrollo y regímenes político-económicos han conseguido este objetivo, como Costa Rica, Cuba y Chile; mientras que países con más recursos y un ingreso per cápita superior como Argentina, Uruguay y Venezuela, no lo han puesto en práctica. El programa nacional de enfermedad-maternidad beneficiaría notablemente a la población bajo el nivel de pobreza crítica y tendría un impacto progresivo sobre la distribución del ingreso. Uno de los problemas que confronta este programa (a diferencia del de pensiones) es la complejidad y alto costo de instalación,

³¹Paul Fisher, *Seguridad social y planificación nacional*, Conferencia Interamericana sobre planificación de la Seguridad Social, Buenos Aires, 1974; y Wolfe, *El desarrollo esquivo*, pp. 246-250.

particularmente en países con una gran masa rural y comunicaciones pobres, por lo que en estos casos será necesario establecer un plan de extensión gradual pero a plazo fijo (como en Costa Rica). La incorporación de los grupos marginales urbanos presenta dificultades menos graves. Otro problema es que resulta difícil o imposible —debido a su alto costo— llevar a cabo la extensión con el mismo nivel de equipamiento técnico y la calidad de servicio de que disfrutaban actualmente los grupos privilegiados cubiertos, de forma que la extensión hacia el campo y las regiones menos desarrolladas deberá hacerse a un nivel inferior pero satisfactorio. Una segunda prioridad sería la del programa de asignaciones familiares, con un valor fijo (relacionado con el salario mínimo o vital) y limitado a las familias de escasos recursos. Este programa funcionaría como un suplemento del ingreso especialmente entre los grupos más pobres y tendría también un impacto progresivo en la distribución del ingreso. La asignación pudiera darse en dinero o en cupones de alimentos básicos; la segunda alternativa es probablemente superior por las ventajas que conlleva en cuanto a asegurar que el jefe de familia empleará la asignación de acuerdo con su objetivo y su potencial en elevar el nivel nutricional del sector más pobre.

El programa de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes tendría una prioridad inferior y debería limitarse, al principio, a aquellos que tienen una relación de empleo. El programa de protección contra riesgos profesionales debería fusionarse con el sistema de seguridad social, eliminándose su trato especial y atendiéndose sus manifestaciones a través de los programas de enfermedad y vejez-invalidez-muerte. El programa de desempleo no tiene sentido porque en la mayor parte de América Latina el desempleo es un fenómeno crónico, más estructural o estacional que cíclico, la tasa de desempleo es muy alta, hay una gran masa agrícola con empleo inestable y una proporción considerable de trabajadores por cuenta propia. El costo de este programa —a nivel nacional— sería insostenible y, por tanto, cualquier recurso disponible en este campo debe asignarse a la promoción del empleo, no al auxilio del desempleo.

E. UNIDAD Y UNIFORMIDAD DEL SISTEMA

Los sistemas estratificados de seguridad social debieran ser sustituidos por un sistema único con una sola regulación jurídica, organismo protector y administración, fuente de financiamiento y régimen de prestaciones. En los últimos quince años se ha avanzado notablemente en esta dirección con la unificación total del sistema de Cuba, y la unificación parcial, con grados diversos, de los sistemas de Argentina, Bolivia, Brasil, Perú y Uruguay. La unificación y uniformidad del sistema de seguridad social simplifica la afiliación, los records, la recaudación, y el procedimiento de concesión de prestaciones; elimina la duplicación de cobertura y la falta de continuidad entre subsistemas (debido a que a veces el tiempo de servicios acumulado en un subsistema no se transfiere a otro, con lo cual se limita la movilidad laboral); reduce los costos administrativos; elimina las desigualdades; y facilita la transferencia de fondos entre grupos (solidaridad) y la redistribución progresiva del ingreso.³²

La uniformidad del sistema de seguridad social no significa que todos los asegurados contribuirán con la misma suma y recibirán la misma prestación monetaria (aunque

³²Carmelo Meza-Lago, *Planificación de la seguridad social*, capítulos 1 y 2; Mallet, "Diversification or standardization", pp. 61-65; y Pinto, "Un itinerario realista", pp. 237-245.

sí la misma prestación de salud) sino que la legislación será igual para todos los asegurados (con excepciones justificadas por el tipo de trabajo) en cuanto a: porcentaje de contribución (en caso de que se mantenga este método de financiamiento), prestaciones a las que se tiene derecho, condiciones para adquirir dicho derecho, y cómputo de la prestación. La uniformidad, combinada con la extensión de la cobertura, indefectiblemente requieren eliminar ciertas prestaciones y reducir condiciones excesivamente generosas de las que disfrutaban los grupos más privilegiados (por ejemplo, pensiones por antigüedad y cesantía, retiro a edades muy tempranas, préstamos para vivienda, etc.). En otras palabras, no es financieramente viable la cobertura universal más la masificación del privilegio. La reducción de los niveles debe hacerse de acuerdo con los recursos disponibles y la capacidad económica del país, siendo deseable que no se reduzcan a la línea del grupo más bajo. La transferencia de un sistema estratificado a uno uniforme plantea el problema de los derechos adquiridos; este puede resolverse garantizando dichos derechos a aquellos que ya los disfrutaban (vr. gr., están retirados) o han iniciado su tramitación o la inicien en un período corto de transición. Pero no es posible garantizar los derechos de los sistemas anteriores a todos los asegurados, pues ello destruiría el objetivo de la reforma, prolongaría la actual situación de desigualdad, e hipotecaría el futuro del sistema uniforme.³³

F. FINANCIAMIENTO A TRAVES DE IMPUESTOS Y PRIMAS ESCALONADAS

Dentro del concepto de seguridad social y para facilitar la extensión horizontal y la redistribución progresiva del ingreso, lo ideal sería substituir el régimen actual de contribuciones proporcionales al salario por un régimen de impuesto. La extensión de la cobertura a sectores de más bajo ingreso y al sector rural y de trabajadores independientes, no puede financiarse con sus contribuciones sobre los salarios; ya se ha visto, además, la repercusión negativa sobre el empleo que causa la contribución sobre la nómina salarial; por último, la substitución de esta última por el impuesto eliminaría todo pretendido derecho basado en la contribución del asegurado. El financiamiento se haría por un impuesto progresivo sobre el ingreso (eximiendo al grupo de pobreza crítica), o un impuesto sobre la propiedad o un impuesto al valor agregado de producción o una combinación de ellos. Otra opción sería continuar con el régimen de contribuciones basadas sobre el salario, pero con ciertas modificaciones: exención del sector de pobreza crítica, contribución progresiva de acuerdo con el salario, y eliminación de topes de contribución. Es posible también combinar este método con alguno de los impuestos citados anteriormente que regularían el aporte estatal. Una tercera opción (practicada en Brasil) para financiar la extensión de la seguridad social al campo, sería establecer un impuesto a la producción agrícola y otro a la nómina salarial de las empresas urbanas.

Estas reformas harían más progresivo el régimen de financiamiento y este efecto se acentuaría con la progresividad de las prestaciones a discutir más adelante. Si se escogiera el sistema de impuesto en vez del de contribución sobre la nómina salarial, se produciría un efecto redistributivo mayor y se incrementaría el empleo. Kornevall, en su estudio sobre Chile y Venezuela, ha calculado que el impuesto sobre valor agregado

³³Mallet, "Diversification or standarization...", pp. 76-80.

sería neutral en cuanto al costo de los factores, no implicaría costos mayores para el asegurado, el empleador o el estado, mientras que incrementaría la producción, aumentaría el empleo (10% en Chile y 1-2% en Venezuela), y reduciría las diferencias de ingreso, productividad y contribución al crecimiento entre el sector cubierto y el no cubierto.³⁴

Con vista al record pobrísimo en cuanto a rentabilidad de inversiones de seguridad social en América Latina y el hecho de que en muchos países no hay ya reservas cuantiosas, es preferible el sistema de financiamiento escalonado. Es decir, que los impuestos o cuotas de contribución se ajustasen cada cierto número de años según madurase el programa de pensiones y se extendiera la cobertura. Esto evitaría los problemas creados por la inflación, la tentación estatal de apropiarse de las reservas, la tentación de los administradores de invertir los fondos en programas de vivienda y préstamos, y la necesidad de tener un equipo especializado en inversiones. En aquellos países que tienen un programa de pensiones reciente, con prima uniforme y están en el período de capitalización, lo más que puede aspirarse es que aprendan de los errores cometidos por los países pioneros, que utilicen la experiencia del sistema bancario para incrementar la rentabilidad de la inversión, y que coordinen ésta con los planes nacionales en favor del desarrollo.

G. PRESTACIONES EQUITATIVAS

Con un sistema de impuestos se erradicaría la pretensión falsa de que las prestaciones monetarias sean completamente proporcionales al salario; éste sería sólo un elemento en el cálculo, combinado con la equidad y la capacidad económica del país. En el programa de pensiones lo ideal sería establecer prestaciones fijas, una mínima y otra máxima, y entre ambas la cuantía de la prestación sería decreciente con respecto al salario (ejemplos de este método, en América Latina, son Costa Rica y Cuba). Una segunda opción sería el establecimiento de un mínimo básico y de un porcentaje adicional de acuerdo a niveles previos de ingreso, con un tope máximo no fijo, sino como un porcentaje del promedio de dicho ingreso. Las asignaciones familiares serían fijadas de acuerdo con el salario mínimo o vital y serían iguales para todos. Las prestaciones monetarias serían ajustadas periódicamente de acuerdo con el incremento del costo de vida. Por último, las prestaciones médico-hospitalarias serían iguales para todos, aunque en un período de transición es de esperar que la nueva población cubierta, especialmente en zonas rurales, recibiera una calidad de prestación inferior al existente, aunque a largo plazo las diferencias sean gradualmente eliminadas.

La necesaria reducción del nivel de las prestaciones del pequeño sector cubierto se compensaría equitativamente con la extensión de la seguridad social a toda la población. El antiguo sector cubierto siempre tendría abierta la posibilidad de financiar prestaciones adicionales a través del seguro privado (como es común en los Estados Unidos) en este caso con un derecho real (pagado) no un privilegio. Podría considerarse, como

³⁴Christian Kornevall, "Un cambio en el financiamiento de la seguridad social...", pp. 455-482. La III Conferencia Interamericana sobre Tributación, celebrada en 1972, reconoció el impacto de los aportes actuales de seguridad social en la distorsión de los precios relativos de los factores y recomendó su sustitución total o parcial por un incremento en el impuesto sobre el valor agregado o el impuesto sobre la renta, siempre que el sistema estuviese aplicado a nivel nacional.

incentivo, que las contribuciones a estos programas de seguro privado fueran diferidas del impuesto sobre ingresos, hasta que el asegurado se retirase con un ingreso inferior al que tenía en activo. El ligero efecto regresivo que dicha exención podría tener en la distribución del ingreso, se compensaría con el efecto saludable que tendría sobre el ahorro, la inflación, y el mercado de capitales.

H. IMPACTO EN LA POBREZA CRITICA Y OBSTACULOS EN LA IMPLANTACION

La reforma propuesta en la seguridad social tendría una serie de efectos positivos en la reducción de la pobreza crítica o al menos en aliviar sus manifestaciones: se otorgaría protección a la salud; se suplementaría el ingreso con asignaciones familiares; en algunos países se concederían también pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivientes; se promovería el empleo; y se efectuaría una transferencia de ingresos de los estratos altos y medios a los bajos. Pero la implantación de la reforma tendría que vencer obstáculos fuertes de tipo económico y político, los cuales explican por qué, a pesar del consenso logrado hace más de un decenio por expertos y organismos internacionales, pocos países han implantado estas recomendaciones.

El costo del sistema reformado puede ser un obstáculo. Las diferencias en los sistemas de seguridad social y las economías de América Latina, así como la selección diversa de las opciones propuestas en este trabajo, impiden hacer aquí un cálculo, incluso grueso, sobre dicho costo. No obstante, la clave financiera de la reforma está en compensar el costo de la extensión de la cobertura, con la reducción de los niveles de privilegio y el incremento de recursos a través de métodos más progresivos de financiamiento. El sistema reformado debería, además, resultar en una reducción de los gastos de operación, que a su vez permitiera un corte en el personal excesivo. Pero es obvio que esta es una generalización y que es necesario estudiar, en cada país, el costo posible de la reforma. Un problema a enfrentar es que los países menos desarrollados son los que tienen la cobertura más pequeña, la pobreza mayor, y la capacidad impositiva menor, o sea, que será difícil en ellos equilibrar la extensión horizontal con la eliminación de privilegios más el aumento del ingreso; en estos casos, habrá que tomar decisiones más cuidadosas sobre la prioridad de riesgos a cubrir y el ritmo de la extensión. Debe resistirse también la tentación de crear un sistema perfecto en la ley, pero que en la práctica otorgue prestaciones monetarias irrisorias que no sean suficientes incluso para satisfacer las necesidades de los grupos de más bajo ingreso.

Pero los obstáculos más serios a la implantación de la reforma son más de naturaleza política que económica. Los grupos privilegiados resisten la eliminación de sus "conquistas sociales", y son precisamente estos grupos los que tienen mayor poder en la sociedad ya sea por su control del aparato estatal (militares y funcionarios públicos) o por el valor que tienen sus calificaciones en el mercado (ciertos profesionales, empleados de bancos, etc.) o por su organización sindical y papel estratégico de la actividad económica en que se desempeñan (servicios públicos, petróleo, minería, transportes). Por otra parte, el sector no cubierto está disperso o atomizado, no está sindicalizado o tiene un grado muy bajo de sindicalización, no se desempeña en actividades estratégicas, habita en las regiones más subdesarrolladas o es marginal en los centros urbanos, y, por lo general, es analfabeto, no tiene derecho al voto o, al menos, su nivel de actividad política

es muy bajo.³⁵ Gómez Buendía ha probado que en Colombia existe una correlación entre la cobertura de seguridad social y el grado de industrialización y sindicalización, así como con el grado de urbanización por regiones.³⁶ En encuestas conducidas en Chile, en el sector de pobreza crítica, sólo un 1.6% de los entrevistados mencionaron la ausencia de solidaridad y cooperación como causa de su pobreza.³⁷ De forma que para viabilizar la reforma, es vital organizar a los grupos no cubiertos (que incluyen la pobreza crítica) a fin de que los mismos tomen participación activa en la modificación de su situación precaria.³⁸

El papel del estado en la implantación de la reforma es crucial pero no siempre puede esperarse que la apoye. La seguridad social ha sido, en algunos países, un instrumento de coacción y neutralización de grupos que podían afectar el *status quo*, y el estado puede sentirse incapaz de enfrentarse a dichos grupos o alterar el equilibrio establecido a menos de que exista una presión poderosa por parte de los desprotegidos o que el estado vea la necesidad de movilizar a estos últimos y hacer concesiones a fin de obtener su apoyo para realizar otros objetivos. La burocracia de seguridad social en algunos países con sistema unificado (vr. gr., Costa Rica) se ha colocado a la vanguardia en el proceso de extensión porque —aparte de razones altruistas— ha visto en ella una forma de aumentar su poder y prestigio; pero en países con sistemas estratificados la burocracia teme a la reforma, porque ella puede acarrear la pérdida de su empleo y privilegios. Ciertos grupos de profesionales conectados a la seguridad social (vr. gr., médicos y actuarios) generalmente han asumido posiciones conservadoras y tratado de frenar las reformas. Los empleadores no siempre asumen una actitud contraria a la reforma (si la misma puede simplificar el “papeleo” y no incrementar las contribuciones) pero ciertas empresas temen que la pérdida de privilegios de sus empleados resulte en reivindicaciones a través de la negociación colectiva para que el empleador restituya las ventajas perdidas. Por último, los organismos especializados de carácter internacional apoyan muchos aspectos de la reforma y se ha visto que, a largo plazo, su influencia produce frutos. Es importante, además, el efecto de demostración de países modelos que otros países tratan de imitar o emular, de ahí la conveniencia de diseminar información sobre sus avances. A fin de cuentas, el potencial mayor de cambio está en los desprotegidos mismos, que tomando conciencia de su estado y de las posibilidades de mejora, se organicen y ejerzan presión para obtener, entre otras cosas, un sistema de seguridad social más equitativo, que cumpla con sus objetivos básicos.

³⁵Carmelo Mesa-Lago, *Modelos de seguridad social en América Latina*, pp. 135-221.

³⁶Hernando Gómez Buendía, “La protección desigual...”, cuadros V-8 y V-11.

³⁷René Cortázar et al., *Condicionantes culturales y sociales de las políticas de erradicación de la pobreza*, OIT-PREALC, Investigaciones sobre empleo, N.º 1, Santiago, 1977, pp. 17-18.

³⁸Sergio Molina y Sebastián Piñera, *Notas sobre una estrategia de desarrollo tendiente a eliminar pobreza*, pp. 11-17, 28-32.

Hacia la eliminación del déficit de satisfacción de necesidades básicas

Marcelo Selowsky*

I. EL DEFICIT DE NECESIDADES BASICAS: MAGNITUD E IDENTIFICACION DE PROGRAMAS

A. INTRODUCCION

1. La reducción de la pobreza medida en términos de indicadores de bienestar diferentes del ingreso per cápita, abre un nuevo conjunto de consideraciones de política. No sólo se observa una desigual distribución del ingreso, sino también una desigualdad en el consumo de calorías, de expectativas de vida y de mortalidad infantil. Estas reflejan desigualdades en el consumo de alimentos y de ciertos servicios tales como habitación, alcantarillado, agua, educación y servicios de salud.

Políticas destinadas a aumentar el consumo de estos servicios por encima de los niveles que resultan de la demanda y oferta privadas, define lo que ahora se conoce como una estrategia de "necesidades básicas". La idea es intervenir en la asignación de recursos para lograr niveles mínimos de consumo a etapas más tempranas del desarrollo económico, aun cuando al mismo tiempo se apliquen políticas para acelerar el crecimiento del ingreso de los grupos en extrema pobreza. Esta estrategia de "necesidades básicas" se hace más importante mientras menores sean: (a) el efecto de las políticas destinadas a obtener altas tasas de crecimiento sobre el ingreso de los grupos pobres; (b) las posibilidades de lograr mayores ingresos de los grupos pobres mediante inversiones de altos rendimientos en sus activos físicos y humanos; (c) la propensión marginal de los pobres a gastar en necesidades básicas; (d) las posibilidades de lograr que el sector privado aumente la oferta de necesidades básicas, cuando la oferta de estos servicios posee importantes complementariedades y economías de escala.

Hay dos puntos centrales en la evaluación de tales políticas. En primer lugar, a nivel macroeconómico, estas políticas pueden entrar en conflicto con la tasa de crecimiento en la medida que estos servicios sólo en parte aumentan la productividad de los grupos pobres. Lo más importante es evaluar este costo en relación al ingreso per cápita relativamente alto que prevalece, hoy, en parte de Latinoamérica; probablemente el

*El autor es funcionario del Banco Mundial. Este trabajo es parte de *Balancing Trickle Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle Income Countries with Especial References to Latin America*. A Background Study for World Development Report 1979, World Bank Staff Working Paper, N.º 335, junio, 1979.

costo actual, con ingresos per cápita de US\$ 1000, es distinto de lo que era hace 25 años cuando estos países tenían la mitad de este ingreso. El segundo punto es de carácter microeconómico y se trata de entregar estos servicios sin grandes filtraciones a grupos de más altos ingresos; sin inducir efectos que sean equivalentes a una simple transferencia de ingreso y tratando de llegar a los niños aun cuando haya que evitar las filtraciones intrafamiliares.

2. Nutrición y cuidado infantil, consumo de servicios de salud, vivienda con agua y alcantarillado y educación básica son servicios típicos que determinan “calidades de vida” críticas. Lógicamente la elección y combinación particular de servicios es específica a un país o región y posee un alto contenido de juicios de valor. Aun juicios del campo médico, tales como “requerimiento calórico óptimo”, son altamente controvertidos.

La definición de necesidades básicas depende del déficit inicial, la estructura de edades de los grupos pobres, el efecto de la migración rural-urbana en la redefinición de necesidades básicas a lo largo del tiempo y la elasticidad ingreso de la población en pobreza por las distintas necesidades básicas, esto es, la velocidad con que el déficit se elimina como resultado del crecimiento del ingreso de los grupos pobres.

3. En Latinoamérica varios factores incentivan un enfoque de necesidades básicas orientado a los niños. Primeramente, los déficits de satisfacción de necesidades básicas están altamente asociados con la distribución del ingreso; además, las familias pobres tienen más niños. Por lo tanto, la incidencia de déficits de satisfacción de las necesidades básicas es más alta entre niños que entre adultos.¹ En segundo término, las expectativas de vida al nacer —básicamente afectadas por la mortalidad infantil— es quizás la principal necesidad básica. Nutrición infantil, disminución de enfermedades infecciosas mediante mejoras habitacionales y cuidado infantil son factores esenciales en este proceso. En tercer lugar, la evidencia empírica muestra que la propensión marginal a gastar en los niños —y aquí uso una definición amplia de “gastar” incluyendo tiempo de la madre, “calidad” de interacción con los niños— es bastante baja. Una mayor migración rural-urbana —una característica del futuro— agudizará el problema, ya que esta propensión es más baja en las áreas urbanas. La conclusión es que el crecimiento normal del ingreso no resolverá los déficits de satisfacción de las necesidades básicas de los niños.

B. EL DEFICIT CALORICO

1. Magnitud y costo

Encuestas a nivel nacional que muestran la distribución de calorías en la población son sumamente escasas. Una alternativa es asignar los consumos agregados conocidos (o promedios per cápita para el país) a diferentes grupos de ingreso usando los datos disponibles sobre distribución de ingreso y algunos supuestos sobre la relación entre consumo calórico e ingreso.²

¹El 27% de todos los niños menores de 10 años viven en las familias que representan el quintil más pobre de la población. El porcentaje de todos los adultos es de sólo 16.5%. Ver M. Selowsky, *Balancing Trickle Down and Basic Needs Strategies*, Cuadro 6.

²Aquí se sigue la técnica utilizada en *Malnutrition and Poverty*, donde se especifica una relación semi-logarítmica entre calorías e ingreso con una elasticidad de 0.15 a un nivel de consumo igual a los requerimientos. Ver S. Reutlinger y M. Selowsky, *Malnutrition and Poverty*:

El consumo por grupo de ingreso se derivó de dos distribuciones hipotéticas (distribuciones I y II) de ingreso³ y para tres valores del consumo promedio per cápita nacional iguales a 0.9, 1.0 y 1.1 veces la necesidad calórica per cápita. Estos valores comprenden casi todo el rango de los países latinoamericanos y, para un país determinado, permite hacer un análisis de sensibilidad.⁴ Para darle un valor monetario al déficit calórico se utilizó el "costo por caloría" implícito en el costo de la canasta de alimentos utilizado por CEPAL para definir líneas de pobreza. Esta canasta contiene una "corrección de eficiencia alimenticia", pero mantiene las preferencias de los consumidores.⁵

El Cuadro 1 muestra el costo del déficit calórico como porcentaje del PNB bajo la peor distribución del ingreso (distribución I). Los resultados se muestran, para países de distintos PNB per cápita y diferente disponibilidad calórica per cápita, en relación a las necesidades per cápita. En la peor de las circunstancias, este costo equivale entre 1.5% y 2% del PNB para países de ingreso per cápita entre US\$ 600-800 y alrededor de 1% para países cuyo ingreso per cápita excede US\$ 1000.

Magnitud and Policy Options, Johns Hopkins Press, 1976. Traducido al español por la Editorial Tecnos.

³Debido a la gran diversidad de fuentes, definiciones y confiabilidad de las cifras de distribución del ingreso en Latinoamérica, es difícil lograr un consenso sobre la mejor estimación. Aquí se optó por usar dos distribuciones hipotéticas que cubren el rango de casi todas las estimaciones. Lo importante es en qué medida nuestras conclusiones son sensibles a la utilización de una u otra. Las distribuciones utilizadas son las siguientes:

Deciles en la población	Porcentaje del Ingreso Total (%)	
	Distribución I (muy desigual)	Distribución II (menos desigual)
1 (más pobre)	0.67	1.50
2	1.33	2.00
3	2.00	3.00
4	3.00	4.00

Para una discusión en detalle de la relación entre estas distribuciones hipotéticas y las estimaciones publicadas de diferentes fuentes, ver M. Selowsky, *Balancing Trickle Down and Basic Needs Strategies*.

⁴Véase Cuadro A-1 en el Apéndice.

⁵Los detalles de la metodología se presentan en S. Molina y S. Piñera, *Proyecto de pobreza crítica en América Latina*, CEPAL y en P. Trejo, *Un método para estimar consumos mínimos de alimentos para los países de América Latina*, noviembre de 1976. (Proyecto CEPAL-Banco Mundial).

Cuadro No. 1

COSTO DEL DEFICIT CALORICO COMO PORCENTAJE DEL PNB (%)

PNB per cápita (en dólares de 1976)	Disponibilidad calórica per cápita en relación a necesidades calóricas per cápita		
	0.9	1.0	1.1
600	1.95	0.70	0.0034
800	1.46	0.52	0.0025
1000	1.17	0.42	0.0020
1100	1.06	0.38	0.0018

Fuente: Cuadro A-2, en el apéndice.

2. El déficit calórico en los niños

La naturaleza del déficit calórico en América Latina es ilustrativa de las dimensiones de las necesidades básicas de los niños: 111 millones de individuos, que pertenecen a los sectores de ingresos más pobres, tienen déficits calóricos; de ellos 51.6 millones son niños lo que equivale a 55.4% de todos los niños de la región. La incidencia media de desnutrición, que asciende a 35.8% de la población, resulta de la existencia de un 27.4% de desnutrición adulta y 55.4% de desnutrición infantil. La dimensión distributiva de la desnutrición, es decir, la fuerte asociación entre desnutrición y pobreza, da origen a una más alta incidencia de desnutrición entre los niños.

Cuadro No. 2

AMERICA LATINA: INCIDENCIA DIFERENCIAL DE DESNUTRICION ENTRE NIÑOS Y ADULTOS, 1975

	Número de personas (millones)	Porcentaje de desnutridos (%)
Niños (menores de 10 años)	51.6	55.4
Resto de la población	60.4	27.4
Total	111.0	35.8

Fuente: Marcelo Selowsky, *The Economic Dimensions of Malnutrition in Young Children*. World Bank Working Paper No. 294, octubre de 1978.

El futuro del típico niño pobre parece peor que el futuro del típico adulto. Primero, la evidencia empírica no muestra una elasticidad caloría-ingreso más alta en niños que en adultos. Segundo, en la medida que el desarrollo en general y la urbanización en particular, aumente la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, la nutrición infantil se podría deteriorar por una reducción en la lactancia materna. Si las compras adicionales de alimentos (debido al mayor ingreso de las mujeres) no compensan la pérdida de consumo de leche materna, el efecto neto será el deterioro en el status nutricional del niño. Así, un mayor ingreso familiar debido al trabajo de las mujeres sería consistente con un deterioro en el nivel nutricional de los niños.

Otros factores asociados con el proceso de urbanización también tenderán a afectar negativamente a los niños. Gastos que compiten con la alimentación tales como transporte, vestimenta y vivienda son más importantes en zonas urbanas que rurales, afectando la proporción del ingreso destinado a alimentación. Además, los precios relativos de los alimentos son más altos en las ciudades que en el campo. Por último, existen nuevos productos para ser consumidos básicamente por adultos, como entretención y modas. En resumen, la proporción del ingreso gastado en los niños puede disminuir porque gastos no alimenticios se hacen necesarios y se dispone de nuevos productos para adultos. Estas consideraciones sugieren que el futuro no resolverá el problema con la velocidad deseada. Por lo tanto, es imperioso intervenir directamente en el campo de la nutrición infantil.

3. La efectividad de programas alimenticios para grupos específicos de niños⁶

a) Las intervenciones para aumentar el consumo de calorías de niños malnutridos abarcan desde subsidios generales a los alimentos (por ejemplo, subsidios a la importación de cereales) a programas específicos para niños pobres, como por ejemplo desayunos escolares. El primer tipo de programa subsidia a todos los consumidores, ricos y pobres, adultos y niños. El programa tiene lo que podríamos llamar una gran "filtración" de recursos. El segundo tipo de programa tiene una filtración menor, sólo en el caso de que parte del alimento sea desviado a los adultos de la familia. Sin embargo, los programas dirigidos a grupos específicos no siempre son los más efectivos en términos de costos. Programas para grupos específicos pueden ser administrativamente costosos. Por otra parte, la filtración de los subsidios generales se puede reducir, si el subsidio se concentra en un alimento consumido básicamente por familias o niños pobres.

Esto queda más claro si el costo de un programa, cuyo objetivo es aumentar el consumo de alimentos en los niños en un dólar, se divide entre: (i) el costo de la filtración intrafamiliar, equivalente al subsidio otorgado a los adultos de la familia pobre para lograr el objetivo, (ii) la filtración a otros grupos de ingreso, o el subsidio recibido por familias que no sufren desnutrición y (iii) los costos administrativos del programa.

Programas generales son aquellos en que (ii) es parte importante del costo fiscal del programa. En estos casos familias fuera del grupo objetivo deben ser subsidiadas para cubrir a las familias dentro del grupo objetivo. Ejemplos de este tipo son subsidios generales a la producción o importación de alimentos y distribución de raciones para toda la población. Este tipo de costo es relativamente más pequeño en programas

⁶Para una discusión más detallada de este tema véase Marcelo Selowsky, *The Economic Dimensions of Malnutrition in Young Children*.

dirigidos a grupos específicos, como programas de estampillas de alimentación, distribución de raciones para determinadas familias, y programas de alimentación en escuelas y centros de salud.

b) Programas alimenticios dirigidos a grupos específicos están siendo practicados en varios países en desarrollo. Tiendas de racionamiento (ration shops) con raciones gratis o subsidiadas para familias preseleccionadas, programas de alimentación para niños en locales como escuelas y centros de salud son ejemplos de programas practicados.⁷ Otros países están considerando y experimentando otros tipos de intervención, como por ejemplo: estampillas de alimentación para poblaciones específicas.

Quedan por resolver las siguientes incógnitas: ¿cuán efectivos son estos programas para aumentar el consumo de alimentos de los niños? ¿Qué parte del alimento destinado a los niños se desvía hacia los adultos? ¿Cuáles son las magnitudes de estos reemplazos y desvíos? ¿Cómo se comparan con la efectividad de transferencias de dinero equivalentes al subsidio implícito en el programa? En otras palabras, ¿son estos programas mejores que proporcionar a la familia un subsidio equivalente en forma de dinero en efectivo?

Cualquier exceso de alimentos que una familia consumiría voluntariamente será vendida a familias con preferencias distintas o a familias no incluidas en el programa. El programa, entonces, será equivalente a una transferencia de dinero y su efectividad será proporcional a la propensión marginal a gastar en alimentos para los niños. El efecto sobre el consumo de calorías depende del contenido calórico del alimento adicional consumido. Un parámetro que captura ambos elementos es la elasticidad calórica-ingreso del consumo de los niños. Si esta elasticidad es 0.5, un programa que contiene un subsidio equivalente a una transferencia de dinero per cápita de 10% aumentará el consumo de calorías de los niños en 5%.

Varios programas alimenticios operan como transferencias de ingreso, aun sin que los receptores vendan los alimentos subsidiados. Por ejemplo: programas que transfieren alimentos gratis o subsidiados en cantidades menores (o intra-marginales) a las consumidas previamente. Estos reemplazan parte del consumo anterior y liberan poder de compra por un valor igual al subsidio, esta es una característica de la mayoría de los programas ejecutados en países que usan tiendas de racionamiento;⁸ programas en los cuales el alimento debe ser consumido en el lugar de distribución (desayunos y almuerzos en escuelas) y cuando este consumo es menor al volumen consumido anteriormente en el hogar (en este caso la comida distribuida sustituye en parte la comida consumida en el hogar); programas de estampillas de alimento que otorgan estampillas de un valor inferior al consumo inicial (pre-programa) de la familia. En este caso, la transferencia de ingreso es igual al elemento consesional de las estampillas, es decir, igual a la diferencia entre el valor de las estampillas y el precio al que se venden. Programas más efectivos que transferencias equivalentes de ingreso son programas de estampillas por las que se cobra un precio suficientemente alto y programas de alimentación escolar donde los niños pueden consumir alimentos suficientes para potencialmente reemplazar la totalidad de los alimentos previamente consumidos en el hogar.

⁷Para un excelente examen de las experiencias con alimentación suplementaria en diversos países, véase Simón Maxwell *Food Aid and Supplementary Feeding: Impact and Policy Implications*, Instituto de Estudios de Desarrollo, Universidad de Sussex, noviembre, 1977.

⁸Esta ha sido la experiencia con tiendas de racionamiento en India y Sri Lanka.

Los programas descritos anteriormente no inducen sustituciones entre alimentos. Pero, ¿qué ocurre si un programa induce cambios en la composición de los alimentos consumidos? ¿Cómo, entonces, podemos predecir el cambio en el consumo calórico? Cuando existe sustitución, el aumento en el consumo de un alimento específico (subsidiado o distribuido por el programa) puede inducir a una disminución en el consumo de otros alimentos, esto es, de sustitutos. Si el grado de sustitución es fuerte y los alimentos sustituidos representan una alta proporción del consumo calórico inicial, el efecto neto sobre el consumo de calorías puede ser negativo.⁹ La información sobre esta sustitución es extremadamente escasa a nivel de consumo agregado familiar y para niños, simplemente, no existe información. Así, sólo se puede especular sobre la efectividad de programas que inducen sustituciones de este tipo. Es claro que muchos programas nutricionales caen en esta categoría.

Subsidios al precio de la leche o su distribución gratuita en cantidades sustancialmente mayores al consumo previo de la familia son casos típicos. Si la reventa no es posible, estas políticas inducirán sustitución entre alimentos. Si los niños consumen dos alimentos que son sustituto, leche y cereal, estos programas aumentarán el consumo de leche y reducirán el consumo de cereales en los niños. La disminución en el precio implícito de la leche reduce el consumo de cereales por parte de los niños. Más aún, el consumo total de calorías disminuirá si, como ocurre usualmente, la mayor parte de las calorías consumidas se obtienen de los cereales. En este caso, se puede demostrar que, aun un pequeño grado de sustitución entre estos dos alimentos puede tener un efecto negativo en el consumo de calorías. Subsidios o distribución gratuita de leche son programas populares, quizás, concebidos para aumentar el consumo de proteínas de origen animal. Pero, si el principal problema nutricional es calórico, se hace imperativa una reevaluación de los programas de leche a lo largo de las líneas indicadas.

C. OPCIONES EN EL SECTOR SALUD: CAMBIO EN LAS ORIENTACIONES ACTUALES

1. La orientación "urbano-curativo" de los sistemas vigentes. La importancia de la demanda

a) Los actuales sistemas de salud en Latinoamérica se caracterizan por una costosa orientación urbano-curativa. Los sistemas de seguro social son, cada vez, más importantes en el otorgamiento de servicios de salud; pero como sus beneficiarios son fundamentalmente empleados urbanos de ingresos medios, pertenecientes al sector público o al sector privado moderno, los servicios no llegan a los otros trabajadores urbanos y a los individuos de áreas rurales.

El Cuadro 3 muestra que en Colombia, las familias en el quintil más pobre que viven en las grandes ciudades reciben un subsidio público del sector salud cinco veces mayor que aquellas en el mismo quintil que viven en áreas rurales. El Cuadro 4 muestra que en Brasil el porcentaje de gastos en salud pública dedicados a la medicina preventiva disminuyó de 87.1% a 20.7%, entre 1949 y 1975. El efecto neto es que, a pesar de un

⁹ Para una presentación formal de la relación entre elasticidades cruzadas y consumo calórico, véase Reutlinger y Selowsky, *op. cit.*, pp. 44-45.

Cuadro No. 3
**COLOMBIA: SUBSIDIOS POR FAMILIA DEL SISTEMA
 DE SALUD PUBLICA, 1974**
 (dólares por año)

Quintil de ingreso	Ciudades grandes ^a	Ciudades intermedias ^b	Pueblos pequeños ^c	Areas rurales	Total país
1 (más pobre)	60	32	19	12	22
2	41	28	20	15	23
3	55	26	21	15	28
4	28	35	14	13	23
5 (más rico)	21	18	19	8	18
Promedio en el país	35	27	19	14	23

^amás de medio millón.

^b30 - 50 mil

^c1.5 - 30 mil

Fuente: Marcelo Selowsky: *Who Benefits from Government Expenditure?*

Cuadro No. 4
BRASIL: COMPOSICION DE GASTOS EN SALUD PUBLICA
 (porcentajes)

	1949	1965	1969	1975
<i>Individual-curativo:</i> (Básicamente servicio de seguro social)	12.9	35.8	59.2	70.2
<i>Colectivo-preventivo:</i> Ministerio de Salud	87.1 (35.3)	64.1 (25.9)	40.8 (13.0)	29.7 (5.4)
Estados	(51.8)	(38.2)	(27.8)	(24.3)
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: P. Knight et al., *op. cit.*

aumento en el gasto público en salud como porcentaje del PNB de 1.0 a 2.5, la cantidad gastada en medicina preventiva como porcentaje del PNB se ha mantenido constante.¹⁰

b) Un aumento en la oferta de servicios médicos preventivos no garantizará, por sí sola, aumentos en el consumo de estos servicios. Es necesario identificar políticas que aumenten la utilización de las instituciones de salud y los factores que determinan la demanda por servicios de salubridad. En Colombia se determinó que el nivel educacional de la familia tenía un fuerte impacto sobre el número de visitas al médico, incluso cuando se controlaba por el nivel de ingreso de la familia.¹¹ De hecho, el duplicar el nivel educacional del jefe de familia aumentaba las visitas per cápita familiares al médico en 18%. Así, cualquier determinante de la “concientización por una mejor salud” que pueda ser manejada por una política, siendo una de ellas la educación, puede convertirse en un punto de intervención.

2. El costo de expandir sistemas de salud de carácter preventivo. Simulaciones.

¿Cuán caro es un sistema de salud orientado a la medicina preventiva que busca cubrir a toda la población? Estimaciones preliminares hechas para Brasil muestran que un sistema de ese tipo se puede financiar manteniendo los gastos públicos en salud en 2.5% del PNB.¹²

Estas estimaciones están basadas en una estrategia que alteraría la tendencia actual al sistema urbano individual curativo. La alternativa es enfatizar la atención primaria y colectiva en áreas rurales y regiones pobres basado en el plan PIASS. El principio detrás de PIASS es que “una gran variedad de problemas de salud se pueden prevenir y/o tratar exitosamente a nivel de la comunidad sin recurso a la hospitalización extensiva en áreas urbanas y que servicios preventivos y curativos deberían ser integrados con servicios curativos más complejos a través de canales institucionales claramente definidos”.¹³

El sistema de atención médica está basado en tres niveles de complejidad creciente: primero, postas rurales en comunidades de 500-2000 habitantes atendidos por auxiliares locales, cuya función es prevenir enfermedades infecciosas y detectar enfermedades más complejas; segundo, centros de salud que cubren tres postas rurales, atendidos por una enfermera, un auxiliar de sanidad y una visita semanal de un médico, basado en un centro de salud más grande; este último centro de salud está ligado a un hospital regional que representa el tercer nivel de servicio y, además, sirve a la población urbana.

Considerando el costo (corriente y de capital) de expandir estas instituciones y tomando en cuenta las proyecciones de la población, es posible hacer dos proyecciones que aparecen en el Cuadro 5. La primera supone completa cobertura para el año 2000 y asume una tasa de crecimiento de PGB de 7% en el período 1980-2000. La segunda asume un menor aumento de la cobertura y una tasa de crecimiento de 4%. En ambos casos el gasto total en salud como fracción del PNB se mantiene dentro del rango 2%-2.5%.

¹⁰P. Knight, D. Mahar and R. Morán, *Brazil Human Resources Special Report*, Banco Mundial, Anexo III. Draft.

¹¹Marcelo Selowsky, *Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia*, Oxford University Press, 1979.

¹²Knight et al., *op. cit.*

¹³*Ibid.*

Cuadro No. 5

BRASIL: COBERTURA Y COSTOS DE EXPANSION DE UN SISTEMA DE SALUD REESTRUCTURADO

	Porcentaje de cobertura				Costo como porcentaje del PGB	
	Urbana		Noreste rural ^a			
	Proyección I	Proyección II	Proyección I	Proyección II	Proyección I	Proyección II
1975	79.0	79.0	0 (50)	0 (50)	-	-
1980	100.0	92.8	30 (60)	15 (60)	2.3	2.2
1985	100.0	96.4	65 (80)	30 (65)	2.4	2.4
1990	100.0	100.0	85 (100)	45 (70)	2.3	2.5
2000	100.0	100.0	100 (100)	70 (80)	2.0	2.5

^a Esta cobertura refleja la expansión de postas rurales. Los valores entre paréntesis se refieren a la capacidad en el segundo y tercer nivel, que están muy influenciados por la actual estructura del sistema.

Este ejercicio demuestra que un 2.5 del PNB puede financiar un sistema de salud idóneo en un país de US\$ 1000 de ingreso per cápita con tasas de crecimiento razonablemente buenas, si el sistema se reestructura hacia un sistema de salud primario más barato. La mayor parte de los países latinoamericanos gastan entre 1 y 1.5 del PNB en salud. Por lo tanto, es probable que un punto porcentual adicional de gasto, sumado a una reestructuración del sistema a uno como el descrito, tenga un impacto considerable en la cobertura de salud de la población.¹⁴

D. PROBLEMAS EN LA ENTREGA DE SERVICIOS EDUCACIONALES

1. Primera prioridad: aumentar las matrículas y la calidad de la educación en áreas rurales.

Las principales prioridades en este sector son incrementar las tasas de matrículas aumentando los incentivos para asistir a la escuela y mejorar la calidad del profesorado y materiales educacionales en áreas rurales. Ninguno de estos objetivos se obtendrán automáticamente con la simple expansión de la oferta de escuelas o de plazas escolares.

La expansión de matrículas implica atraer un número creciente de niños de los estratos socioeconómicos bajos y de las áreas de menor densidad poblacional. Las bajas tasas de matrículas de estos sectores resultan de factores relacionados tanto con la

¹⁴Una misión de estudio del Banco Mundial estimó que Cuba gasta alrededor de 4% del PNB en salud. Su sistema está decididamente orientado a la atención rural y primaria.

demanda como la oferta de plazas escolares. El bajo nivel educacional de los padres y el costo de la educación —en la forma de ingresos perdidos y costo de transporte— son factores esenciales que afectan la demanda por educación adicional.

Un caso ilustrativo es Brasil. En 1974 las tasas de matrícula de los niños entre 7 y 14 años eran 72.5%, 55.3% y 44.4% para todo el país, áreas rurales y zonas rurales del Noreste, respectivamente.¹⁵ El Cuadro 6 muestra la tasa piramidal (porcentaje de niños en cada curso como fracción de la matrícula en el primer curso) para los primeros seis años de educación primaria en Brasil.

Cuadro No. 6

BRASIL: TASA PIRAMIDAL DE LA EDUCACION PRIMARIA
(Porcentajes)

Curso	País	Zonas rurales
1	100.0	100.0
2	55.2	38.3
3	44.4	24.8
4	36.9	15.7
5	32.1	2.6
6	25.2	1.0

Fuente: Ives Toncalla, *op. cit.*

La explicación no es tanto la falta de plazas sino, más bien, la falta de incentivos para permanecer en la escuela. Subsidios a la asistencia a clases como desayunos y almuerzos escolares, entrega de libros, ropa y transporte gratuito son políticas relevantes. En el estado de Goias, por ejemplo, experimentos con programas de alimentación escolar aumentó la asistencia escolar efectiva de 67%-80% a 84%-95%.¹⁶

Otra limitación es que el profesorado en escuelas primarias rurales y, especialmente, en las regiones más atrasadas, tienen un nivel de entrenamiento pedagógico sumamente bajo. El 90% de los profesores del Noreste de Brasil no tienen ningún entrenamiento pedagógico y la tercera parte no ha completado la educación primaria. En 1972, el 31% del profesorado en el Noreste no había completado su educación primaria; en 1974 el 77% del profesorado tenía sólo educación primaria.¹⁷

La incapacidad para atraer mejores profesores resulta de los bajos sueldos pagados por las municipalidades del Noreste brasileño. Profesores con educación primaria completa reciben entre US\$ 10-51 al mes, comparado con un sueldo mínimo legal de US\$ 57 al mes. Generalmente trabajan sin contratos y sus sueldos fluctúan con el presupuesto municipal.¹⁸

¹⁵Ives Tencalla, *Brazil Education Sector Memorandum*, Banco Mundial.

¹⁶Proyecto de la Universidad Federal de Goias-INEP-SEC-CNAE, 1976.

¹⁷Toncalla, *op. cit.*

¹⁸*Ibid.*

De los datos anteriores es claro que una fracción más grande del presupuesto de educación primaria debe ser usado para aumentar los incentivos para asistir a las escuelas rurales mediante alimentación escolar (lo que está estrechamente relacionado a los objetivos de nutrición tratados anteriormente) y, segundo, para mejorar las condiciones de trabajo y los sueldos del profesorado rural.

2. Políticas de financiamiento: hacia el autofinanciamiento de la educación superior y la transferencia de subsidios fiscales a la educación primaria

Cálculos preliminares para América Latina estiman que el proveer seis años de educación a toda la población en edad escolar aumentaría el gasto público en educación entre 6% y 17%.¹⁹ Como el gasto en educación es aproximadamente un 3%-4% del PNB, este aumento representa entre 1/5 y 2/3 de 1% del PNB. Este es el costo de aumentar la oferta de plazas en escuelas primarias; se necesita un mayor esfuerzo fiscal si, además, se aumentan los sueldos del profesorado y se provee alimentos en las escuelas. ¿Qué fuentes de financiamiento se pueden conseguir dentro del sector educacional?

La forma más obvia de financiar estas medidas es la reducción gradual del subsidio a la educación superior transfiriendo los fondos liberados a la educación primaria rural. En la mayoría de los países el gasto público en educación superior representa la mitad del gasto público en educación primaria. Es claro que una cantidad importante de subsidios públicos se liberaría si la educación superior se autofinanciase.

El subsidio a la educación superior es quizás una de las transferencias más regresivas, estando claramente peor distribuida que el ingreso personal como muestra el gráfico 1 para el caso de Colombia. La equidad y la eficiencia apuntan a una solución clara: el reemplazo del sistema de educación superior gratuita por uno donde se pagan matrículas que cubren los costos de la educación y los estudiantes reciben préstamos a ser repagados después de graduados.

En el Apéndice II se presenta un modelo que explora esta opción. En el modelo los estudiantes más pobres tienen acceso a préstamos anuales iguales al costo de la matrícula más el ingreso que dejan de ganar mientras estudian. El préstamo debe ser repagado en 10 cuotas anuales después de graduado y lleva un 10% de interés. Suponiendo que entre un 50% y 70% de los estudiantes reciben préstamos, el sistema se autofinanciaría en un plazo de 12 a 15 años.

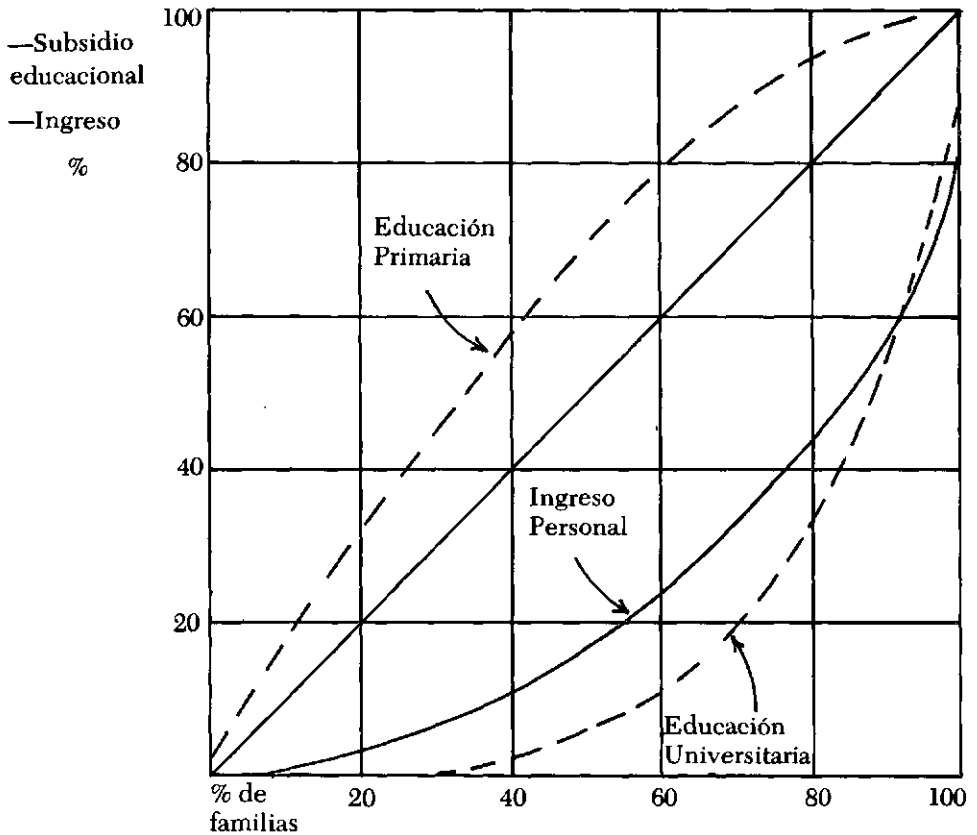
E. VIVIENDA Y SERVICIOS EN AREAS URBANAS

La ubicación y los típicos estándares mínimos de construcción limitan el acceso de los grupos pobres a viviendas nuevas. La falta de mercados de capitales complica aún más el problema. El Cuadro 7 muestra que en Bogotá y Ciudad de México, la unidad habitacional más barata disponible actualmente deja fuera del mercado a un 47% y 55% de los habitantes de las respectivas ciudades. El cuadro identifica distintas ubicaciones y especificaciones de construcción para analizar la sensibilidad de los costos y el subsidio requerido para financiar la diferencia entre los pagos de una hipoteca y lo que las familias gastan en arriendo. Prácticamente todas las familias de Ciudad de México

¹⁹Sebastián Piñera. *Estimaciones preliminares del proyecto de pobreza crítica en América Latina*, CEPAL.

Gráfico 1

COLOMBIA: DISTRIBUCION DEL INGRESO Y SUBSIDIOS A LA EDUCACION



Fuente: M. Selowsky: *Who Benefits from Government Expenditure.*

podrían pagar una vivienda multifamiliar con servicios básicos ubicada en la periferia de la ciudad. En Bogotá sólo un 15% de las familias no podrían financiar este tipo de vivienda. Para que estas familias alcanzaran a pagar este tipo de habitaciones se necesitaría un subsidio del 12.9% de la hipoteca. El problema es cómo aplicar estos nuevos estándares habitacionales.

Como estos ejemplos se refieren a dos ciudades específicas (nótese la sensibilidad de los resultados de Ciudad de México a la ubicación de la vivienda), se presenta un análisis de sensibilidad para un país de US\$ 800 de ingreso per cápita con las distribuciones de ingreso I y II discutidas anteriormente. El objetivo es calcular el subsidio que permitiría a las familias urbanas en el 40% más pobre financiar una habitación que cueste dos veces el PNB per cápita, o sea, US\$ 1600 y una habitación que cueste cinco veces el PNB per cápita o US\$ 4000.

Cuadro No. 7

**BOGOTA Y CIUDAD DE MEXICO: COSTO DE UNIDADES HABITACIONALES
DE DIVERSOS ESTANDARES Y UBICACIONES. PORCENTAJE DE FAMILIAS
QUE NO LAS PUEDEN FINANCIAR Y EL SUBSIDIO NECESARIO PARA
LOS PAGOS DE HIPOTECA.^a**
(En dólares de 1976)

Ubicación	Bogotá			Ciudad de México		
	Costo	Familias (%)	Subsidio (%)	Costo	Familias (%)	Subsidio (%)
Periferia	1256	17	21.7	2063	14	9.2
Familiar, servicios individuales	1256	17	21.7	2063	14	9.2
Multifamiliar, servicios individuales	1809	36	21.9	1960	12	3.4
Multifamiliar, servicios básicos	1134	15	12.9	1274	4	-
Zonas Intermedias						
Familiar, servicios individuales	4787	73	71.1	31184	95+	92.6
Multifamiliar, servicios individuales	2509	50	44.1	7777	72	70.1
Multifamiliar, servicios básicos	1837	36	23.5	7096	69	67.1
Unidad más Barata en la Actualidad	2477	47	-	4988	55	-
Ingreso per cápita del país		US\$ 635			US\$ 1090	

Fuente: Orville Grimes, *Housing for Low-Income Urban Families*, Johns Hopkins University Press, 1976.

^a El subsidio está definido como el porcentaje en el que el ingreso mensual disponible para vivienda está por debajo del pago mensual requerido para la hipoteca. Basado en un período de repago de 25 años al 10% de interés y un 15% del ingreso dedicado a habitación.

Cuadro No. 8

**SUBSIDIO REQUERIDO PARA FINANCIAR UNA HIPOTECA HABITACIONAL BAJO DISTINTAS
DISTRIBUCIONES DE INGRESO (I, II) Y VALORES DE LA HABITACION.**

País típico de US\$ 800 de ingreso per cápita. (Valores en dólares).

Deciles	Ingreso Anual familiar (familia de 6)		Gasto anual de arriendo (15% del Ingreso)		Pago anual de hipoteca ^a para una habitación que cueste:		Subsidio anual requerido por familia				Fracción del decil que vive en áreas urbanas
	I	II	I	II	Dos veces PNB per cápita		1600		4000		
					1600	4000	I	II	I	II	
I	324	720	49	108	176	440	127	68	391	332	0.3
2	636	960	95	144	176	440	81	32	345	296	0.4
3	960	1440	144	216	176	440	32	-	296	224	0.5
4	1440	1920	216	288	176	440	-	-	224	152	0.6

^a A 25 años plazo y 10% de interés.

El Cuadro 8 muestra el subsidio anual requerido bajo el supuesto de que las familias en el 40% más pobre dedican el 15% de sus ingresos a habitación. También se supone que el 45% de las familias que conforman el 40% más pobre son urbanas. El Cuadro 9 muestra que en las peores circunstancias, es decir, con la distribución de ingreso más desigual (I) y donde las habitaciones para financiar cuestan cinco veces el PNB per cápita, el costo del subsidio es 1.28% del PNB por año. El subsidio beneficiaría a las familias en el 40% más bajo de la distribución de ingreso, representando un 30% de todas las familias urbanas.

Cuadro No. 9

COSTO FISCAL DE UN SUBSIDIO A FAMILIAS URBANAS

	Distribución del ingreso I		Distribución del ingreso II	
	V = 1600	V = 4000	V = 1600	V = 4000
Subsidio anual promedio por familia (dólares)	80	314	50	251
Familias urbanas subsidiadas como porcentaje de:				
— todas las familias	0.12	0.18	0.07	0.18
— familias urbanas ^a	0.20	0.30	0.12	0.30
Costo como porcentaje del PNB ^b	0.21	1.28	0.13	1.02

^a Suponiendo que el 60% de las familias son urbanas.

^b Suponiendo que la familia promedio tiene 5.5 personas.

II. FINANCIAMIENTO Y CONFLICTOS CON LA TASA DE CRECIMIENTO

A. FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT DE NECESIDADES BASICAS

Basados en las consideraciones anteriores se podría recomendar los aumentos de los subsidios públicos a los sectores de necesidades básicas desde el rango actual de 5% a 7% del PNB a un nuevo nivel igual a 10% del PNB (Cuadro 10). Esto debe ser acompañado por un cambio en la composición de servicios en cada sector y de una eliminación de los subsidios regresivos dentro de cada sector. Sin este cambio cualitativo los recursos adicionales perderán, en gran medida, su objetivo de ayudar a los grupos pobres.

El porcentaje del PNB que representa el subsidio a la educación superior debe mantenerse constante o disminuir, como consecuencia de la política de autofinanciamiento. En el área de la salud, la proporción del gasto en medicina urbano-curativa debe mantenerse constante y todos los incrementos deberán dedicarse a la medicina rural-primaria-preventiva.

Cuadro No. 10

NECESIDADES DE RECURSOS FISCALES

Sector	Recursos por sector		Reasignaciones dentro de sectores
	(como % del PNB)		
	Actual	Objetivo	
Educación	3-4	5	Hacia el autofinanciamiento de la educación superior; programas de alimentación escolar y mejoras en la calidad del profesorado en áreas rurales.
Salud	1-2.5	2.5	Enfatizar el sistema de salud colectivo-preventivo en zonas rurales.
Nutrición	< 1	1.0	Orientado a grupos objetivos en vez de subsidios generales de alimentos.
Habitación	< 1	1.5	Eliminar subsidios habitacionales a la clase media. Nuevos estándares para grupos de más bajos ingresos.
Total	5-7	10.0	

Para países como Brasil, que ya han alcanzado 2.5% del PNB en gasto público en salud, los aumentos totales requeridos para alcanzar los objetivos señalados ascienden a sólo 3% del PNB. Para otros países el aumento necesario asciende a 5% del PNB, esto es, duplicar el subsidio público a estos sectores.

El Cuadro 11 presenta algunas opciones de financiamiento para el programa. En los países productores de petróleo —Colombia, México y Ecuador— el precio doméstico del petróleo está sustancialmente por debajo de los precios mundiales. Se estima que si estos precios se ajustaran al nivel mundial los ingresos del gobierno aumentarían en 3%, 2.5% y 4% del PNB de estos países, respectivamente. La mitad del aumento resultante se podría destinar a financiar el programa para satisfacer necesidades básicas y la otra mitad para financiar inversiones en el sector petrolero. En el caso de México, el solo hecho de producir más petróleo, sin subir el precio doméstico, aumentará el ahorro del gobierno en 4.3% del PNB (desde 2.2 a 6.5) de aquí al año 1982.²⁰ La mitad de este aumento, 2.15% del PNB, es una fuente adicional de financiamiento.

Si aumentar el precio del petróleo (Fila 1 en el Cuadro 11) no es políticamente factible o si tuviese un impacto distributivo regresivo (lo que es difícil, aunque es un problema que debiera ser investigado), la alternativa es aumentar los ingresos impositivos.

²⁰ *Special Study of the Mexican Economy: Major Policy Issues and Prospects*, Banco Mundial, mayo, 1979.

Cuadro No 11

**ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA: FUENTES
DE FINANCIAMIENTO FISCAL**
(como porcentajes del PNB)

	Brasil	Perú	Colombia	México	Ecuador
La mitad del aumento en ingresos netos que resulte de aumentar el precio del petróleo, producido y vendido en el país, al nivel mundial. ^a			1.5	1.25	2.0
La mitad del incremento en el ahorro público que resulte de aumentar la producción de petróleo al actual precio interno.				2.15	
Mayores impuestos (en paréntesis, impuestos que resultarían de eliminar la exención a la renta imputada sobre la vivienda usada por el dueño).	3.0 (1.2)	4.0 (1.2)	1.2 (1.2)	2.0 (1.2)	4.8 (1.2)
Eliminación del subsidio al sector electricidad.			1.0		
Ingresos adicionales por cobro de royalties a la exploración de carbón y uranio.			1.0		
Total	3.0	4.0	4.7	5.4	6.8

^a El aumento en los ingresos que resultaría de cobrar el precio internacional a los consumidores domésticos, como porcentaje del PNB, sería 3%, 2.5% y 4% para Colombia, México y Ecuador, respectivamente. Si el manejo de esta opción sólo produjera 0.5% del PNB, la diferencia tendrá que lograrse de impuestos adicionales.

Ningún estudio deja de enfatizar la posibilidad de aumentar los ingresos fiscales mediante el aumento de la carga impositiva directa en la parte superior de la distribución del ingreso y mediante el ensanchamiento de la base impositiva. En varios de los países productores de petróleo, el aumento de las rentas petroleras ha ido acompañado de caídas en la relación de impuesto al PNB en el resto de la economía. En el caso de Ecuador, esta relación cayó de 0.186 a 0.138, entre 1972 y 1977.²¹ Sólo mantener la

²¹ *Development Patterns and Prospects of Ecuador: Special Report*, Banco Mundial, junio, 1979.

relación observada en 1972 genera nuevos ingresos fiscales iguales a 0.048 del PNB, como se muestra en el Cuadro 11 (Fila 3).

Se estima que la eliminación de las exenciones de impuesto a la renta imputada a la vivienda usada por su dueño —uno de los subsidios más regresivos— podría generar ingresos equivalentes a 1.2% del PNB. Si el 10% de la población con ingresos más altos percibe un 0.4 del PNB y su renta imputada a la vivienda es 0.2 de su ingreso, la base impositiva aumentaría en 0.08 del PNB. Si su tasa de impuesto al ingreso es 15%, se generarían ingresos fiscales adicionales equivalentes a 1.2% del PNB.

En varios países, especialmente México y Brasil, la inflación o el alto nivel de deducciones erosionan la base impositiva. En Brasil, las deducciones impositivas eximen de impuestos a familias de ingresos brutos de hasta cuatro o cinco veces el PNB per cápita.²² En Colombia, ajustar la valorización de las propiedades a sus precios comerciales generaría ingresos adicionales equivalentes a 1% del PNB; y, en Perú las reformas impositivas en estudio generarían ingresos adicionales iguales a 4% del PNB.

No se ha considerado los ingresos que se podrían lograr de la reasignación de subsidios otorgados a otros sectores, excepto en el caso de Colombia donde la eliminación del subsidio al sector electricidad liberaría recursos equivalentes a 1% del PNB. Los gastos en defensa representan más de un cuarto del presupuesto fiscal en varios países. En el caso de Perú, los subsidios a la electricidad y bienes de consumo —de los que se benefician todos los grupos con distintos niveles de ingreso— no se han considerado como fuente de financiamiento ya que serán eliminados como parte del actual programa antiinflacionario. En los cálculos para Brasil se ha asumido que el presupuesto de inversiones del gobierno se mantiene constante.

B. EL IMPACTO SOBRE LA TASA DE CRECIMIENTO. LA IMPORTANCIA DE MANTENER BAJO EL NIVEL DE INCERTIDUMBRE

¿Cuál es la disminución máxima en la tasa de crecimiento de largo plazo que resultaría si se dedica un 5% adicional del PNB a las necesidades básicas? Supongamos el peor escenario posible: 1) el conjunto de necesidades básicas tiene cero efecto productivo (no crea nuevos activos productivos para los grupos pobres), es decir, lo concebimos puramente como una transferencia de consumo, lo que evidentemente no es realista especialmente en el caso de la educación; 2) no es factible usar los ingresos petroleros como fuente de financiamiento, en consecuencia, el 5% tiene que ser financiado exclusivamente por un impuesto adicional al ingreso de 12.5% aplicado a los ingresos del 10% más rico de la población que percibe un 0.4 del PNB. En términos de los incentivos a la inversión este impuesto, que afecta el ingreso de las nuevas inversiones, es claramente peor que las opciones discutidas anteriormente, tales como la eliminación de las deducciones y exenciones sobre la renta imputada y el aumento a los impuestos sobre la propiedad ya que éstos afectan en mayor medida al ingreso intramarginal.

¿Cuál es el máximo efecto de este impuesto adicional sobre las decisiones de inversión del 10% más rico y sobre la tasa de inversión nacional? Para estimar el efecto se consideran dos escenarios del mercado de capital.²³ Dentro de cada uno se usan supues-

²²*Fiscal Policy Issues and Options in Brasil* Banco Mundial, octubre de 1975.

²³Véase el apéndice III para los cálculos correspondientes a los diversos escenarios.

tos y parámetros extremos para obtener la cuota superior de la disminución en la inversión.

Un escenario es suponer un mercado de capital de una economía cerrada, o sea, no hay fuga de capitales. La caída en la inversión resulta de una menor oferta de ahorros (que es función de la propensión marginal al ahorro del grupo de altos ingresos) y una caída en la rentabilidad neta de las nuevas oportunidades de inversión. La caída máxima en la inversión se da bajo el supuesto de una demanda por inversión perfectamente elástica, en cuyo caso la rentabilidad neta de equilibrio disminuye en un monto igual al impuesto adicional.

En el caso de una economía abierta suponemos que el inversionista nacional puede invertir en el extranjero y que la rentabilidad externa no se ve afectada por el nuevo impuesto. Esto supone que el retorno puede ser ingresado al país de forma tal que evade el impuesto.

Para obtener los valores máximos se supone que inicialmente la inversión de este grupo de ingreso representa un 10% del PNB, lo que es una cifra bastante alta; que este grupo pagaba un impuesto al ingreso (t_1) de 20% lo que implica que el impuesto adicional de 12.5% (t_2) equivale a una disminución de 15.6% en el rendimiento neto de las nuevas inversiones ($t_2/1-t_1$). En el supuesto de una economía cerrada los resultados son función de la propensión marginal a ahorrar y la elasticidad interés de la oferta de ahorros, ϵ . Se asume una cifra relativamente alta, de 0.20, para la propensión al ahorro y un rango de 0.5 a 1.0 para la elasticidad interés de la oferta. En el caso de la economía abierta sólo la elasticidad interés de la demanda por inversiones, η , es relevante y usamos valores (absolutos) de 0.5 y 1.0 en el análisis.

El Cuadro 12 muestra los resultados. En las peores circunstancias la disminución de la tasa de inversión es de 2.5 puntos porcentuales, esto es, si la tasa de inversión inicial era de 20% del PNB, la nueva tasa será 17.5%. Si el retorno social del capital en la economía es 0.2 (bruto de impuestos y depreciación e incluyendo el exceso de los salarios sobre el costo de oportunidad de la mano de obra), la disminución de la tasa

CUADRO No. 12

DISMINUCION DE LA TASA DE INVERSION NACIONAL

Economía cerrada				Economía abierta	
Elasticidad interés del ahorro	Efecto de la propensión marginal al ahorro	Efecto de la tasa interés	Efecto total	Elasticidad interés de la demanda por inversión	Efecto total
$\epsilon = 0.5$	0.01	0.007	0.017	$\eta = 0.5$	0.0078
$\epsilon = 1.0$	0.01	0.014	0.024	$\eta = 1.0$	0.0156
				$\eta = 1.5$	0.0234

Fuente: Apéndice III.

de crecimiento será a lo más un medio de 1% (0.2×0.025). Si la tasa histórica de crecimiento del PNB fuese 6% anual, el efecto máximo será reducido a 5.5%. A lo más la relación de costos entre redistribución y crecimiento es 10:1, en otras palabras, una transferencia de 5% del PNB hacia "consumo" resulta en una disminución en la tasa de crecimiento de 0.5%.

El comportamiento de la inversión es más sensitivo a la incertidumbre que a la rentabilidad neta; si la reforma tributaria se lleva a cabo en un ambiente en el que "reglas del juego" de largo plazo —afectando los ingresos o derechos de propiedad— están siendo cuestionadas, los efectos negativos sobre la inversión podrían ser sustancialmente más importantes.

Por lo tanto, crucial en la ejecución de una política como la recomendada es minimizar la incertidumbre y dejar claras las reglas del juego. De otra manera, la incertidumbre inducirá expectativas de pérdidas de capital completamente fuera de proporción con la transferencia de ingreso programada. En este caso el conflicto entre distribución y crecimiento será sustancialmente mayor.

APENDICE ESTADISTICO 1

Cuadro A-1

CONSUMO CALORICO MEDIO Y NECESIDADES PER CAPITA DURANTE 1974-76

País	Consumo calórico medio per cápita (diario) \bar{C}	Requerimientos per cápita (diario) C_R	\bar{C}/C_R
México	2721	2330	1.17
Colombia	2181	2320	0.94
Brasil	2513	2390	1.05
Ecuador	2120	2290	0.92
Perú	2352	2350	1.00
Turquía ^a	2836	2520	1.12

Fuente: FAO, *Food Balance Sheets*, Provisional.

^aDatos de 1974.

Cuadro A-2

**CONSUMO CALORICO PER CAPITA POR DECILES: SENSITIVIDAD
AL CONSUMO CALORICO AGREGADO (\bar{C}/C_R)^a Y A LA
DISTRIBUCION DEL INGRESO**

Decil	Distribución del ingreso I			Distribución del ingreso II		
	0.9	\bar{C}/C_R 1.0	1.1	0.9	\bar{C}/C_R 1.0	1.1
1	1356	1597	1834	1587	1826	2065
2	1604	1843	2082	1691	1930	2169
3	1752	1991	2230	1837	2076	2315
4	1898	2137	2376	1939	2178	2417
5	2000	2239	2478	2019	2258	2496
Déficit calórico per cápita diario en cada decil						
1	794	553	307	563	324	85
2	546	307	68	459	220	-
3	398	159	-	313	74	-
4	252	13	-	211	-	-
5	150	-	-	131	-	-
Media	428	258	187	335	206	85
Costo anual del déficit por persona en dó- lares. ^b	23.4	14.1	10.2	18.3	11.3	4.6
Fracción de individuos malnutridos	0.5	0.3	0.2	0.5	0.3	0.2

^a \bar{C}/C_R = Disponibilidad calórica media dividida por Requerimiento Calórico Medio.

^bSe usa un costo de US\$ 0.015 por cada 100 calorías, correspondiente al valor de una canasta de alimentos que cuesta US\$ 125 al año y rinde 2300 calorías diarias. (Véase Cuadro 2.)

APENDICE II

EL AUTOFINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR: UN MODELO DE PAGO DE MATRICULAS Y PRESTAMOS

¿Cuántos años tardaría un sistema de pago de matrículas y préstamos autofinanciándose?
Aquí se presenta un ejemplo hipotético para derivar algunas órdenes de magnitud.

Para facilitar la exposición se distinguirá entre las instituciones que proveen educación superior (universidades) y el gobierno (o Ministerio de Educación). Se definirá el actual sistema como uno en el que no se cobra matrícula y las universidades son financiadas por el gobierno.

Supóngase que el costo presupuestario anual de un estudiante es a . El costo público de la educación superior bajo el esquema actual en cualquier año futuro t será $C_t = a S_t$, donde S_t es cantidad de estudiantes en el sistema en ese año. El gráfico muestra una proyección de C_t para América Latina, donde O es el año base y S crece al 11% anual, o sea, igual a la tasa compuesta de crecimiento del periodo 1960-71. Como estamos interesados en la tendencia y no en la magnitud de las variables, se asume $a = 1$.

En el año O se introduce el nuevo esquema y se cobra una matrícula a para cada uno de los cinco años de educación. Al mismo tiempo se ofrecen préstamos a los estudiantes de "bajos ingresos" para financiar la matrícula a más el ingreso anual perdido b , donde $b = \beta a$. Estos préstamos se pagan después de graduado en 10 cuotas anuales con un interés del 10% anual.

Si la fracción de estudiantes "pobres" entrando al sistema es γ , $(1-\gamma)$ representa la fracción de estudiantes "ricos". Después del quinto año la fracción de estudiantes "pobres" que entra al sistema es igual a la fracción de estudiantes pobres que egresa.

En este esquema el costo para el gobierno en cualquier año t después del quinto año es igual al costo anual del programa de préstamos:

$$(1) C'_t = (a + b) \gamma S_t$$

$$\text{si } b = \beta a$$

$$(2) C'_t = a S_t (1 + \beta)$$

$$(3) C'_t = \gamma (1 + \beta) C_t$$

Por lo tanto, el costo del programa para el gobierno, C'_t , dependiendo de los valores de β y γ .

Usaremos $\beta = 0.6$ basados en los datos de *Pracharopoulos* y dos valores alternativos de γ : $\gamma = 0.5$ y $\gamma = 0.7$. Con estas cifras se obtienen dos valores alternativos para C'_t :

$$\text{si } \gamma = 0.5 \quad C'_t = 0.80 C_t$$

$$\text{si } \gamma = 0.7 \quad C'_t = 1.12 C_t$$

Es decir, para $\gamma = 0.7$, el costo del nuevo programa es mayor. Esto se debe a que un valor más "alto" de γ supone más estudiantes "pobres" a los que habrá que financiar en relación a estudiantes "ricos" a los cuales se les cobra matrícula.

Después de cinco años el gobierno comienza a percibir un flujo de repagos (FR) de los estudiantes a los que se les otorgó préstamos.²⁴ Mientras mayor sea γ , mayor será el flujo de repago.

Nota (1) de la página anterior.

1) Un estudiante que recibe un préstamo anual de $(a+b)$ durante cinco años, al graduarse tendrá una deuda igual a:

$$(1) \quad D = (a+b) \sum_{i=1}^5 (1+r)^i = (a+b) \frac{1}{r} [(1+r)^5 - 1]$$

donde r es el costo de oportunidad del capital. Esta deuda se paga en 10 cuotas anuales a una tasa de interés r . Defínase $\delta(a+b)$ como la cuota anual (constante) a ser repagada, entonces el valor presente de ese flujo es:

$$(2) \quad \delta(a+b) \sum_{i=1}^{10} \frac{1}{(1+r)^i} = \delta(a+b) \frac{1}{r} \left[1 - \frac{1}{(1+r)^{10}} \right]$$

Iguando (1) y (2) y resolviendo para δ tenemos:

$$(3) \quad \delta = \frac{(1+r)[(1+r)^5 - 1]}{\left[1 - \frac{1}{(1+r)^{10}} \right]}$$

para $r = 0.10$, δ resulta igual a 1.093.

Del total de estudiantes aceptados en un año t , A_t , una fracción γ tendrán derecho a recibir préstamos. Si el programa se aplica en el año 0, el flujo de repagos comenzará en el año 5. La representación para ese flujo para cualquier año T , tal que $T \geq 5$, es:

²⁴Ver próxima página.

$$(4) \quad FR = \gamma(a+b) \delta A \left[\sum_{t=0}^{T-5} (1+\lambda)^t \right]$$

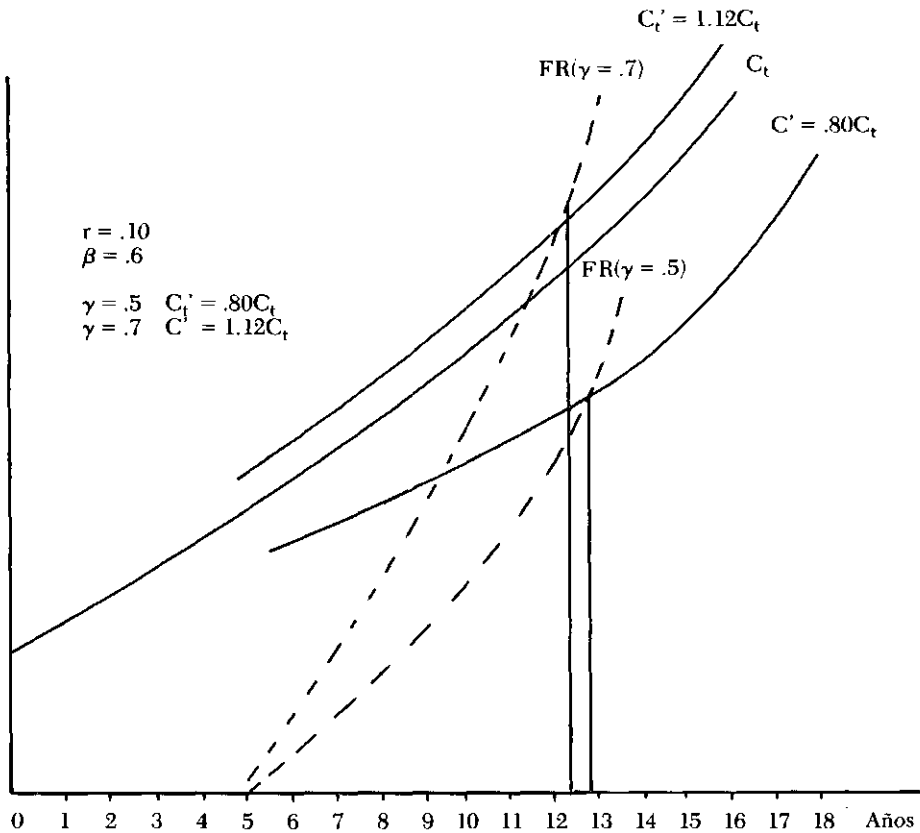
donde $t = 0$, si $T \leq 14$
 $t = T - 14$, si $T \geq 14$

λ es la tasa de crecimiento de las admisiones y A es el nivel de admisiones al comenzar el programa.

Recordando que $b = \beta a$ podemos expresar (4) como fracción de C_t o C'_t si conocemos λ y la fracción A_0/S_0 , o sea, la razón entre las nuevas admisiones y la masa de estudiantes en el año base. Para América Latina el valor de λ es 17% para el período 1960-71; para A_0/S_0 se usó el valor correspondiente a 1971.

En el gráfico se ve que el sistema se autofinancia a partir del doceavo o treceavo año de comenzado el programa. El resultado parece ser relativamente insensible al valor de γ .

GRAFICO 2

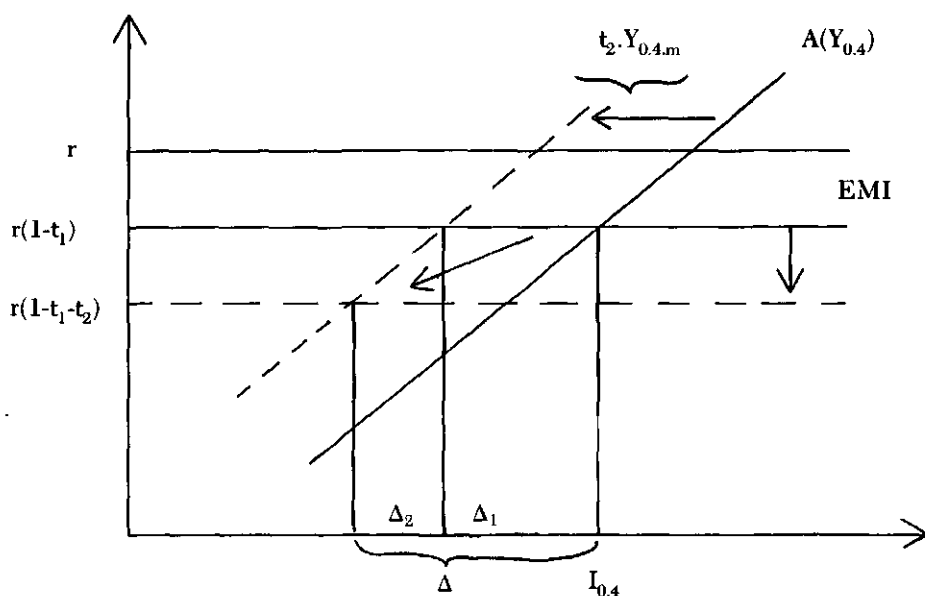


APENDICE III

ESTIMACION DE LA DISMINUCION EN LA INVERSION QUE RESULTA DE UN IMPUESTO A LA RENTA SOBRE EL 10% MAS RICO DE LA POBLACION

A. Economía cerrada: efecto máximo
(Función de inversión perfectamente elástica)

GRAFICO 3



$$\Delta = \Delta_1 + \Delta_2$$

$$\Delta = (t_2) (0.4) (\text{PNB}) (m) + (I - \Delta_1) \cdot \epsilon \frac{t_2}{(1-t_1)}$$

$$\frac{\Delta}{\text{PNB}} = [(0.4) t_2 \cdot m] + \left[\frac{I}{\text{PNB}} - (0.4) t_2 \cdot m \right] \epsilon \frac{t_2}{(1-t_1)}$$

donde $t_1 = 0.2$; $t_2 = 0.125$; $m = 0.2$; $\frac{I}{\text{PNB}} = 0.1$

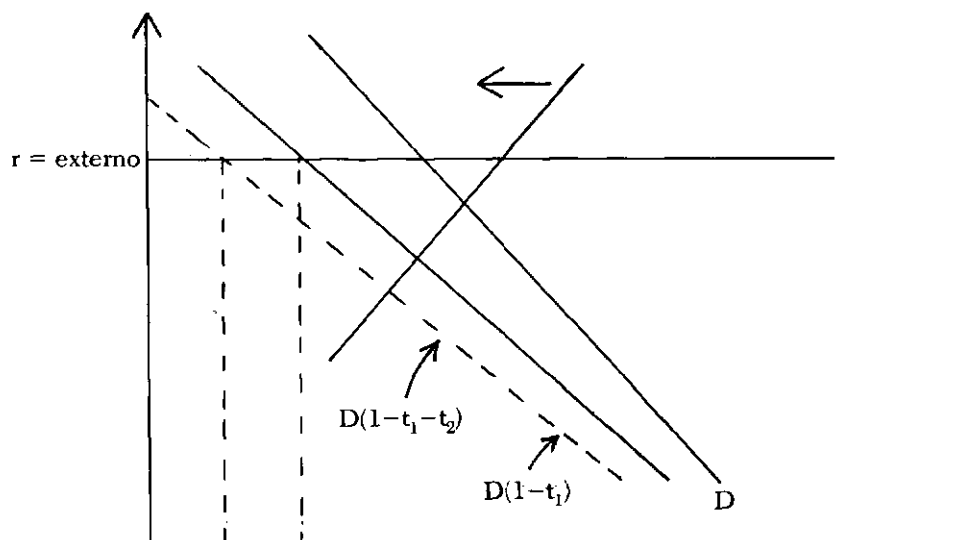
y donde m = propensión marginal a ahorrar del 10% más rico.

VARIACION EN LA TASA DE INVERSION

Efecto sobre la propensión a ahorrar	Efecto de la disminución de la tasa de interés	Efecto total
0.01	($\epsilon = 0.5$) 0.007	0.017
0.01	($\epsilon = 1.0$) 0.014	0.024

B. Economía abierta: efecto máximo
(Retorno en el extranjero no es afectado por los impuestos nacionales)²⁵

GRAFICO 4



$$\frac{\Delta}{\text{PNB}} = \eta \cdot \frac{t_2}{(1-t_1)} \cdot \frac{1}{\text{PNB}}$$

$$= (0.1)(0.156) \cdot \eta$$

$$= (0.0156) \cdot \eta$$

²⁵ Los retornos sobre el capital invertido en el exterior sólo pueden ser consumidos en el extranjero. De otra manera habría que cobrar impuestos sobre las inversiones externas, disminuyendo así el impacto nacional negativo.

Variación en la tasa de inversión

Δ	= 0.0078	si $\eta = 0.5$
PNB	= 0.0156	si $\eta = 1.0$
	= 0.0234	si $\eta = 1.5$

III. RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. Este trabajo explora varias opciones de política destinadas a eliminar los peores aspectos de la extrema pobreza en una determinada tipología de países latinoamericanos. Se incluyen en la tipología los países que se caracterizan por un ingreso per cápita relativamente alto y una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso. Dentro de tal tipología estaría: Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú; los cuales representan dos tercios de la población latinoamericana.

2. Dichos países han experimentado una impresionante tasa de crecimiento (6.5% en el producto y 3.4% en el ingreso per cápita en el período 1960-76) y han alcanzado, en promedio, niveles de ingreso per cápita relativamente altos (entre 600 y 1200 dólares en 1976). La expectativa promedio de vida alcanza a los 60 años y el consumo promedio de calorías per cápita iguala las necesidades calóricas per cápita. Lo sorprendente es la distribución de estos promedios. La desigualdad en la distribución del ingreso es tal que el 25% de la población vive en pobreza absoluta, con un gran déficit calórico y variaciones de hasta 20 años en las expectativas de vida del promedio.

Considerando que la evidencia empírica no muestra cambios favorables en la distribución relativa del ingreso a través del tiempo, los cambios en la población que sufre pobreza absoluta dependen de la tasa de crecimiento del producto agregado y la tasa de crecimiento de la población. Todas las proyecciones muestran que el efecto neto de estas fuerzas implica que el número absoluto de individuos en pobreza absoluta se mantendrá constante a través del tiempo, en aproximadamente 100 millones de personas para toda Latinoamérica.

3. Por otro lado, el hecho que el ingreso per cápita promedio de estos países sea alto implica que los déficits de consumo de los grupos pobres sean pequeños en relación al PNB. Por lo tanto, estos países pueden hoy financiar un sustancial ataque a la pobreza absoluta sin sacrificar sus actuales tasas de crecimiento económico. Hoy día el conflicto entre distribución y crecimiento es diferente del conflicto de 25 años atrás, cuando el ingreso per cápita de estos países era la mitad del actual.

4. Este trabajo pretende: (a) evaluar el déficit de consumo en los grupos de extrema pobreza, específicamente en el consumo de lo que ha pasado a llamarse “necesidades básicas”, (b), identificar programas específicos destinados a cerrar este déficit, y (c), evaluar el costo fiscal de estos programas y el posible efecto o contradicción que pueda tener con la tasa de crecimiento.

5. Se recomienda una fuerte reorientación de la acción pública hacia las necesidades básicas de los grupos más pobres, con un énfasis especial en los niños. Primero, se sugiere una reorientación del actual subsidio público en salud, educación, nutrición y vivienda de modo que logre una mayor efectividad para llegar a los grupos en extrema pobreza. Segundo, se sugiere aumentar este subsidio de nivel actual igual al 5% del PNB a un nuevo nivel igual a 10% del PNB. Este 5% *adicional* se descompone aproximadamente en:

— 1% destinado a mejorar la calidad de la educación primaria en áreas rurales y aumentar los incentivos para asistir a la escuela. Una parte del actual subsidio a la educación superior (igual a 1/2 de 1% del PNB) debe ser transferido a financiar programas de alimentación escolar en las zonas rurales. Esto requiere un mayor autofinanciamiento de la educación superior; para este propósito se presenta una propuesta específica en este trabajo.

— 1.5% destinado enteramente a mejorar y expandir el sistema primario-preventivo de salud en el área rural.

— 1.0% destinado a programas de nutrición infantil para preescolares. En un país con un ingreso per cápita de US\$ 800 esta cifra hace disponible US\$ 160 por año para cada preescolar en el grupo más pobre de la población.

— 1.5% destinado a vivienda. Tomando en cuenta el gasto actual de las familias en vivienda, esto le permitiría al 30% más pobre de las familias urbanas poder financiar viviendas de un valor igual a 5 veces el ingreso per cápita del país.

6. Estimamos aquí que si este 5% del PNB se financia con un impuesto adicional al ingreso de 12.5% al 10% más rico de la población (que percibe 0.4 del PNB), las disminuciones en sus ahorros —que se podrían esperar a raíz del impuesto— pueden, como máximo, disminuir la tasa de crecimiento en 1/2 de 1%. En otras palabras, como máximo la tasa de crecimiento del PNB disminuiría, por ejemplo, de 6.5% a 6.0% por año. Esto es bajo el peor de los casos, en el cual se supone que esta transferencia es sólo consumo, es decir, no afecta la productividad de los grupos más pobres. Por lo tanto, el máximo conflicto estimado aquí entre crecimiento y distribución de 1 a 10, la tasa de crecimiento disminuye en un décimo del volumen transferido.

7. Crucial en la ejecución de tal política es mantener las “reglas del juego” claras, para no crear una incertidumbre innecesaria en el sector privado de la economía. De otra manera, la incertidumbre inducirá expectativas de pérdidas de capital completamente fuera de proporción a la transferencia deseada. En este caso, el conflicto entre distribución y crecimiento se hará mucho más agudo. La inversión privada es mucho más sensible a la incertidumbre que a impuestos adicionales al ingreso.

Una agenda de política fiscal para países latinoamericanos semindustrializados

*Eduardo Aninat**

I. INTRODUCCION

En el presente trabajo¹ se plantean dos interrogantes principales: ¿Cuáles han sido las principales características de la recaudación e incidencia del sistema fiscal en algunos países semindustrializados de América Latina? y ¿Qué cambios en la estructura tributaria de esos países es factible efectuar para generar mayores recursos fiscales?

La necesidad de enfocar el tema de la recaudación fiscal se entiende en el contexto de alcanzar las metas de financiamiento que un programa de superación de la pobreza crítica en los países latinoamericanos genera. En lugar de plantear la discusión a nivel de la abstracción analítica que significa América Latina como un todo, es preferible circunscribirse al caso representativo de una selección de países semindustrializados de la región. Esto permite atacar el problema de las políticas a un nivel más concreto y realista, sin que ello impida alcanzar algunas conclusiones de política relevantes también para otros países de la región, en aquellos aspectos en que los problemas son similares.

El marco en el cual se inserta el análisis de este trabajo considera una situación en la cual el nivel y estructura del gasto público se consideran fijos (dados); existe una situación predeterminada como punto de partida en el aparato tributario y —sobre estas bases— se exploran cambios en el sistema impositivo que sean factibles, dadas las tendencias previsibles en la economía de un país latinoamericano semindustrializado. El tema central es la tributación y, por lo tanto, no se hacen mayores referencias a los cambios posibles en la composición y manejo del gasto público. Asimismo, el trabajo sólo se preocupa de identificar las vías posibles para la obtención de mayores recursos fiscales, sin atacar el problema de cuáles son los programas de superación de pobreza donde estos recursos han de ser gastados, ni el cómo administrar dichos programas.

Este trabajo está dividido en cuatro secciones principales y una síntesis final. En la sección que sigue se analizan algunas visiones tradicionales y recientes sobre política fiscal y se delimitan con mayor precisión los tópicos a tratar. La sección III resume las características de la estructura tributaria y su incidencia en el caso de una selección de países de la región, países que se acercan al patrón semindustrializado que se utilizarán como referencia. En la sección IV se discute una de las principales áreas de política

*Consultor.

¹El autor agradece el apoyo recibido del Proyecto sobre Pobreza Crítica en América Latina para la realización de este trabajo y asimismo la ayuda del Centro de Estudios para el Desarrollo de América Latina (CLADS), de Boston University.

tributaria que surgen de algunas tendencias relativamente recientes de los sistemas de comercio exterior en estos países. El análisis de política fiscal continúa en la sección siguiente con los sistemas de tributación a los ingresos y propiedad y sugiere una serie de líneas de acción al respecto.

Como es obvio, las limitaciones de tiempo y espacio impiden entrar en detalle en cada uno de los tópicos mencionados. Tal vez el trabajo pueda constituir en este sentido la prospección de una agenda de temas de investigación relevantes para el problema de financiamiento.

II. ALGUNAS VISIONES SOBRE POLÍTICA FISCAL

Las expectativas que los planificadores usualmente han cifrado en la política fiscal, como instrumento de redistribución y de crecimiento, han sido considerables. Existen, por lo menos, dos razones históricas que explican dichas expectativas, explicaciones que se nutren del pensamiento desarrollado en importantes escuelas económicas.

Otorgar al aparato tributario y de gasto público un rol significativo en la distribución final de los ingresos y de la riqueza, aparece como una característica propia del pensamiento de los padres de la Escuela Clásica de Economía. David Ricardo, Karl Marx, Adam Smith, Hobbes, Locke, Bentham y muchos otros pensadores de esta escuela dedicaron extensos pasajes de sus obras al rol que le cabía a la recaudación como medio de financiamiento indispensable para la financiación del gasto estatal. Al plantearse el problema de cómo distribuir el peso de la carga tributaria entre los ciudadanos, surgieron con toda nitidez sus posiciones respecto de la “equidad” de un sistema tributario y las consecuencias distributivas del mismo. Desde el esquema de reparto de la carga que buscaba “minimizar la pérdida absoluta de utilidad” causada por un sistema tributario, que llevó directamente a la proposición (¡problemática para ellos!) de un sistema de máxima progresividad, se evolucionó a la proposición ricardiana clásica respecto de las ventajas de bienestar que posee la imposición de la carga tributaria sobre la renta de la tierra, esquema que —dado el status quo imperante— obviamente resulta progresivo.

Prácticamente ninguno de estos autores clásicos miraba con simpatía el rol del Estado en los programas de gasto público —especialmente en materias económicas— y varios de ellos propusieron que el gasto público fuese considerado casi como un “mal necesario”.

Los economistas neoclásicos tradicionales no tuvieron mucho que decir respecto al rol especial que la política fiscal puede jugar por sus efectos redistributivos y de crecimiento económico. Congruente con la abstracción que, en general, hicieron de las instituciones (y de variables afines) en sus modelos teóricos de asignación de recursos, redujeron su rol a la sugerencia de “tributos y subsidios de suma alzada” que fuesen lo suficientemente teóricos como para ser “neutros” y no interferir con los esquemas mentales que apoyaban sus proposiciones modelísticas. Bastantes partidarios de la economía neoclásica se apoyan, hoy en día, en tales abalorios con el fin de no complicarse la vida con el contenido normativo (en ocasiones regresivo) que poseen los resultados que arroja el mecanismo de mercado.

John Maynard Keynes, un anglosajón —raza que históricamente ha sostenido que “la civilización comienza con la tributación”— fue quien vuelve a imprimir un rol más dinámico y específico a la política fiscal. Aun cuando en varias de sus obras Keynes

enfrentó directamente el problema distributivo inherente a todo sistema² fiscal, el rol principal que le asignó operó en las áreas macroeconómicas y de crecimiento. No es el caso entrar y analizar, aquí, el pensamiento de Keynes sobre macroeconomía, pero es interesante destacar la influencia que él y sus discípulos —autodenominados “keynesianos”— tuvieron sobre las expectativas cifradas en el sistema fiscal.

Vito Tanzi sintetizó fielmente el papel que tuvo la “economía keynesiana” al moldear las opiniones de quienes postularon que el rol del sector público como agente movilizador de recursos y ahorros.³ Siguiendo la tradición de los modelos keynesianos de Harrod y Domar, los planificadores veían el proceso de crecimiento como el resultado directo de un proceso de acumulación de capital. Este último era principalmente función de la tasa de ahorro doméstico y, por tanto, la política fiscal se debía dirigir a incrementar dicha tasa. El sector público, como agente propulsor del crecimiento nacional a través de su influencia directa sobre la demanda efectiva y del impacto de sus políticas de inversión sobre la oferta global de recursos, era el llamado a movilizar directamente los ahorros para financiar los programas de inversión.

La adaptación histórica que sufrieron estas corrientes de pensamiento “fiscalista” en su aplicación a los países en desarrollo —y especialmente en sus versiones latinoamericanas— agregó una dimensión especial a las argumentaciones precedentes. Esta consistía en que si los países en desarrollo confiaban sólo en las acciones del sector privado no podrían alcanzar un nivel de ahorro-inversión adecuado para sus necesidades de crecimiento. La acción directa fiscal surgía en esa realidad con singular fuerza y urgencia.

La visión “keynesiano-fiscalista” desarrollada principalmente en el contexto de países industrializados y desarrollados y trasplantada a las finanzas públicas de los países en desarrollo, llevó a una elevación significativa de la inversión pública y del nivel y proliferación sectorial del gasto público corriente. Aun cuando la fórmula conducía a una elevación de las tasas de ahorro público en cuenta corriente —aumentando los tributos y limitando el gasto público corriente—, con el fin de elevar las tasas de inversión (directamente la inversión pública e indirectamente vía franquicias y subsidios a la inversión privada), la alta “elasticidad al gasto” que demostraron los sistemas económicos de los países en desarrollo durante los años cincuenta y sesenta, llevaron a una elevada expansión en los niveles y a una proliferación en la estructura del gasto público corriente y de capital.

No hay duda de que la versión “desarrollista” de la visión “keynesiano-fiscalista” tuvo una influencia primordial en la elevación de los coeficientes de gasto público sobre P.N.B. y —forzosamente— de tributación sobre P.N.B. Estas corrientes son explicaciones importantes de las relativamente elevadas tasas de crecimiento que mostraron las finanzas públicas en América Latina durante los dos decenios precedentes.

Actualmente se plantean dos visiones “pesimistas” respecto de los alcances que puede tener la política fiscal. Ellas provienen de dos corrientes de pensamiento muy

²Ver, por ejemplo, el magistral trabajo de J. M. Keynes, *How to Pay for the War*, Macmillan, Londres, 1940, donde por razones de equidad distributiva, el autor postula mecanismos de imposición explícita y de “ahorro forzoso”, en lugar de endeudamiento fiscal e “impuesto-inflación”.

³Ver el interesante e instructivo trabajo de Vito Tanzi, “Fiscal policy, Keynesian economics and the mobilization of savings in developing countries”, *World Development*, Vol. 4, No. 1011, Gran Bretaña, 1976.

diferentes y hasta contrapuestas, pero que coinciden en su visión negativa respecto del problema en referencia.

Unos, que se nutren poderosamente de versiones criollas del “monetarismo moderno”, en síntesis postulan que no es conveniente elevar la recaudación tributaria, ya que, inevitablemente, dichos recursos fiscales van a parar a programas públicos despilfarradores e ineficientes. Vale decir que aquí la visión negativa respecto del gasto público —su ineficiente administración y las filtraciones que sufren los programas en relación a sus destinatarios finales— restringe y cohibe el papel asignado a la tributación.

Otros afirman que, a menos que exista una verdadera revolución en las relaciones de poder, la naturaleza del estado en países de economía mixta esencialmente capitalistas es tal que éste, inevitablemente, termina sirviendo a la burguesía privilegiada.⁴ Señalan que este fenómeno se observa claramente en el caso de los países subdesarrollados de América Latina y en otros países del Tercer Mundo. En este contexto sería lógico concluir que no tiene mayor sentido (y, por el contrario, ¡suele ser negativo!) fortalecer el aparato fiscal con nuevos tributos, mayor recaudación y adiciones a los programas de gasto público, puesto que toda esta acción redundaría en perjuicio de los grupos desposeídos y en beneficio de los sectores poderosos. Esta corriente propicia un cambio estructural revolucionario, que equivale a modificar radicalmente el sistema socio-económico imperante en los países latinoamericanos y del Tercer Mundo.

Entre estas corrientes de “conservantismo ortodoxo” y de “revolución total” navega penosamente el planificador y administrador público, encargado de satisfacer demandas sociales inmediatas y de obtener prontamente medios de financiamiento para los programas públicos. Para él el tiempo cuenta, y la provisión de respuestas inmediatas —por poco sofisticadas y revolucionarias que fueren— es una necesidad urgente ante las presiones a las cuales debe responder.

La agenda de política fiscal que se esboza en las secciones siguientes toma en cuenta fundamentalmente las restricciones tal y como existen hoy en día. En este sentido, las recomendaciones elaboradas (aunque significativas desde el punto de vista de la recaudación fiscal) no son revolucionarias (no contemplan un cambio radical del sistema económico) ni tampoco contienen una sofisticada ortodoxia. El supuesto subyacente de las políticas que se discuten, reside en la creencia de que también es útil plantear cambios de tipo progresivo y gradual que pueden mejorar, fortalecer y hacer más estable el rol que cumple la política fiscal en nuestros países. Por consiguiente, se toma como punto de partida el nivel, estructura e incidencia del sistema tributario actual en los países semindustrializados de América Latina.

III. ESTRUCTURA TRIBUTARIA EN PAISES LATINOAMERICANOS SEMINDUSTRIALIZADOS

El nivel de desarrollo que alcanzan algunos países latinoamericanos en la actualidad gracias a las respetables tasas de crecimiento que se observaron durante los últimos decenios, permite afirmar que hoy es factible y realizable un proyecto social tendiente a la superación de la pobreza crítica imperante en dichos países. Estudios especializados

⁴Numerosos son los autores que desarrollan esta visión de las políticas fiscales del Estado en la literatura económica de los países en desarrollo. Ejemplo de dos autores modernos que tienen la misma visión para el caso de los países desarrollados son Ralph Miliband, *The State in Capitalist Society*, Basic Books, Harper, New York, 1969, y Jame O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*.

han demostrado que la actual brecha de pobreza asciende a alrededor de 4.5% ó 5% del producto nacional en una muestra amplia de países latinoamericanos.⁵

La hipótesis que guía este trabajo es que debido al grado de desarrollo alcanzado, el nivel y estructura de los sistemas fiscales imperantes, y tomando en cuenta ciertas tendencias previsibles en sus economías, los países semindustrializados de la región están en una posición más ventajosa para generar los recursos necesarios para financiar programas de superación de la pobreza crítica. En particular, para el caso tipo, representativo de una muestra de cinco países semindustrializados latinoamericanos (SILA, para abreviar), podrían bastar cambios relativamente moderados y graduales en la política tributaria perseguida, para lograr los recursos fiscales necesarios según las metas perseguidas. En el presente trabajo se efectúa una estimación cuantitativa aproximada de sólo tres en total de las medidas propuestas —ninguna de las cuales puede considerarse radical— y se concluye que el sistema fiscal de un país SILA lograría captar recursos adicionales que equivalen a un 2 a 3% del producto nacional. Esto resulta importante de destacar, por cuanto deslegitima el postulado —a veces frecuente— de que existiría hoy un grado de “fatiga” o de “saturación tributaria” en dichos países, lo que impediría dar mayor flexibilidad a la recaudación fiscal. La predicción que aquí se hace es que los recursos pueden estar disponibles con cierta facilidad, y que el resultado depende, más bien, de la voluntad política y de la capacidad administrativa que demuestren los gobiernos SILA para captar los recursos y utilizarlos efectivamente.

En el cuadro 1 presentamos una serie de indicadores económicos del grupo que —en especial— tenemos en mente al referirnos al caso SILA: Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Se observa que todos ellos estarían comprendidos en el rango de países de ingreso medio; con ingresos per cápita que, en todos los casos, superan los US\$ 600 anuales. Es interesante destacar que en el horizonte definido por el período 1960-1976 los países SILA —a excepción de Chile— crecieron a tasas anuales promedio que excedieron el 5%. Un patrón favorable se detecta también en términos de las tasas anuales de crecimiento en el producto nacional bruto per cápita, las cuales superan en todos los casos —con excepción de Chile— el 2.5% y en varios países se acercan o exceden del 3%.

Se califica a estos países de semindustrializados, por cuanto en cada uno de ellos más de un 30% del producto geográfico bruto se originó en la industria. Más aún, en todos los casos la participación de la industria sobre el P.G.B. ya era elevada hacia 1960 (mayor a un 25%), y creció en algunos puntos porcentuales entre 1960 y 1976 (en promedio para el conjunto SILA subió desde 31% a 35% del P.G.B.). Estos países de un grado medio de desarrollo relativo han visto sus economías significativamente influenciadas por lo que aconteció en el sector industrial. Este patrón, que refleja que estas economías cuentan en el presente con una base industrial de cierta significación, revela que nos encontramos ante el caso de países de base económica moderna más o menos respetable.⁶

⁵Sergio Molina y Sebastián Piñera, *La pobreza en América Latina: Situación, evolución y orientaciones de políticas*, Naciones Unidas, CEPAL, marzo de 1979.

⁶La importancia general que dicha base industrializada o moderna posee para el sistema tributario puede considerarse en base a los factores generales propuestos en el clásico trabajo de Harley H. Hinrichs, *A General Theory of Tax Structure Change during Economic Development*, Harvard, Cambridge, 1966.

Cuadro 1

CARACTERISTICAS PRINCIPALES DE PAISES SILA

Países SILA	Ingreso per cápita, 1976 (US dollars)	Población (millones)	Tasas de crecimiento anual promedio (1960-76)			Industria/PGB		Exportaciones (millones US\$) per cápita 1976
			Producto nacional bruto (%)	Población (%)	P.N.B. per cápita (%)	1960	1970 1976	
Brasil	1 140	110,0	7,7	2,9	4,8	35,0	39,0	92,0
Chile	1 050	10,5	2,9	2,0	0,9	38,0	39,0	160
Colombia	630	24,2	5,7	2,9	2,8	26,0	30,0	70,
México	1 090	62,0	6,4	3,4	3,0	29,0	35,0	53,
Perú	800	15,8	5,5	2,9	2,6	29,0	31,0	86,0
Promedio	1 042 ^a		5,6 ^b	2,8 ^b	2,8	31,	35,	92,

Fuente: World Development Report I, IBRD, 1978.

^aPromedio ponderado.

^bPromedio simple.

Otra característica de interés, en el caso SILA, son los niveles de exportación alcanzados. Todas estas economías han experimentado un grado de comercio externo que en el sector exportador se manifiesta como equivalente a alrededor de un diez por ciento de los ingresos per cápita nacionales.⁷ En prácticamente todos los casos, lo que suceda con el sector exportador (y en el comercio exterior en general) repercute en forma relativamente importante sobre la economía. Será de interés entonces detectar los cambios previsibles en el sector externo de la economía SILA y sus efectos sobre el resto de la economía, incluyendo las repercusiones sobre el sector fiscal.

En síntesis, presenciemos un cuadro que describe al SILA promedio como un país de alrededor de US\$ 1 040 per cápita, cuyo sector industrial representa un 35% del P.G.B., cuyas exportaciones han alcanzado un nivel cercano a los 100 millones de dólares per cápita, y cuyo producto bruto ha estado creciendo en promedio a una tasa anual de 5.6%, incluyendo una tasa elevada de crecimiento poblacional (2.8% promedio). Este tipo de economía latinoamericana se encuentra en una situación bien diferenciable de aquella apropiada para el caso de los países más ricos e industrializados de la región (Argentina y Venezuela) o de la situación de los países latinoamericanos agrarios y más pobres (por ejemplo, Honduras y Paraguay).

El cuadro 2, sin embargo, revela que en términos de indicadores distributivos, los países SILA de la muestra se encuentran todavía en una situación muy subóptima. El coeficiente de Gini en estos países supera en varios casos al valor 0.5, y el diez por ciento más rico de la población capta para sí por lo menos un tercio del ingreso nacional. Estos últimos coeficientes (ver col. 3) pueden compararse con las cuotas del ingreso que capta el 20% más pobre de la población (entre 1.8% y 7%) para obtener una idea aproximada de las agudas diferenciales de standards de vida imperantes. De otro lado, el promedio simple para el caso de los cinco países considerados muestra que la brecha de pobreza crítica representaría alrededor de un diez por ciento del ingreso de los ciudadanos más ricos.⁸

Es evidente que los frutos del crecimiento económico experimentado en SILA se han repartido en una forma sesgada que viola cualquier criterio razonable de bienestar social. De generarse la voluntad política pertinente, la tarea redistributiva aparece como un *sine qua non* que debe acompañar la tarea de crecimiento. Dicha tarea redistributiva es una de las labores que por excelencia caen en el campo de las finanzas públicas, y donde el rol del Estado y de las políticas tributarias aparecen necesarias. ¿Cuáles han sido estos roles en el pasado inmediato?

El cuadro 3 provee una síntesis de los indicadores que describen el significado económico que ha tenido el sector público en los países SILA. Es interesante destacar que el caso SILA se caracteriza por un peso relativamente significativo (aunque moderado) de la actividad económica estatal, con un coeficiente de gasto público consolidado sobre P.N.B. de alrededor de 20% (promedio).⁹ Dentro de la muestra de países considerada aparecen nítidamente dos patrones distintos respecto de los niveles relativos que alcanza la actividad pública: los casos de Brasil y Chile, por un lado, con tasas del orden

⁷En todos los casos, excepto México, el porcentaje que representan las exportaciones per cápita del ingreso per cápita, excede de 8% en 1976.

⁸Ver S. Molina y S. Piñera, *op. cit.*

⁹El coeficiente de gasto público consolidado sobre P.N.B. está sujeto a variaciones significativas año a año, dependiendo de la definición y alcance de los programas de gobierno considerados. No se desea entrar aquí en una discusión metodológica de dicho problema.

Cuadro 2

PAISES SILA: INDICADORES DE DISTRIBUCION DE INGRESOS

País	(1) Coeficiente de Gini	(2) % del ingreso nacional del 20% más pobre de la población	(3) % del ingreso nacional del 10% más rico de la población	(4) (3)/(2)
Brasil	.61	1.8	51.9	28.8
Chile ^a		7.6 ^a (29.8% más pobre)	33.5 ^a (9.1% más rico)	
Colombia	.50	5.2	39.3	7.5
México	.56	1.9	43.5	22.9
Perú	.61	2.4	52.8	22.0

Fuente: Brasil, 1973, IBGE; Chile, INE. Encuesta nacional de ingresos familiares, 1969; Colombia, Selows, 1974; México, Misión IBRD; Perú, 1961, Richard Webb, obra citada más adelante.

^aSupone igual número de personas por familia.

Cuadro 3

PAISES SILA: ROL DEL SECTOR PUBLICO

	Consumo de Gobierno P.G.B. (1969)	Tasas promedio de crecimiento anual del consumo de Gobierno (1969-70)	Gasto público consolidado P.N.B.	Ingresos tributarios totales (incluye seguridad social) P.N.B. (1969-71)
Brasil	12.0	3.6		28.7
Chile	11.0		33-36 (1967-68)	27.2
Colombia				
México	6.0	8.8	13-16 (1967-68)	9.2
Perú	8.0	8.8	20.4 (1966-67)	17.6
<i>Promedio</i>	8.6	6.7		19.2

de 30% del producto; los casos de México, Colombia y Perú, por el otro, con tasas comprendidas entre 15% y 20% del producto (col. 3).¹⁰

Las cifras de las primeras columnas del cuadro 3 demuestran que en el decenio del sesenta, la tasa promedio de crecimiento anual del consumo de gobierno alcanzó pronunciadas magnitudes en cada uno de los países (el promedio simple fue de 6.7% anual). Junto a esto, la proliferación de la inversión pública y de los programas de transferencia —como se describió en la sección II— llevó a alcanzar los coeficientes de gasto público reflejados en la col. 3 del cuadro 3. Obviamente que la expansión del gasto público repercutió sobre la evolución de los niveles del coeficiente tributario (col. 4, cuadro 3).

Los coeficientes tributarios listados para el caso de estos cinco países muestran a Brasil y Chile como los dos países de razones comparativamente elevadas; a Colombia y Perú en un nivel intermedio y a México con el coeficiente menor. Resulta importante detectar cómo se descomponen dichos coeficientes tributarios en términos de las principales categorías de tributos. El cuadro 4 resume la estructura tributaria de los países en referencia y define la composición tributaria para el caso SILA promedio.

Varios factores merecen destacarse en el análisis comparado de las estructuras tributarias presentadas.

Primero, de las cifras se deduce que el peso relativo de la tributación sobre el producto nacional variará más o menos significativamente, dependiendo de cuál sea el criterio que se emplee para clasificar las contribuciones de empleadores y de empleados a los sistemas de Seguridad Social. ¿Se considera al régimen de Seguridad Social como un régimen previsional donde beneficios individuales captados por los asociados guardan una relación *quid pro quo* con los aportes individuales al sistema? ¿La incidencia económica de las contribuciones previsionales implica o no una equivalencia con un régimen de contribuciones para la capitalización individual? ¿Qué flexibilidad posee el gobierno central respecto del uso de los fondos de seguridad social? ¿Qué percepción tienen los agentes económicos afectados (empleadores, empleados y trabajadores) respecto de los beneficios que reparte el sistema? Estas y otras preguntas similares deberán ser respondidas antes de que pueda incorporarse a la seguridad social (contribuciones) dentro del régimen tributario general. En otro trabajo, examinando el caso chileno, se ha determinado que es correcto clasificar dichos ingresos como recursos fiscales de naturaleza similar a los tributarios. Puede verse que tanto para el caso chileno como para el brasileño estos recursos son cuantitativamente importantes.

Excluyendo de las definiciones de tributos “directos” e “indirectos” tanto a las contribuciones de seguridad social como a los impuestos que gravan al comercio exterior, detectamos una segunda característica de importancia en la estructura tributaria de SILA. En general, tiende a darse un predominio de la recaudación proveniente de tributos indirectos sobre la de tributos directos, y en el caso promedio, dicha diferencia a favor de los indirectos asciende al equivalente de casi un quinto de la carga tributaria total. Sin que se desee exagerar la limitada utilidad que posee la clasificación de los tributos en “directos” e “indirectos”, no es menos cierto que la característica anotada enciende una luz significativa en la discusión de la agenda, como se apreciará en la sección V.

¹⁰Para una explicación de la evolución histórica de crecimiento del gasto público en el caso chileno véase A. Foxley, E. Aninat, J. Arellano: *Efectos redistributivos de los programas públicos: el caso chileno*, Fondo de Cultura Económica, México (por aparecer), cap. 1.

Cuadro 4

PAISES SILA: ESTRUCTURA TRIBUTARIA
(Promedios 1969-71)

País (P.N.B. per cápita en 1969-71)	Coficiente tributario I (incluye contri- buciones a la seguridad social)	Coficiente tributario II (excluye contri- buciones a la seguridad social)	Impuestos directos sobre el P.N.B.	Impuestos indirectos sobre el P.N.B.	Impuestos al comercio exte- rior sobre el P.N.B.	Contribuciones seguridad social sobre el P.N.B.
Chile (US\$ 920)	27.2	20.0	7.4	10.4	2.2	7.2
México (US\$ 675)	9.2	7.1	3.9	2.5	0.8	2.0
Perú (US\$ 439)	17.6	15.5	5.3	6.3	3.9	2.1
Brasil (US\$ 409)	28.7	22.9	3.1	18.0	1.7	5.9
Colombia (US\$ 326)	13.8	12.4	5.4	4.5	2.5	1.4
Promedio (US\$ 567)	19.2	15.6	5.0	8.3	2.2	3.7
Rango	9 - 29	7 - 23	3.1 - 7.4	2.5 - 18	0.8 - 3.9	2 - 7.2

Otro aspecto de interés relacionado con el anterior se observa en el hecho que el coeficiente de tributación indirecta sobre P.N.B. resulta ser el que presenta la mayor dispersión en las experiencias concretas de los países estudiados. Llamam la atención los casos de Brasil y de Chile, donde la introducción temprana de un impuesto al valor agregado en el primero y la elevación de tasas y cobertura del impuesto en cascada sobre las transacciones en el segundo (recientemente transformado a Impuesto al Valor Agregado, IVA), contribuyeron a elevar la significancia de la recaudación proveniente de la imposición legal sobre bienes y servicios. Distintos países latinoamericanos utilizan en grados diferentes las múltiples formas existentes de imposición indirecta (impuestos al valor agregado, a la producción, a las ventas, a los actos jurídicos, etc.). Dicha mezcla de tributos indirectos afectará no sólo el nivel de la recaudación total, sino que, además, el patrón de incidencia distributiva (equidad) alcanzada por el aparato tributario. También resultaría importante destacar las relaciones que se dan entre las formas específicas de tributación indirecta y las fórmulas de tributación al comercio exterior, por las razones que se verán más adelante.

Por último, los datos de la columna 5 del cuadro 4 indican que para un país como Perú—que tradicionalmente poseyó una economía más “abierto” que la de los restantes países SILA considerados— la recaudación fiscal basada en los flujos de comercio exterior (exportaciones e importaciones) ha alcanzado una cuota importante de la recaudación tributaria del país (alrededor de un cuarto del total). En contraste con esta situación está el caso de un país como México, donde dicho recurso tributario no ha sido importante. Aparte de las consideraciones usuales formuladas por estudiosos de la relación existente entre comercio exterior, grado de desarrollo y sistema tributario de los países, es evidente que una parte de las diferencias anotadas puede ser explicada comparando los patrones de industrialización nacional con los regímenes institucionales de comercio exterior, que han imperado en los distintos países.¹¹ Este será en concreto el tema de la sección IV, donde se explora en detalle aquellos mecanismos de la agenda fiscal futura que permitirá a los países SILA elevar la contribución de los tributos sobre importaciones (tarifas) y sobre exportaciones al sistema fiscal.

IV. RECURSOS FISCALES Y COMERCIO EXTERIOR

Algunos de los países semindustrializados analizados (Brasil en el pasado y Chile más recientemente) han estado modificando sus regímenes de comercio exterior en búsqueda de una mayor integración de sus economías al comercio mundial. En otros de estos países (Perú 1979) comienza a discutirse y evaluarse un cambio de estrategia en la misma dirección.¹² Es importante detectar los cambios previsible en la recaudación fiscal que pueden surgir de una reorientación en la estrategia de comercio exterior seguida por SILA. A continuación se elaboran algunos criterios analíticos para medir su impacto fiscal y se presentan resultados ilustrativos de sus efectos sobre la recaudación tributaria

¹¹Ver, entre otros, H. Hinrichs, *op. cit.*

¹²Este cambio de estrategia en materias del régimen de comercio exterior se está comenzando a aplicar en un conjunto más amplio de países que los SILA considerados. Por ejemplo, en el caso de un país con un grado de industrialización más avanzado como es Argentina, el programa en vigencia contempla reducir el arancel nominal máximo desde el 85% actual a una tasa de 40% al finalizar la transición.

indirecta. Los cálculos realizados para una situación SILA "tipo" —aun cuando efectuados de manera aproximada y sólo para fines ilustrativos— revelan que bien podría generarse una adición no despreciable de recursos fiscales.

Los países SILA de la muestra persiguieron activamente una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones durante varios decenios, especialmente durante los años cuarenta, cincuenta y sesenta.¹³ Uno de los principales instrumentos usados en función de la estrategia de industrialización sustitutiva fue la implantación y elevación sucesiva de aranceles aduaneros, así como la aplicación de una serie de otras restricciones cualitativas y cuantitativas (por ejemplo: licencias previas y cuotas) a los flujos de importación. En numerosas ramas de la actividad económica la industria nacional se desarrolló y creció al amparo de considerables márgenes de protección efectiva. La tasa arancelaria promedio no sólo resultó elevada, sino que además su estructura alcanzó un nivel que oscilaba entre tarifas prohibitivas muy altas para los productos finales de consumo; tarifas nominales de valor intermedio para las materias primas y productos semielaborados y una tasa positiva, pero de menor nivel, para los bienes de capital.¹⁴

A comienzo del decenio de los años sesenta se ha estimado que en el caso de Chile, por ejemplo, la tarifa implícita promedio alcanzaba por lo menos a 54%, y el coeficiente promedio de protección efectiva llegaba a 217%; en el caso de Brasil, esos coeficientes arrojaban valores de 54% y 138%, respectivamente.¹⁵

El decenio de los setenta muestra una difusión acelerada de una serie de críticas a la estrategia ISI y revela un agudo cuestionamiento de sus esperadas bondades. Se dice que el proceso ISI no contribuyó a disminuir la dependencia externa, hecho que las sucesivas crisis de balanzas de pagos de una serie de países SILA así lo demuestra. Se han analizado los impactos de ISI sobre la tasa de generación de empleos y se concluye, generalmente, que dicha contribución fue muy inferior a la esperada y además insuficiente. Se obtienen también resultados poco promisorios en cuanto a los efectos redistributivos de ISI.

Por sobre todo, son numerosos los trabajos analíticos y empíricos que demuestran que por haber profundizado y extendido ISI en base a la generación de protección efectiva exagerada, se redundó en una tendencia a la sobrevaluación de las monedas locales (por contraste con el valor del tipo de cambio en la estrategia alternativa de apertura), y se creó una serie de desincentivos sobre las exportaciones. La protección arancelaria —en general, las barreras internas al comercio exterior— condujo a una situación tal que en los países SILA el precio social de la divisa excedió varias veces al tipo de cambio oficial y al tipo de cambio relevante para la exportación. La visión que

¹³En lo sucesivo nos referiremos a la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones con la sigla ISI.

¹⁴Se refiere aquí a la tarifa efectiva finalmente aplicada sobre las importaciones, luego de corregir los valores legales por las exenciones, franquicias y otras exoneraciones parciales vigentes en el sistema.

¹⁵Los coeficientes para el caso chileno provienen de Jere Behrman, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Chile*, National Bureau of Economic Research Series, Columbia University Press, New York, 1976.

Los correspondientes al caso brasileño fueron obtenidos del cuadro 2 del trabajo de Richard Weisskoff, "Trade, protection and import plasticities for Brazil", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. LXI, No. 1, North Holland Publishing Co., febrero, 1979.

hoy tiende a predominar intenta reformar esta situación y marchar hacia una política de liberalización en los regímenes de comercio exterior, conjugada con una activa promoción de las exportaciones.¹⁶

Es importante analizar el proceso de transferencia de ingresos que generó ISI. En primer lugar, ISI transfiere ingresos —por los efectos de la protección— desde los consumidores nacionales hacia los productores nacionales protegidos, y hacia el Gobierno cuando la protección opera por la vía tarifaria. En segundo lugar, al alterar los precios relativos, ISI eleva la rentabilidad relativa de inversiones en actividades “protegidas” por comparación de las actividades no protegidas (estas últimas en muchos casos pueden constituir actividades de potencial exportador).

Es interesante destacar que la capacidad de un país para producir bienes importables manufacturados en respuesta a los incentivos tarifarios aumenta a medida que el país se desarrolla. Hemos visto que todos los SILA observaron tasas de crecimiento respetables durante 1960-76 (en promedio del orden de 5.6% anual). Lógicamente ello contribuyó también a que se elevara el grado en que se sustituyeron importaciones por producción nacional en una serie de sectores económicos y ramas de actividad.

Otra fuente complementaria a la anterior como fuerza inductiva a una mayor sustitución (y por ende a mayores transferencias como las indicadas) provino de los efectos de “demostración” que generaron las barreras arancelarias iniciales, y a la proliferación de grupos de interés que lograron, mediante presiones, elevar considerablemente los niveles tarifarios y de protección efectiva. En varios casos se llegó incluso a establecer barreras cualitativas y cuantitativas al comercio exterior que terminaron por ser equivalentes a la implantación de una tarifa prohibitiva.¹⁷

El impacto que las fuerzas anteriores tuvieron sobre la evolución de los flujos de importación y de los niveles de recaudación aduanera no se hicieron esperar. Para el caso de productos manufacturados o de productos de un alto contenido de valor agregado los flujos de cuántum importado tendieron a estancarse y reducirse. El hecho de que tendieran a “secarse” una serie de flujos de importación otrora importantes redundó negativamente —a través del tiempo— sobre los niveles respectivos de recaudación tarifaria, sobre todo cuando las tarifas sobrepasaron los puntos de ‘recaudación máxima’ y tendieron a elevarse sucesivamente hasta llegar a ser cuasi prohibitivas.

Por otro lado, las tarifas establecidas sobre los flujos de importación de productos intermedios y de inversión —casi por definición de la estrategia ISI— no pudieron reemplazar cabalmente como fuente de recursos fiscales a las recaudaciones aduaneras anteriores. Las tasas nominales arancelarias sobre productos intermedios, materias primas y bienes de capital, tuvieron que permanecer varias veces por debajo de las tarifas nominales para productos finales, con el objeto mismo de lograr una evolución rápida en las primeras fases de ISI. Después de todo, gran parte del éxito de ISI se basaba en mantener elevados grados de protección efectiva para la producción manufacturera nacional. Como las etapas avanzadas de ISI en los campos de sustitución de

¹⁶En el presente trabajo, un proceso de liberalización del comercio exterior se entiende como una reforma al régimen de barreras arancelarias y barreras cuantitativas en el sentido de suprimir cuotas, reducir los niveles de los aranceles y disminuir la dispersión de sus tasas y perseguir una política realista en el tipo de cambio oficial, dándole además mayor estabilidad en términos reales.

¹⁷Se entiende como tarifa prohibitiva a una tarifa de magnitud tal que eleva el precio interno relevante hasta un nivel en el cual toda la cantidad demandada domésticamente es provista por producción interna.

bienes intermedios y de capital encontraron fuertes dificultades y no prosperaron, la situación se mantuvo más o menos en los términos descritos anteriormente.

El análisis precedente muestra que —pasada una etapa— surgió una contradicción entre la meta de elevación de la protección efectiva dirigida a acelerar la industrialización local y la meta de otorgar mayor flexibilidad e importancia a la recaudación fiscal aduanera. Un solo instrumento —los aranceles— no podía a la larga servir eficientemente para dos objetivos en forma simultánea, y es así como usualmente el peso de la balanza se volcó en favor de la meta proteccionista, sacrificando recursos fiscales potenciales para uso del Estado.

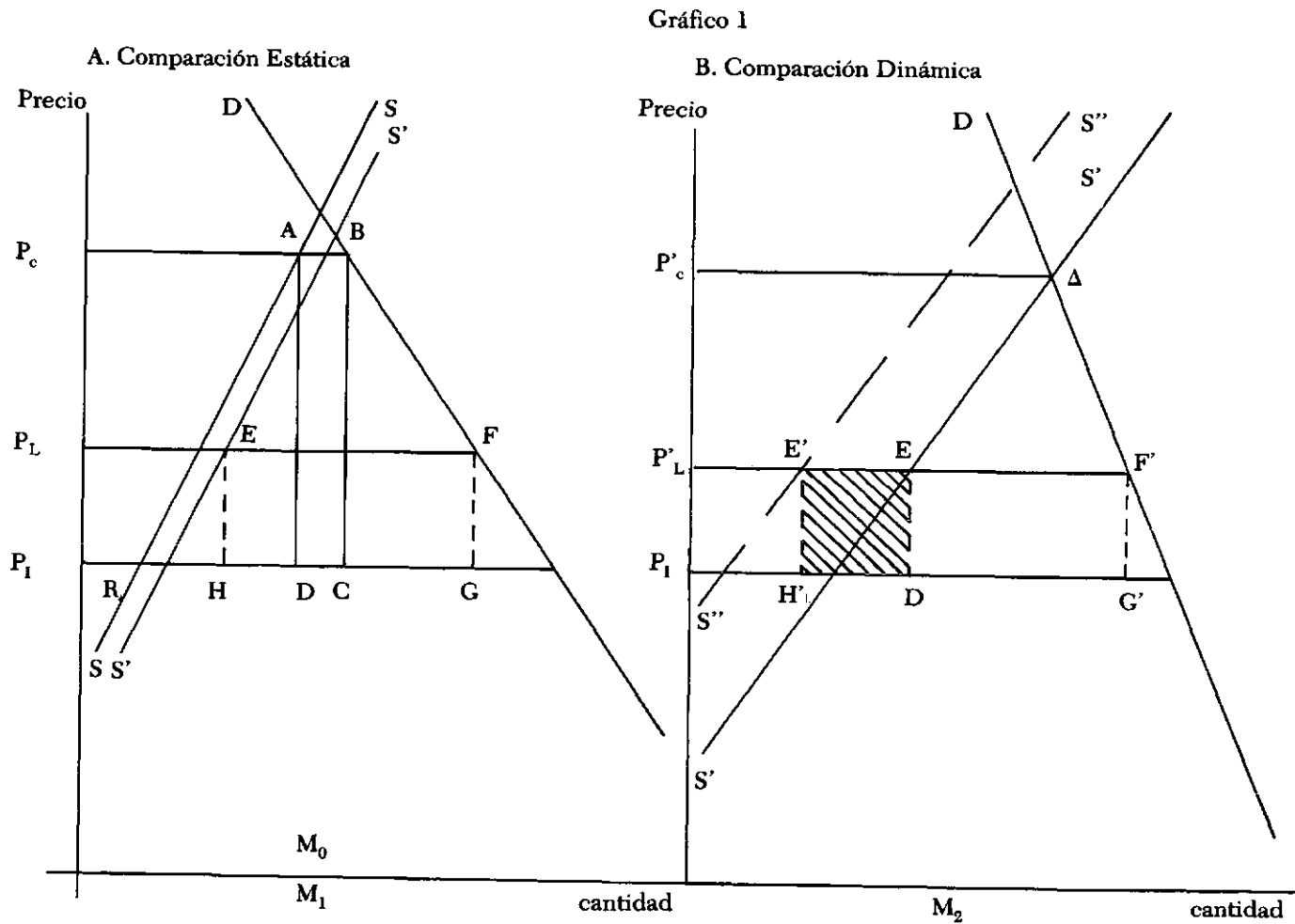
En síntesis, la transferencia original que iba desde los consumidores hacia los productores nacionales y el Estado, terminó casi enteramente en manos de los productores privados, quitando al Estado esos excedentes.¹⁸ El gravamen implícito a los consumidores y el subsidio implícito a los productores que contiene la protección arancelaria en referencia no aparece en las cuentas gubernamentales, pero eso no significa que su volumen no sea cuantioso. Por ejemplo, Daniel M. Schydrowsky calculó que para el caso de Perú (1963) dichos subsidios implícitos representaron alrededor de tres cuartas partes del gasto público total.¹⁹ El aspecto que resulta interesante explorar en el contexto de una agenda fiscal para países semindustrializados de Latinoamérica se refiere al monto de dichos excedentes o transferencias que puede volver a ser capturado por el Fisco, toda vez que dichas economías se ajusten a la nueva estrategia de comercio exterior que hoy se delinea.²⁰ ¿Tenderá —o no— a producirse una adición neta de recursos tributarios para los gobiernos SILA, producto de la nueva estrategia que rebaje aranceles, liberalice las importaciones y promueva las exportaciones? Varios son los factores que inciden en la respuesta a esta interrogante, en este trabajo sólo se delinearán aquellos que parecen tener una mayor significancia relativa.

El gráfico 1 ilustra algunos de los cambios —estáticos y dinámicos— que pueden preverse ante un cambio en el régimen arancelario. La primera parte del gráfico (parte A) ilustra las áreas que representan la recaudación de derechos aduaneros en base a las importaciones de un producto determinado, ante dos situaciones pre y postreforma. Una situación inicial en que la tarifa nominal relevante eleva el precio interno sobre el precio internacional (definido este último como el producto del precio internacional c.i.f. y el tipo de cambio respectivo) en el factor $(1 + \tau_0) = (P_c - P_f) / P_f$. Luego, la situación reformada en la cual el factor tarifario ha sido reducido a $(1 + \tau_1) = (P_L - P_f) / P_f$, (ver gráfico 1).

¹⁸Conviene hacer dos aclaraciones a esta afirmación. La primera concierne a la incidencia: el fortalecimiento de la capacidad negociadora de la mano de obra manufacturera a través de las organizaciones sindicales afines pudo en algunas áreas traspasar por medio de salarios parte del excedente del consumidor hacia los trabajadores ocupados en tales áreas. La segunda calificación se refiere al hecho de que en los casos en que ISI generara una tasa de crecimiento en el valor agregado (salarios y utilidades) más alta que la que se habría logrado en un marco alternativo, y de estar los sectores favorecidos por ISI cubiertos efectivamente por la tributación directa, entonces por esta última vía el Estado también pudo captar mayores excedentes.

¹⁹Ver el comentario de Daniel M. Schydrowsky al trabajo de Shane Hunt "Distribution, growth, and government economic behavior in Peru", en Gustav Ranis (ed.), *Government and Economic Development*, Yale University Press, New Haven, 1971.

²⁰Nótese que los efectos sobre la recaudación fiscal resulta aquí de políticas que se aplican con otros fines, diferentes de los específicamente tributarios.



Si se opera una reforma arancelaria general que favorezca la liberación o rebaja de tarifas para un conjunto amplio de bienes, se producirá un cambio en las tasas de protección efectiva a que están sujetas cada una de las actividades productivas nacionales. En el gráfico 1 se considera que las rebajas en los aranceles que afectan a los bienes intermedios comerciales utilizados en la producción del bien en referencia hace que se reduzcan los costos unitarios (medios y marginales) de producción de dicho bien, de modo que se desplace la oferta nacional desde SS a $S'S'$. El nuevo punto de equilibrio para la producción nacional dependerá entonces de dos factores: la rebaja ocurrida en el factor tarifario $\{ \Delta\tau / (1 + \tau) \}$ y el efecto que tenga la nueva tasa de protección efectiva sobre las condiciones de oferta nacional (variación ponderada en las tarifas de los insumos comparada con el cambio en la tarifa del bien).

El efecto final sobre la recaudación aduanera depende también de la elasticidad-precio de la demanda nacional relevante, ya que la rebaja inducida en los precios nacionales hace que los usuarios locales tiendan a incrementar la cantidad demandada de dicho bien. En el gráfico, la nueva recaudación (el producto del nuevo arancel por el cuántum real de importaciones valoradas a precios c.i.f.) está representada por el área EFGH. Puede contrastarse dicha área con la de recaudación original, ABCD.

Se deduce, entonces, que la recaudación aduanera aumentará o disminuirá ante un determinado cambio en las tarifas, dependiendo de si la elasticidad-precio de la demanda de importaciones respectiva (definida como una función exceso de demanda que incluye las variaciones en la oferta nacional inducidas por los cambios de protección efectiva) es o no suficientemente mayor que la unidad, en términos absolutos.²¹ Se intuye por estos motivos que la recaudación tenderá a aumentar con mayor probabilidad en los casos en que los aranceles iniciales poseen valores, de modo tal que el factor tarifario $(1 + \tau)$ se acerca muy estrechamente al valor de la tarifa misma (τ). Esta última situación es frecuente en el caso de productos elaborados de consumo final (bienes manufacturados no alimentarios) que han gozado de una mayor protección efectiva gracias al establecimiento de aranceles nominales elevados sobre la importación de dichos bienes (aranceles de 70%, 90% 150%, etc., han sido la norma para dichos bienes). En casos como los descritos, el área de recaudación EFGH en el gráfico 1 tenderá usualmente a exceder el área ABCD).

Existe también un conjunto de bienes para los cuales seguramente la rebaja arancelaria redundará en mayor recaudación aduanera: aquellos bienes cuya tarifa original era prohibitiva.²² Es obvio que en esos casos una reducción en el valor del arancel que permita la aparición de flujos de importación positivos (los cuales originalmente eran inexistentes, dada la tarifa prohibitiva) elevará la recaudación arancelaria, por reducido que fuere el valor absoluto de la elasticidad-precio de las importaciones respectivas. Este conjunto de casos no es de ningún modo despreciable en el contexto de SILA.

²¹ Si se define a la elasticidad-precio de las importaciones de manera comprehensiva como se la entiende en el texto, y se representa su valor absoluto por n_M , entonces la condición exacta para un aumento en la recaudación es $n_M > (1 + \tau_0) / \tau_0$.

²² El caso contrario está constituido por las situaciones excepcionales en las cuales la tarifa en su totalidad contiene "agua", de modo tal que rebajas en ella no afectan los precios domésticos en vigencia. Un caso contrapuesto a este último que sí cambia la recaudación es una situación con una tarifa original elevada, pero con un porcentaje de exenciones (franquicias) importante que sea modificada por una rebaja en la tarifa y con una eliminación simultánea de la base exenta.

La parte B del gráfico ofrece una visión más dinámica del problema, entendida ésta como una ilustración de los efectos previsibles dentro de un plazo de tiempo suficientemente amplio. Se parte allí de un punto como A', donde la estrategia ISI ya ha alcanzado una pretendida "autosuficiencia" o un punto de sustitución completa. Se opera una rebaja arancelaria que luego de los ajustes necesarios (incluyendo los impactos sobre los costos marginales de producción nacional) conduce a un nuevo precio relativo como P_L' en el gráfico. En un período de tiempo suficientemente amplio como para permitir un nivel de capital variable (inversión) y un número variable de firmas productivas operando en dicho mercado, es racional suponer que los inversionistas y empresarios preferirán dirigir sus recursos productivos hacia otros mercados más rentables, por ejemplo, hacia actividades de exportación. Con el tiempo, los cambios en el stock de capital y en el número de firmas en el mercado en referencia inducirán a una reducción en dicha oferta nacional y a una elevación aun mayor en el cuántum de dichas importaciones. El gráfico ilustra esto mediante la nueva curva de oferta nacional $S''S''$. Puede observarse que el valor de la recaudación aduanera vuelve a cambiar, y lo hace aumentando en el monto señalado por el área $E'EDH'$.

Este tipo de efectos dinámicos que envuelve una reasignación adicional de recursos productivos puede ser importante por una serie de otros motivos. Uno de ellos se refiere a los efectos sobre el nivel de eficiencia y sobre la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía. Algunos autores han planteado que una estrategia de apertura al comercio y de búsqueda de un dinamismo exportador posee una serie de "externalidades" especiales, que han permitido a los países que han seguido dicha estrategia alcanzar mayores niveles de bienestar y acelerar sus tasas de crecimiento económico.²³ En aquellos SILA, entonces, cabría esperar que la elasticidad positiva de respuesta de la tributación total con respecto al producto geográfico va a tender a elevar automáticamente la tributación a un ritmo más alto que en la estrategia alternativa de crecimiento (la estrategia ISI).²⁴ En aquellos SILA en que la elasticidad de respuesta tributaria sea mayor que la unidad —o se torne mayor que uno, gracias al cambio de estrategia— la aceleración del crecimiento del producto elevará no sólo el nivel absoluto de la recaudación tributaria, sino que también alzará —*ceteris paribus*— el coeficiente tributario (tributación/producto).

El conjunto de variables y de efectos involucrados en el problema lleva a la conclusión que se necesita un marco de equilibrio general para despejar todos los impactos producidos y el efecto neto final sobre el sistema fiscal. En el Apéndice a esta sección se ha elaborado un modelo simplificado para ilustrar los distintos tipos de efectos generales sobre todas las fuentes de la recaudación aduanera fiscal. En la parte A de dicho Apéndice aparece representada claramente la influencia que poseen los siguientes parámetros principales: i) el valor c.i.f. original de las importaciones de cada bien ponderado por el cambio en la tarifa (elementos de pérdida de recaudación), ii) la propia elasticidad-precio de demanda de los bienes afectados (factor de ganancia de recaudación), iii) la elasticidad-cruzada de demanda final de cada bien con respecto al precio de cada uno de los otros bienes afectados (ganancia o pérdida, dependiendo de

²³Para un lúcido planteamiento de dicha tesis y una revisión comparativa de las experiencias de diez países en desarrollo véase Anne Krueger, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*, National Bureau of Economic Research Series, Ballinger Publishing Co., Cambridge, 1978.

²⁴En todos los países SILA en referencia la 'elasticidad tributación-producto' ha sido positiva y en varios casos la elasticidad tributaria ha excedido a la unidad.

efectos complementarios o substitutivos), iv) la elasticidad de respuesta en la oferta nacional de cada bien ante la nueva tasa neta de protección efectiva y v) los coeficientes de insumo-producto para todos los sectores de bienes comerciables que utilizan bienes intermedios comerciables (ponderados por las nuevas tasas netas de protección efectiva y por las elasticidades de respuesta de las ofertas nacionales).

En síntesis, los efectos de una reforma tarifaria operan sobre la recaudación aduanera en base a cinco efectos (los tres primeros siendo efectos de primer orden): primero, el impacto mismo de variar la tasa del arancel o tasa de gravamen; segundo, el efecto directo de dicha variación del arancel sobre los precios nacionales y de éstos sobre la cantidad demandada internamente; tercero, el efecto precio relevante (considera protección efectiva) sobre la oferta nacional; cuarto, los efectos cruzados de demanda entre bienes complementarios y entre bienes substitutos producidos por el cambio en los precios relativos; quinto, los efectos inducidos de demanda (usos) y de oferta (efecto precio sobre la oferta nacional) para los bienes intermedios comerciales.

También debe considerarse que uno de los ítems tributarios afectados de cerca por lo que suceda con la recaudación arancelaria lo constituye la tributación indirecta nacional (o interna), o sea, la que se aplica sobre transacciones de bienes y servicios una vez traspasada la etapa del gravamen arancelario (tributación ex aduana).

Existen dos vías principales a través de las cuales un cambio en los aranceles afecta la recaudación tributaria indirecta. Tanto para el caso de impuestos indirectos que gravan con tasas selectivas de transacciones de ciertos bienes importables (por ejemplo, tributos especiales al consumo suntuario) como para el caso de tributos indirectos que gravan con una tasa general las ventas independientemente del origen de los productos (por ejemplo, el impuesto al valor agregado), un cambio en el factor tarifario afecta las bases de la recaudación. En el caso de una rebaja de aranceles que redunde en una baja de los precios internos afectados, el resultado inmediato es negativo, por cuanto disminuye uno de los dos componentes de la base tributaria indirecta (el valor unitario de la transacción). El otro efecto es de orden positivo, ya que ante una elasticidad-precio distinta de cero, la rebaja de precios inducida por la rebaja de aranceles provoca un incremento en la cantidad transada, siendo esta cantidad el otro componente fundamental de la base de la tributación indirecta sobre las ventas. Obviamente que dichos efectos serán más poderosos mientras mayor sea la tasa de tributación indirecta (t_i) vigente en cada caso.

Nuevamente entran a jugar aquí los valores de las elasticidades de demanda (directas o cruzadas) de los distintos bienes, así como los efectos derivados sobre las transacciones totales que se generan en los bienes intermedios comerciables sujetos a tributos indirectos ex aduana. A los impactos anteriores cabe agregar, en el caso de la tributación ex aduana, los efectos inducidos (vía demanda final y vía demanda por usos intermedios) que se generen sobre los bienes no comerciables (tanto de uso final como intermedios) sujetos a gravámenes internos. La parte B del Apéndice detalla las fórmulas correspondientes para un modelo de múltiples bienes.

En el Apéndice de esta sección se presenta el álgebra de los principales efectos sobre la tributación indirecta total (arancelaria y ex aduana) que provoca un cambio en las tarifas aduaneras. Se combina allí la interacción de las recaudaciones arancelarias y tributaria ex aduana. Expresando dichos impactos para el caso de un país pequeño abierto al comercio, se han aplicado las fórmulas al caso de una economía con cuatro tipos de bienes agregados: bienes de consumo final comerciables; bienes de inversión final

comerciables; bienes intermedios comerciables, y bienes no comerciables de uso final e intermedio (ver apéndice, sección C).

La simulación paramétrica efectuada en base a valores similares a los de un SILA tipo (el caso de Chile, 1970) se ha desarrollado considerando una rebaja en el arancel promedio desde 60% a 30% y una eliminación de la dispersión original existente en las tarifas. Se partió de una situación prerreforma en la cual la tarifa promedio para bienes de consumo era de 100%, la tarifa para bienes intermedios era de 40% y la de bienes de inversión era de 20%. Cada una de estas tarifas se lleva a un arancel parejo de 30%, en la simulación realizada.

El impacto de la reforma simulada arroja ganancias netas en la recaudación fiscal indirecta que —en una simulación plausible (ver caso B)— serían del orden de 1,4% del producto nacional original.²⁵ Dicho resultado implica que podrían generarse los recursos necesarios para financiar programas de transferencias públicas equivalentes a 30% de las brechas de pobreza imperantes.²⁶

Cabe advertir que dicha estimación no incluye dos aspectos que normalmente acompañan a dichas reformas al comercio exterior y que tenderán a elevar aún más los recursos tributarios recaudados. El primero se refiere a la eliminación de barreras cuantitativas como las cuotas de importación, simultáneamente al establecimiento de tarifas aduaneras. En los casos en que las cuotas de importación han sido las dominantes para establecer el equilibrio del mercado interno, la transferencia de ingresos desde el consumidor ha ido a parar a manos del importador privado. Eliminar la cuota y hacer que la tarifa establezca el equilibrio, implica transferir dichas cuasi rentas desde el importador al gobierno.

Una política que rebaje la tarifa promedio y contemple simultáneamente una devaluación real del tipo de cambio, opera normalmente en favor de las exportaciones y hace, por lo general, rentable la salida al mercado externo de exportaciones no tradicionales. Esto implica que en economías como las SILA, con significativo desempleo de mano de obra, importantes porcentajes de capacidad instalada ociosa y oferta potencial del recurso empresarial, un incremento en las exportaciones constituya un efecto neto reactivador de producción e ingresos.²⁷ Los cambios positivos en la recaudación tributaria directa de tal expansión del ingreso nacional no fueron contemplados en esta estimación.

Uno de los aspectos más notables reside en el hecho de que una reforma al régimen de comercio exterior perseguida por fines de eficiencia y de crecimiento, contiene efectos secundarios importantes que benefician el nivel absoluto de la recaudación tributaria. Sin que se persigan los cambios por la exclusiva razón de elevar los recursos fiscales, se ha visto como modificaciones de políticas efectuadas para el logro de otros

²⁵En dichas simulaciones paramétricas (ver apéndice) se asume una economía de cuatro bienes agregados: bienes de consumo comerciable (importables); bienes intermedios comerciables (importables); bienes de inversión comerciables (importables), y bienes no transables internacionalmente (de consumo, intermedios y de inversión).

²⁶El rango de valores que comprende los resultados de las tres simulaciones ($\Delta R + \Delta I/Y$) efectuadas va desde 0% a 2,3%.

²⁷Daniel M. Schydrowsky ha analizado los aspectos macroeconómicos de impactos similares en *Capital Utilization, Growth, Employment, Balance of Payments and Price Stabilization*, Discussion Paper Series CLADS, Boston University, diciembre de 1976. Ver también la discusión sobre mecanismos de promoción de exportaciones en Eduardo Aninat, J. Luis Ramírez, Daniel M. Schydrowsky, *Equitable Treatment for Non-Traditional Exporters: An Exploration of Alternative Definitions*, mimeo CLADS y ECLA, Boston, agosto de 1978.

fines, pueden redundar en beneficios fiscales de importancia. En este caso, la agenda no involucraría "trade-offs" en términos de las diversas metas económicas relevantes para los países SILA.

V. TRIBUTACION AL INGRESO Y LA PROPIEDAD

Las reformas al sistema general de gravámenes indirectos (inclusive de los tributos sobre el comercio exterior) son importantes para la agenda de política fiscal, pero tendrán un impacto limitado, a menos que sean complementadas con acciones específicas en el área de la imposición directa sobre los ingresos y la propiedad. En esta sección se delinearán los aspectos que parecen centrales para las políticas en dicha área.

En este tema existe un número relativamente elevado de trabajos que cuantifican la incidencia fiscal en países latinoamericanos. Hay una serie de problemas aún no resueltos en el campo de incidencia de tributos y gasto público, y muchos de los trabajos empíricos realizados para Latinoamérica tienen importantes limitaciones.²⁸ Hechas estas salvedades, cabe destacar que la sabiduría convencional imperante, luego de la difusión de los resultados alcanzados por dichos trabajos establece que el sistema tributario típico de un país latinoamericano, tendría una incidencia "cuasi proporcional" (vale decir, prácticamente neutro en el reparto de la carga tributaria), medida su incidencia de acuerdo a los distintos tramos de ingresos personales o familiares.²⁹ En algunos casos también se ha concluido que la incidencia sería de tipo regresiva, con una proporción más alta de gravámenes sobre ingresos en los grupos más pobres que en los grupos más ricos.

En síntesis, muchos autores han explicado esta característica de cuasi proporcionalidad afirmando que los efectos progresivos de los tributos directos tienden, casi siempre, a verse compensados por los efectos principalmente regresivos de los tributos indirectos, siendo estos últimos un componente significativo de la recaudación total (superiores al 50% del total de recaudación tributaria, como se anotó en la sección II). Aun cuando un análisis más desagregado y completo de la incidencia económica de los tributos indirectos podría arrojar distintas conclusiones, no es menos cierto que, como estimación aproximada, existe alguna validez en dicha explicación. Como efecto de primer orden, tal explicación llevará a otorgar un rol especial, reforzado, a los distintos mecanismos de tributación directa sobre los flujos de ingreso y sobre el stock de propiedad.

El limitado rol redistributivo que los estudios de incidencia global (aquellos que determinan la incidencia simultánea de todos los tributos y los gastos públicos) han descubierto para la tributación, se debe muchas veces a un problema de excesiva agregación existente en los análisis. Los estudios —por desgracia la minoría dentro del total existente— que analizan en detalle los gravámenes y que efectúan sus estimaciones apoyándose en tramos de ingreso más desagregados (mayor número de tramos cada uno

²⁸Para una buena síntesis de estos problemas metodológicos, ver Alan T. Peacock, "The treatment of government expenditure in studies of income redistribution", en W. Smith & J. M. Culbertson (eds.), *Public Finance and Stabilization Policy*, North Holland, 1974.

²⁹Para un resumen crítico de los resultados de dichos trabajos, ver Richard M. Bird & Luic De Wulf, *Taxation and Income Distribution in Latin American: A Critical Review of Empirical Studies*, IMF, 1973 y Vito Tanzi, "Redistributing income through the budget in Latin America" *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, N.º 108, Roma, marzo, 1974.

de ellos de una amplitud de ingresos menor a la tradicional) logran captar el patrón de incidencia con más fineza. Al mismo tiempo, este tipo de estudios revela que el impacto de una serie de tributos sería más progresivo (de mayores efectos redistributivos "correctos") que lo que se había pensado. Por ejemplo, en el caso de los estudios efectuados para Perú, el detallado trabajo de Richard Webb (1977) logró inclusive revertir la conclusión para la incidencia tributaria global que habían alcanzado estudios anteriores como el de OEA (1969) y el de R. Musgrave (1965), quienes habían concluido que el sistema tributario era prácticamente "regresivo".³⁰

También contradicen los resultados de incidencia obtenidos por Shane Hunt (1971), quien había caracterizado a la tributación peruana como "una que exhibe proporcionalidad errática". Tal como afirma R. Webb:

"las estimaciones de incidencia tributaria presentadas aquí, revelan un grado significativo de progresividad. Al igual que con estimaciones previas, sin embargo, los resultados son estadísticamente débiles y dependen fuertemente de supuestos de incidencia para las principales categorías de impuestos. Lo que las nuevas estimaciones sí pueden arrogarse es que ellas están basadas en una asignación más detallada de los diferentes tributos..."³¹

En el cuadro 5 se presenta un resumen de los patrones de incidencia tributaria por tramos de ingresos de los principales estudios (recientes) disponibles para los cinco países SILA de la muestra: el estudio de Gian Sahota, para Brasil; el de E. Aninat, A. Foxley y J. Arellano, para Chile; el de Charles McLure, para Colombia; el de Jesús Reyes, para México, y el de Richard Webb, para Perú. Es interesante anotar que —exceptuando los casos de Perú y Brasil, que muestran un patrón más o menos claro de progresividad— Chile, Colombia y México tienden a mostrar patrones de incidencia que oscilan en torno a la proporcionalidad.

En el caso de Chile, dicho patrón es consistente con la característica anotada que se refiere a la excesiva importancia que guarda la tributación indirecta (impuesto a la compraventa, etc.) en la recaudación tributaria total.

Una característica común de los resultados observados es el significativo peso que asume la carga tributaria como proporción del ingreso del cuartil más pobre de la población (ver cuadro 5). La norma en los países SILA parece oscilar alrededor de un 10% para dicha proporción, pero es muy alta en el caso de Chile (tasa media de 18.5% para el 30% inferior). Excepto los casos de Perú y Brasil (casos progresivos), puede observarse que la tasa media de tributación efectiva sobre los grupos extremos (el cuartil o el tercio más pobre, y el cuartil o el 15% más rico) no es muy diferente. Es obvio que la agenda de política fiscal requiere medidas que tiendan a diferenciar mucho más dichas tasas, por poderosas razones de equidad distributiva.

Una de las vías eficaces para lograr un perfil más redistributivo (progresivo) en el sistema es reforzar el rol de los impuestos directos que gravan los ingresos de las

³⁰OEA y BID, *Estudio fiscal del Perú*, Unión Panamericana, Washington DC, 1969; R. Musgrave, "Estimating the distribution of the tax burden", en *Conference on Tax Administration, Problems of Tax Administration in Latin America*, John Hopkins Press, Baltimore, 1965; S. Hunt, *op. cit.*.

³¹Richard Webb, *Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973*, Harvard Economic Studies, Harvard University Press, Cambridge, 1977.

Cuadro 5

PAISES SILA: RESUMEN DE INCIDENCIA TRIBUTARIA
(carga tributaria como porcentaje del ingreso por tramo)

Tramo de ingreso (clase)	Perú	Colombia	Brasil
I. 1er. cuartil de población más pobre	5.2%	13%	8%
II. 2.º cuartil de población	9.2	11	10
III. 3er. cuartil de población	15.6	13	16
IV. Cuartil superior	23.0	15	15
Carga tributaria total sobre ingreso total	20.0		
		Chile ^a	México ^b
I. 30% de población más pobre ^c		18.5%	9.8%
II. 1) 30% de población siguiente		16.6	
2) 25% de población siguiente			10.9
III. 1) 25% de población que sigue		16.4	
2) 28% de población que sigue			11.1
IV. 15% superior ^c		20.5	11.1
Carga tributaria total sobre ingreso total		18.4%	11.0%

Fuentes: Perú 1969, Richard Webb, *op. cit.*; Colombia 1966, Charles McLure; Brasil 1962, Gian Sahota; Chile, Eduardo Aninat et al., *op. cit.*; México 1968, Jesús Reyes.

^aExcluye las contribuciones de seguridad social de la carga tributaria.

^bElaborado a partir de la información de J. Reyes. Se han excluido las contribuciones de seguridad social de los cálculos de incidencia tributaria; estas contribuciones representaron el equivalente de 2.3% del total de ingresos considerados en el estudio de J. Reyes.

^cLos tramos de ingresos son aproximaciones de los grupos ordenados por la distribución de familia.

personas naturales.³² La parte A del cuadro 6 demuestra que el peso tradicional de dichos tributos ha sido bajo, muy inferior al que normalmente alcanzan en los países desarrollados o en países industrializados avanzados. Esta constituye una de las principales vetas a ser exploradas por el encargado de la política fiscal, veta que potencialmente puede generar —simultáneamente— más recursos fiscales y mayor equidad.

Contrario al pesimismo que marca la visión de muchos estudiosos sobre el asunto fiscal en América Latina, los perfiles detallados de incidencia de los impuestos a la renta de las personas naturales que se muestran en la parte B del cuadro revelan que no tiene

³²Se consideran como tales los impuestos globales que gravan el ingreso total de las personas naturales, como los impuestos cedulares o de categorías que gravan los sueldos, los salarios, los honorarios de profesionales independientes y las rentas globales de los rentiers.

Cuadro 6

PAISES SILA: SIGNIFICADO DE LOS IMPUESTOS
QUE GRAVAN EL INGRESO PERSONAL: 1969-1971

A. Peso relativo de la recaudación tributaria sobre el ingreso de las personas naturales.

<i>País</i>	<i>Como % del PNB</i>	<i>Como % de la recaudación tributaria total (excluye la seguridad social)</i>
Chile (1969)	2.17%	10.8%
México (1968)	1.45 (base PGB)	15.8
Perú (1969)	—	1.0
Brasil (1969-71)	1.9	8.3
Colombia (1969-71)		

B. Patrón de incidencia de los impuestos al ingreso personal.

<i>CHILE^a (1969)</i>			<i>MEXICO^b (1968)</i>		
<i>Tramos</i>	<i>Sueldos vitales anuales</i>	<i>Tasa media de carga tributaria sobre ingreso del tramo</i>	<i>Tramos</i>	<i>Pesos mexicanos</i>	<i>Tasa media de carga tributaria sobre ingreso del tramo</i>
I	0.1		I	0-2700	
II	1.2	1.87%	II	2700-4800	0.32%
III	2.3	2.24	III	4800-8400	0.33
IV	3.4	2.34	IV	8400-15000	1.82
V	4.5	2.58	V	15000-26400	1.96
VI	5-6	3.14	VI	26400-48000	2.11
VII	6-8	3.30	VII	48000-84000	1.94
VIII	8-10	3.17	VIII	84000-151200	1.89
IX	10-+	7.30	IX	151200-+	1.39
Total		2.89%	Total		1.73%

^aVer E. Aninat, *The Redistributive Effects of Public Policy Instruments in Chile*, tesis de doctorado, Harvard University, 1977.

^bVer J. Reyes, 1976.

por qué existir un determinismo de “proporcionalidad o de regresividad” para los tributos latinoamericanos. Estos impuestos específicos han sido definitivamente progresivos en el caso de países SILA como México y Chile, y lo que corresponde hacer es reforzar su importancia dentro de la tributación total. Si un país latinoamericano determinado ha tenido en el pasado un sistema tributario de orden regresivo o proporcional, ese mismo país no tiene por qué resignarse a operar indefinidamente con esa “mezcla tradicional” de tributos, sino que debiera dirigir los esfuerzos de la acción fiscal a cambiar la estructura en favor de impuestos claramente progresivos como los que se ilustran en el cuadro.³³ La visión determinista del “pesimismo fiscal” ha sido un freno intelectualmente poderoso para la prospección y realización de cambios positivos en la esfera tributaria.

De hecho, el principal mensaje que aquí se puede transmitir destaca la conveniencia que tiene la reorientación de los sistemas tributarios de los países SILA hacia un esquema que se acerque a un patrón de tributación comprehensiva, fundamentalmente centrado sobre el gravamen de los ingresos globales de las personas naturales. En este trabajo se sostiene la tesis que es posible lograr ganancias simultáneas en los otros planos —de recaudación, de equidad y de eficiencia— mediante reestructuraciones que fortalezcan el peso relativo de los tributos personales globales y progresivos. La doctrina de las finanzas públicas en la cual se nutre esta recomendación proviene de la tradición fundada por Henry Simons y elaborada por varios de sus actuales seguidores.³⁴ ¿Cuáles son las razones para aconsejar el predominio de dicho enfoque de tributación directa personal y comprehensiva sobre la acción fiscal desarrollada específicamente en países SILA? Varias de estas razones han sido ya desarrolladas o mencionadas implícita o explícitamente. Anotemos algunas adicionales.

Los países semindustrializados latinoamericanos reiteradamente han probado en la praxis que los sistemas tributarios de tipo fragmentado —en los cuales los mecanismos de gravamen se dispersan en un sin fin de tributos menores específicos— a la larga favorecen a los grupos de ingresos medios y altos y terminan por erosionar la progresividad efectiva del sistema tributario. Es conocido el hecho que un monto determinado de ingresos personales tributará menos si se le fragmenta en componentes que tributan a distintas tasas fijas (tasas contenidas en la misma escala de tasas que la que posee el tributo progresivo), comparado con lo que tributa cuando se le somete unificado a un tributo global y progresivo. La extendida serie de tributos menores y dispersos que gravan de manera específica las distintas fuentes y los distintos usos de la renta de las personas (distinguiéndose por tipos de ingresos, clases de usos, formas de actos, etc.), haciéndolo según regímenes legales particulares, tienden a frenar u obstaculizar el volumen de la recaudación efectiva que alcanzan los impuestos de tipo global o general.

³³Este punto que parece ser obvio, ha sido una omisión más o menos implícita en el trabajo de una serie de estudiosos sobre el caso latinoamericano. Entre otros, dicho pesimismo es algo notorio en la obra de Arnold C. Harberger, *Fiscal Policy and Income Redistribution*, trabajo presentado al Seminario sobre Distribución de Ingresos en Países Subdesarrollados, Universidad de Princeton, 1974; también publicado en Charles Franck & Richard Webb, 1977.

³⁴Para los argumentos que la reciente escuela de “tributación óptima” (optimal taxation approach) ha venido desarrollando en contra del enfoque Simons, ver la síntesis de John G. Head, *The Simons - Carter Approach to Tax Policy: A Reappraisal*, No. 75, Department of Economics, Monash University (1978). Una respuesta reciente a tales críticas puede hallarse en Walter Hettich, “Henry Simons on taxation and the economic system”, *National Tax Journal*, vol. XXXII, No. 1, 1979.

Además, estos tributos parciales generan efectos nocivos en dos planos: i) el costo y el nivel de eficiencia de la administración tributaria, y ii) el “sentimiento tributario” de la población.

Repartir los esfuerzos de un grupo humano limitado y escaso, como es el de los administradores tributarios de América Latina, sobre un conjunto amplio de legislación tributaria, de contribuyentes y de categorías gravadas, suele constituir un ejercicio negativo de ‘beneficio-costo’, en términos de los niveles recaudados, los plazos de recaudación y el nivel de esfuerzo en materias tributarias (cumplimiento y evasión) que se exige a los distintos agentes económicos. Cuando el personal administrativo de los Servicios de Impuestos Internos es mal pagado (como normalmente sucede en casi todos los países en desarrollo), estos regímenes de tributación fragmentada constituyen buenas invitaciones a la corrupción y al fraude tributario, al obligar a una diversidad de contactos (y sobre actos o ítems de tributación específica) entre los funcionarios públicos y los contribuyentes potenciales. La administración tributaria en los países SILA debería concentrar su acción sobre materias substantivas y tributos de importancia, en lugar de ejercer funciones dispersas.

Las clases altas de contribuyentes potenciales al Tesoro Público poseen una extraordinaria habilidad para canalizar apoyos de las clases medias (altas y bajas) en favor de campañas que denuncian la llamada “fatiga tributaria de la nación”. Aun cuando el beneficio de un “alivio tributario” es normalmente voluminoso para los ricos (dada la progresividad del sistema) y marginal para las clases medias de contribuyentes (y nulo o negativo para los más pobres!), estas últimas usualmente se dejan arrastrar por la generación de un sentimiento de “cansancio y de fatiga tributaria” de la población.³⁵ Este sentimiento constituye un medio eficiente de bloqueo de acciones redistributivas fiscales, por parte de los grupos de presión y de poder. La dispersión o fragmentación en los tipos de gravámenes (su difusión a través de distintas clases de ingresos y diferentes formas específicas) crea un universo potencialmente amplio de ciudadanos afectados de una u otra forma, y constituye un elemento que facilita el reclutamiento de ciudadanos “fatigados” por el denominado “excesivo nivel” de la carga tributaria nacional. Se ha dado el hecho en que las instancias históricas donde se ha procedido a una rebaja de dicha carga tributaria agregada, algunos grupos minoritarios de la población han podido desprenderse de mayor carga que la poca o nula que se desprendió de los grupos mayoritarios de población (los de ingresos medios y bajos).

Dos ejemplos concretos pueden usarse para ilustrar en forma sucinta estos comentarios. El primero se refiere al problema que representan las franquicias tributarias. Un sistema que grave mediante distintas tasas y fórmulas a los diversos sectores de actividad económica y a las distintas clases de bienes (característica bien típica de los sistemas fragmentados) genera fácilmente una serie de grupos de presión que buscan postular las “externalidades” y los “beneficios sociales” de su acción productiva, de modo que necesitan exoneraciones tributarias o tratamientos especiales. Como se anotó en la sección II, en el pasado la corriente “keynesiano-fiscalista” latinoamericana cifró muchas esperanzas en el rol que los subsidios y franquicias fiscales podrían cumplir para elevar la inversión privada y mejorar su eficiencia. Pero los pocos estudios empíricos

³⁵Esto no es más que el efecto de la “miopía” en la visión generalizada del proceso presupuestario público que sólo ve los tributos sin ver los gastos públicos (y viceversa) y que a veces sólo visualiza ciertos tributos explícitos y no otros (como el impuesto-inflación).

que se han efectuado sobre el tema tienden a arrojar resultados pesimistas en cuanto a los efectos de las franquicias sobre el nivel de la inversión nacional y muestran que, en numerosas ocasiones, estas franquicias constituyen una transferencia desde el beneficiario medio del sistema fiscal (o desde la Hacienda Pública en términos presupuestarios) hacia el receptor privilegiado de las cuasi rentas respectivas.³⁶ Una de las peores facetas que posee dicha transferencia es que transcurre usualmente de manera oculta, sin que permita a los planificadores cuantificar su costo fiscal, ni a los grupos de contribuyentes efectivos conocer su magnitud. Además, una franquicia sectorial o regional otorgada para los impuestos de categoría (por ejemplo: para el impuesto que grava las utilidades de las empresas que operan en el sector y/o región favorecida), normalmente erosiona la base de los ingresos tributarios bajo los impuestos globales (como el impuesto progresivo global que grava la renta de las personas naturales). Esto erosiona los mecanismos de progresividad que posee el sistema tributario normal.

Otro ejemplo lo constituye la operatoria de los sistemas de contribuciones a la Seguridad Social. Aun cuando la incidencia económica de tales contribuciones sea equivalente a la de un gravamen que afecta a consumidores, a dueños del capital y a trabajadores (como en el caso chileno) y aun cuando el régimen de beneficios de la seguridad social no guarde una relación específica con la incidencia de las contribuciones (por ejemplo, éste sea de carácter redistributivo, como es el caso del "sistema de reparto" chileno), no es menos cierto que el "impuesto" de Seguridad Social posee una serie de ataduras en la utilización y destino de los fondos recaudados que torna complicada su libre disponibilidad por parte del ministro de Hacienda. En dicho contexto, y bajo tales circunstancias, se trata entonces de un impuesto más bien regresivo (por sus cargas preponderantes que son sobre consumidores y asalariados), de relativamente engorrosa administración y uso, de naturaleza "semiatada", que en último término está compitiendo (y tal vez trabando) con los demás tributos directos e indirectos existentes).

En países SILA como Chile y Brasil, la rápida expansión de las contribuciones a la Seguridad Social (tasas y bases cubiertas) bien puede haber limitado la tasa de crecimiento de los mecanismos usuales de recaudación tributaria. En el caso chileno, por ejemplo, existe la fundada sospecha que su importante evolución ha limitado el crecimiento automático (o la "elasticidad") de impuestos directos progresivos, como es el Impuesto Unico y el Impuesto Global Complementario.³⁷ El interrogante que aquí surge es: ¿Hasta qué punto conviene mantener este sistema y sus efectos colaterales? El grado de integración de los mecanismos de contribución social al sistema normal de tributación directa a la renta personal merece ser explorado por los encargados de políticas.³⁸

Existe una variedad de otras características en los sistemas tributarios fragmentados de algunos países latinoamericanos, que implican erosionar directa o indirectamente la base de los tributos globales progresivos. Estas erosiones constituyen lo que podemos llamar "evasión legal" y "evasión ilegal". Su naturaleza indica que de ser suprimidas, se

³⁶Ver, por ejemplo, la experiencia analizada en ODEPLAN, *Documento-discusión sobre franquicias tributarias y leyes de fomento*, Santiago, 1974.

³⁷Ver capítulo III de E. Aninat, *The Redistributive Effects of Public Policy Instruments in Chile*.

³⁸Para un análisis cuantitativo de esta proposición véase, por ejemplo, Eduardo Aninat, "Nuevas alternativas para el financiamiento de la seguridad social chilena", *Cuadernos de Economía*, 1971.

generarían mayores niveles de recaudación para los tributos que gravan la renta global de las personas naturales. El impacto de estas erosiones ha sido significativo en la experiencia pasada de algunos países SILA. Se puede considerar por ejemplo el caso chileno.

El Impuesto Global Complementario es el impuesto que por excelencia grava en forma combinada y progresiva las distintas clases de ingresos que obtienen las personas naturales en Chile. Se ha estimado que el ingreso global declarado por las personas para fines de este impuesto alcanzó alrededor de un sesenta por ciento del ingreso imponible potencial.³⁹ Esto significa que la supresión de las vías actuales de erosión en la base imponible de este impuesto podría elevar la renta declarada en un sesenta y seis por ciento adicional.

Habría que analizar el impacto de combatir la evasión (legal e ilegal) en las declaraciones de renta del Global Complementario, de modo que esta clase de evasión se reduzca a la mitad. En dicho caso, el ingreso global declarado aumentaría en el equivalente a un 2.7% del ingreso nacional. Suponiendo —en forma realista— que dicha subdeclaración de rentas se concentraba en los tramos altos de ingresos personales —(aquellos que superaban en 1974 los US\$ 7 730 anuales de rentas declaradas e imponibles en el Global Complementario)—, se puede aplicar la tasa media de tributación observada para dichos tramos superiores (tasa igual a 38.5%) a la nueva base de ingresos declarados. Este ejercicio implica que la ganancia en recaudación tributaria expresada como proporción del ingreso nacional, alcanzará aproximadamente a uno por ciento. Este porcentaje representa un estimado conservador de los beneficios fiscales que pueden obtenerse cerrando algunas de las válvulas de erosión y evasión tributaria.

Es evidente que las mejoras a los sistemas tributarios de países SILA no deben exclusivamente centrarse en reestructurar los tributos que gravan los flujos de ingresos. Razones de equidad y de eficiencia exigen que una cuota importante de la acción fiscal vaya dirigida a reforzar la tributación a la propiedad. Tres razones principales explican por qué debiera intentarse lograr un mayor esfuerzo tributario en esta última área.

Primero, las cifras disponibles revelan que la propiedad o la riqueza se encuentra concentrada aun en mayor grado que lo que se hallan los ingresos en los países SILA. Los aspectos más conocidos están relacionados con la concentración de la propiedad de la tierra cultivable y del patrimonio físico industrial. Menos conocidos son los patrones de concentración de la propiedad de algunos activos financieros y el patrón de concentración del stock nacional de capital humano. La sociedad posee normalmente juicios normativos específicos (adicionales a los que tiene sobre la distribución de los ingresos) respecto de lo que se consideran patrones justos y convenientes en la tenencia de propiedad. Los tributos específicos a la propiedad pueden y deben acercar los patrones imperantes hacia las normas sociales deseadas.

Segundo, existen fórmulas en la tributación a la propiedad que pueden contribuir a elevar los niveles de eficiencia. El ejemplo clásico es el de la fórmula kaldoriana de tributación a la renta potencial de la tierra, fórmula que genera incentivos concretos para una explotación más racional e intensa de los terrenos agrícolas, en una sociedad que cuenta con marcadas concentraciones en la propiedad individual de dichos activos.⁴⁰

³⁹Ver la estimación hecha en E. Aninat, *The Redistributive Effects of Public Policy Instruments in Chile, op. cit.*, capítulo II, 1977.

⁴⁰Este tipo de impuesto fue propuesto en 1962 en el curso de una misión económica que el

Otros ejemplos en este sentido surgen al comparar los efectos de bienestar o de eficiencia que posee el resto de los tributos (directos e indirectos) y los efectos de bienestar (normalmente más reducidos) que genera un tributo que recae sobre la fuente originadora de 'cuasi rentas' o de rentas puras.

Tercero, si resulta valedera la tendencia a reasignar los recursos productivos en los países SILA de acuerdo a fórmulas de ventajas comparativas que se apoyen en algún mayor grado en las señales que arrojan los mercados (piénsese, por ejemplo, en las tendencias liberalizantes en el comercio exterior), puede esperarse que surjan una serie de ganancias de capital para los actuales propietarios en sectores como la agricultura. El hecho que otros sectores y grupos experimentan pérdidas en la transición, unido al hecho que los sectores de propietarios agrícolas han tendido a contribuir relativamente menos (en términos de los tributos explícitos) al erario público, induce a pensar que deben operarse cambios *quid pro quo* en los mecanismos de tributación. Ante una mejora en los términos internos de intercambio y ante la capitalización de estas ganancias en los activos fijos, debe exigírseles *pari passu* una contribución más efectiva a estos propietarios, en base a sus nuevos ingresos y a los nuevos valores de sus propiedades. Los sistemas de avalúos legales para terrenos agrícolas (y para casas y sitios) deben ser ajustados con la frecuencia necesaria que indiquen los cambios descritos en los valores reales de estos bienes.

Algunos países SILA han experimentado con una forma especial de tributación a la riqueza: los llamados impuestos sobre el patrimonio neto. Las experiencias de Chile y de Colombia en este campo arrojan resultados interesantes que valdría la pena elaborar en más detalle en otro trabajo. Estos dos países vivieron Reformas Tributarias globales en el año 1974. En el terreno de los impuestos patrimoniales, Chile y Colombia siguieron el rumbo exactamente opuesto durante dicho año. Mientras Colombia establecía, por vez primera, el Impuesto Patrimonial en 1974, en ese mismo año el Decreto Ley No. 294 (30 de enero de 1974) eliminaba el Impuesto Patrimonial en Chile por considerarlo una traba a la capitalización nacional. En 1974, se exigió, por última vez, el pago de este impuesto a las personas naturales y a las sociedades anónimas en Chile.

El Impuesto Patrimonial chileno gravaba el llamado "patrimonio neto" de las personas naturales, definido como el valor de las acciones, terrenos, casas y otros activos fijos, y descontando el valor de los pasivos exigibles que tuviesen las personas naturales. Resulta ciertamente controvertible suponer que un gravamen de tal tipo afectase negativamente el nivel de ahorro y el nivel de inversión nacional. La literatura económica sobre el tema de los aspectos que determinan las funciones de ahorro privado y de inversión privada en países en desarrollo, arroja varias dudas respecto de la significancia y estabilidad que pueda tener la relación entre el nivel de 'ahorro-inversión' y el nivel de tributación al patrimonio.⁴¹

profesor Nicolás Kaldor desarrollara en Turquía. Dieciséis años más tarde, dichas fórmulas de imposición han vuelto al tapete de la discusión fiscal en el contexto turco.

⁴¹Véanse las interrogantes abiertas por una serie de trabajos más o menos recientes, respecto de las elasticidades de las distintas funciones. Entre otros estudios pueden citarse los de Raymond F. Mikesell y James E. Zinser, "The nature of the savings function in developing countries: A survey of the theoretical and empirical literature", *Journal of Economic Literature*, marzo, 1979; L. Landau, "Differences in saving ratios among Latin America countries", en H. Chenery (ed.), *Studies in Development Planning*, Cambridge, 1971; V. Galbis, "Money, investment and growth in Latin America, 1961-1973", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 27, abril, 1979.

Por un lado, un impuesto sobre el capital tiende a afectar en forma insignificante el volumen de ahorro privado en el caso en que la elasticidad-precio (la respuesta ante variaciones de interés neto) de la función de ahorro sea reducida.

De otra parte, los efectos de tributos que puedan afectar la tasa de retorno neto de los proyectos de inversión actúan en todo caso sólo sobre una de las múltiples variables económicas y factores institucionales (estabilidad económica, seguridad institucional, grado de homogeneidad del mercado de capitales, etc.) que determinan la inversión privada en los países en desarrollo. Como afirma D. Wolfson, el "ingreso psicológico" de los empresarios inversionistas, posee también "efectos de sustitución y de ingreso" que van asociados a la función inversora.⁴²

El Impuesto Patrimonial chileno no gravaba las diversas formas de propiedad en forma discriminada (aunque sí eximía algunas clases de activos), poseía tasas de tributación moderadas, y contenía una escala progresiva de tasas basada en el tramo de patrimonio neto en el cual caía el patrimonio declarado por las personas naturales. Aun cuando durante la segunda mitad del decenio del sesenta este tributo no generó una recaudación importante, hacia 1974 dicha recaudación había crecido velozmente en términos reales. En la búsqueda de fuentes de posibles recursos fiscales adicionales destinables a programas de superación de pobreza, el carácter redistributivo y ético de este Impuesto Patrimonial resulta ser un instrumento ideal en la exploración de la agenda de políticas tributarias.

En el Apéndice de esta sección se realiza una proyección de los recursos tributarios con que habría contado el sector fiscal en Chile para el año 1979, de haberse mantenido el Impuesto Patrimonial. Se considerará sólo en el impuesto que grava el patrimonio neto de las personas naturales y además se considera para los cálculos una tasa media efectiva de tributación idéntica a la tradicional (se mantuvo la misma tasa media observada en 1973-74). El cálculo no considera tampoco ningún efecto de progresividad adicional en el tributo mismo. Los detalles de esta simulación pueden verse en el apéndice adjunto.

Hipótesis razonables respecto a la evolución de la capitalización neta de los perceptores de ingresos del capital en el período 1974-1978, llevan a proyecciones que estiman que el patrimonio declarado arrojaría recursos tributarios adicionales (para el año 1979) del orden de 0.33% del ingreso nacional actual, y que en un caso posible eleva dicho porcentaje a 0.47% (ver Tabla de Recaudación Patrimonial Potencial año 1979). Ampliaciones en la cobertura y en la base gravada del impuesto, mejor control de la evasión y una elevación moderada de las tasas tributarias podrían haber sido mecanismos adicionales de generación significativa de recursos fiscales. En todo caso, la dirección de las acciones convenientes de la agenda fiscal apunta a un fortalecimiento (y no una supresión!) de los impuestos que gravan el patrimonio neto de las personas naturales.

Finalmente, algunos breves comentarios respecto del rol de la administración tributaria en los esquemas de gobierno central y local de los países SILA. Debe prestarse una mayor atención al tema de la administración pública regional y local y al tópico más amplio de descentralización en los niveles de decisión y de acción del sector público.

⁴²Dick J. Wolfson, *Fiscal Policy and Development Strategy*, Institute of Social Studies, The Hague, Amsterdam.

Debe notarse, sin embargo, que todos estos elementos pueden estar ya incorporados o "capitalizados" en la tasa de retorno neta marginal y pueden no afectarse por cambios tributarios.

Con pocas excepciones, los sistemas de gobierno han favorecido el rol del gobierno central a costa de los niveles de gobierno regional, local y comunal. Esto tiene efectos negativos sobre dos aspectos cruciales de la política fiscal:

- i) la efectividad de los programas de gasto público, y
- ii) la flexibilidad y elasticidad del sistema tributario.

Reformas institucionales que alteren la balanza, que den más peso a las decisiones de los administradores públicos regionales y locales, en relación a la generación de proyectos de acción pública y en la captación de recursos fiscales, pueden constituir poderosos incentivos para detectar las necesidades reales de los beneficiarios de la acción pública. Ello redundará en mayor eficiencia de los programas de gasto público y en minimizar las filtraciones en sus beneficios. Asimismo, una aplicación en mayor grado del "principio del beneficio" que relacione más directamente los puntos de origen de la recaudación con los puntos de desembolso del gasto público, puede ser una herramienta poderosa para elevar el 'esfuerzo tributario' realizado por las localidades. Este último incluye el progreso expresado en la acción de los administradores públicos a nivel local.

Podrían detallarse varias líneas adicionales de acción para la agenda de política fiscal de los países latinoamericanos semindustrializados, pero eso sería demasiado extenso. En el supuesto caso que los gobiernos implementasen al menos un conjunto de políticas acordes con las analizadas, ello permitiría acercarse en un grado mayor hacia las metas sociales prioritarias para dichos países.

APENDICE A LA SECCION IV

MODELO SIMPLIFICADO MULTISECTORIAL PARA MEDIR LOS EFECTOS SOBRE LA RECAUDACION INDIRECTA DE UNA REFORMA ARANCELARIA:

Considérese una economía compuesta de $N + M + Z$ bienes y servicios, de los cuales N bienes son bienes comerciables y de uso final (vale decir, de consumo o de inversión), M bienes son bienes comerciables de uso intermedio (materias primas, productos semielaborados y bienes intermedios en general) y Z bienes son bienes no comerciables de uso final e intermedio. Los bienes finales (inclusive los de inversión) no entran como insumos en la producción de otros bienes.

Se considera, en general, que cada uno de los precios internos está dado por la interacción de los precios internacionales relevantes (c.i.f. o f.o.b., según sea el caso), por el tipo de cambio aplicable a cada clase de bien comerciable, por la tarifa aduanera e impuesto interno a las ventas relevantes en cada caso. En el caso de los bienes no comerciables, el precio nacional de cada bien está determinado exclusivamente por las condiciones de demanda y de oferta nacionales y por el impuesto interno relevante, sin que lo afecten directamente las tarifas o tipos de cambio.⁴³

⁴³Suponemos —simplemente— que los únicos efectos que poseen los cambios en las tarifas sobre la situación de los bienes no comerciables residen en los efectos de las variaciones de precio de los bienes comerciables finales, alterando las cantidades demandadas de los bienes finales no comerciables, de acuerdo con las respectivas elasticidades cruzadas ($\eta_{i,v}$). No consideramos las alteraciones producidas por cambios en los coeficientes técnicos de producción, ni tampoco variaciones de precio doméstico y transacción real de bienes no comerciables, producto de los efectos sobre las ofertas de dichos bienes que posee un cambio en los precios de los bienes comerciables intermedios usados como insumos en producción de no comerciables.

DEFINICIONES:

- T_i = Tarifa aplicada a las importaciones (o exportaciones) del bien i
- P_i = Precio internacional c.i.f. (o f.o.b.) del bien i
- π_i = Tipo de cambio aplicado a las transacciones de comercio del bien i
- M_i = Quántum real de importaciones de i
- P_i^d = Precio interno del bien i
- η_i^D = Elasticidad-precio de demanda interna por el bien i
- C_i = Quántum real de transacciones (consumo doméstico) del bien i
- NPE_i = Tasa neta de protección efectiva para la producción nacional del bien i , (equivalente al producto del valor agregado unitario a precios internacionales y la tasa de protección efectiva);
- E_i = Elasticidad-precio de oferta interna del bien i
- S_i = Quántum real de oferta interna del bien i
- R = Recaudación aduanera fiscal
- T = Recaudación tributaria a las ventas
Recaudación indirecta total = $R + T$
- t_i = Tasa de tributos indirectos ex aduana,
- D_i^j = Quántum demandado de bienes intermedios comerciables,
- P_i^d = Precio interno unitario de bienes no comerciables
- D_i = Quántum demandado de bienes no comerciales

a. Recaudación aduanera (tarifas)

(1)

$$R = \sum_{i=1}^N T_i P_i \pi_i M_i + \sum_{j=N+1}^M T_j P_j \pi_j M_j$$

(2)

$$dR = \sum_{i=1}^N P_i \pi_i \{M_i dT_i + T_i dM_i\} + \sum_{j=N+1}^M P_j \pi_j \{M_j dT_j + T_j dM_j\}$$

(3)

$$dM_i^1 = \left(\frac{dP_i^d}{P_i^d} \right) \eta_i^D C_i + \sum_{\substack{k=1 \\ k \neq i}}^N \left(\frac{dP_k^d}{P_k^d} \right) \eta_{i,k}^D C_i + (NPE'_i) E_i S_i$$

$$(4) \quad \frac{dP_i^d}{P_i^d} = \frac{d[P_i \pi_i (1+T_i) (1+t_i)]}{P_i \pi_i (1+T_i) (1+t_i)} = \frac{dT_i}{(1+T_i)}$$

(5)

$$\frac{dP_k^d}{P_k^d} = \frac{dP_k}{(1+T_k)}$$

(6)

$$NPE'_i = T'_i - \sum_{j=N+1}^M a_{j,i} [T'_j + t_j (1+T'_j)]$$

(7)

$$dM_j^{44} = + NPE'_j E_j S_j - \sum a_{j,i} NPE'_i E_i S_i$$

(8)

$$NPE'_j = T'_j - \sum_{\substack{h=N+1 \\ h \neq j}}^M a_{h,j} [T'_h + t_h (1+T'_h)]$$

(9)

$$dR = + \sum_i P_i \Pi_i \{M_i dT_i + T_i [\frac{dT_i}{(1+T_i)} \eta_i C_i + \frac{dT_k}{(1+T_k)} \eta_{i,k} C_i + NPE'_i E_i S_i]$$

$$+ \sum_j P_j \Pi_j \{M_j dT_j + T_j [NPE'_j E_j S_j - \sum a_{j,i} NPE'_i E_i S_i]$$

⁴⁴La dirección del cambio en NPE_i es inverso al signo que entra el término respectivo a la fórmula dM_j , (o dM_j).

B. Recaudación de tributos indirectos a las ventas: (T)
 (Supone tributación ex aduana de tasas no discriminatorias por origen);

$$(1) \quad T = \sum_{i=1}^N t_i P_i \pi_i (1+T_i) C_i + \sum_{j=N+1}^M t_j D_j P_j \pi_j (1+T_j) + \sum_{l=M+1}^Z t_l P_l^d dD_l$$

$$(2) \quad dT = \sum_{i=1}^N P_i \pi_i \{t_i (1+T_i) dC_i + t_i C_i dT_i\} + \sum_{j=N+1}^M P_j \pi_j [t_j (1+T_j) dD_j + t_j D_j dT_j] + \sum_{l=1}^Z t_l \{P_l^d dD_l + D_l dP_l^d\}$$

$$(3) \quad dC_i = \left(\frac{dP_i^d}{P_i^d} \right) \eta_i C_i + \sum_{\substack{k=1 \\ k \neq i}}^N \left(\frac{dP_k}{P_k^d} \right) \eta_{i,k} C_i$$

$$= \frac{dT_i}{(1+T_i)} \eta_i C_i + \sum_k \frac{dT_k}{(1+T_k)} \eta_{i,k} C_i$$

$$(4) \quad dD_j^{45} = d \left(\sum_{i=1}^N a_{j,i} S_i \right) = \sum_{i=1}^N a_{j,i} dS_i = - \sum_{i=1}^N a_{j,i} E_i S_i NPE'_i$$

⁴⁵Recordar los supuestos simplificadores anotados al comienzo de este Apéndice.

(5)

$$dD_1^{46} = \left\{ \begin{array}{l} \sum_{i=1}^N \left(\frac{dP_i}{P_i^d} \right) \eta_{1,i} C_i \\ + \sum_{\substack{h=n+1 \\ h \neq 1}}^Z \sum_{i=1}^N a_{1,h} \left(\frac{dP_i}{P_i^d} \right) \eta_{h,i} C_h \\ - \sum_{i=1}^{\eta} a_{1,i} \epsilon_i S_i NPE'_i \end{array} \right.$$

(6)

$dP_1^d = 0$, o sea se supone que en el caso de los bienes no-comerciables (tanto de consumo o inversión como intermedios) la oferta interna es infinitamente elástica.

(7)

$$\frac{dP_i}{P_i^d} = \frac{dT_i}{(1+T_i)}$$

⁴⁶Se ignoran los efectos de segundo orden derivados sobre la curva de oferta (o de costos marginales) de bienes intermedios no comerciales, producto de los cambios generados en los costos de insumos. Ver también el supuesto simplificador de la ecuación (6).

(8)

$$d\mathbf{T} = \left\{ \begin{array}{l} \sum_{i=1}^N P_i \pi_i T_i C_i \{ (1+T_i) \left[\frac{dT_i}{(1+T_i)} \eta_i + \sum_k \frac{dT_k}{(HT_k)} \eta_{i,k} \right] + dT_i \} \\ \\ \sum_{j=N+1}^M P_j \pi_j T_j \{ (1+T_j) \left[- \sum_i a_{j,i} \epsilon_i S_i NPE'_i \right] + D_j dT_j \} \\ \\ \sum_{l=N+1}^Z - T_l P_l \{ \sum_{i=1}^N \left(\frac{dT_i}{(1+T_i)} \right) \eta_{l,i} C_i - \sum_{i=1}^N a_{l,i} \epsilon_i S_i NPE'_i \\ + \sum_{\substack{h=N+1 \\ h \neq l}}^Z \sum_{i=1}^N a_{l,h} \frac{dT_i}{(1+T_i)} \eta_{h,i} C_h \} \end{array} \right.$$

c. Aplicación del modelo al caso de una economía con bienes agregados.

Bienes comerciables de Consumo Final (C), Bienes Comerciables de Inversión Final (I), Bienes Intermedios Comerciables (INC), Bienes Intermedios No Comerciables (IND), Bienes de Consumo Final no Comerciables y Bienes de Inversión Final no Comerciables.⁴⁷

(1) **Recaudación aduanera:** Variación producida ante un cambio en las tarifas aduaneras (dR),

$$\begin{aligned} dR = & P_c \pi_c \{ M_c dT_c + T_c \left[\frac{dT_c}{(1+T_c)} \eta_c C_c + \frac{dT_I}{(1+T_I)} \eta_{c,I} C_c + NPE'_c E_c S_c \right] \} \\ & + P_I \pi_I \{ M_I dT_I + T_I \left[\frac{dT_I}{(1+T_I)} \eta_I C_I + \frac{dT_c}{(1+T_c)} \eta_{I,c} C_I + NPE'_I E_I S_I \right] \} \\ & + P_{INC} \pi_{INC} \{ M_{INC} dT_{INC} + T_{INC} [-a_{INC,c} NPE'_c E_c S_c - a_{INC,I} NPE'_I E_I S_I \\ & + NPE'_{INC} E_{INC} S_{INC}] \} \end{aligned}$$

⁴⁷Estos dos últimos tipos de bienes (finales y no comerciables) no se consideran explícitamente en las fórmulas, pero se asume que su importancia total alcanza a un 20% del producto.

TABLA DE EFECTOS PARCIALES SOBRE LAS RECAUDACIONES ADUANERAS:

dR	dT_x	$T_x \frac{dT_x}{(1+T_x)} \eta_{xx}$	$T_x \frac{dT_y}{(1+T_y)} \eta_{xy}$	$NPE'_x E_x$	$-NPE'_{INC} E_x$	$-NPE'_{INC} E_{INC}$
$dR_c =$	$P_c \Pi_c M_c$	$P_c \Pi_c C_c$	$P_c \Pi_c C_c$	$P_c \Pi_c S_c \tau_c$	$a_{INC,c} \times P_{INC} \Pi_{INC} T_{INC} \times S_c$	
$dR_i =$	$P_i \Pi_i M_i$	$P_i \Pi_i C_i$	$P_i \Pi_i C_i$	$P_i \Pi_i S_i \tau_i$	$a_{INC,i} \times P_{INC} \Pi_{INC} T_{INC} \times S_i$	
$dR_{INC} =$	$P_{INC} \Pi_{INC} M_{INC}$					$P_{INC} \Pi_{INC} T_{INC} S_{INC}$

(2) *Recaudación tributaria indirecta ex aduana*: Variación producida ante un cambio en las tarifas aduaneras (dT),

$$dT = P_c \Pi_c t_c C_c \{dT_c + (1+T_c) \left[\frac{dT_c}{(1+T_c)} \eta_c + \frac{dT_I}{(1+T_I)} \eta_{c,I} \right] \}$$

$$+ P_I \Pi_I t_I C_I \{dT_I + (1+T_I) \left[\frac{dT_I}{(1+T_I)} \eta_I + \frac{dT_c}{(1+T_c)} \eta_{I,c} \right] \}$$

$$+ P_{INC} \Pi_{INC} t_{INC} \{dT_{INC} D_{INC} + (1+T_{INC}) [a_{INC,c} E_c S_c NPE'_c + a_{INC,I} E_I S_I NPE'_I] \}$$

$$+ t_{IND} p_{IND}^d \{a_{IND,c} E_c S_c NPE'_c + a_{IND,I} E_I S_I NPE'_I \}$$

TABLA DE EFECTOS PARCIALES SOBRE LAS RECAUDACIONES DE TRIBUTOS EX ADUANA

dT	dT _x t _x	dT _x t _x η _x	dT _y t _x $\frac{(1+T_x)}{(1+T_y)} \eta_{x,y}$	E _x S _x NPE' _x , $\left(\begin{matrix} x=c \\ x=I \end{matrix} \right)$
dT _c =	P _c Π _c C _c	P _c Π _c C _c	P _c Π _c C _c	
dT _I =	P _I Π _I C _I	P _I Π _I C _I	P _I Π _I C _I	
dT _{INC} =	P _{INC} Π _{INC} D _{INC}			P _{INC} Π _{INC} (1+T _{INC}) t _{INC} a _{INC,x}
dT _{IND} =				P _{IND} t _{IND} a _{IND,}

Cuadro Apéndice Sección IV

ESTRUCTURA TIPO DE IMPORTACIONES, PROTECCION EFECTIVA
PROMEDIO Y ELASTICIDADES-PRECIO DE LAS IMPORTACIONES

	Importancia relativa (%) en el valor total impor- taciones (C.I.F.) ^a (1970)	Razón de Precios domésticos a precios C.I.F. según uso de los bienes (promedios, 1962). ^c	Elasticidad precio de las importaciones. ^d
1. <i>Bienes de consumo</i>	14.0	2.71	
durables			
secundarios			-0.9
2. <i>Bienes intermedios</i> (incl. combustible)	46.0	1.69	-0.3
3. <i>Bienes de capital</i> ..	40.0	1.44	-1.4
	100.0		

^aPorcentajes promedio para Chile 1970, obtenidos de estadísticas CEPAL.

^cEstimaciones obtenidas de Jere Behrman, Cuadro B.1, Apéndice B (1976, *op. cit.*).

^dLos valores citados constituyen los únicos considerados explícitamente por Behrman en la sección 6.2.1, Cuadro 6.3, de su libro (1976, *op. cit.*).

APENDICE A LA SECCION V

PROYECCION DE LA RECAUDACION DEL IMPUESTO PATRIMONIAL QUE
GRAVA LA RIQUEZA DECLARADA POR LAS PERSONAS NATURALES

(1) Recaudación potencial en el año 1979:

$$T_{79} = t_{79} W_{d79},$$

donde t_{79} = tasa media efectiva de tribu-
tación sobre el patrimonio
declarado;⁴⁸

W_{d79} = patrimonio declarado por
las personas naturales en
1979,

⁴⁸El impuesto patrimonial contenía un conjunto de tasas legales progresivas que variaban según el patrimonio neto declarado. Nuestra estimación se basa en la tasa *media* efectiva tradicional, sin contemplar los efectos específicos de progresividad.

(2) Rcaudación efectiva en el año base 1974:

$$T_{74} = t_{74} W_{d74} = 354.3 \text{ millones de pesos}$$

(en moneda de fines de 1978),

(3) Supuesto sobre tasa media efectiva de tributación:

$t_{79} = t_{74} \approx 1.77\%$ sobre el patrimonio declarado, o sea, se supone que la tasa media efectiva se mantiene constante a la tradicional;

(4) Tributación efectiva al patrimonio en 1974, como Proporción del Ingreso Nacional de 1978:

$$T_{74} / Y_{78} = \frac{354.3}{277295} = 0.13\%$$

(5) Supuesto sobre la base de Patrimonio Declarado en 1979:

$$W_{d79} = W_{d74} + \lambda \sum_{t=75}^{78} I_{ct},$$

donde $\lambda =$ coeficiente de declaración,
 $0 < \lambda < 1$;

$I_c =$ Inversión neta realizada por los perceptores de capital (c).

(6) Ecuación determinante de la inversión neta de los perceptores de rentas del capital:

$$I_{ct} = (1 - d) s_c Y_{ct},$$

donde $d =$ coeficiente de depreciación del patrimonio (lo suponemos equivalente a una tasa del 10%),

$s_c =$ Tasa de ahorro de los perceptores de rentas del capital,

$Y_{ct} =$ flujo de ingresos anuales de dichos perceptores.

(7) Tasa de ahorro de los perceptores de rentas de capital:

$$s_c = k \cdot \bar{s}_n,$$

donde $k > 1$

\bar{s}_n = tasa media de ahorro nacional (promedio de las tasas observadas según Cuentas Nacionales para 1975-1978).

(8) Ingresos anuales de los perceptores de rentas del capital:

$$Y_{ct} = \phi_t (1 - \alpha_L)_t Y_t,$$

donde $0 < \phi < 1$, siendo ϕ el porcentaje de los ingresos de los no asalariados que va a parar a manos de capitalistas y rentiers (el resto va a los trabajadores por cuenta propia);

$(1 - \alpha_L)_t$, es el porcentaje del ingreso nacional que va a parar a manos de los sectores no asalariados;

Y_t = ingreso nacional en el año t.

(9) Ecuación final para la recaudación potencial en 1979:

$$T_{79} = t_{74} (W_{d79}) = t_{74} W_{d74} + t_{74} \lambda \left\{ \sum_{t=75}^{78} (1-d) k \bar{s} \phi_t (1 - \alpha_L)_t Y_t \right\}$$

(10) Recaudación patrimonial potencial expresada como porcentaje del Ingreso Nacional terminal (año 1978):

$$T_{79} / Y_{78} = T_{74} / Y_{78} + t_{74} \lambda (1-d) k \bar{s} \left\{ \sum_{t=75}^{78} \phi_t (1 - \alpha_L)_t Y_t / Y_{78} \right\}$$

(11) Supuestos distributivos simplificadores:

$$\phi_t = \bar{\phi} = \phi_{69-70} \approx 0.66$$

$$(1 - \alpha_L)_t = (1 - \bar{\alpha}_L) = (1 - \alpha_L)_{74} = 0.568$$

[Nota: estos supuestos implican en la práctica una tendencia a subestimar la recaudación potencial, puesto que entre 1974 y 1978 se ha experimentado un proceso concentrador de ingresos en favor de los perceptores de utilidades, intereses y otras rentas del capital. Por ejemplo, en 1976 la participación de los asalariados en el ingreso geográfico había caído a 41%.]

(12) Estimación de la recaudación patrimonial potencial en el año 1979:

Parámetros:

$$T_{74} / Y_{78} = 0.13\% ; t_{79} = 1.77\% ; (1 - d) = 90\% ; \bar{s} = 13\% ;$$

$$\phi = 66\% ; (1 - \alpha_L) = 56.8\% ; Y_{75} / Y_{78} = 82\% ; Y_{76} / Y_{78} = 86\% ;$$

$$Y_{77} / Y_{78} = 93\% ; Y_{78} / Y_{78} = 100\%.$$

Coefficientes de sensibilidad:⁴⁹

λ = Coeficiente de declaración	k ≈ Coeficiente multiplicador Tasa ahorro	s_c
80% (optimista)	1.5 (posible)	19.5%
60%* (posible)	1.3 (probable)	16.9%
40% (probable)	1.2 (poco probable)	15.6%
30% (pesimista)	1.0 (imposible)	13.0%

Tabla de recaudación patrimonial potencial año 1979 expresada como porcentaje del ingreso nacional.^a

Caso	(1) Combinación de Coeficientes Sensitivos	(1)	(2) T / Y	
I	$\lambda = 0.8$	$k = 1.5$	$= 0.47\%$	Caso Pivote
II	$\lambda = 0.6$	$k = 1.3$	$= 0.35\%$	
III	$\lambda = 0.4$	$k = 1.2$	$= 0.26\%$	
IV	$\lambda = 0.3$	$k = 1.0$	$= 0.21\%$	

⁴⁹La línea subrayada se ha considerado como el caso pivote.

^aImplica una tasa de evasión (sobre la base potencial) igual a la del Impuesto Global Complementario (Chile, 1969-1970).

^bDebe anotarse el hecho que los resultados presentados en la columna (2) reflejan solamente la recaudación que habría sido factible obtener en el año fiscal 1979, sin incluir las recaudaciones de los años 1975, 1976, 1977 y 1978, que el Fisco dejó de percibir al eliminar el Impuesto Patrimonial, en 1974. Tampoco incluyen estos resultados los efectos positivos que se generan sobre la recaudación del Impuesto Global Complementario (que grava progresivamente las rentas de las personas naturales), producto de la existencia de un Impuesto Patrimonial que sirve de chequeo a las declaraciones.

**COMERCIO INTERNACIONAL
Y EMPLEO**

Un enfoque sobre estrategias de comercio internacional y sus incidencias sobre el empleo y el crecimiento económico

Jagdish N. Bhagwati
*Ricardo Martin**

La experiencia de algunos países en desarrollo durante los últimos tres decenios ha mostrado la gran complejidad del objetivo de erradicación de la pobreza. No hay soluciones simples, aunque sí hay muchas simplistas.

Reflexiones teóricas basadas en excelentes estudios empíricos sobre estrategias de desarrollo durante este período, sugieren que hay varias áreas en las cuales las políticas seguidas pueden mejorarse para obtener un mayor impacto en la reducción de la pobreza. Posiblemente el impacto de cada una de esas reformas sea pequeño. Pero la tarea es enorme y la capacidad de los economistas para obtener estimaciones cuantitativas importantes es muy limitada, de modo que no se debería desistir de hacer recomendaciones que ayuden en esa enorme tarea.

Considerando que la experiencia histórica de los países en desarrollo es críticamente importante para el análisis, la sección I comienza con una revisión de los puntos centrales de la teoría y práctica de los países en desarrollo en materia de estrategias de desarrollo y su impacto en la pobreza. Allí se explican las razones del énfasis ya sea en la estrategia de sustitución de importaciones (SI) para el crecimiento, ya sea en el crecimiento para reducir la pobreza. La sección II considera la ahora clásica cuestión de la eficacia relativa de la SI y la PE (promoción de exportaciones) para promover el crecimiento económico y también el nivel de empleo directamente (es decir, para cada tasa de crecimiento). La sección III está dirigida a materias que son también "externas", pero que se refieren más directamente a lo que los países desarrollados provocan, por ejemplo, los problemas del "nuevo proteccionismo" y de migraciones internacionales (que afectan profundamente, al menos, un país latinoamericano, México, y también es de importancia en la situación de empleo de países como Haití, Jamaica y Barbados, para tomar los ejemplos más obvios). No se discutirán políticas "internas" con respecto a los problemas de empleo y crecimiento, salvo aquellas que se relacionen con las políticas "externas".

I. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO EN LA POSTGUERRA: TEORIA Y PRACTICA

A comienzo de los años 50 el pensamiento económico estuvo dominado por tres puntos de vista igualmente pesimistas acerca de la redistribución como método para reducir la

*Consultores. Jagdish N. Bhagwati, Ford International Professor of Economics, y Ricardo Martin son miembros del Massachusetts Institute of Technology (M.I.T.).

pobreza. En primer lugar, una redistribución significativa de patrimonios era considerada no factible políticamente. Así, las reformas agrarias en Corea del Sur y Taiwan fueron impuestas por potencias extranjeras en lugar de ser concebidas y aplicadas nacionalmente. La idea es que las élites dominantes, aun en una sociedad pluralista y democrática, no van a iniciar ni permitir medidas redistributivas, por las mismas razones que no es de esperar que “un pollo coopere en su propio desplume”.

En segundo lugar, aun si fueran factibles políticamente medidas redistributivas, tales como la reforma agraria, eran consideradas por algunos como creadoras de demasiado caos y desorganización para ser ejecutadas sin serios riesgos. Finalmente, está el familiar argumento de la contradicción entre equidad y crecimiento, aun si las medidas redistributivas fueran factibles y no “caóticas”. Así, cualquier victoria en el corto plazo sería pronto eliminada si la redistribución resultaba en una menor productividad, o una reducida tasa de avance tecnológico, o menores ahorros.

De este modo, la solución “tecnocrática” de acelerar la tasa de crecimiento como única solución efectiva y factible para reducir la pobreza pasó a ser dominante. En los países en desarrollo con un “ejército de reserva” de trabajadores sin empleo (en términos de Marx-Lewis), el rápido crecimiento de la economía crearía, presumiblemente, empleo productivo para todos los desempleados. En países en una situación “neoclásica”, por el otro lado, el resultado sería un aumento de los salarios reales, elevando aquellos miembros de la clase trabajadora de baja productividad y bajos ingresos a ocupaciones más productivas y con crecientes salarios reales. Ambos casos harían que aun las personas de menores ingresos reciban parte de los beneficios de un rápido crecimiento, independientemente de si sus ingresos relativos mejoran o no.

Las estrategias de desarrollo seguidas por muchos países en desarrollo en el último decenio 1950/60 pueden explicarse, entonces, como una respuesta a las dificultades que se percibían en las políticas de redistribución como medios para superar la pobreza. Por la influencia de los conceptos Rostowianos de “despegue económico” y también porque los planificadores emplearon el modelo Harrod-Domar para calcular los requerimientos de ahorro e inversión para obtener las tasas de crecimiento deseadas, el uso de la política fiscal para aumentar las tasas de ahorro interno pasó a ser considerado como el principal papel del Gobierno en relación al desarrollo.

Pero, otro elemento importante de la estrategia de desarrollo fue el fomento de la industrialización a través de la sustitución de importaciones, lo que ha sido descrito en la literatura económica posterior como la estrategia de sustitución de importaciones (SI). Varias corrientes intelectuales contribuyeron al atractivo de esta estrategia.

i) En América Latina fue Raúl Prebisch y la CEPAL.¹ Las tesis sobre el deterioro de la relación de los términos del intercambio, como resultado del efecto asimétrico del progreso tecnológico en los países del Centro y de la Periferia y de las diferentes elasticidades de la demanda de productos de exportación en ambos grupos de países, proporcionaron la base teórica para el fomento de la industrialización. En otras partes, sin embargo, el estímulo vino de otras direcciones.

ii) Ragnar Nurkse² llegó, como consecuencia de la hipótesis sobre la imposibilidad

¹Véase especialmente *Economic Survey of Latin America 1949* y United Nations, *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, 1950, N.º de venta 50 II G.6.2.

²R. Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford University

de aumentar la demanda a través del incremento de las exportaciones de productos primarios, a la conclusión de que los países en desarrollo no tenían más alternativa que una estrategia de crecimiento balanceado, que implicaba la producción interna significativa de productos manufacturados hasta ese momento importados.

iii) Esta versión de la receta de crecimiento hacia adentro "balanceado" fue reforzada por los argumentos de Rosenstein-Rodan,³ que recomendaba la coordinación de las inversiones en diferentes industrias, como vía de escape a la falta de incentivos para invertir que hipotéticamente existe en la situación de estancamiento inicial. El argumento exige, además de la existencia de indivisibilidades tecnológicas, la presunción de que los mercados externos no pueden usarse para resolver el problema. Por consiguiente, hay entonces una convergencia con la visión de Ragnar Nurkse, no sólo en la recomendación de crecimiento balanceado sino también en el pesimismo sobre las exportaciones.

iv) Los argumentos de Nurkse y Rosenstein-Rodan fueron reforzados, a su vez, por los modelos de crecimiento de Feldman y Mahalanobis,⁴ con énfasis en la posible incapacidad de la economía para transformar ahorros planeados en inversión realizada cuando la capacidad para importar es limitada, debido a la no maleabilidad del capital ya dedicado a la producción de bienes de consumo. Se tenía así un argumento para la creación de una industria nacional de bienes de capital.

v) Los modelos de dos brechas de Chenery⁵ y sus asociados proporcionaron esencialmente una versión numérica de estas ideas, generando metas de producción para la industria nacional y otros sectores, en base a (pesimistas) proyecciones de crecimiento en las exportaciones, coeficientes de insumo producto y elasticidades de demanda.

Pero mientras, en teoría, estas diferentes líneas de reflexión sobre el desarrollo convergían para proporcionar una justificación racional a la industrialización, a partir fundamentalmente de una visión pesimista de las perspectivas de comercio exterior, el estímulo económico efectivo para la industrialización proviene principalmente de lo que se podría llamar el sistema de reticencia a ajustes de la tasa de cambio, parcialmente legado de la experiencia histórica del pensamiento económico de la postguerra que señalaba la superioridad del sistema de cambios fijos sobre el flexible; otras causas de la resistencia a ajustar la tasa de cambio eran: la preocupación por sus efectos en el nivel de precios y la desconfianza en su efectividad para aumentar las exportaciones.

En algunos países, como India por ejemplo, la industrialización fue planeada como un conjunto de metas de inversión y producción, cuya compatibilidad se busca a través de la elaboración de modelos numéricos de consistencia (y luego de optimización) con crecientes detalles y gran complejidad, acompañados, además, por un sistema de licen-

Press, New York, 1967 y *Patterns of Trade and Development*, Wicksell Lectures, Almqvist and Wicksell, 1959.

³Especialmente en P. Rosenstein-Rodan, "Problems of industrialization in eastern and south-eastern Europe", *Economic Journal*, 53, 1943, pp. 202-11.

⁴Véase G. A. Feldman, "On the theory of growth rates of national income in Russia, 1928", en N. Spulber (ed), *Foundation of Social Strategy for Economic Growth*, Indian University Press, Bloomington, 1964; P. Mahalanobis, "Some observations on the process of growth of national income", *Sankhya*, 12, 1953, pp. 307-72.

⁵Véase H. B. Chenery y M. Bruno, "Development alternatives in an open economy: The case of Israel", *Economic Journal*, 72, 1962, p. 79.

cias de importación y control de inversiones industriales, sin mucho énfasis en los costos.

Pero esta situación, en la cual el grado de sustitución de importaciones y su aplicación caótica eran decididos en referencia a planes y metas, donde el uso de controles de cambios (y licencias industriales) eran meramente "de apoyo", debe ser contrastada con otra situación, bastante más frecuente y posiblemente más aplicable a algunos países latinoamericanos, en donde las restricciones en el sector externo fueron el inicio y causa "inadvertida" de la magnitud y características (también caóticas) del estímulo para la sustitución de importaciones. Para este grupo de países en desarrollo, los problemas de la estrategia de sustitución de importaciones no pueden ser debidamente apreciadas sin tomar en cuenta, que una fuente mayor de "protección" era la sobrevaluación de la tasa de cambio.⁶ El uso de restricciones cuantitativas (RC) en forma generalizada produce, casi inevitablemente, ineficiencias en la asignación de recursos, entre sectores y dentro de cada sector, que no pueden ser adecuadamente apreciadas examinando las tarifas "equivalentes" calculadas en base al diferencial de precios inducido por ellas (como ha sido práctica habitual en los estudios sobre protección en países en desarrollo). Este es, precisamente, uno de los puntos principales del enfoque y conclusiones en el proyecto del National Bureau of Economic Research dirigido por Bhagwati y Krueger.⁷

La próxima sección tratará los efectos de la estrategia de SI en la tasa de crecimiento y empleo directo, subrayando los resultados de algunos estudios empíricos que sugieren que una política de promoción de exportaciones (PE) es probablemente superior en ambos efectos.

II. SUSTITUCION DE IMPORTACIONES VERSUS PROMOCION DE EXPORTACIONES

A. CARACTERISTICAS DE LAS DOS ESTRATEGIAS

Como se señaló anteriormente, la estrategia de SI, a menudo, fue resultado de la sobrevaluación de la tasa de cambio en regímenes de alta inflación y fuertes resistencias a las devaluaciones. El resultado fue, irónicamente, similar *de facto* a la ejecución de la celebrada recomendación de Hirschman⁸ de restringir las importaciones y crear incentivos a actividades sustitutivas de importaciones, sin mucha consideración de costos y beneficios estrictamente económicos. Así, la escasez de divisas estimulaba actitudes de protección automática de la industria nacional, como lo muestran, por ejemplo, las regulaciones sobre la disponibilidad interna en la India y la "ley de similares" en Brasil, bajo las cuales las importaciones eran reducidas o eliminadas enteramente en favor del

⁶La obra de Hirschman contiene una interesante discusión de las principales fuerzas que impulsaron la industrialización en América Latina. Véase "The political economy of import-substitution industrialization in Latin America", *Quarterly Journal of Economic*, 1968; reproducido en C. T. Nisbet (ed.), *Latin America: Problems in Economic Development*, The Free Press, 1969.

⁷Las principales conclusiones de dicho proyecto se encuentran en A. Krueger, "Alternative trade strategies and employment in LDC's", *American Economic Review*, 68, 2, 1978, pp. 270-274, y en J. Bhagwati, *Anatomy and Consequences of Exchange Control Systems*, Ballinger, 1978.

⁸A. O. Hirschman, *The Strategies of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, 1958.

producto nacional.⁹ Existe también evidencia que en los pocos casos en que la protección era llevada a cabo por el uso de tarifas, en India y Pakistán por ejemplo, la práctica de protección automática estaba tan arraigada que las tarifas eran fijadas simplemente al nivel necesario para proteger la industria afectada, tomando en cuenta sus costos de producción.¹⁰

La otra consideración importante respecto a la estrategia de SI (sea resultado de la sobrevaluación o de una política de crecimiento balanceado, con metas y licencias), es que su justificación se debe a que es mucho más difícil la situación de un país entrando a las primeras etapas de industrialización que cuando ya se ha creado una base industrial significativa.

En el primer caso, que se podría llamar de economías en la etapa I, la sustitución de importaciones significa esencialmente apoyar la industrialización versus la especialización en productos primarios. Hay poco para discutir en eso, aunque puede argüirse que la forma que tomó esa política no fue la más adecuada, considerando la incoherencia del sistema de incentivos a la asignación de recursos resultante, cuando la sobrevaluación pasa a ser un rasgo más o menos permanente de la economía.

En el segundo caso, de economías en etapa II o "semi-industrializadas", el efecto de la sustitución de importaciones no es tanto una mayor industrialización a expensas de otras actividades, sino, más bien, el efecto es producir un sesgo en la industrialización en favor del mercado interno y en contra de los mercados de exportación. Dicho sesgo junto con la incoherencia de los incentivos inducidos por la sobrevaluación, resultaron en una industrialización costosa e ineficiente, documentada en los estudios de la OECD organizados por Little, Scitovsky y Scott (1970) y del NBER dirigidos por Krueger y Bhagwati (1978).

La promoción de exportaciones, en contraste, compensa el sesgo en contra de las exportaciones por medio de subsidios, primero, reduciendo la diferencia entre la tasa de cambio efectiva para exportadores (TCEE) e importadores (TCEI) y, luego y más significativamente, por medio de políticas monetarias y fiscales apropiadas y ajustes en la tasa de cambio, hasta reducir su sobrevaluación a niveles poco significativos. Los estudios empíricos sobre economías orientadas hacia afuera —tales como Taiwan y Corea del Sur— muestran que $TCEE = TCEI$ en promedio, mientras que en países más orientados al mercado interno se tiene $TCEE < TCEI$ en promedio y en una cantidad significativa.¹¹ Tanto es así, que Bhagwati (1978) define la estrategia de promoción de exportaciones como aquella que no discrimina contra las exportaciones sino que es neutral, con $TCEE = TCEI$ (y no como la que invierte el sesgo para incentivar las exportaciones con $TCEE > TCEI$).¹² En términos de la clasificación de regímenes de

⁹El tema está documentado y discutido extensamente en J. Bhagwati, *op. cit.*, cap. 2.

¹⁰Confrontar P. Desai (*Tariff Protection and Industrialization: A Study of the Indian Tariff Commission at Work, 1946-1965*, Hindustan Publishing Corporation, New Delhi, 1970) acerca del funcionamiento de la Comisión India de Tarifas y un trabajo no publicado de Nurul Islam sobre Pakistán (para el proyecto del NBER).

¹¹La variación entre exportaciones en la TCEE es también mucho menor, en el caso de PE, que las variaciones en TCEI entre importaciones, en el caso de la política de sustitución de importaciones: esto es probablemente otra razón de su mayor eficacia, como se verá más adelante.

¹²La práctica e instrumentos de política disponibles para la promoción de exportaciones en Latinoamérica han sido discutidos en una reciente Conferencia de la CEPAL. Ver CEPAL, Naciones Unidas, *Políticas de promoción de exportaciones*, vols. 3 y 5, 1978. (N.º de venta

control de cambios introducidos por Bhagwati y Krueger, la estrategia de sustitución de importaciones corresponde a la fase II, y la transición a la fase IV marca un desplazamiento exitoso hacia la promoción de exportaciones.¹³

B. EFECTOS EN LA TASA DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA

En algunos estudios empíricos se ha observado que la estrategia de promoción de exportaciones se asocia con un crecimiento más rápido. Este mayor crecimiento no parece haber tenido lugar a expensas del nivel de empleo: al contrario, como se verá en la próxima subsección, ha sido acompañado por una creación de empleos más rápida y, quizás, también a una disminución de la pobreza (como se esperaría, a la luz de la revisión de la literatura empírica sobre la relación entre empleo y pobreza hecha por Ahluwalia.)¹⁴

La conexión entre PE y crecimiento puede buscarse en varias áreas. La más directa sería la relación entre PE y exportaciones junto con la relación entre exportaciones y crecimiento. Otras vinculaciones serían a través de presuntos efectos en la tasa de ahorros, el influjo y productividad de la inversión extranjera, las innovaciones tecnológicas, el control de costos, y la productividad relativa de los recursos intra e intersectorialmente. A continuación se examinarán cada uno de estos puntos, basados en Bhagwati (1978, capítulos 7 y 8).

1. En lo que se refiere a la relación entre PE y crecimiento a través del comportamiento de las exportaciones, el argumento tiene dos partes: las exportaciones aumentan bajo una política de PE; y mayores exportaciones están asociadas con más altas tasas de crecimiento. Hay varios estudios empíricos que apoyan ambos puntos.

a) La relación entre sistemas de comercio y pagos “liberalizados” —o en fase IV— y el comportamiento de las exportaciones es señalada por varios estudios recientes, que han establecido una nueva ortodoxia de “optimismo exportador”, precisamente lo contrario del anterior pesimismo sobre las posibilidades de aumentar las exportaciones. El estudio del NBER dirigido por Bhagwati y Krueger mostró que la eliminación permanente del sesgo contra las exportaciones, en una transición exitosa hacia una estrategia de PE, está asociado a un mejoramiento permanente de las exportaciones. Numerosos análisis de productos específicos de exportación (examinados en Bhagwati, 1978, *op. cit.*, pp. 182-91) muestran la capacidad de respuesta de las exportaciones a cambios en los precios; esto es particularmente así para los rubros “menores” de exportación, los que crecieron sostenidamente ante el mantenimiento de su rentabilidad externa.

Igualmente importante, sin embargo, es la conclusión de que el sistema de controles característico de la fase II actúa contra las exportaciones al disminuir la flexibilidad de la economía para aprovechar oportunidades en los mercados externos: la capacidad de aumentar rápidamente los niveles de producción se ve limitada por las dificultades y demoras en obtener los insumos importados requeridos; la existencia de licencias industriales es, en muchos casos, una fuente adicional de rigidez.

E/CEPAL/1946/Add. 2 y 4), especialmente el interesante trabajo de French-Davis y Piñera en el volumen 3).

¹³Para una definición detallada de las fases, ver J. Bhagwati, *op. cit.* o A. Krueger, *op. cit.*

¹⁴A. Chenery, et al. (ed.), *Redistribution with Growth*, Oxford, 1974.

b) Hay, también, bastante evidencia de una correlación positiva entre nivel de exportaciones y crecimiento del Producto Nacional (aunque la base econométrica de algunas de las estimaciones de dicha correlación es controvertible). A. Krueger, en su volumen de síntesis del proyecto del NBER, presenta la siguiente regresión, basada en los 10 países del proyecto y para el período 1954-71:

$$(I) \log Y_{it} = A_i + B_i t + C \log X_{it} + D T_{1it} + E T_{2it}$$

donde t = Tiempo (años);

Y_{it} = Producto Nacional Real, país i, período t;

X_{it} = Índice del valor (en US\$) de las exportaciones;

T_{1it} = t en fases I y II; O en fases III, IV y V;

T_{2it} = t en fases IV y V; O en fases I, II y III.

Los resultados son (Krueger, 1978, p. 273):

COEFICIENTE	C	D	E
Valor estimado	0.11	0.08	0.16
Estadístico "t"	4.29	0.85	1.70

Mayores exportaciones están, entonces, asociadas con un mayor Producto Nacional Bruto (PNB); y la liberalización del sistema de cambios (fases IV y V) coincide con tasas de crecimiento del PNB mayores que la tendencia histórica.¹⁵

Otros estudios que usan "cross-sections" de países tales como Kravis, Michaely, Heller y Porter, y Balassa, para citar los más recientes,¹⁶ apoyan la existencia de una correlación positiva entre exportaciones y crecimiento. Heller y Porter y Michaely, por ejemplo, usando una muestra de 41 países (entre ellos 12 latinoamericanos) y las tasas promedios de crecimiento del PNB durante 1950-73, y Balassa con una muestra de 9 países (incluyendo 5 latinoamericanos), obtienen los siguientes coeficientes Spearman de correlación de orden:

¹⁵Las conclusiones basadas en (I) no son, sin embargo, muy convincentes, pues i) un test más adecuado del efecto de la liberalización es $E > D$ (y no simplemente $E > O$) y éste es aceptado sólo a un bajo nivel de confianza (el valor de "t" es 0.6); ii) Puesto que las exportaciones forman parte del PNB, a través de la identidad $Y = X + A - M$, donde A = absorción total y M = importaciones, no es sorprendente que el coeficiente C en (I) sea positivo: esto es inevitable a menos que X y (A-M) estén negativamente correlacionados. Cfr. M. Michaely, "Exports and Growth: An empirical investigation", *Journal of Development Economics*, 4, 1977, pp. 48-33.

¹⁶I. Kravis, "Trade as a handmaiden of growth...", *Economic Journal*, diciembre 1970; M. Michaely, art. cit.; B. Balassa, "Exports and economic growth: further evidence", *Journal of Development Economics*, 5, 2, 1978, pp. 181-90.

VARIABLES	(1)	(2)	(3)
Tasas de crecimiento de Y y X.....	-	-	0.88
Y/P y X/Y.....	0.38		
(Y-X)/P y X/P.....	-	0.452	-
Y-X y X.....	-	-	0.77

Fuentes: (1) Michaely (1977); (2) Heller y Porter (1978);
(3) Balassa (1978), período 1960-73.

Notas: Y = PNB; P = Población; X = Exportaciones.

Cuando la muestra de Michaely es dividida en países "ricos" y "pobres" (de acuerdo al nivel del PNB per cápita), la correlación aumenta considerablemente para los primeros, mientras que es casi nula para los otros.

La pregunta ahora es ¿por qué una disminución del sesgo contra las exportaciones y, consecuentemente, un incremento de las exportaciones, deberían estar asociados con mayor crecimiento? Una razón importante puede ser, como lo sugiere convincentemente Díaz-Alejandro en su estudio de Colombia para el proyecto del NBER, que una situación estable de divisas reduce importantes obstáculos al crecimiento, como por ejemplo, la necesidad de políticas restrictivas para enfrentar crisis de pagos. Es útil recordar aquí la conocida demostración de la alta productividad de las divisas en situaciones de estrangulamiento externo (en el sentido de Chenery). Debe anotarse, además, que una situación de pagos externos confortable reduce la necesidad de mantener altos niveles de inventarios o capacidad instalada (en prevención de dificultades de reabastecimiento), reduciendo también "cuellos de botella" críticos. Es quizás notable que ese tipo de problemas, frecuente en economías en la fase II, sea encontrado en economías que han pasado exitosamente a una estrategia de PE (fases IV y V).

2. Un segundo grupo de factores son aquellos que hacen diferente la productividad de los recursos en los dos tipos de estrategia. Hay varios elementos que mencionar en este amplio grupo.

Como ya se indicó, el régimen de PE tiende a resultar, en promedio, en tasas de cambio efectivas (TCE) substancialmente mayores no tanto para exportadores, sino para importadores. Esta menor propensión a "excesos" en PE comparada con la política de SI, puede ser la fuente de sus ventajas desde el punto de vista económico. El porqué aparece en la práctica esta asimetría, parece deberse, en parte, a razones históricas: la transición a la fase IV suele tener lugar en el contexto de un sistema de cambios controlado y con restricciones cuantitativas, y tiene el efecto de compensar el sesgo contra las exportaciones, por medio de diversos mecanismos (importaciones de materiales a precios internacionales, ajustes de la tasa de cambio, etc.). El resultado es, aunque no siempre, eliminar o reducir el sesgo y a la vez, crear un sesgo opuesto en favor de las exportaciones. Otra consideración importante es que la SI suele resultar en ingresos fiscales, mientras que los subsidios a las exportaciones significan desembolsos, limitados entonces, por el presupuesto gubernamental.

Otra causa de la superioridad de la PE es, posiblemente, la menor variabilidad de los incentivos en esa estrategia, comparada con la SI. Los estudios de Balassa para el Banco Mundial y de Little, Scitovsky y Scott para la OECD documentan dicha variabilidad, usando medidas de protección nominal y efectiva.¹⁷ Las ineficiencias adicionales que suelen acompañar a sistemas de control de cambios y restricciones cuantitativas (no fácilmente trasladables, como se anotó anteriormente, a tarifas "equivalentes") fueron señaladas en Bhagwati y Desai¹⁸ y aparecen claramente en los estudios de países en fase II en el proyecto del NBER. Bhagwati y Krueger concluyen que la PE, es decir las fases IV y V, parece caracterizarse por una mayor neutralidad y menor caos en los incentivos interindustriales.

Los estudios en dicho proyecto sugieren que los controles directos son costosos en la práctica. Hay ciertos argumentos en el sentido de que la estrategia de PE tiende a descansar menos en controles directos o físicos, que en políticos de precios. Una razón para ello puede ser la mayor dificultad de controlar firmas cuya producción está dirigida a mercados externos, sobre los cuales, además, la información disponible puede ser escasa. El tipo diferente de política usada en ambas estrategias ha sido caracterizado perceptivamente por un economista familiarizado con los sistemas de comercio y cambios en India (fase II) y Corea del Sur (fase IV), mientras el primero insiste principalmente en prohibiciones, el segundo se basa en incentivos ("don'ts" versus "do's"). No está claro si esas diferencias son intrínsecas a las dos estrategias, pero ciertamente existen en los casos estudiados en el proyecto del NBER.¹⁹

Otra fuente de diferencias en la productividad de los recursos bajo los dos tipos de políticas que ha sido mencionada, es la mayor eficiencia en la producción y mayor presión para reducir costos, a través de la competencia internacional (en comparación con los mercados protegidos característicos de la SI). Aunque este argumento es plausible *a priori*, no hay todavía evidencia real de su importancia. El problema es complejo; la competencia dentro de los mercados nacionales puede ser suficiente incentivo para una producción eficiente, mientras que las exportaciones pueden estar dirigidas a mercados externos no competitivos, o simplemente pueden ser subsidiadas en la medida necesaria para compensar cualquier exceso en los costos de producción. El proyecto Bhagwati-Krueger encontró poca evidencia convincente en estas materias.

La posibilidad de aprovechar economías de escala ha sido reconocida desde hace tiempo como una importante fuente potencial de beneficios derivada de la ampliación del mercado, por políticas tales como la creación de áreas de libre comercio o uniones

¹⁷Véase B. Balassa et. al., *The Structure of Protection in Developing Countries*, Johns Hopkins Press, 1971; I. Little, T. Scitovsky, M. Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study*, Oxford, 1970.

¹⁸Véase J. Bhagwati y P. Desai, *India*, OECD Development Center, Oxford, 1970.

¹⁹Existe, sin embargo, fundamentos estadísticos que sugieren que las políticas de promoción de exportaciones en países en la fase IV, como Corea del Sur, pueden haber conducido a ineficiencias similares a las anotadas bajo SI. Wontack Hong ha estimado recientemente las pérdidas sociales asociadas con algunas exportaciones coreanas.

Pero, aunque todos los factores son tomados en cuenta, todavía parece razonable concluir que la estrategia de PE en las fases IV y V es, en la práctica, menos caótica y más neutral entre las diferentes industrias que los regímenes en la fase II. Si esas diferencias son realmente grandes y generan o no un aumento sustancial en la productividad de las inversiones, es difícil de juzgar. Es, no obstante, casi indiscutible que, al menos, son parte de la explicación del ritmo de crecimiento más elevado de países en la fase I.

aduaneras. Similar efecto podría esperarse de una corrección de los sesgos contra las exportaciones, que haría ventajoso expandir la producción con destino a los mercados externos. De nuevo, sin embargo, no existe suficiente evidencia empírica para probar la importancia práctica de este factor, aunque continúa siendo una hipótesis razonable. El grado en que el tamaño de las firmas está determinado por otros factores y no por el tamaño del mercado es el elemento fundamental (la experiencia de India parece relevante aquí).

3. El mejoramiento de la situación de pagos externos bajo la estrategia de PE, ha sido reforzado en los países considerados en el proyecto del NBER, por un influjo sustancial de capitales extranjeros, que parece acompañar dicha estrategia. Aunque hay importantes factores políticos que ayudan a explicar el ingreso de fondos extranjeros a Corea del Sur, Brasil e Israel, hay sin duda consideraciones de tipo económico que jugaron un papel, particularmente en el caso de los dos primeros países. Para Corea del Sur este influjo de capitales ha representado más de un tercio de la inversión total y alrededor de un décimo del PNB durante el período 1960-71.

Hay argumentos para sostener que este influjo de capitales es, en gran medida, resultado de la política de PE. Así, mientras la mayoría de dichos fondos, en los casos de Corea del Sur y Brasil, entran al país como préstamos al sector público y no como inversión directa, el endeudamiento no hubiera sido posible si no fuera debido al excelente comportamiento de las exportaciones, que se toma como signo de la capacidad del país para evitar el "problema de transferencia" que de otra manera seguiría a un endeudamiento sustancial. Es bien sabido, por supuesto, que los banqueros privados (y también otros, que son tratados como "privados" en algunas estadísticas, tales como el IBRD, Banco Asiático de Desarrollo, etc.) consideran la proporción de servicio de la deuda respecto de las exportaciones totales como un importante indicador, lo que liga directamente los préstamos al comportamiento de las exportaciones. En consecuencia, puede ser legítimo considerar el crecimiento basado en las exportaciones de Brasil, por ejemplo, como convergiendo, a través de esa asociación entre PE y endeudamiento externo, con lo que Fishlow llama el modelo de crecimiento basado en el endeudamiento.

También la parte del influjo de capitales consistente en inversión directa puede sostenerse que refleja la PE. De hecho, es posible mantener que la política de PE incrementa no sólo la magnitud de la inversión directa extranjera, sino también su productividad en la economía. Con respecto al primer punto, la estrategia de PE, al no discriminar en contra de los mercados externos, probablemente atrae firmas extranjeras esencialmente de acuerdo a la ventaja comparativa, basada en la dotación relativa de recursos. Y mientras ésta significaba recursos naturales en el siglo XIX, actualmente se la encuentra en la explotación de la mano de obra barata (en el sentido de Heckscher-Ohlin). La política de SI, al contrario, incentiva inversiones "artificialmente", incrementando la rentabilidad de producir para el mercado interno a través de tarifas y CR, limitando entonces el incentivo total para invertir en el país. No existe suficiente información estadística para verificar adecuadamente estas hipótesis, para los países del proyecto u otros; pero parece ciertamente un factor importante para explicar variaciones en el nivel de inversiones extranjeras, una vez que otras variables han sido consideradas, tales como tamaño de la economía, estabilidad política, etc.

Respecto a la eficiencia de la inversión extranjera directa, ésta depende en forma importante de las condiciones bajo las cuales la inversión tiene lugar. Hay modelos

teóricos que muestran, sin embargo, que el tipo de distorsiones resultante de la SI puede generar una productividad social del capital muy inferior a su productividad privada, haciendo así que el flujo de capital extranjero sea, en realidad, empobrecedor.

4. Finalmente, se debe anotar que existe poca evidencia de que la PE resulte en una tasa más alta de progreso tecnológico (en la escasa medida en que dicho progreso técnico es generado internamente), o en una tasa de ahorros más elevada.

Dos comentarios adicionales, para concluir.

Primero, la transición a la fase IV y PE significa un cambio importante para la economía. La orientación hacia afuera significa una redistribución del ingreso entre diferentes industrias (exportables, importables y domésticas). Aún más, la mayor integración con el sistema económico internacional implicada por dicho cambio de estrategias, suscita preocupaciones acerca de la mayor vulnerabilidad de la economía a la situación externa. Es, por supuesto, imposible aislarse completamente de dichos efectos, sino es a través de una autosuficiencia completa. Pero debe anotarse que en la medida que aumenta la disponibilidad de préstamos, la PE aumenta la capacidad de hacer frente a perturbaciones externas; y el efecto de problemas específicos de ciertos productos es reducido por la PE, que suele ir acompañado de diversificación en la canasta de exportaciones.

Segundo, puede cuestionarse si la PE es una estrategia viable para muchos países en desarrollo, ante la emergencia de un "nuevo proteccionismo" en los mercados potenciales. Por supuesto, sería una falacia suponer que las nuevas exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo serán idénticas a las antiguas; y el comercio entre países en desarrollo puede ayudar también a la absorción de las exportaciones adicionales. La presión sobre las industrias importadoras competitivas de los países desarrollados no crecerá, proporcionalmente, con el incremento de las exportaciones. Pero es de esperar que se produzca una mayor presión.

C. OTROS EFECTOS

I. Efectos a través de la composición de la producción

Una mayor tasa de crecimiento del PNB no implica necesariamente una mayor demanda de trabajo y por lo tanto, bajo ciertos supuestos, un nivel de empleo más elevado. De hecho, la existencia de una posible contradicción entre crecimiento y empleo corriente fue ya advertida por Galenson y Leibenstein, Dobb y otros propugnadores del uso de tecnologías intensivas de capital en países con abundante mano de obra.

Es, sin embargo, un sorprendente resultado de la experiencia de los últimos tres decenios, que la estrategia de PE parece ser intensiva en mano de obra además de caracterizarse (como se anotó anteriormente) por inducir un crecimiento más rápido. La persecución de la "ventaja comparativa estática" por parte de varios países, les ha significado no sólo mayor empleo en el corto plazo, sino también un crecimiento más rápido, con un doble efecto en la reducción de la pobreza (aunque en países como Corea del Sur y Taiwán, parte importante de la reducción de la pobreza se debe a reformas agrarias anteriores).

Algunos estudios empíricos recientes suministran evidencia sobre la mayor intensidad de trabajo de la industrialización bajo PE. Así, los estudios de Chile y Turquía para

el proyecto Bhagwati-Krueger sugieren que las actividades de exportación son menos intensivas en el uso de capital que las competitivas con importaciones.

En un proyecto posterior, el NBER ha investigado precisamente esta cuestión, bajo la dirección de A. Krueger. Los resultados parecen confirmar las conclusiones anteriores. Por ejemplo, Krueger (1978) presenta un sumario de algunas conclusiones del proyecto: basándose en un índice de "trabajo contenido por unidad de valor agregado a precios nacionales" concluye que "en casi todos los casos y en todos los casos de bienes HOS (es decir, bienes para los cuales las proporciones de uso de trabajo-capital probablemente determinan la ventaja comparativa, en el sentido de Hecksher-Ohlin-Samuelson, y por

Cuadro 1

COEFICIENTES DE USO DE TRABAJO EN 4 PAISES LATINOAMERICANOS

País	Brasil ^a		Chile		Colombia		Uruguay			
	1*/v	1*/p	1/v	1*/p _h	1/v*	1*/p _h *	1/v	1/v*		
Importaciones competitivas										
Totales	71	31	43	60	79	94	16	18	238	934
De países desarrollados	-	-	43	60	75	91	-	-	-	-
De países en desarrollo	-	-	42	61	104	117	-	-	-	-
Exportaciones (HOS)										
Totales	87	37	34	58	37	53	29	29	366	449
A los Estados Unidos	100	38	61	99	63	79	24	26	441	456
A la CEE	104	38					39	44		
A ALALC	79	34								
A otros países en desarrollo	67	27	29	50	32	46	24	32	238	345
Año										
	1970/72		1966/68		1973		1968			
Tabla	No.	8/9	11	12	13	13	4/11	10	11	

a = No incluye requerimientos de trabajo en el sector agrícola.

b = Significado de los coeficientes:

I = Necesidades directas de trabajo por unidad de valor bruto;

1* = Necesidades directas e indirectas de trabajo: $1^* = 1(I-A)^{-1}$, con

A = Matriz de coeficientes de insumo-producto;

p = Precios internos

p* = Precios internacionales

v = Valor agregado a precios nacionales: $v = p(I-A) - m$, donde

m = Necesidades de importaciones no competitivas;

v* = Valor agregado a precios internacionales: $v^* = p^*(I-A) - m$;

p_h = Valor agregado directo e indirecto: $p_h v(I-A)^{-1}$

p_h* = Valor agregado directo e indirecto a precios internacionales: $p_h^* v^*(I-A)^{-1}$

oposición a aquellos bienes donde la disponibilidad de ciertos recursos naturales es el factor fundamental), las exportaciones son más intensivas en trabajo que las industrias de importaciones competitivas” (pp. 272-3). Esta conclusión no es válida para los 4 países latinoamericanos de la muestra, como puede apreciarse en el cuadro 1, siendo Chile la principal excepción, probablemente explicable por la preponderancia de intercambio con otros países en desarrollo, en lo que hace a los bienes HOS. (Krueger sostiene que los productos intercambiados entre países en desarrollo son frecuentemente menos intensivos en trabajo que aquellos exportados a países desarrollados).

El cuadro 2 presenta, para los mismos 4 países, estimaciones del grado de calificación de la mano de obra usada en la producción de bienes exportables (del tipo HOS) e importables. Las exportaciones aparecen con necesidades menos intensivas de trabajo calificado, aunque debe señalarse el margen de incertidumbre existente, tomando en cuenta la calidad de la información básica disponible.

Cuadro N.º 2
INDICE DE CALIFICACIÓN DE LA MANO DE OBRA^a

País	Brasil		Chile		Colombia	Uruguay
	1	1*	1	1*	1	1
Importaciones competitivas:						
Totales	130	199	3.93	2.42	28.6	1.26
De países desarrollados	-	-	3.98	2.46	-	-
De países en desarrollo	-	-	3.71	2.21	-	-
Exportaciones (HOS)						
Totales	120	187	4.14	2.10	26.2	1.14
A países desarrollados	-	-	2.06	0.85	-	1.12
A países en desarrollo	-	-	4.98	2.65	-	1.22
Año	1971		1966/68		1973	1968
Fuente: Estudios nacionales, Tabla N.º	13		11		12	6
					6	10

^aLos índices de calificación se basan en sueldos y salarios promedios en Brasil, Chile y Colombia. En Uruguay, es el cociente entre el empleo total y el número de trabajadores no calificados.

^b1 representa trabajo directo y 1* directo e indirecto.

La conclusión sugerida por dicho proyecto es, entonces, que una política de PE incrementaría la demanda de trabajo, debido a la mayor intensidad de trabajo de las exportaciones (tipo HOS). Tal argumentación es razonable, pero depende de los siguientes supuestos: proporcionalidad entre coeficientes medios y marginales; que los requerimientos de trabajo por unidad de valor agregado sean indicadores significativos de la intensidad de trabajo de las distintas industrias; y, que la canasta de exportaciones y/o importaciones no cambie lo suficiente como para invalidar las conclusiones anteriores ante un cambio de estrategia hacia la PE.^{20 y 21}

A pesar de las reservas recién mencionadas, pareciera que el peso de la prueba al menos estaría de parte de aquellos que sostienen que la PE sería perjudicial para la demanda de trabajo.²²

Además de los efectos directos de la estrategia de comercio y de los cambios en la composición de la producción que fueron discutidos anteriormente, puede haber otros, más difíciles aún de cuantificar, producidos por cambios en la composición de la demanda interna. Así, por ejemplo, del "efecto demostración" de una economía más abierta puede resultar la adopción, por parte de los grupos de altos ingresos, de canastas de consumo propias de los países desarrollados. Es de esperar que dichas canastas sean menos intensivas de mano de obra. También, los cambios en la distribución del ingreso afectan la cantidad de trabajo contenido en la demanda interna, aunque la evidencia sobre la relación entre PE y distribución del ingreso, y entre ésta y la intensidad en trabajo de la canasta de consumo típica, está muy lejos de ser concluyente.²³

²⁰L. Taylor y S. L. Black ("Practical general equilibrium estimation of resource pulls under trade liberalization", *Journal of International Economics*, 4, 1974, pp. 37-58) han usado un modelo explícito de equilibrio general para estudiar el efecto de una reducción de tarifas en Chile. Estiman que un aumento del 1% en la tasa de cambio puede aumentar el empleo total entre 0.89 y 1.74% (dependiendo de los supuestos sobre sustituibilidad entre factores y con insumos intermedios). Dicho aumento en el empleo, sin embargo, es, en su modelo, consecuencia exclusiva de la reducción de los salarios reales, por lo que el impacto sobre la pobreza no es claro.

En un análisis separado de las consecuencias de cambios en tarifas y subsidios específicos, los autores concluyen que "es improbable que la subvención de las industrias de exportación solucione el problema del desempleo en Chile", mientras que la "protección de la agricultura y procesamiento de alimentos puede bien generar aumentos significativos en el empleo" (p. 53). Nótese, empero, que los autores ven la posibilidad de que estas industrias se transformen en exportadoras, bajo una reducción general de tarifas (es decir, ante la eliminación del sesgo contra la exportación).

²¹No se mencionan otros supuestos más técnicos, necesarios para pasar de dichos coeficientes a inferencias sobre el impacto de la expansión de las industrias de exportación y contracción en las sustitutas de importaciones (lo cual requiere un modelo de los limitantes al nivel de la producción).

²²Las afirmaciones anteriores y el resumen del enfoque y resultados del proyecto dirigido por Krueger, no hacen justicia a muchas de las excelentes contribuciones de los estudios individuales, tal como el trabajo sobre Chile de V. Corbo y P. Meller ("Trade and employment in Chile", *American Economic Review*...)

²³Por ejemplo, D. Morawetz ("Employment implications of industrialization in developing economics: A survey", *Economic Journal*, 84, 335, 1974) revisa los trabajos sobre la intensidad de mano de obra de las canastas de consumo asociados a distintos niveles de ingreso. La intensidad parece ser mayor en niveles bajos de ingreso. R. Soligo (*Consumption Patterns, Factor Usage and the Distribution of Income: A Review of Some Recent Findings*, documento presentado a la Reunión de la Southern Economic Association, noviembre, 14-16, 1974), presenta algunos resultados en el mismo sentido, pero Yhi-Min Ho llega a un resultado opuesto para el caso de Taiwán ("Income redistribution and its effects on factor demand in Taiwan: A simulation approach", *Southern Economic Journal*, 43, vol. 2, 1976, pp. 1017-30).

2. Efectos de las técnicas de producción usadas

Otra vía a través de la cual una estrategia de PE puede afectar el uso de mano de obra es su influencia en las técnicas de producción seleccionadas *ex ante*, y en la intensidad de uso de la capacidad instalada.

Esto presupone, por supuesto, la posibilidad de elegir entre diferentes alternativas técnicas para producir un mismo "producto". Poca gente duda actualmente de la existencia de dicha posibilidad; una reciente revisión de la literatura sobre el tema hecha por White²⁴ contiene diferentes tipos de evidencias al respecto (ingenieril, econométrica y "anecdótica"), generada en las últimas dos décadas. Algunos economistas interesados en los problemas del desarrollo ya habían señalado tales posibilidades; por ejemplo, Bhagwati discute numerosas formas de sustituir capital por trabajo, incluyendo variaciones en reparaciones y mantenimiento.²⁵ Es, sin duda, atribuible al papel crucial de la sustitución entre factores en la economía neoclásica, el que la reacción contra la ideología neoclásica induzca a ignorar lo obvio.

La estrategia comercial puede afectar la selección de técnicas de producción en el sentido de aumentar su intensidad en el uso de capital, a través del costo relativo de los factores, o a través de restricciones en las alternativas disponibles. El proyecto Bhagwati-Krueger presenta varios ejemplos del segundo tipo de influencia, entre los cuales se puede mencionar la prohibición de importar equipos usados, por las dificultades de verificar sus precios, etc. Entre las distorsiones de los incentivos para emplear diferentes técnicas, frecuentemente se cita el incremento artificial de la rentabilidad de técnicas intensivas de capital debido al uso de tasas de cambio preferenciales para la importación de bienes de capital. Así, Corbo y Meller (1979), en su estudio de Chile para el proyecto de Krueger para el NBER, señalan que la presencia de esa distorsión resulta en "requerimientos de empleo alrededor del 6% menores, requerimientos de capital 20% mayores y un 6% menos uso de trabajo calificado" (p. 200).

Otro tipo de incentivo hacia una mayor intensidad de capital *ex post* es el mencionado por Bhagwati (1978, pp. 101-10): subutilización de la capacidad de producción instalada como consecuencia de la escasez de materias primas importadas y rigidez en el sistema de asignación de dichos productos. El efecto es agravado por la práctica de asignar la materia prima en proporción a la capacidad existente, que no sólo limita la competencia entre productores sino también incentiva la instalación de capacidad exce-

²⁴L. J. White, "The evidence on appropriate factor proportions for manufacturing in less developed countries: A survey", *Economic Development and Cultural Change*, 1978.

²⁵Otra forma de sustituir capital por trabajo es por medio del aumento del número de turnos en la producción. Schydrowsky y Ramos discuten esta posibilidad para América Latina (del primero véase *Capital Utilization, Growth, Employment, Balance of Payments and Price Stabilization*, CLADS, Boston University, Discussion Paper N.º 22, diciembre 1976; de J. Ramos, véase *La ampliación de turnos en la industria chilena: la factibilidad de una política de empleo productiva*, CLADS, Boston University, Discussion Paper N.º 22, diciembre, 1976). Se podría señalar que cuando autores como A. Pinto ("Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural en América Latina", *El Trimestre Económico*, N.º 145, 1975) y A. Foxley y O. Muñoz (*Políticas de empleo en economías heterogéneas*, Estudios de CIEPLAN, N.º 1, Santiago, 1976) enfatizan la heterogeneidad de las técnicas de producción están, a la vez, mostrando la existencia efectiva de alternativas (esto requiere dos advertencias: puede discutirse si las firmas que usan distintos procesos están de hecho produciendo "lo mismo"; y si el producto es comparable, podría ser que uno de los procesos sea superior a todos los otros, cualquiera sea el costo relativo de los recursos). Véase J. Bhagwati, *The Economics of Underdeveloped Countries*, Mc. Graw Hill, 1966.

siva. Bhagwati (1978) ha resumido los numerosos estudios empíricos que relacionan, a través de regresiones, el sistema de comercio y cambios en la subutilización de la capacidad instalada (las variaciones en la disponibilidad de importaciones aparece como el elemento más relacionado con dicha subutilización).²⁶

Otra fuente de sesgos hacia una excesiva intensidad en el uso de capital es la tendencia a mantener elevados inventarios en regímenes en fase II, por temor a las interrupciones en el suministro y también porque en la medida en que las asignaciones de cuotas de importación son hechas directamente a las empresas usuarias, se pierde la posibilidad de ahorrar en inventarios por compensaciones entre empresas. La prueba de este tipo de ineficiencia obtenida en el proyecto del NBER es presentada por Bhagwati (1978, pp. 110-12), y parece, en general, consistente con las presunciones anteriores.

III. LAS POLITICAS DE LOS PAISES DESARROLLADOS

La discusión anterior subraya las ventajas de una política de promoción de exportaciones, y el rol que ella puede jugar para aumentar la demanda por trabajo (corriente y futura). Pero se debe mencionar, para concluir, dos problemas de política externa de los países desarrollados, que son relevantes en la discusión sobre empleo y comercio.

A. PROTECCIONISMO DE LOS PAISES DESARROLLADOS

Ya se mencionó anteriormente la presión de las exportaciones industriales de países en desarrollo sobre las manufacturas intensivas en trabajo de los países desarrollados. De hecho, los países de la Comisión Económica Europea (EEC) y los Estados Unidos sufren simultáneamente las presiones de las industrias avanzadas de Japón y de las industrias tradicionales intensivas de trabajo por parte de los países recientemente industrializados. El desplazamiento en ventaja comparativa que eso representa, combinado con la creciente rigidez de la estructura social y los costos de aumentar una tasa de desempleo ya elevada, han generado fuertes demandas de protección, ilustrados, por ejemplo, en el concepto francés de "comercio libre organizado" (dirigido fundamentalmente a extender a otros productos arreglos del tipo usado en el LTA).²⁷ Claramente, la protección de dichas industrias intensivas de trabajo implica forzar, en los países en desarrollo, una reasignación de recursos hacia actividades menos intensivas de mano de obra, con un impacto negativo obvio en el nivel de empleo.

En el lado positivo, los acuerdos de Tokio sobre reducción de tarifas y otras restricciones al comercio en el contexto del GATT, pueden significar, a pesar de las numerosas cláusulas de salvaguardia existentes, un importante aumento de las exportaciones de los países en desarrollo hacia los Estados Unidos y Europa, como es señalado en un reciente estudio de la Brookings Institution.²⁸ Basándose en dichas estimaciones (actualizadas) Birnberg²⁹ calcula que los países de Latinoamérica aumentarán sus expor-

²⁶Existen, sin embargo, bastantes problemas de datos y de interpretación, por lo que los resultados empíricos son, en cierto modo, menos persuasivos que el argumento *a priori* sobre los incentivos detallados anteriormente.

²⁷El acuerdo sobre textiles.

²⁸W. R. Cline et al., *Trade Negotiations in the Tokyo Round: A Quantitative Assessment*, Brookings Institution, 1978.

²⁹W. R. Cline (ed.), *Policy Alternatives for a New International Economic Order*, Praeger, 1979.

taciones a los países desarrollados en US\$ 300 millones, a precios de 1974, como resultado de la reducción de tarifas acordada en Tokio; los principales beneficiarios serían México, Brasil, Argentina y Perú.

Un estudio de Lydall para la Organización Internacional del Trabajo concluye que el efecto en el nivel de empleo de liberalizar (por parte de los países desarrollados) la importación de ciertos productos industriales por países en desarrollo, sería sustancial en estos últimos y prácticamente desdeñable en los primeros.³⁰

B. RESTRICCIONES A LA MIGRACION

Sería un error terminar este trabajo sin siquiera mencionar las migraciones internacionales y su posible rol en el problema del empleo y la pobreza. Unos pocos comentarios al respecto, distinguiendo entre migraciones de profesionales y trabajadores calificados y trabajadores no calificados.

1. Profesionales y trabajadores calificados

Los puntos de vista acerca de los efectos de este tipo de migración van desde la estimación de que dicho “drenaje de cerebros” representa una pérdida sustancial para la economía, hasta la suposición de que realmente constituye una “válvula de seguridad” de la economía para aliviar la presión interna de una sobreproducción de profesionales que la economía nacional no puede absorber. Si este último punto de vista es correcto, tales migraciones, en la medida que es permitida por los países desarrollados, serían bienvenidas.

El punto débil de esa visión del problema es, por supuesto, que supone que la “superproducción” interna de profesionales es independiente de las posibilidades de migración al exterior. El aumento en el ingreso esperado —cuando la alternativa de emigración está disponible— puede, sin embargo, dar origen a un aumento de la oferta interna de profesionales (en el sentido de Harris-Todaro), como se ilustra en un modelo analizado por Bhagwati y Hamada.³¹

Es escasa la evidencia empírica para estos problemas sobre todo en Latinoamérica, por lo que no se debe especular siquiera sobre el efecto probable de este tipo de migraciones.³²

2. Trabajadores no calificados

Evidentemente, un remedio clásico a la pobreza es la emigración de trabajadores no calificados hacia países con mayores salarios. El ejemplo del crecimiento de Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial ilustra las ventajas para todas las partes involucradas en los “gastarbaiters” (trabajadores huéspedes).³³ En el mismo sentido, los inmigrantes mejicanos legales e ilegales, a Estados Unidos han contribuido,

³⁰Las estimaciones de Lydall sugieren cierto número de reservas “técnicas” en las cuales no se entrará. Ver *Trade and Development*, OIT, 1976.

³¹J. Bhagwati, et al. (ed.), *Trade, Balance of Payments and Growth*, North-Holland, 1971.

³²Esto toca sólo un aspecto del efecto de las migraciones internacionales. Un análisis completo debería considerar los efectos en la distribución del ingreso, en el crecimiento, etc., como también en factores no económicos (p. ej. la cultura).

³³No significa desconocer la existencia de serios problemas asociados a este fenómeno, deri-

posiblemente, a aliviar los problemas de desempleo y pobreza en el primer país. Un flujo de inmigrantes más elevado (a través de la reducción en las restricciones en los países desarrollados) sería probablemente beneficioso. Desgraciadamente, mientras las migraciones durante el periodo de la expansión europea del siglo XIX eran prácticamente libres, actualmente las restricciones a la inmigración son aceptadas como parte del orden internacional. No puede, entonces, realmente mantenerse que las migraciones constituyen una vía efectiva de remediar los problemas de pobreza, en el presente clima intelectual y de opinión pública en los países desarrollados. Quizás se debería también anotar que, aun de ser factible, este "remedio" significa un reconocimiento de la inhabilidad del país de ofrecer condiciones adecuadas de vida a sus habitantes, por lo que podría no ser aceptable políticamente para los países en desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

- Baldwin, R. E., "Determinants of the commodity structure of U.S. trade", *American Economic Review*, 61, 1971. pp. 126-46.
- Baldwin, R. E., *The Multilateral Trade Negotiations Towards Greater Liberalization*, American Enterprise Institute, 1979.
- Bauer, W., "The economics of Prebisch and ECLA", *Economic Development and Cultural Change*, 1962, pp. 169-182; reproducido en C.T. Nisbet (ed.), *Latin America: Problems in Economic Development*, The Free Press, 1969.
- Bell, H. H., *Tariff Profiles in Latin America*, Praeger, 1971.
- Cardoso, F. H., "The originality of a copy: CEPAL and the idea of development", *CEPAL Review*, segundo semestre, 1977, pp. 7-40.
- Donges, J., "Review of Bhagwati and Krueger NBER Volumens", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1979.
- Dornbusch, R. and Frenkel, J. (eds.), *International Economic Policy: Theory and Evidence*, Johns Hopkins University Press, 1979.
- Friedberg, A. S., *The UNCTAD of 1964*, Rotterdam University Press, 1965.
- Leontieff, W., "Factor proportions and the structure of American trade: Further theoretical and empirical analysis", *Review of Economics and Statistics*, 61, 1, 1971, pp. 126-46.
- Martin, J. P., *Measuring the Employment Effects of Changes in Trade Rows: A Survey of Recent Research*, mimeo, febrero, 1979.
- Morrison, T. K., *Manufactured Exports from Developing Countries*, Praeger, 1976.
- Murray, T., *Trade Preferences for Developing Countries*, Mac Millan, 1977.
- Rahman, A. H. M., *Exports of Manufactures from Developing Countries*, Rotterdam University Press, 1973.
- Sheahan, J., "Trade and employment: Industrial exports compared to import substitution in Mexico", *Williams CDE*, RM-43, 1971.
- Soutar, G. N., "Export instability and concentration in the LDC's", *Journal of Development Economics*, 4, 1971, pp. 278-97.
- Tullock, P., *The Politics of Preferences*, O.D.I., 1975.
- UNCTAD, *The Kennedy Round Estimated Effects on Tariff Barriers*, 1968, número de venta E.69.II.C.6.2.
- UNCTAD, *Trade in Manufactures of Developing Countries: 1968 Review*, 1969, número de venta E.69.II.D.8.

vados del carácter de ciudadanos de "segunda clase" de tales trabajadores extranjeros. Así, por ejemplo, los países europeos los hacen regresar a sus países de origen en periodos de recesión económica, creando serios problemas a los inmigrantes y sus países.

Lista de Participantes

EXPOSITORES:

Sr. Hernán Aldabe
Economista
Tronador 2653
Buenos Aires, Argentina

Sr. Eduardo Aninat
Profesor
Boston University, CLADS
745 Commonwealth Ave., Boston
Massachusetts, 02215
U.S.A.

Dr. Jagdish N. Bhagwati
Professor of Economics
Massachusetts Institute of Technology
Department of Economics
Cambridge, Mass. 02139
U.S.A.

Sr. Francisco León
ILPES
Casilla 179-D
Santiago, Chile

Sr. Ricardo Martín
Estudiante graduado de Economía
Massachusetts Institute of Technology
Cambridge, Massachusetts
U.S.A.

Dr. Carmelo Mesa-Lago
Profesor de Economía y Director
Centro de Estudios Latinoamericanos
Forbes Quadrangle, University of
Pittsburgh; Pittsburgh, Pa. 15260
U.S.A.

Sr. Sergio Molina
Coordinador, Proyecto de Pobreza Crítica
CEPAL
Casilla 179-D
Santiago, Chile

Sr. Cecilio Morales
Gerente, Desarrollo Económico y
Social, BID
801, 17th St., N.W.
Washington, D.C.
U.S.A.

Sr. Joseph Ramos
Economista
PREALC
Casilla 618
Santiago, Chile

Mr. Marcelo Selowsky
Economic Advisor
Development Economics Department
World Bank
1818 H. Street
Washington, D.C.
U.S.A.

Víctor E. Tokman
Director de PREALC
Casilla 618
Santiago, Chile

COMENTARISTAS:

Mr. Richard Apodaca
AID Representative
Merced 230
Santiago, Chile

Mr. George Beckford
Professor of Economics
Department of Economics
University of the West Indies
Kingston 7, Jamaica

Sr. Fabio Bermúdez
Director General
Programa de Desarrollo Rural
Integrado, DRI
Carrera 10 N.º 27-27, Edificio Bachué
Bogotá, Colombia

Sr. Jorge Cáceres
Jefe de la División de Políticas Sociales
Dirección del Sector Social,
CORDIPLAN
Edificio Edoval, Esquina de Mijares,
Piso 2.º
Caracas, Venezuela

Sr. Edgard Capdevielle S.
Director General de Planificación
Sectorial CORDIPLAN
Palacio Blanco, Miraflores
Caracas, Venezuela

Sr. Vicente Caruz
Director Ejecutivo
Instituto de Autogestión
Elena Blanco 1145
Santiago, Chile

Mr. Michel Chossudovsky
Professor of Economics
University of Ottawa
Department of Economics
Ottawa, Canada

Sr. Alejandro Foxley
Presidente
CIEPLAN
Colón 3494
Santiago, Chile

Sr. Augusto Galli
Director, Planificación Sector Social
CORDIPLAN
Edificio Edoval, 2.º Piso
Caracas, Venezuela

Sr. Eduardo García
Economista
ILPES
Casilla 179-D
Santiago, Chile

Mr. Peter S. Heller
Economista
Fondo Monetario Internacional
Washington, D.C. 20431
U.S.A.

Mr. Ralph Henry
Director of Research
National Training Board
18 Alexandra St.
Port-of-Spain
Trinidad & Tobago

Srta. María Teresa Infante B.
Ingeniero Comercial
Departamento de Planificación
ODEPLAN
Ahumada 48
Santiago, Chile

Sr. Patricio Meller
Economista
CIEPLAN
Colón 3494
Santiago, Chile

Sr. José Manuel Morales
Economista
Huelén 164, 2.º Piso
Santiago, Chile

Sr. Fernando E. Naranjo
Profesor Universidad de Costa Rica
Ave. 5.ª, calle 1.ª
(Edificio F. A. Jiménez de la Guardia)
San José, Costa Rica

Mr. Guy Pfeffermann
Senior Economist
IBRD, 1818 H. St. N.W.
Washington, D.C. 20433
U.S.A.

Mr. Salvatore Pinzino
Representative, Inter-American
Foundation
1515 Wilson, Rosslyn, Virginia
U.S.A.

Sr. Jaime Quijandria
Director Superior de Economía
Ministerio de Economía y Finanzas
Abancay s/n
Lima, Perú

Sr. Osmundo Evangelista Rebouças
Asesor del Ministro de Planeamiento
SEPLAN - Esplanada dos Ministerios -
8.º Andar.
Brasilia, D.F., Brasil

Sra. Ivelisse A. Russo
Doctora en Economía
Instituto Azucarero Dominicano
INAZUCAR
Jonas Salk N.º 64
Santo Domingo, República Dominicana

Sr. Antonio Juan Sosa
Planificador
CORDIPLAN, Edificio Edoval, 2.º Piso
Caracas, Venezuela

Sra. Rosa Olivia Villa
Jefe de Asesores del Secretario de
Hacienda y Crédito Público
Palacio Nacional, Oficina 3140
México 1, D.F.

Sr. Arturo Warman
Profesor Investigador
Centro de Investigaciones Superiores
en Antropología
General Victoria 75
Tlalpan 22, D.F.
México

OBSERVADORES:

PREALC

Sr. Alois Möller
Experto
La Concepción 351
Santiago, Chile

Sr. Héctor Iván Szretter
Consultor Externo
La Concepción 351
Santiago, Chile

Sr. Thomas Vjell Belius
Economista
La Concepción 351
Santiago, Chile

FAO

Sr. Carlos S. Montañés
Oficial Regional en Tenencia de la
Tierra y Reforma Agraria
Oficina Regional de la FAO
para América Latina
Providencia 871
Santiago, Chile

AID

Mr. Clarence Zuvekas, Jr.
Consulting Economist
U.S. Agency for International
Development
Room 3913 NS - LAC-DP
Washington, D.C. 20523
U.S.A.

UNICEF

Sra. Marta Maurás
Oficial Regional de Bienestar Familiar
Isidora Goyenechea 3322
Santiago, Chile

Sr. Javier Toro
Coordinador General PIA/PNAN
Proyecto Alimentación-Nutrición
Magdalena 160
Santiago, Chile

PNUD

Sr. Jorge Capriata
Oficial de Enlace del PNUD con
CEPAL/ILPES
Casilla 179-D
Santiago, Chile

OEA

Sr. Alejandro Escobar
Economista
Exequías Allende 2385
Santiago, Chile

Sr. Juan Guillermo Espinosa
Economista Principal
Exequías Allende 2385
Santiago, Chile

BID

Oscar A. Ayala
Jefe División Estudio de Países
808, 17th St. N.W.
Washington, D.C. 20577
U.S.A.

CIEPLAN

Sr. Oscar Muñoz
Director Ejecutivo
Colón 3494
Santiago, Chile

Sra. Pilar Vergara
Investigador
Colón 3494
Santiago, Chile

Mr. David Dlouhy
Agregado Económico
Embajada de los Estados Unidos
Agustinas 1343
Santiago, Chile

Sra. Elba Carnevali de Mata
Caracas, Venezuela

Sr. Luis Mata Mollejas
Asesor del Ministro de Hacienda
Caracas, Venezuela

Sr. Mario Montanari M.
Asesor Económico de la Presidencia
Virreyes 1030
México, D.F., México

Sra. Giovanna Palumbo
Asesora de la Ministra de Estado
para la Participación de la Mujer
en el Desarrollo,
Palacio de Miraflores,
Edif. Administrativo
Caracas, Venezuela

Sr. Sohel Riffka
Asistente, Director encargado
ILDIS/FES
Casilla 367-A
Quito, Ecuador

Sra. Mercedes Elena Vivas
Socióloga
Dirección Planificación y Presupuesto
Plaza Bolívar, Edif. Gobernación del
Distrito Federal
Caracas, Venezuela

LOS POBRES EN AMÉRICA LATINA Sergio Molina y Sebastián Pinem / POBREZA RURAL Francisco León / POBREZA URBANA Y EMPLEO Víctor Tokman / MERCADO DE CAPITALES Y NIVEL DE POBREZA Hernán Aldabe / POBREZA Y EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE TRABAJO Sebastián Pinem y Joseph Ramos / SEGURIDAD SOCIAL Y POBREZA Carmelo Mesa-Lago / HACIA LA ELIMINACIÓN DEL DEFICIT DE SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS Marcelo Selowsky / UNA AGENDA DE POLÍTICA FISCAL PARA PAÍSES LATINOAMERICANOS SEMIINDUSTRIALIZADOS Eduardo Aninat / COMERCIO INTERNACIONAL Y EMPLEO Jagdish Bhagwati y Ricardo Martín.

Primera edición

Impreso en Calderón y Cía. Ltda. - Santiago de Chile - 80.9.1960 - Diciembre 1980-200