

INT-2334

NOTAS SOBRE LA ESTRATEGIA DE LA DISTRIBUCION Y LA REDISTRIBUCION
DEL INGRESO EN AMERICA LATINA

por

Aníbal Pinto y Armando Di Filippo

Ncta: Trabajo presentado al Seminario Internacional sobre
Distribución del Ingreso y Desarrollo, organizado por
CEPLAN (Centro de Estudios de Planificación Nacional,
Universidad Católica) en Santiago de Chile durante el
mes de marzo de 1973.

NOTAS SOBRE LA ESTRATEGIA DE LA DISTRIBUCION Y LA REDISTRIBUCION DEL INGRESO EN AMERICA LATINA.

1. Planteamiento general.
2. El diagnóstico, los objetivos e instrumentos de la política redistributiva en los países capitalistas desarrollados.
3. Principales rasgos estructurales que distinguen la particular situación latinoamericana.
4. Objetivos generales básicos que deberían orientar la estrategia de acción.
5. Las diferentes instancias de la instrumentación práctica.
6. Colocación de la política de salarios.
7. Relaciones y prioridades.

NOTAS SOBRE LA ESTRATEGIA DE LA DISTRIBUCION Y LA
REDISTRIBUCION DEL INGRESO EN AMERICA LATINA.

Por Aníbal Pinto y
Armando Di Filippo ^{1/}

1. Planteamiento general:

En estas notas se trata de examinar las condiciones objetivas y los presupuestos básicos que deberían informar las políticas distributivas y redistributivas en las economías latinoamericanas contemporáneas, oponiéndolas a la situación que se plantea en los países capitalistas industrializados.

Se consideran como distributivas aquellas políticas que tienen por fin, o resultan en la modificación de las condiciones determinantes de la repartición "original" del ingreso. Las denominadas redistributivas sólo implican cambios "ex-post" de esa distribución. Como es lógico no se trata de compartimentos estancos y, en el hecho, se identifican políticas de carácter mixto.

^{1/} Este trabajo constituye un anticipo parcial y preliminar de una investigación que se lleva a cabo en la CEPAL y en la cual participan los autores. De todos modos, las ideas que se exponen son de su exclusiva responsabilidad.

Desde esa contrastación se pretende derivar la estrategia y las tácticas de una política distributiva y redistributiva de clara inclinación progresiva y adecuada a la realidad latinoamericana.

Para abrir el tema conviene enfatizar la interdependencia entre los tres elementos constitutivos básicos de la formulación de políticas: el diagnóstico, los objetivos y los instrumentos.

En lo que atañe al diagnóstico, es obvia su importancia ya que se trata de modificar situaciones específicas, que son las que inspiran la naturaleza del cambio a ser introducido. Deben, pues, identificarse esas situaciones y el proyecto alternativo, esto es, los objetivos, que contendrán, inevitablemente, una fuerte carga valorativa. Con la "distribución progresiva del ingreso" ocurre algo parecido que con la historia de las jirafas: es difícil describirlas con rigor, pero todos las reconocen.

Por último, corresponde a los instrumentos el dar vida y cuerpo a los propósitos. Sobra decir que los tres aspectos - y en especial los relacionados a los objetivos y los instrumentos, son interdependientes en alto grado.

2. El diagnóstico, los objetivos e instrumentos de la política redistributiva en los países capitalistas desarrollados.

La filosofía redistributivista de los países "supradesarrollados" se enraíza en un diagnóstico-realidad bien perfilado en el último tiempo: altos niveles absolutos de ingreso, "casos especiales" (ancianos, minorías discriminadas, etc.) de rezago; economías homogeneizadas de gran flexibilidad para responder a cambios en los esquemas de demanda; alto grado de organización de prácticamente todos los grupos sociales para la defensa de sus intereses básicos, lo que responde a la similitud de sus respectivas colocaciones objetivas en el sistema productivo. Una derivación importante de esa realidad ha sido el carácter gremial o "economicista" de las presiones redistributivas de los grupos asalariados, que han estado lejos de cuestionar frontalmente el orden vigente de esos países.

De allí de esas condiciones, emergen los objetivos redistributivistas, en los cuales, téngase presente, han influido sustancialmente circunstancias históricas, como la depresión de los años 30 y el temor de postguerra a que se repitiera dicho cuadro.

En breve, más que propósitos relativos a la estructu-

ra repartitiva, ^{1/} lo que dominan son:

a) la atención conferida al problema del empleo y el ritmo general de actividad económica;

b) la preocupación socio-política respecto a los "estados de necesidad" más apremiantes.

Nótese bien que el primer punto prácticamente cubre los reclamos básicos de la gran mayoría. Por lo mismo, los objetivos contemplados en b) sólo involucran una modificación *ex-novo* de la distribución original y consagran el carácter meramente correctivo de las acciones implementadas. En breve, ellos no pretenden afectar los fundamentos estructurales de la distribución original y corresponden a una "imagen monetaria" de la redistribución que vía restar capacidad adquisi-

^{1/} "En general, por lo tanto, parece legítimo concluir que para la mayoría de la población, el patrón de la distribución primaria del ingreso es sólo ligeramente modificado por la acción gubernamental. Los cambios estructurales - tales como la participación decreciente de la agricultura en la distribución de la mano de obra, y la disminución de los empleados por cuenta propia han tenido probablemente una influencia más importante en la dispersión de los ingresos finales de los hogares que las políticas gubernamentales. Una razón de esto puede ser que la reducción de la desigualdad (excepto en los extremos) no ha sido recientemente un objetivo político de significación. Otra razón puede ser que los efectos combinados de las varias formas de acción gubernamental sobre la distribución del ingreso, raramente han sido consideradas como partes integradas de una política única". Incomes in postwar Europe: A study of Policies, Growth and Distribution. (Economic Survey of Europe in 1965; part 2, UN.) pg. 41.

tiva a los grupos más pudientes, busca repartirla luego entre los menos favorecidos, alterando en el proceso la composición de la demanda y, por derivación implícita, la estructura de la oferta.

Los instrumentos fiscales constituyeron el núcleo de apoyo de las políticas redistributivas que podemos llamar convencionales. ^{1/}

La tributación progresiva y el gasto público incluido el destinado a financiar la seguridad social, fueron las armas principales y resultaron eficaces para alcanzar los limitados objetivos que se han tenido en vista.

3. Principales rasgos estructurales que distinguen la particular situación latinoamericana

La situación latinoamericana exhibe algunas características estructurales que contrastan decisivamente con las

^{1/} Refiriéndose al caso norteamericano, observa Galbraith: "Esta decadencia del interés por el tema de la desigualdad queda puesta de relieve por el hecho de que, durante muchos años, no se ha realizado ningún esfuerzo importante para alterar la actual distribución de la renta. Aunque se advierte con frecuencia un silencio discreto sobre este punto en las expresiones del liberalismo norteamericano ya que de este modo no se provoca la ira de los conservadores, el principal instrumento público para redistribuir la renta es el impuesto progresivo sobre la misma. Desde la segunda guerra mundial no se ha producido ningún esfuerzo considerable para modificar este impuesto en busca de una mayor igualdad". La Sociedad Opulenta (Ariel, 1969)pg.11

correspondientes a las naciones centrales.

La primera de ellas es, sin duda, la llamada heterogeneidad de su aparato productivo y, consecuentemente, de su sistema social. No corresponde indagar aquí los antecedentes históricos que, ya desde la fase colonial, fueron estableciendo esa condición. ^{1/} Sólo basta recordar que la fase de "crecimiento hacia afuera" extremó las disparidades iniciales por la vía de una difusión irregular y discontinua del progreso técnico. De ahí derivó una coexistencia e interacción de múltiples formas productivas, vinculadas a relaciones sociales de trabajo y apropiación igualmente variadas. Como se ha sustentado en diversos trabajos, las modalidades de desarrollo reciente han mantenido y, en algunos casos, acentuado los desniveles de productividad que son la expresión más fácilmente cuantificable de la heterogeneidad estructural. ^{2/}

-
- ^{1/} Véase de Armando Di Filippo "Raíces históricas de las estructuras distributivas en América Latina". Capítulo segundo (versión preliminar) del estudio dirigido por Aníbal Pinto "Distribución del ingreso y políticas distributivas y redistributivas en América Latina".
- ^{2/} Entre otros trabajos cabe consultar de Aníbal Pinto: Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano (Trimestre Económico N° 125) y El Modelo de Desarrollo Reciente (Trimestre Económico N° 150).

La hipótesis básica que aquí se plantea es que esa heterogeneidad constituye el principal factor "original" de la estructura distributiva en América Latina, lo cual implica, como es obvio, que la superación de esa circunstancia básica es el primer requisito para cualquier modificación significativa de ese esquema repartitivo.

Las "dimensiones" de la heterogeneidad

Para fundamentar ese aserto es útil tener a la vista las "dimensiones" de la heterogeneidad estructural que son más pertinentes para nuestro análisis. ^{1/}

La primera dimensión concierne a las estructuras productivas en donde se observa la vigencia de una multiplicidad de procesos técnicos, en una progresión que va desde las formas "primitivas" (incluso precolombinas) de las economías de subsistencia, hasta logros similares a los países desarrollados. Los intensos desniveles de productividad asociados a estas diferentes "especies" constituyen un condicionante intrínsecamente estructural de las de-

^{1/} La intensidad con que se han manifestado las modalidades que a continuación se destacan, naturalmente, varía para diferentes países. Así, por ejemplo, los rasgos de la heterogeneidad estructural en Argentina son mucho menos acentados que los prevalecientes en Brasil. Sin embargo, la raíz histórica común de todas estas sociedades, especialmente en lo que atañe a la naturaleza de su relacionamiento económico internacional, autoriza, en cierta medida, este tipo de generalizaciones.

sigualdades consiguientes en el reparto de los frutos.

Para dar una breve idea de los desniveles en materia de producto (y eventualmente ingreso) por persona, que genera esa situación, basta mencionar unos pocos antecedentes. En relación con este tema cabe recoger algunas estimaciones aproximativas incluídas en un estudio de CEPAL: 1/

"Con esas reservas, puede estimarse que, para el conjunto de América Latina, la proporción de empleo en lo que pudiera denominarse "estrato moderno" representa alrededor de un octavo de la población activa y que en ese estrato se genera aproximadamente la mitad del producto. En cambio, es probable que alrededor de un tercio de la población ocupada corresponda al "estrato primitivo", en el que se generaría bastante menos de 10% del producto total. De aquí se derivan diferencias intensas en las respectivas productividades de la mano de obra, que probablemente alcanzan una relación de 1 a más de 20 de un estrato a otro." 2/

1/ El Estudio Económico de América Latina, 1968, profundizó en el análisis de las principales facetas de dicho tema. Al respecto, el análisis de la información disponible, le permite concluir que "esta diferenciación entre estratos marcadamente distintos desde el punto de vista de la productividad, es observable no sólo en el conjunto de la economía, sino también en cada uno de los principales sectores de actividad económica. Dicho de otro modo, no se trata sólo de que haya algunos sectores cuya productividad media sea notoriamente inferior a la de otros; el problema es que, además, cada uno se disgrega en estratos con productividad muy diversa. (CEPAL-ONU) E/CN.12/S25/Rev.1, julio, 1969.

2/ Ver al final del trabajo antecedentes adicionales en cuadros 1 y 2.

Las modalidades organizativas técnicamente más avanzadas incrementan la productividad física del trabajo y, por ende, mejoran sustancialmente la posición relativa de todos los grupos vinculados a ellas, sean trabajadores, sean propietarios o empresarios.

Por otro lado, la alta productividad del trabajo en las actividades del llamado "sector moderno" suele ir acompañada por la gran escala operativa, que se expresa de dos maneras diferentes. En primer lugar se constata la concentración de un número relativamente alto (en términos absolutos) de fuerza de trabajo, que en la esfera industrial puede alcanzar a varios millares por cada unidad productora. La interacción cotidiana en el transcurso de su acción productiva es un condicionante objetivo de las posibilidades organizativas de dichos grupos para fines comunes. Este condicionante constituye una derivación inmediata de la concentración del progreso técnico.

En segundo lugar, la gran escala operativa contrasta en algunos casos, con la pequeñez relativa de los mercados latinoamericanos, generando una capacidad productiva susceptible de captar una cuota determinante de los mercados respectivos. De aquí se derivan posiciones oligopólicas y oligopsónicas.

Contrastando con este cuadro, a medida que desciende la escala (y normalmente también la productividad) de las empresas, la "cuota de mercado" que pueden captar y el nivel de los precios a que pueden vender quedan fuertemente enmarcados por la capacidad expansiva de las empresas modernas. Consecuentemente, los bajos niveles absolutos de salarios de los estratos rezagados constituyen una condición para su supervivencia económica. El extremo límite de esta situación se encuentra en las formas artesanales del "sector primitivo".

Como puede apreciarse, los desniveles de productividad asociados a la gran escala de operaciones y la privilegiada posición frente al mercado no sólo permiten generar sino retener los frutos del mayor progreso técnico. A estos factores se agregan otros que consideraremos más adelante.

Es útil y pertinente vincular los fenómenos anteriores con el del empleo, - que tanta atención ha merecido últimamente.

Por una parte, desde un ángulo cualitativo, es meridiano que la situación de los plenamente ocupados dependerá, en lo principal, del molde tecnológico y la colocación en el mercado de las actividades a las que están adscritos. Esto

al lado y seguramente por encima de la disputa trabajadores-capitalistas.

Por la otra, es igualmente claro que toda apreciación distributiva debe partir del hecho obvio y no siempre priorizado de que desocupados y sub-empleados son las "últimas víctimas" del problema. En breve: aparte del punto anterior sobre la "ubicación estructural", está el otro, más elemental y crudo, de estar radicado en cualquier parte y en forma regular como miembro de la población efectivamente activa.

Aunque más adelante no se siga tratando específicamente el ángulo empleo del asunto, sobra reiterar que nos parece una cuestión primordial, aunque creemos que se verá con más nitidez en el contexto general de estos planteamientos.

La segunda dimensión se refiere a la naturaleza de las relaciones sociales características de los diversos estratos productivos.

En esta dimensión se perfilan tres aspectos básicos, en donde se refleja igualmente la precitada heterogeneidad estructural. Estos aspectos tienen que ver con las relaciones de trabajo, con las relaciones de propiedad y con el po-

der de negociación de los distintos segmentos sociales. Las modalidades discernibles en estas tres esferas, - cuya interdependencia recíproca es evidente, se proyectan claramente en el esquema repartitivo correspondiente.

i) En torno a las relaciones sociales de trabajo se verifica una gama de variados mecanismos que van desde las formas señoriales de incorporación y retención de la fuerza laboral en el complejo latifundio-minifundio típico hasta los masivos e impersonales contratos de trabajo perfeccionados en el sector "moderno" de dichas economías. En el primer caso predomina la adscripción a pautas autoritarias que predeterminan el reparto final en el otro se vislumbra el predominio de relaciones de corte capitalista "burocrático" que se extienden tanto al sector público como al privado.

En el extremo más desfavorecido de la gradación, sobre todo en los principales centros urbanos, sobresale la proliferación creciente de otros grupos de trabajadores que no están sujetos a vínculos estables de relacionamiento laboral y que, consecuentemente, actúan "por cuenta propia" en actividades de intermediación al menudeo o mediante la provisión de servicios personales de baja calificación y productividad, ejecutados a veces de manera esporádica.

ii) En lo que atañe a la esfera de la propiedad, su influencia sobre el esquema repartitivo del producto social se proyecta en varios planos. En primer lugar, como es obvio, el ejercicio de la propiedad configura un título para apropiarse parte del ingreso generado por la gestión económica. Aquí interesan, sobre todo, dos cosas. Una es el grado de concentración de esos títulos. Mientras menos sean los titulares, mayor será el efecto desigualizador. Otra es el margen o porcentaje del ingreso global que representa lo absorbido por esos titulares. Cuanto más alta sea esa cuota, mayor será dicho efecto.

En segundo término, interesa tener en cuenta los efectos indirectos de la concentración de la propiedad. Ella confiere un conjunto de ventajas tanto en la propia esfera económica (mayor solvencia para la obtención de créditos y garantías diversas, valorizaciones derivadas de los procesos inflacionarios, etc...) como en la órbita socio-política (prestigio social y eventual poder político).

En América Latina, la estratificación de propietarios de activos productivos presenta "saltos" relativamente intensos, que corresponden a las discontinuidades en el nivel tecnológico y en la escala de las unidades productivas. Es plausible suponer que en los estratos "modernos" se concen-

tra un porcentaje bastante mayor del valor total de los activos disponibles, en manos de un porcentaje relativamente reducido de titulares, contrariamente a lo supuesto corrientemente. Asimismo, la "pirámide distributiva" de los activos productivos debe sufrir un brusco ensanchamiento en su base ocupada por el sector artesanal y de la pequeña empresa, donde el stock de capital por titular es bajo y es amplia la base numérica de los integrantes. El complejo latifundio-minifundio ilustra una situación parecida en áreas rurales.

iii) Finalmente, en materia de capacidad organizativa y poder de negociación se perfilan contrastes paralelos, asociados en parte a los dos aspectos precedentes, pero que también dependen de otros factores conexos.

En lo que atañe a los perceptores de sueldos y salarios del sector moderno, su mayor "cuota de poder" para negociar mejores condiciones de vida se fundamenta en varios supuestos. En primer lugar resalta una mayor capacidad de organización en la defensa de sus intereses básicos, que está fundamentada en la ya comentada concentración de obreros y empleados y en el mayor conocimiento e información sobre su posición objetiva a que tienen acceso en virtud de la solvencia económica de sus organizaciones y del "escenario

metropolitano" donde transcurren sus vidas. De aquí se deriva una mayor capacidad de presión en procura de múltiples conquistas en materia de seguridad social, firmemente fundada en la mayor "resistencia" económica de dichas organizaciones en caso de requerirse movimientos de fuerza. En tercer lugar sobresale el afianzamiento de una burocracia sindical, altamente "profesionalizada", en permanente contacto con las instituciones del poder público, cuyos organismos fiscalizadores normalmente se concentran en las mismas urbes.

En el otro polo de nuestra progresión se constatan las características opuestas. La fuerza laboral presenta escasa capacidad de organización debido a la fragmentación en una multiplicidad de pequeñas unidades, a la exigua solvencia económica de sus organizaciones y a los escasos contactos (sobre todo en áreas rurales) con la información y el asesoramiento adecuado. De aquí se deriva una escasa capacidad de presión y consecuentemente un exiguo poder negociador.

En lo que atañe al mundo propietario y empresarial la "cuota de poder" para la consecución de sus fines económicos ha variado en atención a las modalidades de desarrollo, incluido al relacionamiento externo, que han caracterizado las

diversas etapas del proceso latinoamericano.

Al mismo tiempo, esos cambios han tenido proyecciones muy definidas sobre las orientaciones de la política económica y las ventajas diferenciadas que ellas han experimentado para distintos grupos en cada período representativo.

En cierta fase, la demanda externa por productos primarios robusteció la posición objetiva de los sectores y grupos comprometidos con ese tráfico y canalizó los estímulos gubernamentales hacia ciertas actividades extractivas y agropecuarias, favoreciendo por esta vía a sus respectivos titulares.

Desde los años treinta, más o menos, son otros sectores los que toman la vanguardia y correspondió entonces a ellos aprovechar esa posición y ser los beneficiarios principales de las atenciones estatales. A estos movimientos se agregan los impulsos provenientes de las inversiones extranjeras y del crédito internacional.

Como puede verse, la colocación del grupo empresarial-propietario en la escala distributiva ha estado íntimamente ligada con las direcciones del proceso de desarrollo y con la orientación consiguiente de la política económica. Mirado desde otro ángulo, todo ello deja en claro la capacidad

de presión - en incremento o en declinio - de los grupos ligados a las actividades que han sido dominantes en cada momento.

La tercera dimensión es la que tiene que ver con la llamada estructura de poder y que se plantea básicamente al nivel político.

El ordenamiento institucional que consagra y garantiza las modalidades y el funcionamiento del sistema de poder, 1/ ha favorecido al segmento de los propietarios, profesionales y burócratas (ligados por formación e intereses al sector propietario) y a los grupos organizados del mundo del trabajo. Por oposición, quienes quedan generalmente fuera del juego político y pesan menos en el aparato y las orientaciones del estado son precisamente los segmentos de menor productividad y organización, entre los que cabe incluir buena parte de los campesinos y de la "periferia" ur-

1/ Para mayor claridad conceptual podemos circunscribir en este contexto el concepto de poder a "la probabilidad que tiene un hombre o una agrupación de hombres, de imponer su propia voluntad en una acción comunitaria, inclusive contra la oposición de los demás miembros". Max Weber, Economía y Sociedad (F.C.E., 1969) Tomo II, pp: 682.

bona.

No es necesario en este punto repetir las consideraciones que ya se han hecho al examinar la heterogeneidad estructural del sistema productivo y los varios aspectos del relacionamiento social. Basta señalar que, con las particularidades nacionales del caso, se distinguen diversas situaciones de mayor concentración o desconcentración de poder, las cuales tienen una meridiana influencia sobre los perfiles distributivos. Sobre todo por su gravitación en el diseño y sentido de las políticas económicas y generales.

Debe entenderse claramente que este es un bosquejo grueso de situaciones reales porque no existe una simetría perfecta entre las tres "dimensiones" que se han destacado. Por otro lado, y como ya se observó, las particularidades históricas nacionales dan lugar a estructuraciones específicas o a coyunturas determinadas, que producen disociaciones más o menos marcadas. A vía de ejemplo puede imaginarse el desencadenamiento de un proceso de reforma agraria "rápido, drástico y masivo" que otorgue una capacidad de organización y poder negociador a los trabajadores del campo que exceda ampliamente su colocación objetiva en la estructura de la producción. Igual cosa puede ocurrir allí donde la activi-

dad política lleva a la incorporación de la periferia urbana en el proceso global.

A despecho de la reserva anterior, conviene insistir en la interdependencia de las situaciones que se perfilan en cada uno de esos niveles. Usando la expresión de Myrdal, podría decirse que los nexos que se discernen conforman un proceso de "causación circular acumulativa". En otras palabras, aquellos mejor situados en la estructura productiva son también y habitualmente los que evidencian relaciones sociales y peso político más proclives a la defensa de sus intereses, reforzándose así las ventajas que acarrea su colocación objetiva en el proceso productivo.

4. Objetivos generales básicos que deberían orientar la estrategia de acción.

En correspondencia con los rasgos precedentemente descritos cabe esbozar las líneas básicas que componen una estrategia global de respuesta a la situación referida en las tres dimensiones de nuestro diagnóstico. A saber, la estructura productiva, las relaciones y "posiciones" socio-económicas fundamentales y la estructura de poder.

La primera línea de acción propende a una disminución de la extrema disparidad tecnológica que fundamenta objeti-

vamente las otras formas de la heterogeneidad estructural. La difusión relativamente homogénea del progreso técnico a todas las regiones y sectores requiere, ante todo, una radical elevación de la productividad en los estratos atrasados de cada sector productivo. Entiéndase que esto no significa que todas las actividades deben llegar a un mismo nivel de productividad pero si que deben estrecharse sustancialmente las diferencias existentes y que todas las actividades deben participar en un proceso continuo de mejoramiento de la productividad.

Por otro lado, es evidente que en muchos casos (por ejemplo actividades urbanas de servicios personales, intermediación al menudeo, minifundistas, etc., de bajísima productividad) se vislumbra a cierto plazo (que puede ser largo) su eliminación como consecuencia del obligado proceso de concentración en actividades productivas de mayor envergadura.

Otro caso u opción digno de recordarse es el de la agricultura, donde puede imaginarse una importante "reabsorción" de fuerza de trabajo por actividades "agroindustriales" de carácter conexo previamente inexistentes, que se sumará al necesario desplazamiento de una parte de la fuerza redundante a otras actividades de mayor productividad.

Una segunda línea de acción, directamente derivada de la anterior, apunta a una transformación de las relaciones sociales que afectan de manera directa la forma y la magnitud de la participación primaria en el producto social. En esencia se trata de erradicar las formas semi-coactivas de relacionamiento laboral, al igual que las distintas modalidades de explotación, en la comercialización, en el crédito y en las restantes transacciones, que agravan el status de los grupos "rezagados". La desconcentración en los poderes de negociación supone, entre otras múltiples facetas, extender a todos los miembros de la comunidad el acceso a organizaciones susceptibles de "presionar competitivamente" en la defensa de sus intereses económicos básicos frente a los restantes intereses privados y los poderes públicos. La solidez de este proceso se asocia a la efectiva extensión de la participación y a la autonomía decisoria de esos organismos. En este terreno se abre un campo fecundo de experimentación y análisis en torno a la organización de nuevas modalidades de co-participación, no solo en los frutos sino también en la gestión de las diferentes actividades implicadas. Resulta claro, además, que algunas de estas transformaciones constituirán en buena medida una proyección de las que deban ope-

rarse en la esfera de la difusión del progreso técnico,

La tercera línea de acción constituye solamente una prolongación a otro nivel de los cambios anteriores. En esencia tiende a una desconcentración en la estructura del poder y a la democratización en las formas sociales y políticas de la participación.

Sin repetir aquí reflexiones anteriores sobre las formas primarias de organización y participación, conviene recordar lo dicho sobre la simetría de los niveles antes diferenciados. En algunos países, la "desconcentración" en el status político, - supongamos Chile, puede haberse adelantado a lo sucedido en los otros planos. En otros países, en cambio, digamos Argentina, la representación política tal vez ha continuado siendo más restringida que la alcanzada en los otros niveles. Estos contrastes indican los distinguos en materia de prioridades de la acción social y, por derivación, distributiva.

5. Las diferentes instancias de la instrumentación práctica.

El primer "frente" de acción se sitúa a nivel de los instrumentos generales básicos que influyen sobre la distribución original o primaria. Son los que deben calificarse

como instrumentos propiamente distributivos.

En relación con la concentrada distribución del progreso técnico, no cabe duda de que la herramienta clave es la política de inversiones, entendida en sentido amplio como una intensa reasignación de toda clase de recursos humanos y materiales. Esto incluye entre otras cosas la infraestructura energética y de comunicaciones, los equipos requeridos, las formas de organización productiva, el aporte de profesionales y técnicos especializados, y la calificación de la fuerza laboral.

Esta política de inversiones implica, por un lado, la remoción de ciertos obstáculos estructurales básicos y, por otro, la disponibilidad de fuentes proveedoras de los múltiples recursos implicados. En realidad la viabilidad y extensión de dichas políticas dependerá en gran medida de estos dos factores.

En materia de remoción de obstáculos, es probable que la estructura y el ejercicio de la propiedad exijan transformaciones conducentes a establecer nuevas formas de dominio, sea ampliado la esfera de la propiedad pública, sea creando otras modalidades de tipo colectivo o cooperativo. Sin embargo, dadas las condiciones generales ya descritas, debe comprenderse que estos cambios - en lo que a política distributiva se refiere - no son fines en si mismos sino que medios para crear una base institucional que favorezca o permita un esquema más igualitario de reparto. Más aún, la "mejor" distribución o la estatización de la propiedad agraria, por dar un ejemplo, es una acción que solo adquiere inteligibilidad si va acompañada por la inserción del campesino favorecido en canales de acceso al crédito, al asesoramiento técnico, a la comercialización y a otros mecanismos de participación sociocultural y política capaces de modificar las relaciones sociales preexistentes.

En lo que atañe a las fuentes proveedoras de recursos, resulta clara la necesidad de valerse de los excedentes producidos por el sector "moderno" y del que podría llamarse "sobreingreso" de todos los grupos favorecidos, sean del sector moderno o de las otras actividades. Por otro lado,

debe tenerse muy en cuenta que esa orientación de ningún modo persigue la eliminación o restricción de los niveles más altos de productividad. No hay pues, ningún propósito de pausa o "congelación" tecnológica, como a veces se ha malentendido. De lo que se trata, si, es de "reconvertir" la capacidad productiva de dicho sector en función de otras alternativas de uso, dictadas por la nueva escala de prioridades sociales.

Como se argumenta en un trabajo sobre la materia"... se postula la "reconversión" de ese sector, de modo que su potencial, en lugar de servir primordialmente la demanda de la minoría y los reclamos de una "caricatura" de sociedad opulenta, se dedique a transmitir su progreso al resto de la economía; a "levantar" las poblaciones, áreas o sectores rezagados, y a atender de preferencia las necesidades apremiantes de la gran masa de bajos ingresos".

"Sobran las ilustraciones simples pero elocuentes del asunto: el acero puede servir para construir rascacielos de oficinas o para fabricar herramientas o maquinaria agrícola; la industria automotora puede entregar autos costosos o camiones; el cemento puede emplearse en grandes mansiones o en obras de regadío o caminos, etc. No se trata, insistamos,

de "esto o lo otro", sino que de una modificación sustancial de las proporciones asignadas a los distintos fines". ^{1/}

Si introducimos aquí, - por la puerta trasera, la cuestión del empleo antes privilegiada, nos daremos cuenta de que ese instrumento básico que es la política de inversiones, en su magnitud y en su orientación, apunta a los aspectos centrales del problema. De un lado, al esfuerzo para homogeneizar las posiciones objetivas en el sistema de producción; del otro, a las relaciones entre la intensidad de esos pasos y a sus repercusiones directas e indirectas sobre la demanda "general" de fuerza de trabajo.

Huelga señalar que una reorientación de esta naturaleza implica y exige cambios no menos profundos al nivel de las relaciones sociales y del sistema político de poder. Por ello, lo que hemos llamado primer "frente" de acción involucra obligadamente el cumplimiento de los objetivos que se destacaron en el análisis anterior de esta materia. En otras palabras, no cabe imaginar la posibilidad de atenuar sensiblemente o eliminar la heterogeneidad precitada (base

^{1/} Aníbal Pinto. La Heterogeneidad Estructural. Aspecto fundamental del Desarrollo Latinoamericano. (documento mimeografiado que amplía la versión aparecida en el Trimestre Económico N° 145).

de sustentación de la desigualdad distributiva) si, al mismo tiempo o incluso con antelación, no se modifican las relaciones sociales de trabajo, los niveles de organización y participación, el acceso a los mecanismos del poder, etc. Como se comprende, estos objetivos son también instrumentos básicos de la estrategia distributiva, aunque, por cierto, tengan significación por si mismos.

Se nos perdonará el tratamiento tan "telegráfico" de este nivel instrumental. Se debe, en parte a los marcos restringidos de esta presentación, pero en mayor medida a que se requiere a un trabajo más detenido e interdisciplinario para abordar el asunto.

El segundo "frente" de acción está referido a un conjunto de tácticas instrumentales en donde se asocian los elementos propiamente distributivos con los redistributivos. En este sentido deben destacarse los relativos a las políticas de educación, salud y vivienda.

De las tres áreas mencionadas, no cabe duda que la educación juega un papel cualitativamente diferenciable por su capacidad para influir progresivamente y en grados variables en las tres dimensiones del diagnóstico. Tal influencia resulta particularmente nítida en el plano de las rela-

ciones sociales y de la participación política. Las políticas de salud y vivienda también pueden introducir modificaciones de indudable significación en la base material del modo de vida de los estratos postergados.

Sin embargo, es importante puntualizar aquí que no toda expansión de estos y otros servicios sociales tiene necesariamente una influencia progresiva sobre la distribución futura. Ello dependerá tanto de la forma como de la intensidad con que se empleen los instrumentos respectivos.

Como es fácil comprender, para que tales políticas tengan una gravitación sensible e inequívocamente progresiva deberían cumplirse algunas condiciones primordiales: que sea significativo el margen de recursos movilizados; que los servicios provistos favorezcan con clara preferencia a los "más pobres" y que su financiamiento sea solventado principalmente por los "más ricos".

Ninguno de esos requisitos parece haberse llenado coherentemente en la experiencia latinoamericana. Si bien se registra una considerable expansión de esos servicios (que de todos modos difícilmente se compara con la ocurrida en otros tipos de gastos promovidos por los nuevos módulos de consumo), no es menos cierto que ella ha beneficiado de pre-

ferencia a los grupos medios y altos de la escala social y, desde otro ángulo, a las poblaciones urbanas. Por otro lado, el financiamiento de esos gastos ha dependido de sistemas tributarios claramente regresivos. En consecuencia, no es de ninguna manera aventurado sostener que, más que aliviar la desigualdad distributiva, pueden haberla acentuado.

El tercer "frente" de acción, se vincula con los elementos más típicamente redistributivos, que implican en lo fundamental transferencias de ingresos y otorgamiento de determinados bienes y servicios. Las diferentes formas de la seguridad social constituyen el núcleo principal de este conjunto de mecanismos. También en este rubro cabría incluir la manipulación selectiva de tarifas en la provisión de servicios públicos.

Nuevamente resulta aplicable aquí lo ya comentado en torno a la posición social de los principales receptores y contribuyentes y es fácil vislumbrar la deficiente orientación de los mecanismos de recaudación y la regresividad de su incidencia a nivel social.

6. Colocación de la política de salarios.

Habría llamado seguramente la atención que no se haya incluido a la política de salarios entre los distintos ins-

trumentos mencionados.

La omisión ha sido deliberada y su razón principal es que no hemos llegado a una conclusión definitiva sobre la ubicación de esa herramienta en algunos de los niveles de acción.

Si tomamos como referencia la posición y significación de los movimientos de salarios en la economías desarrolladas posiblemente deduciremos que ellos, sin duda, han sido primordiales para mantener una cuota relativamente constante del ingreso asalariado vis a vis los incrementos de productividad. En cambio, parece bien probado que no han tenido mayor efecto en el sentido de modificar la estructura distributiva. Existe una documentación amplia sobre este asunto, que no es del caso recordar en este momento. ^{1/}

La situación en los países del tipo latinoamericano es muchísimo más compleja. Desde luego está la circunstancia ya suficientemente reconocida y valorizada de que solo una

^{1/} Entre otras publicaciones cabe recordar el op. cit. "Incomes in postwar Europe": A Study of Policies, Growth and Distribution. Economic Survey of Europe in 1965: Part 2. (ECE - UN)

parte, casi siempre minoritaria, de la masa popular o, si se quiere, de los pobres, se encuentra bajo un régimen salarial de corte clásico. Una gran mayoría de los que se encuentran en el estrato del 50 % de menores recursos son campesinos, minifundistas y trabajadores por cuenta propia. Como es obvio, ellos en medida decisiva están fuera del régimen de salarios establecidos y reajustables. ^{1/}

Basta esta sola consideración para comprender una limitación sustancial del instrumento en referencia y para dejar en claro, por añadidura, que deben ser otros los medios a manejar para modificar su situación deprimida.

La observación anterior de ninguna manera debe entenderse como una subestimación de la importancia de la lucha por defender y acrecentar los salarios reales. Su importancia, además, excede en mucho a la sola consideración económica. Sin embargo, parece claro que esa trascendencia no se relaciona principalmente con el gran problema distributivo, salvo en el aspecto de que las reivindicaciones salariales

^{1/} Como se comprende, hay grandes diferencias entre los países latinoamericanos. El cuadro descrito corresponde más bien a un país latinoamericano típico antes que, por ejemplo, a los del Río de la Plata.

permitirían al segmento organizado de la clase trabajadora pugnar por conservar su participación en el ingreso generado en las actividades donde trabaja o impedir que este sea erosionado por fenómenos como la inflación.

A título meramente especulativo podrían imaginarse las condiciones que serían necesarias para que una política de salarios resultara efectivamente distributiva, o sea que llegara a alterar la distribución original. La primera condición estribaría en que el proceso abarcara a toda o a la gran mayoría del sector "no propietario" y que hubiera cierta equivalencia básica en la situación real de esa mayoría. La segunda consistiría en que la presión por el aumento real de salarios se ejerciera con persistencia y por un período relativamente largo. El tercer requisito estaría ligado a la posibilidad de que la masa favorecida tuviera la suficiente capacidad de presión como para frustrar las múltiples formas de anular o reducir las garantías reales obtenidas; por ejemplo, los efectos contrarrestadores por el lado del aumento de precios.

Un cuadro de circunstancias sensiblemente diferentes y opuesto a las descritas plantearía una realidad en que la política de salarios sería meramente redistributiva, en el

sentido de conseguir ventajas temporales en favor de algunos grupos (los de mayor poder negociador) y dejar en desventaja - no al grupo propietario y sus adláteres, sino al resto de la masa popular.

En tales casos es dable suponer, que, incluso, pueden tener lugar cambios en la proporción del ingreso global retenido por los sectores asalariados y no asalariados; pero, aparte de los espejismos estadísticos que pueden ser "causa" de esos cambios, están otros hechos más importantes. Por un lado, que ellos pueden deberse a otros instrumentos manejados en conjunto con la política de remuneraciones, como ser controles enérgicos de precios, disminución forzada de utilidades, expropiación de activos privados, etc. Por el otro, que siempre estará en duda la durabilidad de esos expedientes en cuanto a materializar una nueva estructura distributiva.

7. Relaciones y prioridades.

Casi huelga señalar que hay estrechas relaciones entre las tres líneas de acción que se han descrito y que ellas, en verdad, deben reforzarse mutuamente. No debe, pues, suponerse cualquier subestimación de algunas de ellas.

De todos modos, no cabe duda de que no es idéntica la

importancia de cada una de las piezas de la estrategia. Más aún: el sentido básico de nuestro planteamiento es que debe modificarse sustancialmente la valorización de las mismas, poniendo el acento en aquellas que atienden a los factores de orden estructural y que, a nuestro juicio, son los determinantes de la distribución original del ingreso y también de la riqueza. A contrario sensu, podría sostenerse que la eficacia de los instrumentos propiamente redistributivos y de aquellos que han sido calificados como "mixtos" (servicios de educación, salud y vivienda), aparte de sus requisitos propios, dependerá de cuan bien orientados y profundos sean los cambios que se lleven a cabo en la primera línea de acción.

Fácil es comprender que una decisión clara en este respecto tiene una profunda repercusión sobre las opciones en materia de asignación de recursos para fines como los tenidos en vista.

No hay duda de que la corriente dominante, - si se quiere, la vocación "populista" de las políticas distributivas, inclina la balanza en la dirección de aquellos expedientes de efecto más inmediato y visible. Corregir esta tendencia, - cuyas motivaciones estrictamente políticas son obvias - no es tarea fácil y requiere un paciente y sostenido esfuer-

zo de educación general y de "concientización" sobre la materia.

Contribuir a ese propósito es el objetivo principal de estas líneas introductorias. Parafraseando una expresión muy conocida, diríamos que se trata de colocar las políticas distributivas "sobre sus pies" y no "sobre su cabeza", que en este caso serían las manifestaciones finales y más patentes de un proceso y no las raíces de una realidad honda y compleja.

Aparte de muchas objeciones previsibles, no se nos escapa que aflorará una bien conocida: que este exámen y reexámen de diagnósticos, objetivos e instrumentos tiene mucho de preocupación bizantina porque el hecho crucial para todo el asunto son las circunstancias políticas que determinan la elección de las opciones en juego.

A estas alturas nadie pasa por alto esa reserva: más aún, pertenece ya a los dogmas del clásico "Elemental, Watson".

La cuestión es otra: que para crear o transformar las circunstancias políticas y, más aún, para viabilizar las posibilidades de cambio, es fundamental (aunque de ninguna manera suficiente) tener una perspectiva meridiana del por-

qué y el cómo de la acción. Tal cosa parece vital para el éxito de cualquier empresa política. De otro modo es razonable temer el desvío hacia distintas formas de populismo o hacia ciertas imágenes "monacales" que pueden estar en flagrante contradicción con la realidad histórico-social de muchos países.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: PORCENTAJES DE POBLACION Y ESTRATOS DE PRODUCTIVIDAD
MEDIA POR PERSONA OCUPADA. FINES DE LA DECADA DEL SESENTA

Dólares de 1960

	<u>% población ocupada</u>	<u>Productividad por hombre</u>
Primitivo	34.3	203
Intermedio	47.7	1.194
Moderno	12.4	5.909
Promedio global	100	1.371

Relación de productividades: La productividad por persona ocupada del sector moderno, es 29 veces superior a la del sector primitivo.

Fuente: Antecedentes estimativos extraídos de La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años, CEPAL, E/CN.12/L.1 (Anexo).

Cuadro 2

AMERICA LATINA: INGRESO PERSONAL PER CAPITA EN LOS
DISTINTOS ESTRATOS SOCIOECONOMICOS - 1970

Dólares de 1960.

Tramos de ingreso	\$
30 % de la población con ingresos más bajos	73
50 % siguiente de la población	273
15 % siguiente de la población	940
5 % más alto	2.815
Promedio global	440

Relación de ingresos: El nivel de ingresos del 5 % más alto es
39 veces superior al del 30 % más pobre.

Fuente: Estimación de CEPAL en base a estadísticas oficiales.

