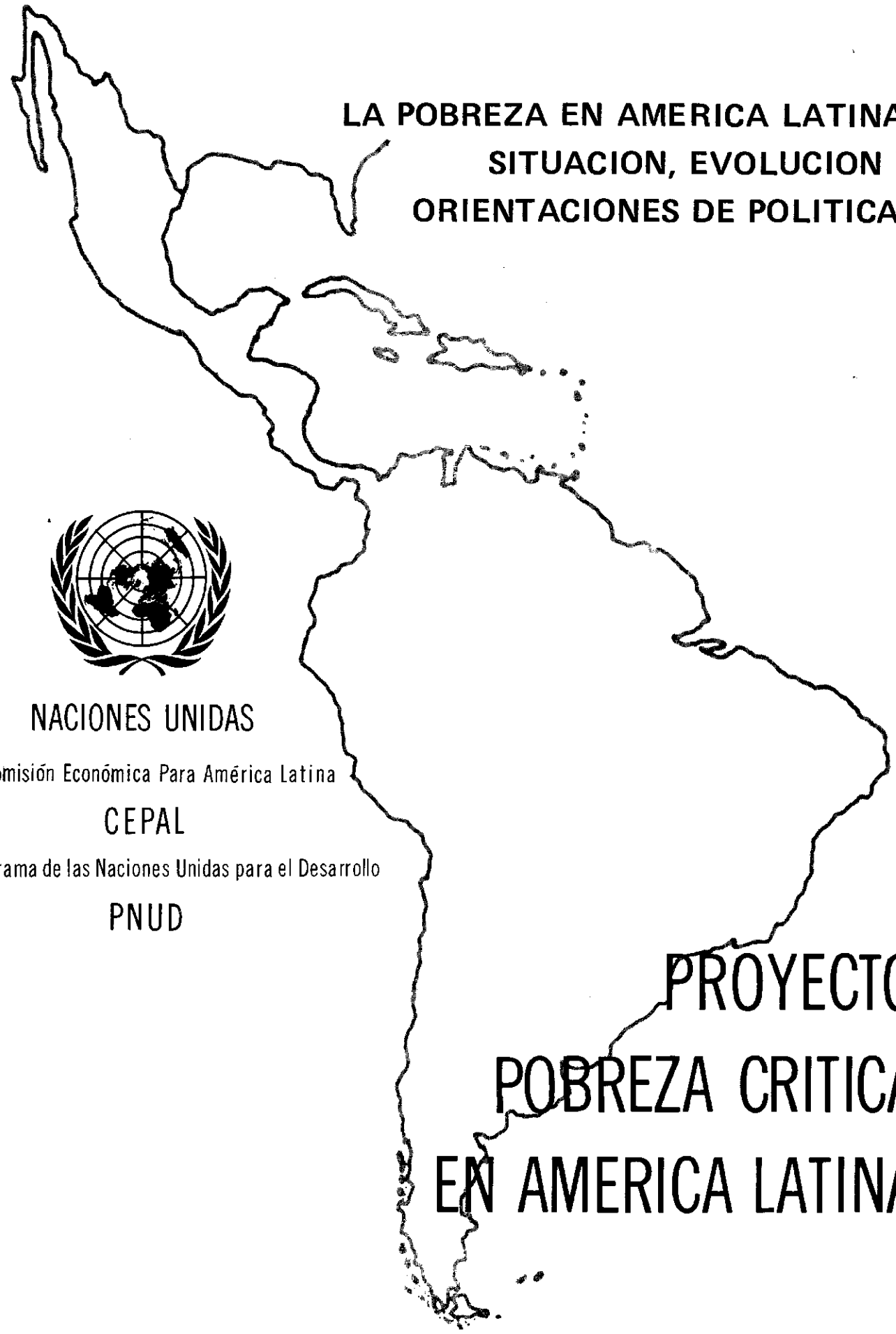
LA POBREZA EN AMERICA LATINA: SITUACION, EVOLUCION Y ORIENTACIONES DE POLITICAS



NACIONES UNIDAS

Comisión Económica Para América Latina

CEPAL

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUD

PROYECTO POBREZA CRITICA EN AMERICA LATINA

Documento de circulación
restringida

PPC/DPE/01.1

29 de marzo de 1979

LA POBREZA EN AMERICA LATINA: SITUACION, EVOLUCION Y ORIENTACIONES DE POLITICAS

Documento preparado por:

Sergio Molina S. y Sebastián Piñera

79-3-553

INDICE

/LA POBREZA

Este documento es parte de una serie de publicaciones del Proyecto sobre Pobreza Crítica en América Latina de la CEPAL y del PNUD con participación del UNICEF, ILPES y CELADE.

Se publica con el fin de cumplir con el objetivo principal del Proyecto de colaborar con los Gobiernos de la región en la realización de sus propósitos de aumentar la participación de la población en los beneficios del desarrollo y de aliviar o erradicar la pobreza crítica en sus respectivos países.

LA POBREZA EN AMERICA LATINA: SITUACION, EVOLUCION Y ORIENTACIONES DE POLITICAS

INTRODUCCION

La preocupación por el desarrollo económico surgida luego 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 entendido de que la prosperidad económica acarrearía, 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 estos años muestra que aquella relación no se da en forma automática sino que se requiere la acción correctora del Estado. Incluso en los países más desarrollados ha sido necesario establecer correctivos, por cuanto importantes sectores de su población se encuentran por debajo de lo que esas sociedades consideran el "umbral mínimo" de vida.

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 en la región. 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.

Así, las evaluaciones de la Estrategia Internacional de Desarrollo aprobadas en Quito, Puerto España y Guatemala por los gobiernos de los países miembros de la CEPAL en sus decimoquinto, decimosexto y decimoséptimo períodos de sesiones, respectivamente, expresan el interés de esos gobiernos por los problemas del bienestar humano y la justicia social y su preocupación por las situaciones de desigualdad excesiva, pobreza masiva, desempleo

/crónico, insuficiencia

crónico, insuficiencia de servicios sociales básicos y la escasa participación de los estratos mayoritarios de la población en la vida económica y social de sus países.1/

Pese a las contribuciones recientes sobre el problema de la pobreza, se nota aún gran carencia de estudios empíricos sobre la situación en América Latina y de elaboración teórica en que pueda apoyarse el diseño de políticas. Se hace, pues, indispensable 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, a efectos de apoyar así el propósito de los gobiernos de 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 extremada 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). El Proyecto se inició el 1° de enero de 1978 y su duración será de 30 meses.

El objetivo último del Proyecto es colaborar con los gobiernos en el cumplimiento de sus propósitos de aliviar o erradicar la pobreza crítica en sus respectivos países. Con ese fin se establecieron como objetivos inmediatos:

a) Profundizar y sistematizar el conocimiento sobre la pobreza crítica en América Latina;

1/ Véanse, además, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (artículo 25), la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (artículos 5 y 10), y la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (B. Metas y objetivos), contenidas en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217(III) del 10 de diciembre de 1948, 2542 (XXIV) del 11 de diciembre de 1969 y 2626 (XXV) de 24 de octubre de 1970, respectivamente, y también la Convención sobre la Política de Empleo (artículo 1) aprobada en la 48a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, 1964.

/b) Elaborar

b) Elaborar un esquema analítico que oriente el diseño de estrategias nacionales de desarrollo que incorporen la erradicación de la pobreza crítica como uno de sus objetivos, y

c) Elaborar criterios y métodos para que los gobiernos puedan evaluar la eficacia de diferentes acciones y programas dirigidos a erradicar o aliviar la pobreza crítica.

Para cumplir con tales objetivos se iniciaron simultáneamente varios estudios.

En primer término, fue necesario elaborar una metodología que hiciera posible definir una línea de pobreza homogénea para los diversos países.2/ La tarea se facilitó porque la CEPAL y el Banco Mundial, en un proyecto conjunto, habían avanzado considerablemente en un estudio sobre la distribución del ingreso en la región, utilizando 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 de América Latina en el año 1977.4/

2/ Véase, Sebastián Piñera, "Definición, medición y análisis de la pobreza: Aspectos conceptuales y metodológicos", PPC/CDE/02.1, Santiago de Chile, mayo de 1978. Documento mimeografiado, preparado en cumplimiento del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina.

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

4/ Véase, Sebastián Piñera, "¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?", PPC/CDE/06.1, Santiago de Chile, octubre de 1978. 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.

/Los estudios

Los estudios señalados se relacionan con la magnitud de la pobreza, medida en función del ingreso familiar. Para completar estas estimaciones se iniciaron otros estudios basados en la determinación de los déficit 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. Hasta el momento se han iniciado estudios de perfiles de pobreza para ocho países de la región.

Cumplida esta etapa de la investigación, cuyo objetivo era profundizar y sistematizar el conocimiento sobre la pobreza crítica en América Latina, se realizó el presente documento que, basándose en la información ya recopilada, pretende contribuir a elaborar un marco conceptual que oriente el diseño de estrategias y la adopción de criterios para evaluar la eficacia de las políticas dirigidas a erradicar o aliviar la pobreza crítica.

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 estratetgias de desarrollo; en el segundo, se examinan los elementos principales del diagnóstico referidos a las características de la pobreza y de los pobres, de la estructura y funcionamiento de la economía de los países de la región, y del Estado; 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

También se debe considerar que se ha tenido en mente la situación en economías mixtas, en donde por la esencia misma del sistema, 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. Por esta razón, las orientaciones que se dan en este documento no son de aplicación general.

Por último, no se ha incorporado en el presente documento la dimensión internacional. Esto es, la forma de inserción de las economías latinoamericanas en el mercado mundial y el papel que podría desempeñar el financiamiento externo en una estrategia de desarrollo destinada a superar la pobreza. Tal omisión no significa desconocer la importancia de este tema que es vital para algunos países. En esta etapa se ha preferido poner el acento en las políticas internas por estimar que ellas tienen prioridad en los objetivos que persigue el Proyecto.

/I. LA

I. LA POBREZA, LAS NECESIDADES BASICAS Y EL 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 de 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

---

5/ Véase, S. Piñera, "¿Se benefician los pobres del crecimiento económico"?, op. cit.

6/ Estimaciones de la CEPAL.

/existente sobre

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 de 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 únicamente 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/

7/ Programa 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 de 1976.

8/ La 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.

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

/ii) la

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 de que la estrategia de desarrollo adoptada se aboque en forma simultánea a los problemas del crecimiento y de la distribución de sus frutos. A tal efecto se coloca especial énfasis en la tarea reorientadora de la inversión pública de manera de 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 denominado 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 comunes a estas estrategias son: la satisfacción de las necesidades básicas como el objetivo central del desarrollo; la incorporación explícita de ciertas necesidades básicas no materiales; 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

---

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

11/ Los más conocidos de estos planteamientos son: el informe Dag Hammarskjold, ¿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.

/la gente,

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 prerrequisito 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; el grado en que se hagan explícitos los mecanismos de asignación de recursos y distribución del ingreso, etc.

Estas divergencias son lo suficientemente importantes como para poder agrupar bajo el rótulo común de estrategia de necesidades básicas enfoques que tienen diferencias fundamentales entre sí.

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 primeras dos estrategias concentran el esfuerzo en mejorar de forma permanente las condiciones de productividad y empleo y, por lo tanto, la capacidad de generación de

---

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

/ingresos 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. La última estrategia 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 de 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.

El objetivo de este documento es enumerar y analizar, en el contexto de la realidad latinoamericana, algunos componentes de una estrategia de desarrollo orientada a erradicar la pobreza. Esto es, a satisfacer de manera permanente y dinámica las necesidades básicas materiales de toda la población. El énfasis que se pone en las necesidades materiales no significa en forma alguna ignorar o desconocer la existencia de otras necesidades básicas de naturaleza no material. De hecho, la satisfacción de algunas de estas necesidades, como la participación y organización social, no sólo

/representa un

representa un objetivo en sí, sino que en muchos casos es un requisito ineludible para atender las necesidades básicas materiales.

En el presente estudio se parte de la base que la erradicación de la pobreza no puede analizarse como un objetivo aislado, sino que debe insertarse en una estrategia de desarrollo. Se plantea en él que para diseñar esta estrategia es indispensable, en primer lugar, definir claramente sus objetivos y precisar la prioridad que se asigna a cada uno de ellos y, en segundo término, contar con un diagnóstico adecuado de la realidad en la cual ella va a operar. La tarea de definir los objetivos y establecer el orden de su prelación corresponde indudablemente a cada país. Sin embargo, el análisis que aquí se hace parte del supuesto que la estrategia de desarrollo que adopten los países del área será de objetivos múltiples, y que en ella reducir y eliminar la pobreza será una de las metas más importantes, pero no la única. Lograr un crecimiento estable y sostenido, satisfacer las necesidades de los grupos medios, aminorar las desigualdades excesivas, mantener ciertos equilibrios internos y externos, disminuir la dependencia, e introducir algunos cambios estructurales, figurarán también entre los objetivos de esa estrategia.

/II. LOS

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 que se va a aplicar.

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

a) 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 erradicar la pobreza, la magnitud de los déficit 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;

b) 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.

c) 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 erradicar la pobreza, el tamaño relativo del Estado, 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

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.

1. La 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 aquellas 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/

a) 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 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

13/ Véanse nuevamente los estudios ya citados 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".

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

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

/Argentina, entre

Argentina, entre 10 y 25% en Costa Rica, Chile y Venezuela, entre 25 y 40% en México, 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/

b) Los grados de pobreza 17/

Otro elemento que es importante analizar son los déficit de pobreza (poverty gaps), que pueden 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.16/ 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 éstos abandonaran 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 cual 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

---

16/ Las 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?", op. cit., en el cual se señalan las principales dificultades y los ajustes que ellas hicieron necesarios para estimar la magnitud de la pobreza en América Latina.

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

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

/de gobierno,

de gobierno, etc. Definido como porcentaje del ingreso disponible de las personas, alcanzaba en 1970 un valor medio para la región de alrededor de 6%. Esto significa que sería necesario transferir a los grupos pobres de la región 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 erradicación 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.

Los valores medios para América Latina de los distintos déficit de pobreza ocultan variaciones 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, México 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 los países.

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

/Los déficit

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.

c) Los balances sectoriales

La magnitud de la pobreza de un país puede medirse estimando los déficit 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 proveer 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

---

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

21/ Estimaciones 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.

/a un

a un 2.5% del producto nacional bruto.22/ Dado 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.

Con respecto a la vivienda, se estima que se requeriría 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 déficit existentes en estos cuatro sectores fluctúa entre 3.5 y 5.5% del producto bruto de la región. Estas cifras son muy similares a la estimada para el déficit de pobreza expresado como porcentaje del producto interno de la región.

d) La evolución de la pobreza

No sólo es importante 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.

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

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

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

/Por otra

Por otra parte, los déficit 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 al de casi 12% que registró 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 erradicación de la pobreza variarion considerablemente entre esos años.

El déficit de pobreza así expresado puede variar por tres factores muy distintos. El primero de ellos corresponde a un cambio en la severidad 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 reducción en la extensión de la pobreza medida 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%.

25/ Véase S. Piñera, "¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?", op. cit.

/En consecuencia,

En consecuencia, a la reducción del déficit de pobreza contribuyeron la disminución de la severidad (16%) y de la extensión de la pobreza (39%) y el incremento del ingreso per cápita agregado (45%). En otras palabras, sólo la mitad de la caída 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 el de reducir el déficit de pobreza, sino el de lograr que ésta disminuya aminorando su extensión y severidad.

Para los efectos de 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 habido 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.

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.

/Con respecto

Con respecto a los déficit de pobreza, su estimación sobre la base de los mismos 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.

e) Las 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 que tienden a darse en forma sistemática en los países analizados, principalmente en las siguientes:

i) 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. A pesar de ello, 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.

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

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 por persona ocupada explican más de la mitad de las desigualdades de ingresos per cápita que existen entre los hogares pobres y los no pobres. Aquellos diferenciales obedecen a diferencias en las características tanto personales (educación, edad, sexo, experiencia) cuanto 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

---

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

28/ Véase, S. Piñera "Definición, medición y análisis de la pobreza: Aspectos conceptuales y metodológicos", op. cit.

29/ Al 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.

/asociación con

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 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 incidencia de la pobreza cae 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.

30/ El hecho que la educación aparezca en el plano individual como un medio para escapar de la pobreza no significa necesariamente que también lo sea para todos los grupos pobres.

/En las

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/

31/ Para 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", op. cit.

/2. Algunos

2. 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 y la acción conjunta del mercado y de 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 importantes que deben considerarse al formular una estrategia de desarrollo orientada a aliviar o erradicar la pobreza.

a) El ingreso, el crecimiento, el ahorro y la 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, como todos los promedios, éste oculta grandes disparidades entre los países. En un extremo está Venezuela con un ingreso per cápita de 1 409 dólares y en el otro extremo está Haití con un ingreso per cápita de sólo 137 dólares. Esto, junto con los déficit de pobreza a que se ha hecho referencia, ilustra las grandes diferencias que presentan los países en su capacidad para abordar con recursos propios el 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 las últimas décadas. 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

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

/la mayor

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

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

34/ Ibidem.

/b) El

b) El 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, en nueve las tasas de crecimiento de la población eran 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.

Estas cifras ilustran la existencia de una relación negativa entre el nivel de ingreso per cápita de estos países y la tasa de crecimiento de su población. Sin embargo, al analizar econométricamente la relación existente entre la tasa de crecimiento medio de la población, durante el período de 1950 a 1977, y la tasa de crecimiento del producto per cápita para diecinueve países de América Latina, se encuentra entre ambos una relación positiva, aunque de poca significación.

En síntesis, mientras mayor es el ingreso per cápita de los países, menor tiende a ser la tasa de crecimiento de la población. Sin embargo, no existe igual relación entre las tasas de crecimiento del producto per cápita y de la población.

c) La estructura de la propiedad y la distribución del ingreso

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

Conceptualmente, es útil distinguir entre la distribución primaria del ingreso, definida como la distribución a que da origen 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

La utilidad de esta clasificación radica en que distingue dos grandes vías a través de las cuales el Estado puede afectar la distribución final del ingreso. Una primera categoría comprende las acciones del Estado de carácter distributivo, en el sentido de 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 categoría abarca las acciones de carácter redistributivo, que sin alterar los factores determinantes del ingreso primario afectan la distribución final del ingreso. 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

35/ Véanse, 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.

/detentan esos

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.

36/ Véanse, por ejemplo, R. Ffrench-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, op. cit.

/d) La

d) La estructura productiva

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

37/ Si 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.)

/Esta situación

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, de permanecer 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 de que se haya 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 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 erradicación de pobreza.

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

i) Las políticas de proteccionismo, que 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 industrializadión 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

38/ Véanse, por ejemplo, R. Prebisch Transformación y desarrollo, Santiago de Chile, 1970; OEA, Guidelines for Achieving Maximun 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.

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

/alternativa segura

alternativa segura ni 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 cuento 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 del 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/

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

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

42/ Véase, por ejemplo, B. Balassa, "Exports and economic growth. Further evidence", Journal of Development Economics, North-Holland Publishing Company, vol. 5, N° 2, junio de 1978; A. Krueger, Foreign Trade Régimes and Economic Development: Liberalization Attemps and Consequences, Cambridge, Mass.,1978; M. Michaely, "Exports and growth: An empirical investigation", Journal of Development Economics, op. cit., vol. 4, N° 1, marzo de 1977.

/De la

De la etapa inicial de sustitución fácil, en que se 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, dado el tamaño de sus mercados internos, la ha hecho 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 consiguiente, 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 protección 44/

43/ Véanse, 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., (editores), Alternative Trade Strategies and Employment Growth, NBER, University of Chicago Press, 1979.

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

/es probablemente

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 exportadores hacen un uso mucho más intensivo del factor trabajo, particularmente del trabajo no calificado, que las industrias sustituidoras de importaciones. Más aún, esta característica es más marcada en las exportaciones hacia el mundo desarrollado que en las destinadas al mundo en desarrollo.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 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/

45/ Con respecto a estos últimos puntos, véanse: A.O. Krueger "Alternative trade strategies and employment in LDC's" en American Economic Review, mayo de 1975; A.O. Krueger y N. Akrassane (editores), Trade Strategies and Employment Growth, Cambridge, Mass., Ballinguer Press, 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 de 1978 y J. Sheahan, "Trade and employment: Industrial exports compared to import substitution in Mexico", Research Memorandum, Nº 43, Williams College, 1971.

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

/Más aún,

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 aquellos en que los

47/ El 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.

48/ La 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.

49/ En 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.

/beneficios sociales

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. Dadas 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. De hecho, 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 requiere 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.

50/ Estas diferencias se analizan en la sección siguiente.

/ii) Las

ii) Las 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.

iii) Las 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 (metalurgia, siderurgia, petroquímica, automotriz y otras). 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) Las 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

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

/relación al

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.

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

52/ Cuando 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.

53/ Véase, por ejemplo, P. Meller, "The pattern of industrial concentration in Latin America" en The Journal of Industrial Economics, volumen XXVI, Nº 4, Basil Blackwell, Oxford, Inglaterra, septiembre de 1978; P. Meller, S. Leniz, C. Swinburn, "Comparaciones internacionales de concentración industrial en América Latina", Ensayos ECIEL, Nº 3, Río de Janeiro, agosto de 1976; P. Meller, "El patrón de concentración industrial de América Latina y su comparación con el de Europa occidental" en CIEPLAN, Notas técnicas Nº 5, Santiago, Chile, febrero de 1978.

/Muchas son

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.

f) Los mercados de factores

Para hacer un diagnóstico del funcionamiento de los mercados de factores en América Latina debería 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.

54/ Es 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.

/Por otra

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 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 no tienen ningún 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

---

55/ Véanse, R. Webb, "Wage policy and income distribution in developing countries", Universidad de Princeton, 1974; y Sector informal; funcionamiento y políticas, PREALC, 1978.

/el empleo.

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 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.

56/ Véanse, por ejemplo, D. Schydlowsky, "Capital utilization, growth, employment, balance of payments and price stabilization", Discussion Paper N° 22; J. Ramos, "La ampliación de turnos en la industria chilena: la factibilidad de una política de empleo productivo", Discussion Paper N° 12; P. Millán, "Guidelines for policies to increase the use of capital through multiple shifts in industrial plants", Discussion Paper N° 13; R. Abusada-Salah, "A statistical shift-choice model of capital utilization", Discussion Paper N° 15. Todos estos trabajos pertenecen a la serie Discussion Paper Series del Center for Latin American Studies, Universidad de Boston.

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

/Numerosos estudios

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 proporciones 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.

58/ Véanse, 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.

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

/Entre los

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.

En el primer tipo se puede destacar la existencia de sectores protegidos en la economía, en los cuales el nivel de salarios no cumple una función equilibradora. Múltiples razones se han aducido para explicar la existencia de un nivel de salarios por sobre el de equilibrio.60/ La más invocada es de naturaleza institucional y se relaciona con el papel que desempeñan los sindicatos, la negociación colectiva, la legislación laboral, la política de salarios mínimos, las leyes de inamovilidad y las presiones políticas que ejerce sobre el gobierno el trabajo organizado. Es indudable que estos mecanismos han tenido un importante efecto positivo sobre el nivel de los salarios 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, nulo o incluso negativo, 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 estos beneficios. De hecho, la propia legislación laboral, al prohibir la sindicación en el campo o en empresas de menor tamaño, o al discriminar en contra de ella, ha contribuido a agudizar la dualidad de los mercados laborales.

60/ Véanse por ejemplo OIT, Fiscal Policies for Employment Promotion, 1971; J. Stiglitz, The Structure of Labor Market and Shadow Prices in LDC's, Employment and Rural Development Division, Banco Mundial, 1976; D. Mazumdar, The Theory of Urban Underemployment in Less Developed Countries, Employment and Rural Development Division, Banco Mundial, 1974 y D. Turnham, The Employment Problem in LDC's, a Review of Evidence, OCDE, 1970.

/Según se

Según se desprende de los estudios empíricos realizados,61/ en la medida en que la elasticidad de sustitución entre factores que caracteriza a los sectores en los cuales estos mecanismos han tenido vigencia sea distinta a cero, ellos pueden haber restringido la creación de empleos protegidos, limitando de esta manera la incorporación de los trabajadores del sector tradicional y de los trabajadores por cuenta propia, que normalmente quedan incluidos en los grupos pobres.

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 los más importantes ha sido el impuesto al trabajo implícito en los mecanismos de financiamiento de la seguridad social.62/

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.63/ Más aún, en la mayoría de estos

61/ De hecho los estudios empíricos muestran que el valor de esta elasticidad está entre 0.5 y 1.5 y que es mayor en la agricultura que en la industria. Véase, por ejemplo, J.R. Minasian, "Elasticities of substitution and constant-output demand curves for labor" en The Journal of Political Economy, volumen LXIX, N° 3, The University of Chicago Press, junio de 1961; A. Arellano "La elasticidad de sustitución entre factores: una estimación de su orden de magnitud para el sector manufacturero chileno", Instituto de Economía, Universidad de Chile, 1968; J. Katz, Production Functions, Foreign Investment and Growth Based on the Argentine Manufacturing Sector, North-Holland, 1970; W. Thirsk, "Ease of factor substitution in agriculture", Colombia Program of Development Studies, Paper N° 34, Rice University.

62/ Para 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 4a.Reunión de Economistas, Jahuel, Chile, 1978.

63/ Véase "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.

/países la

países la magnitud y cobertura del impuesto previsional ha mostrado una tendencia claramente ascendente.64/ 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%.65/ 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);66/ 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.

64/ Véase, The Costs of Social Security, OIT; R. Revigtio "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.

65/ Véase, Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina, Cuadernos estadísticos de la CEPAL.

66/ Estas 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.

/En síntesis,

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 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 constata en la realidad.67/ 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. Debido a esta menor participación de las empresas chicas, cada nivel de producción de esa industria genera un menor volumen de empleo.

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.

67/ Los 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° 942, Universidad de Yale, 1972; P. Meller y M. Marfán "Pequeña y gran industria: Generación de empleos y sectores claves", Estudios de CIEPLAN, N° 20, Santiago de Chile.

/g) Los

g) Los 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.68/ 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 Africa 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 Africa 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 Africa; 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 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.69/

Sin embargo, estos promedios para América Latina ocultan grandes variaciones entre los 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

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

69/ Para 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.

/Centroamérica y

Centroamérica y México; a 2.9% en los países de América del Sur excluidos los del Cono Sur;70/ a 1.9% en los países del Caribe, y a 1.43% en los países del Cono Sur. En estas 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.71/

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.72/

Volviendo a los indicadores globales, según las proyecciones realizadas por el CELADE 73/ basándose en la "hipótesis del crecimiento medio", la tasa de crecimiento de la población se mantendrá elevada en lo que queda de este

70/ Estos incluyen a Argentina, Chile y Uruguay.

71/ Véase, por ejemplo, Naciones Unidas, Selected World Demographic Indicators by Region and Country or Area, 1970-1975, op.cit.

72/ Véase, por ejemplo, CEPAL-CELADE "El desarrollo y la población en América Latina: Un diagnóstico sintético", 1975.

73/ Véase, CELADE, "Boletín demográfico", N° 18, Año IX, Santiago de Chile, 1976.

/siglo, y

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 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.74/

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 erradicar 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 erradicación de la pobreza.

74/ Véase, L. Herrera "La concentración urbana y la dispersión de la población rural en América Latina: Su indicencia en el deterioro del medio humano", CELADE, Serie A, N° 136, 1976.

/3. Las

3. Las características del Estado

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. Dada su complejidad y magnitud, esta tarea corresponde necesariamente al Estado. Ella implica diseñar, aplicar, promover, controlar y financiar las distintas acciones y políticas necesarias para tal propósito.

Por consiguiente, una parte esencial del diagnóstico consiste en analizar la situación en que se encuentra el Estado y los medios con que cuenta para actuar en la erradicación de la pobreza. Las acciones que realice con esa mira pueden dividirse en dos grandes categorías, según sean distributivas o redistributivas. Las primeras afectan la distribución primaria del ingreso resultante del funcionamiento del sistema económico y de la estructura de la propiedad, y las segundas intentan corregir, mediante transferencias, la distribución primaria antes señalada. Esta sección del diagnóstico se concentrará básicamente en los factores que determinan o condicionan la magnitud y naturaleza de la acción redistributiva del Estado. Con este propósito es útil distinguir distintas categorías de factores condicionantes.

Por una parte, está la voluntad y capacidad política de los gobiernos para enfrentar la tarea de erradicar 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 contribuyen a 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

de los trabajadores agrícolas, trabajadores por cuenta propia y asalariados de los llamados sectores desprotegidos.75/ 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, o de ambas, han sido el enfoque fatalista de que la pobreza es un mal inevitable y la creencia de que su eliminación y el crecimiento económico son dos objetivos incompatibles entre sí.76/ El resultado ha sido una tendencia a postergar el problema de la pobreza y privilegiar el del crecimiento.

Una segunda categoría de factores que condicionan la magnitud y naturaleza de la acción redistributiva del Estado se refiere al tamaño del Estado, su estructura burocrática y administrativa, el conocimiento que se tiene respecto de las principales características de los hogares pobres y de sus miembros, y acerca de las táreas de intervención, y de las políticas e instrumentos necesarios para cumplir eficazmente la tarea redistributiva.

El tamaño del Estado, 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,77/ lo cual significa que, en promedio,

---

75/ Véanse A. Pinto y A. Di Filippo, "Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso en América Latina"; R. Ffrench-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, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

76/ En 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.

77/ Véase, Naciones Unidas, Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina, Cuadernos estadísticos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1976.

/los déficit

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 erradicar 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 sus beneficios a los sectores más pobres, ni ha hecho recaer el peso de su financiamiento 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.78/ 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.79/

78/ Véase 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° 3, 1973.

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

/Los estudios

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,80/ 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.81/ 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 en educación 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.

Se estima conveniente finalizar esta sección con un breve análisis de las características y limitaciones de los instrumentos redistributivos de uso más común:

80/ Véanse, por ejemplo, R. Bird y L. De Wulf, "Taxation and income distribution in Latin America: A critical review of empirical studies", op. cit.; 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, Nº 10, Santiago de Chile, 1977; M. Urrutia y C. de Sandoval, "Política fiscal y distribución del ingreso en Colombia", en Distribución del ingreso, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1974.

81/ Véase V. Tanzi, "Redistributing income through the budget in Latin America", (documento mimeografiado), 1972.

i) Disposiciones legales, con intención de aplicación generalizada, sobre reajustes, salarios mínimos, y otros similares.

Una de las limitaciones de este tipo de instrumentos ya se analizó al examinar la estructura de los mercados laborales. La naturaleza segmentada de estos mercados ha impedido que los reajustes legales y, entre otras, las disposiciones respecto a los salarios mínimos, jornadas de trabajo y estabilidad del empleo, beneficien a los trabajadores asalariados del sector informal urbano, a los trabajadores sin un empleo estable, a los desempleados, a los trabajadores agrícolas temporales, etc. Más aún, al estar orientado únicamente al sector asalariado, este tipo de disposiciones deja totalmente al margen a los trabajadores por cuenta propia, a los pequeños empresarios y a los pequeños propietarios agrícolas. En otras palabras, precisamente los grupos más afectados por la pobreza se ven en general marginados de los beneficios de este tipo de disposiciones que, sin duda, han desempeñado un papel importante en la defensa del poder adquisitivo de una parte del sector asalariado frente a la inflación y en la captación para ellos de parte o de la totalidad de los aumentos de productividad en sus respectivos sectores.

En síntesis, estas acciones del Estado pueden, efectivamente, cumplir una función destacada en la tarea redistributiva, pero por su escasa cobertura actual y por su casi nula selectividad, presentan serias limitaciones para la tarea de erradicar la pobreza.

ii) Un segundo mecanismo que se utiliza frecuentemente es el de las prestaciones previsionales, cuyos componentes más importantes son las pensiones de jubilación, que transfieren ingresos en favor del sector pasivo, y las asignaciones familiares, que transfieren ingresos en favor de las familias numerosas. En general, estas prestaciones previsionales se caracterizan por dar tratamiento abiertamente preferencial a los sectores laborales de más altos ingresos. Las notorias diferencias en los montos de las asignaciones familiares entre los distintos tipos de beneficiarios, la proliferación de regímenes preferenciales, las jubilaciones prematuras, los mecanismos selectivos de créditos fuertemente subsidiados asociados a los sistemas previsionales, etc., ilustran con claridad esta afirmación.

/A estos

A estos aspectos discriminatorios propios de los sistemas previsionales vigentes, se une su escasa cobertura. Al no cubrir a los trabajadores del sector informal, a los trabajadores por cuenta propia y a los pequeños propietarios, marginan de sus beneficios a un gran porcentaje de los sectores pobres. En 1970, por ejemplo, sólo 30% de la población económicamente activa de América Latina estaba cubierta por sistemas de seguridad social.82/

iii) Un tercer mecanismo que utilizan los gobiernos ha consistido en intervenir en la fijación de los precios de los bienes y factores. Pueden distinguirse dos tipos de intervención en el mecanismo de los precios. Uno que, a través de impuestos o subsidios, introducen diferencias entre el precio que paga el consumidor y el que recibe el productor, y otro que se limita a fijar precios por debajo o por encima de los nivels que determinaría el mercado. En general, las políticas de intervención en los precios que se han usado con propósitos redistributivos han pertenecido a ambos grupos. Básicamente se han traducido en un sistema tributario que establece distintas tasas de impuesto (o subsidios), según sean los bienes de primera necesidad o suntuarios,83/ o en medidas que fijan los precios de ciertos bienes esenciales por debajo de los que determina el mercado, o en franquicias arancelarias o tipos de cambios preferenciales para la importación de bienes de primera necesidad.

Justifica todas esas acciones el hecho que los bienes esenciales los consumen con mayor intensidad los grupos más pobres y, por lo tanto, serían ellos los principales beneficiados con este tipo de políticas. Al respecto cabe hacer dos consideraciones. En primer lugar, los instrumentos de este tipo no son selectivos y, por lo tanto, para que los beneficios lleguen a los grupos objetivos, deben alcanzar también al resto

---

82/ Véase, CEPAL, "Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina", op. cit.

83/ Para los factores, las discriminaciones de precios se han basado en el tipo de uso que se dé a los insumos, o en las características de sus usuarios.

/de la

de la población. En segundo lugar, la fijación de precios inferiores a los de equilibrio para los bienes esenciales estimula su demanda, pero simultáneamente desestimula su oferta. Debido a esta incongruencia en las repercusiones que tiene sobre la demanda y la oferta la fijación de precios, en muchas ocasiones este tipo de mecanismos produce resultados opuestos a los originalmente buscados.

iv) La política fiscal constituye un cuarto mecanismo de redistribución de uso generalizado en América Latina. Como ya se mencionó antes, dada la falta de progresividad del sistema tributario y el reducido efecto redistributivo del gasto público, la acción conjunta de estos dos componentes de la acción fiscal no ha tenido efectos importantes en la redistribución del ingreso ni en el alivio de la pobreza.

4. Resumen y conclusiones

a) 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.

b) 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.

c) 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.

d) 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

pobreza, sino pretende más bien destacar que, desde el punto de vista de la disponibilidad de recursos, la tarea se hace cada días más viable.

e) En la etapa actual de desarrollo de gran parte de los países de América Latina, la superación de la pobreza extremada constituye un deber moral, se justifica de suyo económicamente y es un requisito para lograr la estabilidad política en el mediano plazo.

f) El libre juego, en el mercado, de las distintas fuerzas económicas y sociales no permitirá superar la actual situación de pobreza. Para lograrlo se requiere necesariamente 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.

g) La superación de la pobreza extremada 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 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.

h) En el capítulo siguiente se presentan algunas orientaciones de política que podrían considerarse en esas estrategias.

/III. ORIENTACIONES

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

Introducción

Para elaborar una estrategia de desarrollo es indispensable, en primer lugar, definir claramente los objetivos que con ella se persiguen y precisar las prioridades asignadas a cada uno de ellos y, en segundo término, contar con un adecuado diagnóstico de la realidad en que la estrategia va a operar.

Con respecto a la definición de los objetivos y el establecimiento de las prioridades, es indudable que la disminución o erradicación de la pobreza puede no constituir el único objetivo de una estrategia de desarrollo y, por lo tanto, cabe preguntarse ¿cuáles son los otros objetivos?, ¿qué conflictos pueden existir entre ellos?, ¿qué prioridad deberá asignársele a la consecución de los distintos objetivos? Cuando la disminución o erradicación de la pobreza constituye un objetivo prioritario surgen nuevos interrogantes como, por ejemplo, ¿en qué plazos debe cumplir la estrategia con su objetivo?, ¿es éste un objetivo que puede cumplirse a través de transferencias, en que los efectos de la intervención estatal duren tanto como la intervención misma o es, por el contrario, un objetivo cuyo cumplimiento requiere intervenciones que introduzcan cambios permanentes en la productividad y en la capacidad para generar y retener ingresos de los gupos pobres?

No es nuestra intención dar respuestas cabales a estos interrogantes. Sin embargo, se parte del supuesto que las estrategias de desarrollo que adopten los países serán de objetivos múltiples, entre los cuales la disminución o erradicación de la pobreza será uno de los más importantes, pero no el único.

A la luz del diagnóstico general de la situación de América Latina, contenido en la sección precedente, se trata 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 de desarrollo.

Del análisis hecho en secciones anteriores se desprende que la tarea de erradicar la pobreza requiere necesariamente una intervención substantial y sistemática por parte del Estado. La forma que adopte esta intervención,

/y no

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; 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 Estado obtiene (incidencia de la tributación) y 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) los recursos públicos.

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 período 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 de 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

para generar ingresos que poseen los grupos pobres. Segundo, dados los 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 necesariamente la satisfacción de sus necesidades básicas. Finalmente, es indudable que para algunos grupos, las acciones distributivas no son viables o requieren 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.84/

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 los conflictos 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.85/

84/ Ernesto 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).

85/ La provisión por parte del Estado de bienes y servicios básicos, como nutrición, educación, 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.

/En las

En las secciones siguientes se indican las principales áreas de intervención, dando algunos ejemplos de políticas e instrumentos. Dado que éste es un documento de síntesis y que las proposiciones de política no se refieren a una situación específica, el tratamiento de los distintos temas es necesariamente muy general. No obstante, se ha considerado útil presentar un 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) Las 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, 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 erradicación 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.86/

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 supone

---

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

/desconocer el

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 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 puedan corregir los

/efectos de

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.87/ 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. Por una parte, se estimularía así el ahorro y, por la otra, se lo canalizaría hacia la satisfacción de necesidades básicas.

Por último, se puede dar el caso que el objetivo del proceso redistributivo sea no sólo beneficiar a ciertos grupos sino también incrementar los niveles de ahorro. En estas circunstancias podrían plantearse modalidades de ahorro forzoso ligadas a los incrementos del ingreso real. La redistribución tendría, entonces, un efecto diferido ya que ella se materializaría no en mayores ingresos de disponibilidad inmediata, sino en la propiedad de valores que signifiquen incrementos del ingreso real en el futuro. Estos instrumentos de ahorro deberían devengar un interés real positivo y podrían sumarse a otros fondos de ahorro voluntario que pudieran tener las personas, destinados a satisfacer alguna necesidad básica.

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 requiere introducir ciertas modificaciones en los procedimientos

---

86/ En 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.

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 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) Las 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. La importancia de esta inadecuación para el problema de la pobreza radica básicamente en que, dado que la intensidad del uso de los factores varía ampliamente entre un sector y otro la composición de la oferta, o estructura productiva, afecta significativamente el volumen de empleo y los niveles de salarios a que da origen un determinado nivel de producción o volumen de capital. La inadecuación entre estructura productiva y dotación de recursos mencionada antes, apunta precisamente a que la actual estructura productiva,

/en muchos

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 de que la intervención del Estado debería tender a estimular los sectores en que 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,88/ las cuales se interrelacionan fuertemente entre sí, y con la estrategia de desarrollo de los países.

Las ventajas y desventajas de la estrategia de sustitución de importaciones, aplicada a través de una gran variedad de controles al comercio

---

88/ Esta 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.

/exterior, y

exterior, y de la estrategia de apertura externa se han analizado ampliamente en diversas publicaciones.89/ En ellas se argumenta que la primera tuvo efectos positivos sobre el crecimiento y el empleo en sus etapas iniciales, los cuales tendieron a desaparecer a medida que se intensificó su aplicación. Se agrega que la intensificación de esta estrategia no sólo falló en contener el ritmo de crecimiento de las importaciones, sino que también condujo al estancamiento de las exportaciones; a una mayor dependencia, al concentrarse las importaciones en materias primas y bienes de capital; a la aparición de burocracias ineficientes y cada vez más grandes para aplicar y controlar las innumerables restricciones al comercio exterior; a una falta de competencia en el sector industrial, ya que el tamaño de los mercados internos sólo permite unas pocas empresas en cada rama industrial; a la mala asignación de los recursos entre las distintas industrias y sectores, dando origen a una estructura productiva que no se adecúa a la dotación de recursos existentes; y a distorsiones en los precios relativos de los factores. Por otra parte, en esas mismas publicaciones se analizan algunas ventajas que reporta a los países en desarrollo una mayor apertura al exterior. Estas ventajas radican básicamente en la eliminación de las distorsiones introducidas por la estrategia de industrialización sustitutiva, en la explotación de economías de escala y de las ventajas de la especialización y en una mayor competitividad.

Por estas razones, y las analizadas en el diagnóstico, se estima que 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 sustitutivos de importaciones,

---

89/ Véase I. Little, T. Scitovsky y M. Scott, Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study; B.Balassa y Asoc., The Structure of Protection in Developing Countries; J. Bhagwati, Foreign Trade Régimes and Economic Development, Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes; A. Krueger, Foreign Trade Régimes and Economic Development, Liberalization Attemps and Consequences; V. Corbo, "Comercio exterior y empleo, algunas experiencias de países en desarrollo", CIEPLAN-Institute of Applied Economic Research, Universidad de Concordia, Montreal, 1978.

/en particular

en particular los que se caracterizan por su gran densidad de capital y las 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.90/

Con ese fin, la política comercial debiera 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 protección, a la relación existente entre la inflación interna y la mundial,91/ 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.

Por lo tanto, en el contexto de una política comercial de apertura, se abren dos opciones viables de política cambiaria: el tipo de cambio libre y el tipo de cambio programado.92/ Las ventajas y desventajas de ambas

---

90/ Nótese 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.

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

92/ Se excluye la opción del tipo de cambio nominal fijo porque el mismo proceso de desgravamen arancelario y de apertura comercial, unido a las diferencias en los niveles de inflación internos y mundiales, genera presiones alcistas en el tipo de cambio que hacen irrealizable en el mediano y largo plazo la opción del tipo de cambio fijo. En otras palabras, para países con niveles de inflación internos superiores a los mundiales la alternativa no consiste en devaluar o no devaluar, sino en devaluar drásticamente y con poca frecuencia, o con moderación y mayor frecuencia.

/opciones están

opciones están estrechamente ligadas al grado de competitividad existente en el mercado de divisas; al grado de estabilidad de la relación de intercambio; a la capacidad del mercado para distinguir entre tendencias reales a largo plazo y fluctuaciones temporales a corto plazo, etc.93/

En síntesis, una política de mayor apertura, y de reducción o eliminación de las discriminaciones en favor de los sectores que suponen gran densidad de capital y en contra de los que hacen uso intensivo del trabajo, favorecería el crecimiento económico 94/ y adecuaría mejor la estructura productiva a la dotación de recursos de los países de la región.

Más aún, tanto la teoría económica como algunas pruebas empíricas muestran que las exportaciones a los países desarrollados pueden utilizar con mayor intensidad el factor trabajo que las destinadas a los países en desarrollo.95/ Por lo tanto, esta adecuación será mayor en la medida en que la apertura comercial se generalice a países desarrollados y en desarrollo y no se restrinja únicamente a un subconjunto de estos últimos. En este sentido, la integración económica regional o subregional, unida a un arancel externo común de tendencia decreciente, constituye un paso necesario y es un eficaz instrumento en el tránsito hacia una situación de apertura más generalizada.

Tanto el crecimiento económico más adecuado como la mayor adecuación entre la estructura productiva y la dotación de recursos, tendrían un importante efecto beneficioso sobre la demanda de trabajo, lo que a su vez repercutiría positivamente en la capacidad para generar empleos y en los niveles

---

93/ Para un análisis más detallado de las ventajas y desventajas que presentan en algunos países latinoamericanos cada una de estas opciones, y una argumentación en favor de una de ellas, véase, R. Ffrench-Davis, "Alternativas de política cambiaria", Estudios de CIEPLAN, N°21, Santiago de Chile, 1978.

94/ Al respecto véanse, M.Michaely, "Exports and growth: an empirical investigation", Journal of Development Economics, marzo de 1977; B. Balassa, "Export and economic growth: Further evidence", Journal of Development Economics, junio de 1978.

95/ Véase, por ejemplo, V. Corbo, "Comercio exterior y empleo: algunas experiencias en países en desarrollo", op. cit.

de salarios de la economía. Dado 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.

Los cambios en la estructura productiva que introduce una política de apertura alteran el nivel y la estructura del empleo y de los salarios y el valor del acervo de capital en los distintos sectores lo que, a su vez, modifica la distribución del ingreso y del capital. Para evitar que se produzcan cambios no deseados en la distribución de estas dos variables, o bien para atenuarlos, existen al menos dos mecanismos y combinaciones entre ellos. El primero se relaciona con la gradualidad del proceso de apertura. Si éste se desarrolla en forma gradual y programada, los distintos agentes económicos se van ajustando a él, evitándose así cambios bruscos no deseados en la distribución del ingreso y del capital. El segundo mecanismo consiste en que el Estado compense total o parcialmente a los perjudicados por el proceso de apertura. Para lograrlo puede, por ejemplo, facilitar y financiar la movilidad del factor trabajo y el rediestramiento y capacitación de algunos sectores laborales, y compensar las pérdidas de capital inducidas por la apertura. En síntesis, la mayor o menor aceleración del proceso de apertura se relaciona más con un problema de equidad que de eficiencia. Mientras mejores sean los mecanismos de compensación existentes, mayor será la aceleración óptima del proceso de apertura.

Finalmente, 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

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 preferenciales 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 controlos 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

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) Las áreas 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) La segmentación del mercado del trabajo. 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.96/ 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.

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

/Mientras mayor

Mientras mayor sea el porcentaje del incremento de la demanda de trabajo de menor calificación que se traduzca en mayores oportunidades de empleo, mayor será la participación de los grupos pobres en los beneficios que reporte el crecimiento o la readecuación de la estructura productiva. En este sentido existe un claro conflicto o trade off entre mayores salarios y mayor número de empleos.97/

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;98/ las encaminadas a incrementar la movilidad geográfica intersectorial e intrasectorial de la fuerza de trabajo; a igualar el grado do organización sindical y presión social de los distintos grupos de la fuerza de trabajo; 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.99/

Algunos de estos factores y mecanismos que se propone sustituir han cumplido un importante papel social y redistributivo en favor de algunos

---

97/ El valor medio estimado de la elasticidad empleo-salario para el sector manufacturero latinoamericano es de -0.5. Esto significa que un incremento de un 1% en los salarios, manteniendo constante el volumen de producción, disminuye el empleo en un 1/2%. (Véase P. Meller, "Empleo, producto y remuneraciones en el sector manufacturero latinoamericano", CIEPLAN, Santiago de Chile, 1978.)

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

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

/grupos de

grupos de trabajadores. Sin embargo, por su naturaleza misma no es posible extenderlos a la totalidad de la fuerza laboral y, en la actualidad, ellos afectan en forma mínima, nula o incluso negativa a los grupos más pobres de la fuerza de trabajo. En consecuencia, la argumentación más que apuntar a la eliminación de esos factores o mecanismos apunta hacia su sustitución por otros que no discriminen en contra de los grupos pobres.

ii) 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 que 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 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) Otro

iii) 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, dadas sus características específicas, no sean viables las soluciones anteriores.

En este sentido, un campo potencialente fértil es el que se refiere a la introducción de cambios tecnológicos en los sectores tradicionales de la economía. Este es un aspecto en que la cooperación entre los distintos países de la región parece altamente conveniente.

iv) La eliminación de la diferencia que existe entre los precios relativos sociales y privados de los factores constituye otro vasto y promisorio campo de intervención. En el diagnóstico se hizo distinción entre los factores que han encarecido el costo de contratación del trabajo con relación a su precio social y los que han abaratado el costo de contratación del capital con relación a su precio social. En los primeros se distinguió entre los que incrementan el salario real recibido por los trabajadores y los que aumentan el costo del trabajo sin que esto implique aumentos equivalentes en el salario real. Esta distinción es de gran utilidad para los efectos de clasificar y agrupar las intervenciones y políticas con objeto de reducir la diferencia existente entre el costo social y el costo de contratación de los factores.

Los mecanismos de naturaleza institucional (tales como las legislaciones sobre salarios mínimos, reajustes legales e inamovilidad, y las barreras al acceso a ciertos mercados laborales impuestas por la organización sindical o por factores legales o institucionales, etc.), a cuyo abrigo se han incrementado los salarios en los sectores denominados modernos o protegidos por encima de los niveles que prevalecerían en ausencia de ellos; y el impuesto a la utilización del factor trabajo implícito en el financiamiento de la previsión social mediante un impuesto a la planilla de sueldos, no son extensibles, o no debieran serlo, a toda la economía, y particularmente a los sectores más pobres de ella.

Las barreras que obstaculizan la entrada a ciertos sectores o empresas tienen como objetivo posibilitar y mantener un tratamiento preferencial en materia de salarios y condiciones de trabajo y, como consecuencia, impiden el acceso a ellos de trabajadores de otros sectores menos favorecidos. Por lo tanto, ellas sólo son operantes en los sectores favorecidos, no siendo extensibles a toda la economía.

El resto de los mecanismos de naturaleza legal, institucional o sindical, enunciados anteriormente y la previsión social financiada mediante impuestos a la planilla de sueldos, son teóricamente extensibles a todos los sectores de la economía. En la actualidad ellos sólo operan en los sectores modernos o protegidos, los cuales se caracterizan por su menor elasticidad tanto de sustitución entre factores como de empleo-salario y, por consiguiente, su efecto depresivo sobre la generación de empleos ha sido probablemente moderado aunque no nulo. En este sentido es importante destacar que los beneficios logrados a través de estos mecanismos por los trabajadores del sector protegido, al restringir la capacidad de generación de empleo de este sector y, por lo tanto, la posibilidad de acceso a él del resto de los trabajadores, han deprimido los salarios o ingresos del sector desprotegido, lo que ha perjudicado a los asalariados de este último sector, a los trabajadores por cuenta propia, a los desempleados y a los que se incorporan a la fuerza de trabajo por primera vez, todos los cuales componen los sectores más pobres de la fuerza laboral.

/Lo anterior

Lo anterior no significa que se deban eliminar los mecanismos que han defendido los intereses de los trabajadores ubicados en los sectores protegidos, sino que tiene por objeto ilustrar la inconveniencia de intensificar el uso de estos mecanismos.

Distinta es la situación en los sectores tradicionales o desprotegidos en que estos mecanismos operan en forma muy reducida o no operan. Dichos sectores se caracterizan por tener mayor elasticidad de sustitución entre los factores y mayor elasticidad empleo-salario que los denominados modernos o protegidos. Por lo tanto, la extensión a ellos de tales mecanismos, y el incremento en los niveles de salarios por sobre los de equilibrio que ellos permitirían, tendría un efecto depresivo mayor sobre la generación de empleo. Dado el problema crónico de desempleo y subempleo que aqueja a la mayoría de los países de la región y, particularmente a los sectores más pobres, esos mecanismos agravarían en lugar de aliviar la situación de pobreza que caracteriza a buena parte de sus integrantes.

Se desprende, entonces, que en los sectores protegidos, y con mayor razón en los sectores desprotegidos, sería conveniente orientar las políticas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, de manera que no signifiquen incrementos artificiales de los salarios (más allá de los incrementos de productividad) sólo compatibles con alto desempleo.

Con respecto a la política salarial, para evitar conflictos entre los objetivos de redistribución y empleo, es imprescindible hacer una clara distinción entre el concepto de ingreso, el que constituye un objetivo de política económica y es legítimo que la comunidad le asigne un límite inferior en la forma de ingreso mínimo familiar; y el concepto de salarios o más ampliamente, de costo de contratación del trabajo.

Por lo tanto, las políticas en este campo no deberían tender a incrementar artificialmente el costo de contratación del trabajo, sino a suplementar hasta los niveles mínimos el ingreso de todas las familias en que la suma de sus ingresos parciales, procedan éstos de remuneraciones, rentas o cualquier otra fuente, sea inferior al ingreso mínimo familiar determinado en forma normativa por la comunidad.

Esta estrategia de redistribución recién descrita tiene varias ventajas sobre la basada en incrementos artificiales de salarios o de beneficios

/previsionales financiados

previsionales financiados con impuestos al trabajo. En primer término no eleva el costo del trabajo, lo que implica no perjudicar el objetivo empleo; en segundo término, centra la atención en el ingreso y no en el salario y, por lo tanto, incorpora al proceso redistributivo a los sectores no afectados por las políticas salariales. Estos sectores incluyen a los desempleados, pequeños propietarios y trabajadores por cuenta propia, los que normalmente representan a los grupos más pobres de la población.

Igualmente, la política de financiamiento de la previsión social constituye otra área de intervención. Aparece de vital importancia la sustitución del actual mecanismo de financiamiento, basado en impuestos al trabajo, por otro que no discrimine entre los distintos factores productivos. Un financiamiento que se apoye en las rentas generales de la nación o en impuestos a la producción, el consumo o el valor agregado, cumpliría con ese propósito eliminando la discriminación en contra de las empresas que utilizan en forma intensiva el trabajo y en favor de las que operan con gran densidad de capital. 100/

Finalmente, las leyes y políticas sobre estabilidad en el trabajo y limitación de despidos (leyes de inamovilidad) ofrecen otro campo de intervención. Si bien este tipo de legislaciones tiende a proteger al trabajador del despido arbitrario, al representar un incremento adicional en el costo de contratación protegen a las personas que tienen empleo a costa de los trabajadores cesantes, de los que ingresan cada año a la fuerza de trabajo, y de los trabajadores del sector informal, para quienes será aún más difícil encontrar trabajo en el sector moderno.

100/ Numerosos estudios han estimado, para distintos países de la región, las consecuencias de una reforma de este tipo sobre el nivel del empleo, concluyendo que éstas son significativas. (Véanse por ejemplo, "Efectos sobre el empleo de un cambio en el modo de financiamiento de la seguridad social", PREALC, 1975; E. Aninat, "La eliminación del sistema de cotizaciones previsionales: Estimaciones de su impacto sobre el empleo", Estudios de planificación, CIEPLAN, Santiago de Chile, 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 4º Reunión de Economistas, Jahuel, Chile, 1978.)

/Lo señalado,

Lo señalado, de ninguna manera significa desconocer la necesidad de proteger a los trabajadores de despidos arbitrarios ni el derecho que les asiste a recibir compensaciones en casos de despidos o cesantía involuntaria. No obstante, las intervenciones y políticas deben buscar la forma de cumplir este objetivo sin desalentar la contratación de mano de obra.

Una posibilidad es transformar el actual sistema de inamovilidad en el trabajo en uno de estabilidad en el ingreso, reemplazando la compensación que tiene que pagar la empresa al despedir al trabajador por una compensación o subsidio de cesantía a través de un fondo especial para este propósito. Este fondo podrían financiarlo las empresas, pero como un costo independiente de la contratación de mano de obra que ellas hagan (ejemplo: impuesto al valor agregado u otro). De esta manera, en el caso de los despidos no arbitrarios, el empleador no tendría un mayor costo por contratar (o despedir) mano de obra, evitando así un incentivo para reducir la contratación de nuevo personal. Pero, como es necesario proteger a los trabajadores de los despidos arbitrarios, sería recomendable que un tribunal especializado dictaminara al respecto. Si el despido se califica de arbitrario el costo debería ser de cargo del empresario afectado. Los subsidios de desempleo podrían ser una fracción decreciente del salario y tanto la duración como la tasa de decrecimiento pueden ser función del número de años trabajados.

Otra posibilidad sustitutiva o complementaria de la anterior, consistiría en desarrollar programas de empleo público al cual tengan acceso automáticamente y por un período determinado los trabajadores que no encuentren empleo. La ejecución de estos programas requeriría una dedicación constante orientada a identificar un conjunto de proyectos útiles (obras públicas, proyectos comunales, reparaciones, trabajos de infraestructura agrícola) y que hagan uso intensivo de mano de obra para realizarlos a través de ellos.

Tanto el sistema de subsidios o de compensación de desempleo como los programas de empleo público pueden coordinarse con programas de capacitación y adiestramiento, que mejoren los niveles de calificación y productividad de los trabajadores acogidos a ellos,101/ y con programas de información, y

---

101/ A este respecto véase, R. Morán, "Reseña y análisis crítico sobre el estudio de Pablo Huneeus. "El problema del empleo y recursos humanos: ideas para una política", Cuadernos de economía, Universidad Católica de Chile, abril de 1974.

/de colocación

de colocación de trabajadores en distintos mercados laborales que les faciliten encontrar empleo productivo.102/

El análisis efectuado con relación a las políticas salarial, de financiamiento de la seguridad social y de protección frente a los despidos, proporciona un marco de orientación para las políticas públicas de corto, mediano y largo plazo en este campo.

Obviamente, la transición de los sistemas actuales a los propuestos crea serios problemas políticos, administrativos y financieros; por lo tanto, es recomendable planificar su aplicación en forma gradual y considerar la participación activa de los trabajadores a fin de hacer una apreciación correcta de las ventajas que reportan los nuevos sistemas.

Con respecto al precio del capital, en el diagnóstico ya se identificaron los principales factores que lo han abaratado respecto de su costo social. Las intervenciones en este campo deberían tender a eliminar los subsidios al uso del capital implícitos en las exenciones y preferencias arancelarias de que goza la importación de bienes de capital, en la sobrevaloración de la moneda nacional, en los tratamientos tributarios preferenciales y en la fijación de tasas de interés real muy bajas o negativas.

d) Las políticas relativas a los mercados de bienes

Este tema ya se analizó parcialmente al examinar las políticas que afectan directamente la estructura productiva. El propósito de esta sección es identificar y analizar en forma muy breve las intervenciones cuya finalidad es perfeccionar la competitividad en los mercados de bienes.

En el diagnóstico se analizaron las causas de la falta de competitividad de algunos sectores y los posibles efectos de esta situación sobre los grupos pobres. Dada 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.

102/ Véase, "Políticas de empleo al alcance de Ministerio del Trabajo", PREALC, 1975.

/Como ya

Como ya se mencionó, la apertura comercial, al introducir la competencia externa, contribuye a perfeccionar la competitividad en los sectores monopólicos u oligopólicos protegidos por barreras arancelaris 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 para estas empresas a niveles iguales a los que regirían en situaciones de competencia; la fijación de niveles de producción 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. Las

2. Las políticas orientadas a incrementar la cantidad y la productividad de los activos que poseen los grupos pobres 103/

La concentración de la propiedad de la tierra y del capital físico y los diferenciales de productividad de estos activos explican buena 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 erradicar 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, se contradicen con el objetivo de crecimiento y terminan siendo mas 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.

103/ Las 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.

/Es probable

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 parráfos 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) La redistribución de los activos existentes

La redistribución de los activos existentes constituye el camino más directo para incrementar los activos de los pobres, pero también el más conflictivo.104/ Esta redistribución puede adoptar dos modalidades. Una es la transferencia directa de activos en favor de las familias pobres;105/ y otra es la socialización de los activos, a través de su transferencia al Estado o a un colectivo de trabajadores.106/

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.

104/ Es 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.

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

106/ Las 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.

/La nacionalización

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 indemnización 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 del destino que el Estado o los trabajadores den a los excedentes generados.107/

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 excendetes 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 deficitarias 108/ o excedentes insuficientes, no

---

107/ Para 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°178, Banco Mundial, 1974.

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

/significa necesariamente

significa necesariamente 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 función social que no se refleja en los ingresos monetarios que percibe la empresa.109/ 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 necesariamente una redistribución en favor de los grupos más pobres. Dada 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.

109/ Al 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.

/Finalmente, el

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 esta 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.110/

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.

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,111/ y dado el énfasis en el desarrollo rural que necesariamente deberá poner toda estrategia de erradicación de la pobreza,112/ cambios en la estructura

---

110/ Para imponerse de 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°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.

111/ Al respecto, véanse, S. Eckstein, G. Donald, D. Horton y T. Carrol, "Land reform in Latin America: Bolivia, Chile, Mexico, Peru and Venezuela", World Bank Staff Working Paper N°275, 1978; y S. Huntington, Political order in changing societies, Yale University Press, 1968,

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

/de la

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.113/

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;114/ o combinando ambas modalidades, asignándola en propiedad colectiva durante un período de transición y, posteriormente, en propiedad individual;115/ o, finalmente, mediante la coexistencia de granjas familiares y granjas colectivas.116/

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.

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

114/ La 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.

115/ Los 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, op.cit.

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

/La experiencia

La experiencia de países como México y Bolivia enseña que cuando el sector reformado lo constituyen inicialmente grandes haciendas de tecnología tradicional que utiliza 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 a un amplio grupo de la población rural.117/ 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 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.118/

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.119/ 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.

117/ El 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.

118/ Al respecto, véase, A.Berry, "Land reform and agricultural income distribution", Pakistan Development Review 11, N°1, 1971.

119/ Al 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.

/Distinta es

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.120/

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.121/

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.

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

121/ Al respecto, véase, C.Bell y J. Duloy, "Rural target groups", en Redistribution with Growth, Banco Mundial, 1974.

/Al igual

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 un colectivo 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 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 regadío, 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

B. LAS INTERVENCIONES Y POLITICAS DE TIPO REDISTRIBUTIVO

Las intervenciones y políticas de este tipo están básicamente ligadas a la incidencia de la carga tributaria y la distribución de los beneficios del gasto público - particularmente el denominado gasto social y el relacionado con la previsión social - entre los distintos grupos de la población Existen también, indudablemente, otras intervenciones y políticas de efecto redistributivo que están al alcance del sector público. Las más usadas en Latinoamérica han sido la política de precios, incluidas las políticas cambiaria y arancelaria, y la política de empleos y salarios.

1. La incidencia tributaria

De acuerdo con los estudios empíricos realizados sobre la incidencia de los impuestos en América Latina, en general los sistemas tributarios de estos países no son progresivos.122/ Los impuestos, por sí mismos, no contribuyen a mejorar la situación de los grupos pobres (al menos no debieran empeorarla) pero, en cambio, constituyen la principal fuente de financiamiento de los gastos y transferencias efectuados por el sector público, los que representan los principales instrumentos fiscales de erradicación de la pobreza. Si bien los

---

122/ Véanse, por ejemplo, Estudio sobre política fiscal en Argentina, Consejo Nacional de Desarrollo, 1967; L. Bobrowski y S. Goldberg, "Presión tributaria por niveles de ingreso: un análisis comparativo", Finanzas Públicas: Segundas jornadas, Córdova, 1970; C. Mc Lure "Patterns of Bolivian tax incidence", en Fiscal Reform in Bolivia, Universidad de Harvard, 1977; H. Aaron, "Estimates of the distributional impact of Brazilian taxes and expenditures", Council for International Progress in Management. Estados Unidos, 1968; G. Sahota, "The distribution of tax burden in Brazil" (documento mimeografiado), 1968; C. Mc Lure, "The incidence of taxation in Colombia", en Fiscal Reform for Colombia, Universidad de Harvard, 1971; M. Urrutia y C. Sandoval, "Política fiscal y distribución del ingreso en Colombia", en A. Foxley (ed.), Distribución del ingreso, 1974; R. Webb, "Tax policy and incidence of taxation in Peru", Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Discussion Paper N°27, Universidad de Princeton, 1972.

/estudios no

estudios no abordan la determinación del grado óptimo de progresividad del sistema tributario,123/ todos ellos concuerdan en que el grado actual de progresividad es insuficiente. Incluso existen pruebas de que en algunos países estaría disminuyendo en el tiempo.124/

Existen muchos campos en que el Estado puede intervenir para incrementar el grado de progresividad de la tributación, de manera de obtener los recursos adicionales necesarios para financiar los mayores gastos en que deberá incurrir si se empeña en aplicar una estrategia de erradicación de la pobreza.

La extensión del impuesto directo al ingreso a sectores que hoy lo evaden (empresas y personas) y la revisión de las tasas de este impuesto, constituyen áreas de intervención promisorias, aunque no exentas de dificultades, si se desea aumentar la progresividad del sistema tributario general.

La implantación de impuestos al patrimonio y a la propiedad, incluidos los impuestos a la herencia, representa otro campo de intervención del gobierno para incrementar la progresividad del sistema tributario. Dado el alto grado de concentración de la propiedad y dada la baja o nula tributación a que está afecta en la mayoría de los países latinoamericanos,125/ el establecimiento de tributos que graven la riqueza (bienes raíces, tierra, activos físicos, activos financieros, etc.), constituye, a tal efecto, un instrumento de gran potencialidad.126/ Es indudable que existen graves problemas administrativos y operacionales para aplicar eficazmente este tipo de impuestos; sin embargo, la poca variedad de los activos existentes y su alta concentración, facilita la

---

123/ Una excepción a esta norma la constituye el trabajo de G. Sahota, "The distribution of tax burden in Brazil" (documento mimeografiado), 1968.

124/ Véanse los estudios empíricos sobre la incidencia tributaria en Argentina citados anteriormente.

125/ Los impuestos a la propiedad sólo representan entre 2 y 5% del total de los ingresos tributarios en los distintos países de la región. (Véase R. Chelliah, "Trends in taxation in developing countries", IMF Staff Papers, N°18, 1971.)

126/ Al respecto, véase, J. Linn, "The incidence of property taxation in developing countries: a theoretical and empirical analysis applied to Colombia", World Bank Staff Working Paper N°264, 1977.

/implantación y

implantación y control de impuestos al patrimonio que no sean de aplicación generalizada, sino que sólo afecten a una pequeña proporción de la población. En este sentido, los impuestos al patrimonio pueden considerarse como complemento de los impuestos al ingreso, con el doble objetivo de mejorar el control de éstos e incrementar la progresividad general del sistema tributario. Otros aspectos que deben considerarse al evaluar la implantación de impuestos directos más progresivos se relacionan con el efecto negativo que ellos pueden tener sobre la tasa de ahorro e inversión y sobre la oferta de trabajo de los grupos afectados y con la fuga de capitales a que ellos pueden inducir.

Aunque se ponga mayor énfasis en los impuestos directos, los impuestos indirectos continuarán siendo la principal fuente de financiamiento del sector público. Estos últimos han tendido a aumentar cada vez más su participación relativa y representan actualmente más del 60% del total de gravámenes en los distintos países de la región.127/ Por lo tanto, el grado de su progresividad es de gran importancia para determinar el grado de progresividad general del sistema. En la mayoría de los países latinoamericanos, la estructura de los impuestos indirectos es regresiva pues ella se ha determinado en forma no coordinada, respondiendo a las necesidades de ingresos adicionales por parte del fisco. La reforma sistemática de la estructura de los impuestos indirectos, con miras a darles un carácter distributivo eficaz, constituye un importante campo de intervención del Estado. En este sentido, el supuesto de que la estructura óptima de los impuestos indirectos es aquella que, por no introducir distorsiones de precios relativos, grava todos los bienes con una misma tasa, no es necesariamente correcto pues no considera los aspectos distributivos. La introducción de consideraciones distributivas en la determinación de la estructura óptima de los impuestos indirectos lleva a la conclusión de que éstos no necesariamente deben ser iguales para los distintos bienes, sino que más bien deberían ser mayores mientras mayor sea la elasticidad-ingreso (bienes suntuarios) y menor sea la elasticidad-precio.128/ Es importante reconocer que el efecto redistributivo de una

127/ Véase R. Chelliah, op.cit.

128/ Al respecto, véase, R. Musgrave and P. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, Mc Graw-Hill, 1973.

/determinada estructura

determinada estructura de los impuestos indirectos depende no sólo de la relación existente entre la tasa de impuesto y el carácter suntuario o de primera necesidad que tenga el bien o servicio gravado, sino también de las características del proceso de producción. La imposición de un gravamen reduce el precio que recibe el productor y altera, por tanto, los precios y la demanda de los factores, afectando de esta forma la distribución del ingreso. Por lo tanto, ceteris paribus, mientras mayor sea la intensidad con que la producción de un bien utilice los factores que poseen los pobres (mano de obra no calificada), menor será la tasa de impuesto óptima.

Sin embargo, es necesario tener presente que la utilización de impuestos indirectos diferenciados por tipo de bien como mecanismo de redistribución del ingreso, sólo se justifica en la medida en que existan factores que impidan que los mecanismos basados en impuestos directos cumplan satisfactoriamente esta tarea. Esa práctica adolece de dos grandes defectos. Por una parte, los impuestos indirectos diferenciados tienden a introducir mayores distorsiones en la asignación de los recursos y en la estructura del consumo que los impuestos directos 129/ y, por otra, este mecanismo de redistribución carece de selectividad en el sentido que no permite liberar de la carga tributaria a los grupos pobres.

2. El gasto público como instrumento de superación de la pobreza extrema

Como ya se mencionó, el gasto público constituye el instrumento fiscal más importante de lucha contra la pobreza. Puede utilizarse para incrementar los niveles de ingreso de los grupos pobres o para proveer directa o indirectamente a esos grupos de ciertos bienes y servicios considerados básicos.

129/ Esta afirmación es correcta en la medida en que la oferta de trabajo sea inelástica y es incierta cuando ésta presenta cierta elasticidad. Véase, al respecto, I. Little, "Direct vs indirect taxes", Readings in Welfare Economics.

/a) El

a) El gasto público como instrumento de redistribución de los ingresos monetarios.

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

En secciones anteriores se analizaron 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. Estas 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.130/

Dada la actual cobertura de los mecanismos de seguridad social en los países de América Latina,131/ 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 requieren al 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

130/ Sólo 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.

131/ En 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.

/en los

en los costos administrativos. En la actualidad, ni el mecanismo salarial ni 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.132/ Indudablemente existen múltiples combinaciones de estas dos posibilidades. 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.

b) El gasto público como instrumento de provisión directa de bienes y servicios a los grupos pobres: el enfoque de las necesidades básicas.

La acción redistributiva del Estado puede realizarse no sólo mediante el incremento de los ingresos de los grupos pobres, dejando a éstos la

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

/determinación de

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,133/ 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 privilegiar 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.134/ 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 público 135/ 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

---

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

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

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

/intervenciones de

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.

A continuación se hacen algunas reflexiones de carácter general en torno a los cuatro sectores básicos tradicionales: nutrición, salud, educación y vivienda.

i) La nutrición. En América Latina dos factores principales condicionan fuertemente las políticas e intervenciones del Estado en el campo nutricional. De una parte, el alto porcentaje que representan los niños en el total de personas que sufren algún grado de desnutrición, y de otra, la pequeña magnitud del déficit de calorías cuando éste se mide globalmente, comparando las necesidades y disponibilidades medias de América Latina. De los aproximadamente 112 millones de personas con deficiencias calóricas, 52 millones son niños de nueve años o menos. La desnutrición afecta al 55% de los niños y sólo al 27% de los adultos. Por otra parte, el déficit calórico representa sólo 2.9% del consumo total de cereales. De esto se desprende que, considerado en su conjunto, el problema de la desnutrición en América Latina afecta básicamente a los niños y deriva de la desigual distribución del ingreso y no de la disponibilidad insuficiente de alimentos. Como bien lo expresa un autor, el problema de la desnutrición es un problema de pobreza y no de carencia de alimentos.136/

Las justificaciones económicas para que el Estado intervenga en este campo se han clasificado en tres grupos:137/ las basadas en la calidad de

---

136/ Véase, S.Reutlinger, "A poverty or a food problem", World Development, Vol.5, 1977.

137/ Indudablemente, al igual que en toda intervención para aliviar la pobreza, la principal justificación no es de tipo económico sino ético. Sin embargo, las argumentaciones de carácter económico contribuyen notablemente a concitar el consenso y generar la voluntad política para que el Estado intervenga.

/bien público

bien público de la nutrición y sus externalidades positivas; las basadas en el ahorro futuro de recursos destinados a los sectores de salud, educación, etc. originado por la mejor nutrición; y, finalmente, las basadas en los cambios cualitativos del recurso humano originados por la mejor nutrición. Las tres justificaciones anteriores alcanzan su máximo valor en el caso de los niños.138/

En esta sección, más que profundizar en las justificaciones se analizarán las áreas de intervención. Un aspecto esencial que deberá dilucidarse es en qué medida la lucha contra la desnutrición puede basarse en aumentos de los ingresos de los grupos afectados y en qué medida se requieren programas o intervenciones específicas. Sin desconocer las repercusiones positivas que tiene sobre la desnutrición el aumento de los ingresos, tanto por el efecto directo de la propensión marginal a gastar en alimentos, como por el mejoramiento de la salud y la educación que ese incremento trae aparejado, es indudable que la extremada urgencia del problema hace indispensables las intervenciones directas del Estado.139/

Estas intervenciones directas para incrementar el consumo de calorías incluyen medidas generales como, subsidios a la producción o importación de alimentos, impuestos y prohibiciones a la exportación de alimentos y medidas específicas orientadas a grupos focales, tales como programas de estampillas de alimentos, tiendas especiales, distribución de alimentos a hogares seleccionados y programas específicos para niños pobres y madres lactantes o encinta.140/ y 141/ Para llegar con sus beneficios a los niños pobres, en

---

138/ Al respecto, véase, "The economic dimensions of malnutrition in young children", World Bank Staff Working Paper N°294, 1978.

139/ Esto es particularmente cierto si se considera que el proceso de urbanización, al incorporar a la mujer a la fuerza de trabajo y reducir la alimentación por amamantación, al incorporar nuevas necesidades (transporte, vestuario, etc.) y al ofrecer nuevos bienes especialmente para los adultos (entretención, modas, etc.), puede afectar negativamente el status nutricional de los niños.

140/ Las intervenciones destinadas a incrementar el valor nutritivo de determinados alimentos (leche, pan, sal, etc.) también caen en esta categoría.

141/ Para un análisis de la experiencia actual en esta materia en distintos países en desarrollo, véase S. Maxweel, "Food aid and supplementary feeding: impact and policy implications", IDS, Universidad de Sussex, 1977.

/el primer

el primer tipo de intervenciones se debe subsidiar a todos los consumidores, sean éstos ricos, pobres, niños o adultos, produciéndose como consecuencia de ello grandes filtraciones. Estas pueden reducirse si los subsidios se concentran en los alimentos que consumen los pobres y los niños. El segundo tipo de programas da origen a menos filtraciones pero puede ser muy costoso administrativamente. La eficiencia relativa de los programas, tanto generales como específicos, depende en último término de una serie de características y variables que deben evaluarse para cada país. Entre éstas cabe mencionar la elasticidad consumo/caloría-ingreso, la sustitución entre alimentos inducida por las distintas intervenciones, la cantidad de alimentos entregada por los programas específicos con relación al consumo existente antes de su iniciación, las características administrativas e institucionales del Estado y de la economía en general.142/

Finalmente, las intervenciones destinadas a mejorar la salud, la educación, el abastecimiento de agua y la higiene personal, pueden tener un efecto importante sobre la nutrición, al reducir los estragos de las enfermedades gastrointestinales. Asimismo, la ampliación de la conciencia popular acerca de las necesidades nutricionales y afectivas de los distintos miembros de la familia, particularmente los niños, puede tener también importantes efectos positivos sobre la situación nutricional de ese grupo.143/

ii) La salud. Aunque el aumento del promedio de la esperanza de vida y la reducción de la incidencia de enfermedades específicas denotan mejoramiento en el estado medio de salud en América Latina, es indudable que la salud deficiente sigue constituyendo un problema importante, en particular para los grupos pobres. Las causas principales del problema de la salud son precisamente la extensión y severidad de la pobreza predominante en la región

---

142/ Para un análisis sistemático de los factores determinantes de la eficiencia de ambos tipos de intervenciones véase S. Reutlinger y M. Selowsky, Malnutrition and Poverty: Magnitudes and Policy Options, World Bank Occasional Paper N°23, 1976 y M. Selowsky, The economic dimensions of malnutrition in young children, World Bank Staff Working Paper N°294, 1978.

143/ Algunos estudios empíricos realizados en el campo médico han confirmado la relación positiva existente entre las variables afectivas y la capacidad de absorción y aprovechamiento de los alimentos.

/y sus

y sus secuelas que se traducen en altas tasas de fecundidad, desnutrición, hacinamiento, carencia de agua potable y alcantarillado, insalubridad de la vivienda y de la vida en general. Todos estos factores actúan entre sí, y dificultan las acciones encaminadas a mejorar aisladamente los niveles de salud.144/ Pero esto no significa que el Estado deba renunciar a intervenir de manera específica en el campo de la salud y supeditar la solución del problema a la superación de la pobreza. Por el contrario, el Estado debe intervenir y de hecho interviene directamente en este campo en la totalidad de los países de la región. Las justificaciones económicas de esta acción son equivalentes a las mencionadas con respecto a la nutrición y, por lo tanto, en esta sección no se hará referencia a ellas, sino que se concentrará en el análisis de las políticas e intervenciones en este campo.

Existe cierto consenso respecto de la inadecuación del tamaño y de la estructura del sector de la salud en los países en desarrollo para satisfacer medianamente las necesidades de la población. Esta inadecuación se debe, en parte, a que los sistemas de salud en muchos de estos países han seguido el modelo de algunos países industrializados que se basa en personal médico altamente especializado, están orientados hacia la medicina curativa y son de gran densidad de capital. La mayor parte de los limitados gastos gubernamentales en salud se destina a mantener hospitales caros y bien equipados, atendidos por personal médico altamente capacitado.145/ Los gastos en servicios de salud cubren primordialmente tratamientos curativos de carácter episódico. Se tiende a descuidar las medidas preventivas y los diagnósticos tempranos y se recurre a los servicios de salud solamente cuando se producen las crisis. El resultado ha sido que en la mayoría de los países sólo una pequeña proporción de la población es atendida por los servicios públicos de salud, siendo los más afectados por esta marginación los grupos rurales y los

144/ Para un análisis detallado sobre el tema, véase, Banco Mundial, Salud: Documento de política sectorial, 1975.

145/ En promedio, un 50% del presupuesto de salud se destina al funcionamiento de unos pocos hospitales docentes, 20% al de hospitales distritales o regionales y clínicas dotadas de camas y sólo un 10% a los servicios básicos de salud. Véase Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1978.

pobres urbanos.146/ En síntesis, las políticas de salud vigentes en muchos de estos países son no sólo ineficaces sino también poco equitativas.

De estos antecedentes se desprende que las intervenciones del Estado en este campo debieran orientarse hacia la creación de un sistema de salud que pusiera mayor énfasis en la medicina preventiva y en las condiciones ambientales. De ese modo se lograría mayor utilización del personal paramédico, mayor participación de la comunidad, y mejor distribución geográfica de los servicios de la salud, todo lo cual permitiría extender dichos servicios a las zonas rurales y a los grupos pobres.

Un ejemplo interesante a este respecto lo constituye el plan para el sector rural que se está llevando a cabo en Brasil.147/ En él se plantea que gran parte de los problemas de la salud puede prevenirse o tratarse con éxito en la misma comunidad, sin necesidad de recurrir a hospitalizaciones costosas en los sectores urbanos y que los servicios de medicina preventiva y los servicios simples de medicina curativa deben integrarse con servicios más complejos a través de una estructura administrativa e institucional de carácter piramidal.148/ El plan propone un sistema basado en tres niveles de creciente complejidad. Un primer nivel, constituido por postas de salud en pequeñas comunidades rurales administradas por auxiliares locales. La principal función de estas postas es el tratamiento de las enfermedades infecciosas y la detección de enfermedades más complejas. Un segundo nivel está constituido por centros de salud que atienden a tres postas y que cuentan con una enfermera, un auxiliar y la visita periódica de un médico de un

---

146/ La concentración de los recursos médicos, humanos y materiales en las zonas urbanas se ha analizado en varios estudios empíricos. Véase, por ejemplo, R. Beltrán, "El problema de la salud en el Perú" en Socialismo y participación, N°2, 1978; Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), "Colombia health sector analysis", USAID Report 1974; A. Ugalde y R. Emery, "Political and organizational issues in assessing health and nutrition interventions", trabajo presentado a la Conferencia sobre Medición del Impacto de Programas de Nutrición y Salud en América Latina, Panamá, 1977.

147/ PIASS Plan (Program for Intemorization of Health and Sanitation Actions in the Northeast).

148/ Véase, al respecto, P. Knight y D. Mahar, "Brazil human resources, special report", Anexo III, Health and Nutrition, Banco Mundial, 1978.

/hospital. La

hospital. La función de estos centros es prestar todos los servicios de salud que no requieren hospitalización. El tercer nivel está constituido por hospitales regionales que atienden a cuatro centros de salud y también a la población urbana.

Finalmente, la provisión de agua potable y alcantarillado por parte del Estado puede ser un instrumento de intervención importante para mejorar el estado de la salud de la población, particularmente de los sectores pobres, los cuales en su casi totalidad no tienen acceso a estos servicios.149/ Es de vital importancia buscar normas de diseño y tecnología que permitan ampliar estos servicios a bajos costos unitarios.150/

iii) La educación. La educación constituye uno de los campos de intervención pública más efectivos para erradicar la pobreza. Diversos factores justifican esta afirmación. Primero, éste es un sector en que la acción del Estado encuentra amplia acogida y en que las restricciones políticas para una mayor participación son mínimas. Segundo, a pesar de la notable expansión que han experimentado los sistemas educacionales de los países latinoamericanos en las últimas dos décadas, entre un medio y dos tercios de las actuales cohortes de niños no completa el ciclo primario, equivalente a seis años de educación básica. Tercero, como se mencionó en el diagnóstico, el problema de la insuficiencia educacional afecta primordialmente a los pobres. La gran mayoría de los jefes de los hogares indigentes y pobres son personas que tienen tres o menos años de educación. Cuarto, de acuerdo con estudios empíricos realizados, en América Latina la educación continúa siendo un instrumento eficaz para elevar los niveles de productividad y de ingreso de los grupos pobres. Prueba de ello son las altas tasas de retorno de las inversiones en educación en muchos

---

149/ Al respecto, véase, Banco Mundial, Health Sector Policy Paper, 1975 y R. Saunders y J. Warford, Village Water Supply: Economics and Policy in the Developing World, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1976.

150/ La instalación de tomas de agua públicas en lugar de conexiones privadas constituye una posibilidad.

/de estos

de estos países.151/ y 152/ Quinto, la educación es una tarea que complementa la acción del Estado en otros campos (nutrición, salud) y que produce múltiples externalidades positivas para la comunidad.

En síntesis, el problema central no es determinar si la educación es deseable o no, sino más bien precisar el tipo de educación adecuada y los mecanismos apropiados para hacerla extensiva a la totalidad de la población incluidos los grupos pobres.

La necesidad de readecuar los sistemas educacionales a las necesidades reales de los países, eliminando los graves desajustes entre las habilidades y las calificaciones a que ellos dan lugar, y a las verdaderas necesidades de la economía, ha sido un tema largamente debatido en la región. La idea central es que un objetivo principal de los sistemas educacional y de capacitación debe ser el de lograr que los grupos que reciben sus beneficios participen en el proceso de desarrollo en forma más productiva. Para conseguirlo, el sistema educacional debe adaptarse a las características y necesidades de la estructura económica en la cual se desempeñarán sus egresados. Esta readecuación supone profundas reformas curriculares de manera de eliminar el sesgo academicista heredado de los sistemas educacionales de los países desarrollados, y de concebir cada ciclo del sistema educativo como una unidad preparatoria del ciclo siguiente, colocando mayor énfasis en la educación y entrenamiento vocacional y técnico, y dándole a la educación

---

151/ Al respecto, véase, G.Psacharopoulos, Returns to Education, Jossey-Bass, San Francisco, 1973.

152/ Algunos estudios niegan la eficacia de la educación como instrumento para incrementar la productividad y el ingreso y plantean que ella sólo sirve como credencial o pantalla para obtener buenos trabajos (screening hypothesis). Sin embargo, este juicio pesimista respecto del papel de la educación no se aplica a los países en desarrollo, dado que la investigación en la que él se basa se realizó en países desarrollados, en que las condiciones de los mercados de trabajo son muy distintas y en que hay abundancia relativa de mano de obra calificada.

/primaria y

primaria y secundaria un significado y utilidad por sí mismos.153/ y 154/ Estas reformas curriculares adquieren particular importancia en las zonas rurales, tanto por el mayor grado de disociación que existe entre el contenido de la educación tradicional y las necesidades de la economía rural, como por el elevado porcentaje de alumnos para los cuales el ciclo primario, normalmente incompleto, representa la única educación formal a la que tienen acceso. La ruralización de los sistemas educacionales puede: introducir modificaciones curriculares para lograr que la educación sea más funcional en esas zonas; modificar los métodos de enseñanza; incorporar programas de educación no formales,155/ y programas intensivos de alfabetización; integrar los programas de educación con otras actividades de desarrollo, etc.

Pese a que los sistemas educacionales se han expandido considerablemente en las últimas décadas, un elevado porcentaje de las nuevas cohortes de niños, en particular de los sectores rurales, aún no logran completar el ciclo de educación primaria. En este sentido, la acción del Estado debe modificar la tendencia observada en los últimos decenios a concentrar gran parte del incremento del gasto educacional en los sectores urbanos, con especial énfasis en la educación superior. El Estado debiera orientar su acción, en forma preferencial hacia la educación primaria, especialmente en las

---

153/ Este punto es de gran importancia ya que en los países de América Latina con un ingreso per cápita inferior a 400 dólares, sólo uno de cada ocho estudiantes que ingresa al ciclo de educación primaria logrará llegar al ciclo de educación secundaria. En los países con un ingreso superior esta proporción sólo llega a uno de cada cuatro estudiantes. (Véase S. Piñera, "The economics of education in developing countries", Tesis de doctorado, Departamento de Economía, Universidad de Harvard, parcialmente publicada en Cuadernos de Economía, diciembre de 1978.)

154/ Para una discusión más extensa sobre las orientaciones que las reformas curriculares deben considerar, véase Banco Mundial, "Education: Sector working paper", 1974.

155/ Al respecto, véase, P.Coombs y A. Manzoor, Attacking Rural Poverty: How non Formal Education Can Help, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1974.

/zonas rurales

zonas rurales, con miras no sólo a expandirla cuantitativamente, sino también a nivelar su calidad en ambas zonas.156/

Una importante fuente de financiamiento para mejorar en cantidad y calidad la educación primaria puede obtenerse, eliminando con la gradualidad que sea necesaria la totalidad o parte del subsidio que actualmente el Estado otorga a la educación universitaria.157/ En este sentido, por razones tanto de equidad como de eficiencia, convendría reemplazar el sistema de educación gratuita o subsidiada por otro sistema financiado por los alumnos y complementado con un mecanismo de becas o préstamos que permita el acceso de alumnos de escasos recursos a la educación superior. Finalmente, es importante reconocer que la escasa matrícula escolar de los niños pobres obedece tanto a causas que afectan la demanda de educación por parte de estos grupos, como a la falta o insuficiencia de escuelas. Entre las primeras, cabe destacar los bajos niveles de educación de los padres y los costos directos y de oportunidad del proceso educacional. En consecuencia, el Estado debe preocuparse especialmente de incrementar los incentivos para que los niños pobres ingresen y permanezcan en el sistema educacional. Desayunos y almuerzos gratuitos en escuelas seleccionadas, provisión gratuita de textos escolares, alimentos, atención médica, transporte, vestuario y demás, son algunos de los instrumentos que en forma selectiva pueden utilizarse para este fin.158/

156/ Los profesores de educación primaria en las zonas rurales más atrasadas tienden a tener un nivel de capacitación incompatible con la función que deben cumplir. Por ejemplo, en el noreste de Brasil, el 77% de los profesores de educación primaria tenía sólo educación primaria y 31%, educación primaria incompleta. (Véase I. Tecalla, "Brazil education sector memorandum", Banco Mundial.)

157/ En América Latina, el gasto público en educación superior alcanza en promedio a más de la mitad del gasto público en educación primaria.

158/ Los programas de alimentos han tenido un efecto positivo notable en la asistencia que se presta a escuelas rurales en el Estado de Goias, Brasil. (Véase, Federal University of Goias-INEP-SEC-CNAE Project, 1976.)

iv) La vivienda. Muchos factores deben considerarse al diseñar una política de vivienda orientada hacia los grupos pobres. Entre éstos cabe mencionar las características y ritmo de crecimiento de la localidad, la disponibilidad y costo de los servicios de transporte, la ubicación de las fuentes de trabajo de los grupos pobres, los costos de la tierra y de provisión de urbanización y servicios básicos, los niveles de ingreso y las fuentes de financiamiento de los grupos pobres y, finalmente, los estándares de tamaño y calidad de las viviendas sociales.

Respecto a los últimos puntos, existe una tendencia generalizada en los países de la región a fijar para las viviendas sociales estándares de calidad incompatibles con los niveles de ingreso de los grupos pobres que se intenta favorecer y con el monto del subsidio total que el Estado destina al sector habitacional. De esta manera, el valor de las viviendas sociales de menor costo excede largamente la capacidad de pago de esos grupos. En consecuencia, el subsidio estatal contenido en la asignación de viviendas que favorece a los grupos pobres alcanza altos valores unitarios, de forma que éste sólo favorece a una muy pequeña fracción de las familias con problemas habitacionales. Un estudio reciente indica que en Bogotá y Ciudad de México, la casa de menor costo disponible no está al alcance del 47 y 55% de los habitantes de esas ciudades, respectivamente.159/ Estos porcentajes bajan a menos de la cuarta parte y de la décima parte, respectivamente, cuando a través de reducciones en los estándares se disminuye el costo de las viviendas económicas.160/ En síntesis, existe un claro conflicto entre el nivel de calidad de las viviendas sociales y el porcentaje de los grupos pobres que pueden tener acceso a ellas, lo cual plantea la disyuntiva de dar mucho a pocos o poco a muchos. Ahora bien, se pueden abaratar los costos, reduciendo las normas de tamaño y calidad de las viviendas y sitios, mediante la utilización compartida de ciertos servicios básicos, el aprovechamiento de mano de obra de los propios grupos favorecidos, la introducción generalizada de tecnologías de bajo costo, etc.

159/ Véase, O. Grimes, Housing for low income urban families, Johns Hopkins University Press, 1976.

160/ Véase, Banco Mundial, Housing: sector policy paper, 1975.

/Hay otras

Hay otras formas de ampliar la cobertura de la acción estatal en este campo de modo de beneficiar a un mayor número de familias pobres. Una consiste en proveer sitios con servicios básicos de acceso, agua, drenaje, alcantarillado y electricidad, dejando la construcción de la vivienda en manos de los grupos favorecidos; otra sería no construir viviendas nuevas, sino mejorar las poblaciones marginales existentes, en lo relacionado con la provisión de servicios básicos de agua, alcantarillado, electricidad y drenaje, y también con la vivienda misma (techamientos, impermeabilizaciones, ampliaciones, etc.).

El camino de buscar soluciones definitivas y de calidad para el problema habitacional de los grupos pobres, unido a una asignación insuficiente de fondos públicos para este propósito, conduce inevitablemente a la exclusión de la gran mayoría de estos grupos de los beneficios de la acción estatal.

Dadas sus características culturales, sociales y económicas, los grupos pobres normalmente no tienen acceso a los mercados formales de ahorro y crédito. En consecuencia, recae sobre el Estado la responsabilidad de crear las instituciones e instrumentos necesarios para canalizar el ahorro de estos grupos y otorgarles créditos, los que complementados con el ahorro previo y el subsidio estatal les permitan financiar la adquisición de sus viviendas.

C. CONSIDERACIONES FINALES

Del análisis de las secciones anteriores se desprende que, en un régimen de economía mixta, que es el 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 erradicar la pobreza.

Dada la dimensión que ha alcanzado la pobreza en la mayoría de estos países, su erradicación no puede concebirse como un objetivo aislado, sino como parte del problema más general de distribución del ingreso y como un objetivo prioritario. 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 su concentración, a perfeccionar el funcionamiento del sistema económico,

/mejorando la

mejorando la eficiencia en la asignación de los recursos, incrementando 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 consideraciones políticas y de las características propias de cada país.

En una estrategia de desarrollo que persiga objetivos múltiples, entre los cuales el crecimiento económico y la erradicación de la pobreza pueden tener prioridad, existe la posibilidad que se produzcan conflictos entre ellos. La intensidad que alcance este eventual conflicto depende más de los instrumentos que se elijan para lograr estos objetivos que de la naturaleza de los mismos.

El hecho que los gobiernos tengan la posibilidad de aliviar en gran medida la situación de pobreza no significa necesariamente que ellos quieran y puedan hacerlo. En la actualidad, los grupos sociales que reciben el grueso de los beneficios del crecimiento, corresponden a los sectores que están mejor organizados, que tienen más capacidad de presión y mayor poder político. Una estrategia de desarrollo que favorezca preferentemente a los grupos más pobres reduciría la participación de los grupos actualmente favorecidos en los beneficios del crecimiento futuro, de suerte que la implantación de este tipo de estrategia sería necesariamente conflictiva.

Una forma de contribuir a que se tenga mayor conciencia del problema de la pobreza y a fortalecer la voluntad para enfrentarlo, consiste en promover un debate abierto sobre la magnitud y características de la pobreza, en demostrar la factibilidad de su solución desde el punto de vista de los recursos y en identificar las áreas de intervención, y las políticas e instrumentos que cumplan con eficiencia esta tarea sin perjudicar necesariamente el objetivo de crecimiento.

Requisito fundamental para que una estrategia de erradicación de la pobreza tenga éxito es lograr la organización y participación efectivas de los grupos pobres. Esto obedece a dos razones: el ejercicio de tales derechos confiere a los grupos pobres el poder político del cual hoy día carecen y, en segundo têrmino, hace factible la aplicación de muchas de las políticas

/e instrumentos

e instrumentos analizados anteriormente y permite que los beneficios de éstos lleguen efectivamente a esos grupos.

La erradicación de la pobreza es un proceso dinámico. Por lo tanto, toda acción que mejore de hecho la situación de los grupos pobres, por insuficiente que ella sea, puede contribuir a crear las condiciones favorables para acciones sucesivas que conduzcan a una solución integral del problema de la pobreza.