

# Globethics Repository

The logo for Globethics, featuring the word "Globethics" in white, sans-serif font centered within a solid blue rectangular background.

## Distribución del ingreso y desarrollo económico en América Latina [Income distribution and economic development in Latin America]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	Pfaller, Alfred
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-06-26 04:37:07
Link to Item	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12424/222836">http://hdl.handle.net/20.500.12424/222836</a>

# ***Distribución del ingreso y desarrollo económico en América Latina***

**Pfaller, Alfred**

---

**Alfred Pfaller:** Economista

---

## ***I. Diagnóstico***

Los países latinoamericanos en su totalidad no sólo presentan una renta per cápita notablemente inferior a la de los países industriales desarrollados, sino que se destacan, además, por diferencias mucho más pronunciadas entre los diversos niveles de ingreso dentro de cada nación. Esto es válido tanto para los países relativamente ricos y desarrollados tales como Argentina, Venezuela y Uruguay, como para los países pobres del continente, tales como Bolivia, Ecuador o Paraguay. A principios de la década del sesenta, la participación que, dentro del monto total de las rentas personales, correspondía a la mitad más pobre de la población, ascendía, p. ej., a un 12 % en el Perú; 15 % en Méjico y 20 % en Puerto Rico. En los EE.UU. el mismo grupo recibía más del 25%. El 5% más rico de la población percibía, en el Perú, un 48%; en Méjico un 28 %; en Puerto Rico un 22%; en los EE.UU., en cambio, sólo un 16% del ingreso nacional.

Con la ampliación creciente de la producción y el aumento del producto bruto nacional la desigualdad, más bien, se ha acentuado aún desde entonces. Ha disminuido, especialmente, la participación de las capas más pobres de la población en la renta total, mientras que el vértice de la pirámide de ingresos, en algunos casos, se ha ensanchado un tanto. Los beneficiarios del desarrollo económico, en todas partes, han sido, hasta ahora, en primer término, los ricos y una escasa capa alta. La situación de los más pobres no sólo ha empeorado en lo que tiene que ver con su participación en el ingreso, sino, con bastante frecuencia, incluso en lo que respecta a sus ingresos reales. Así, p. ej., el crecimiento espectacular del Brasil, en los últimos años, ha estado acompañado por una nítida acentuación de la concentración del ingreso, que ya anteriormente había sido muy marcada. Adelman y Morris han demostrado, en un estudio estadístico comparativo, que una industrialización, según cánones capitalistas, se caracteriza por el hecho de ir asociada a una acentuación de la desigualdad y que, incluso en etapas avanzadas del desarrollo, en las cuales grupos más amplios participan de la

creciente prosperidad nacional, la posición de aquel 40% de la población que comprende a los sectores más pobres, sigue deteriorándose.<sup>1</sup>

Aquellos sectores pobres de la población dejados de lado o, incluso, perjudicados por el desarrollo económico nacional, comprenden a los campesinos y peones rurales carentes de bienes, los pequeños campesinos con propiedades de dimensiones ínfimas (minifundistas), los obreros urbanos ocupados en - casi siempre pequeñas - empresas industriales o de servicios, de tipo tradicional, los artesanos apremiados por la competencia industrial, en las ciudades y en el campo, así como aquellos grupos marginales urbanos que, a falta de otras posibilidades de trabajo, se dedican a las actividades más diversas "por cuenta propia", trabajan en el servicio doméstico o realizan tareas ocasionales. Es característico que no integren este grupo los obreros ocupados en pujantes empresas industriales modernas, ni tampoco los grupos de trabajadores sindicalizados, concentrados en su mayoría en grandes empresas, en la industria, la minería y el sector terciario. Paladines del clásico conflicto de reparto entre el trabajo y el capital, este proletariado organizado ha podido asegurarse, en casi todas partes, una participación modesta en la creciente renta nacional, por lo cual, en el fondo, está constituyendo ya un sector privilegiado frente a la población marginal de la ciudad y del campo.

El incremento del ingreso, resultante del desarrollo económico de las últimas décadas, ha beneficiado, en primer término, al capital invertido en los ramos dinámicos de la economía, el cual, en su carácter de "gran capital", está concentrado, a su vez, en manos de unos pocos propietarios (entre los cuales figura, también, un número creciente de extranjeros). De acuerdo con los cambios operados en los patrones de desarrollo (de la exportación de materias primas, pasando por la industria liviana, hasta llegar a la industria de bienes de consumo de categoría elevada, y las industrias básicas), las fuentes de la riqueza también han experimentado cambios, lo cual, sin embargo, no ha aparejado, en igual medida, un cambio en las élites económicas, ya que los viejos capitales han logrado en amplia medida controlar también los nuevos ramos expansivos. A pesar de ello ha habido bastantes casos de ascenso económico espectacular, especialmente en los años iniciales de la industrialización. Aparte del capital, han sido beneficiados por el desarrollo todos aquellos grupos que encontraron ocupación en los ramos expansivos, sobre todo la mano de obra altamente calificada (obreros especializados, ingenieros, expertos con preparación académica, personal de administración y de dirección). Indirectamente integran ese grupo, también, aquellos que se benefician de la creciente demanda de servicios de alta categoría

---

<sup>1</sup>Adelman, Irma y Morris, Cinthia 1974: "¿Quién se beneficia con el desarrollo económico?" en: Foxley, Alejandro, ed.: Distribución del ingreso. Fondo de Cultura Económica, México.

(médicos, abogados, mecánicos de autos). Finalmente hay que incluir, también, aquellos grupos que, sin estar incorporados a los ramos expansivos, participan de la distribución y redistribución del ingreso practicada por el Estado. Nos estamos refiriendo a las clases medias integradas directamente al aparato estatal - casi siempre sumamente inflado - y a aquellos grupos de trabajadores que, por medio de la presión política, han logrado la concesión de privilegios económicos de parte del Estado. La población rural, por lo general, ha visto disminuida su participación en la renta nacional, al acentuarse el proceso de industrialización. Constituyen una excepción al respecto los propietarios de establecimientos agrarios modernos cuya producción se destina casi siempre a la exportación (dueños de plantaciones en zonas tropicales y subtropicales, ganaderos y cerealicultores en la Argentina). Los grandes terratenientes - la "oligarquía" tradicional - han realizado, además, en muchos casos, inversiones industriales, habiéndose asegurado de esta manera la continuidad de su anterior posición privilegiada en cuanto a ingresos.

¿Cuáles son las causas de la creciente desigualdad en América Latina? ¿Por qué el desarrollo económico ha acentuado las diferencias entre pobres y ricos? ¿Por qué tal desarrollo beneficia tan sólo a una minoría? Lo fundamental, al respecto, es el desarrollo extremadamente desigual de la productividad, que caracteriza al proceso de crecimiento económico en los países latinoamericanos. El "desarrollo" se ha concentrado en unos pocos ramos de producción en los cuales el empleo de tecnologías avanzadas produjo enormes incrementos en la productividad, mientras que las áreas restantes han quedado más o menos estancadas. Tal circunstancia no sólo ha conducido a que el aumento del ingreso se concentrara en aquellos sectores de la población que se hallan directa o indirectamente vinculados a las áreas dinámicas de la economía. El progreso industrial ha eliminado del mercado, además, ramos de producción tradicionales, suprimiendo, de esta manera, posibilidades de trabajo. La creación de un número suficiente de nuevos puestos de trabajo para la población creciente ha quedado bloqueada, a consecuencia del copiamiento tanto del mercado como de los medios de inversión, por parte de los "ramos expansivos", caracterizados por su elevada productividad y, por consiguiente, su escasa absorción de mano de obra. El resultado ha sido la formación de un sector de población marginado, cada vez más numeroso, que no sólo queda excluido del crecimiento del sector moderno de la economía, sino que tampoco puede ser absorbido por los ramos de producción tradicionales los que han quedado estancados. En el fondo se han dado, pues, dos fenómenos: una falta de crecimiento de la productividad en muchos ramos de la economía, especialmente en el sector agropecuario, y un aumento excesivamente rápido de la productividad en los "ramos expansivos", a consecuencia del cual la capacidad de

producción factible con los recursos disponibles, ha quedado repartida entre un número demasiado reducido de trabajadores en comparación con el número de la población.

La estructura económica dualista de la cual deriva la polarización de los ingresos, se ve acentuada en sus efectos por la concentración de poder de mercado en manos de unas pocas firmas en los ramos expansivos. Tal concentración de poder es una consecuencia directa de la concentración de la producción en grandes empresas, proceso que se ha visto facilitado en América Latina por la estrechez de los mercados. Esto se traduce en un desplazamiento de los términos de intercambio en favor de los sectores "dinámicos". A estos sectores dinámicos de la economía pertenece, por otra parte, la mayoría (aunque no la totalidad) de las empresas cuyos trabajadores están relativamente bien organizados, por lo cual, en muchos casos, se han asegurado privilegios que no alcanzan a los demás trabajadores o que aún van en desmedro de los sectores rezagados (p. ej. precios bajos por productos agropecuarios o aumentos salariales de tipo inflacionario).

El desarrollo desigual de la productividad presenta, además, un aspecto definidamente regional, ya que los enclaves donde están emplazados los establecimientos con métodos modernos de producción, están concentrados en un área relativamente estrecha (casi siempre en la zona de las capitales). El desarrollo de la infraestructura ha sido determinado en estos casos por la estructura de la producción, lo cual ha generado ventajas adicionales para las principales zonas de crecimiento frente al resto del país.

La exclusión de vastas capas de la población de una ocupación productiva, que es la causa del fenómeno de la pobreza, está condicionada, a su vez, por la falta de acceso a recursos productivos. A ese respecto hay que distinguir dos aspectos: Por una parte, determinados grupos de población no tienen acceso a recursos que existen realmente. La tradicional desigualdad en la estructura de la propiedad de la tierra, p. ej., impide a gran parte de la población agraria el pleno aprovechamiento productivo de su fuerza de trabajo, por carecer dicha población de acceso a las tierras fértiles, necesarias a tales efectos. El problema de la baja productividad de los llamados minifundios constituye, en tal sentido, fundamentalmente, un problema de propiedad cuya solución se al cansaría, en primer término, no a través de mejores tecnologías, sino mediante una redistribución de la propiedad. Hay en ello cierta analogía con la falta de preparación, la que impide a muchos pobres el acceso a empleos productivos existentes. El segundo aspecto tiene que ver con la asignación del factor de

producción "capital" a un núcleo reducido de mano de obra, o, dicho de otra manera, la desproporción de la acumulación de capital y el incremento de la productividad, frente al crecimiento dado de la población. Es decir, que para poder dar un empleo productivo a la totalidad de mano de obra disponible, o bien, habría que poner en práctica procedimientos de producción que implicaran una absorción más intensa de mano de obra, o bien, destinar mayores cantidades de capital a fines productivos.

El déficit de nuevas fuentes de trabajo productivo (cuya disponibilidad tornaría innecesario que amplios sectores de la población recurrieran a ocupaciones improductivas en el sector de servicios y en el comercio, o que siguieran dedicados a ocupaciones agrícolas de bajo rendimiento) es el resultado del proceso de industrialización específico que se da en los países capitalistas subdesarrollados. Este proceso estuvo y está caracterizado, tanto por una paralización de la dinámica expansiva de la demanda, como por la adopción de los logros técnicos alcanzados en los países industriales desarrollados, que se traducen en elevados coeficientes producción/trabajo y capital/trabajo. Por una parte, se invierte relativamente poco y, por otra parte, se crean relativamente pocos puestos de trabajo con las inversiones realizadas. Entre ambos fenómenos existe un nexo causal.

En el transcurso de la primera fase de la industrialización - fase que estaba orientada a responder a la demanda interna de las clases altas y medias existentes - no se produjo, en ningún país latinoamericano, una distribución suficientemente amplia de los ingresos como para hacer de la demanda de las masas el motor del desarrollo ulterior. Esto obedece a las siguientes causas: estrechez de los mercados internos originales, falta de mercados externos para los productos industriales (atraso tecnológico y - a consecuencia de ello - falta de inclinación hacia la exportación en el empresariado y el Estado), falta de mercados de significación en la población rural (falta de una numerosa clase media rural), oligopolización o monopolización precoz de la producción industrial, la cual no se originó en forma paulatina a partir de la producción artesanal como ocurriera en Europa, sino que se inició con el establecimiento inmediato de empresas mayores. Es por eso que también en las fases siguientes los impulsos principales para el desarrollo industrial provenían de la demanda - cuantitativamente limitada - de los estratos de ingresos elevados. Tal demanda no justifica grandes ampliaciones de la producción, pero exige en forma creciente bienes de elevado valor tecnológico, cuya fabricación implica una movilización intensa de capital y en cuyo valor total intervienen elementos importados en proporción elevada. La extensión de la política de sustitución de importaciones a las industrias básicas tampoco tiene

mayores efectos de empleo, ya que se trata preponderantemente de procedimientos de producción caracterizados por una intensa movilización de capital.

El proceso que se acaba de describir, se acentúa constantemente por sí mismo, puesto que la escasa diseminación de los ingresos creados en la industria fomenta a su vez la concentración de la producción en artículos que implican una intensa movilización de capital, y ofrece escasos estímulos a la ampliación de la capacidad de producción - en consonancia con las necesidades del pequeño enclave moderno de consumos. Pero tampoco prospera la extensión de ese enclave de consumos a grupos más amplios de la población, ya que no se cumple una condición previa que sería la incorporación de tales grupos al proceso de producción moderno. A la falta de una adecuada demanda por parte de las masas se agrega, en muchos países, una penuria crónica en lo que se refiere a la capacidad de importación, penuria que está condicionada por la estructura de la producción y que actúa como traba adicional a las inversiones. En ese contexto corresponde señalar, asimismo, las inseguridades determinadas por causas de índole política, así como intervenciones estatales que están en desacuerdo con la racionalidad del mercado. La tendencia - inducida por la demanda - a efectuar inversiones en aquellos ramos que se caracterizan por una intensa movilización de capital, se ve acentuada, asimismo, por la preferencia por emplear tecnologías que implican una intensa movilización de capital, preferencia que es dable observar frecuentemente entre las empresas. La existencia de rígidas leyes laborales y la dependencia de la tecnología extranjera son también factores que - junto a otros - tienen una incidencia marcada en el sentido indicado.

En un proceso de desarrollo no corregido de las características expuestas no cabe un incremento regular más parejo de la productividad, por falta de adecuados estímulos para ello. El volumen total de las inversiones está limitado por falta de demanda, inseguridades políticas, intervenciones estatales irracionales y problemas relacionados con la balanza de pagos. Su aplicación a capacidades de producción caracterizadas por una movilización relativamente intensa de capital excluye alternativas que impliquen una intensa movilización de mano de obra. Los sectores rezagados o tradicionales no atraen capitales de inversión, ya que los sectores modernos son más pródigos en ganancias. Esto es válido especialmente para la agricultura, donde grandes incrementos de la productividad en los renglones más rentables de la producción y en los suelos más rentables (especialmente en el latifundio) constituyen una inversión incomparablemente "mejor" que la realización de mejoras relativamente modestas, pero ampliamente

diseminadas por las regiones subdesarrolladas y no favorecidas por la naturaleza. Naturalmente, las preferencias en cuanto a inversiones están estrechamente ligadas a la procedencia de los medios de inversión. Estos provienen preponderantemente de "capitalistas", los que están en condiciones de elegir entre posibilidades alternativas de inversión, de acuerdo con criterios de rentabilidad. Los empresarios pequeños, vinculados a las áreas de baja productividad (minifundistas, artesanos), en cambio, carecen casi siempre de recursos propios de cualquier tipo para inversiones destinadas a aumentar la productividad.

Las repercusiones de la evolución desigual de la productividad, en el ámbito de la distribución, afectan como tales a trabajadores dependientes e independientes por igual, pudiendo atribuirse la fuga hacia formas marginales de existencia independiente (o bien, la permanencia en ellas) a la falta de oportunidades de ocupaciones productivas. El subempleo generalizado tiene, sin embargo, consecuencias antiigualitarias adicionales para la distribución del ingreso entre el trabajo y el capital. La abundancia del factor nombrado en primer término (en los niveles no calificados) hace que su precio tienda a mantenerse bajo, incluso en ocupaciones de productividad relativamente elevada. En consonancia con ello, la cuota de utilidades tiende a ser elevada, incrementándose aún más a medida que aumenta la productividad. Cabe anotar al margen que tal hecho constituye un factor distorsionante adicional en el círculo vicioso arriba expuesto de concentración del ingreso, insuficiencia de la demanda y subempleo. La presión sindical ha contrarrestado, en algunos países, tal estado de cosas, asegurando a los trabajadores del sector "moderno" de la economía una participación en los progresos alcanzados en el campo de la productividad (lo cual hace que su salario multiplique en muchos casos el de los sectores rezagados). Pero la lucha sindical se centra, fundamentalmente, en la defensa del salario real en vista de las disminuciones inflacionarias del poder de compra, ante las cuales se hallan indefensos en la mayoría de los casos aquellos grupos de trabajadores de inferior nivel organizativo. La lucha en torno al reparto de recursos, implícita en la inflación, entre los económicamente poderosos (inclusive el Estado y los trabajadores convenientemente organizados), en efecto, va siempre en desmedro de los débiles y constituye, por lo tanto, uno de los mecanismos principales de la acentuación de las diferencias en los ingresos.

Un factor que atenúa, hasta cierto punto, el efecto de concentración, derivado de la evolución desigual de la productividad, es la creación de ocupaciones "artificiales" relativamente bien remuneradas, por parte del Estado. Tales ocupaciones son proporcionadas por el aparato administrativo del Estado, el ejército y, a veces,

también por entes industriales estatales. Su efecto redistributivo beneficia principalmente a un sector de clase media el cual tal vez haya absorbido originalmente una pequeña parte del proletariado, pero cuyos miembros tienden actualmente a reclutarse en gran parte del propio sector. Los estratos de ingresos inferiores, que suelen soportar una parte desproporcionadamente elevada de la carga impositiva (o bien de la inflación alimentada por los déficits de los presupuestos estatales), contribuyen a financiar esa redistribución. Algo parecido ocurre con los servicios y transferencias a cargo del Estado, los que, por regla general, benefician sobre todo a las clases medias y a los obreros de adecuado nivel organizativo. Especialmente el sistema educativo estatal sirve menos para facilitar a los pobres un ascenso económico que a las clases medias para mantener su posición relativamente privilegiada.

Puesto que, dentro del proceso de desarrollo desparejo imperante, la redistribución de recursos a través del Estado constituye para grandes partes de la población la única oportunidad de mejorar su situación económica, la influencia sobre el Estado, basada en poder político, reviste máxima relevancia desde el punto de vista de la distribución. Pero una eficaz redistribución a cargo del Estado está sujeta a límites cuantitativos. Con la movilización política de sectores cada vez más numerosos de la población y la consiguiente proliferación de exigencias de orden redistributivo, dirigidas al Estado, se reducen, pues, las posibilidades de su cumplimiento. Intentos dirigidos a hacer partícipes de la redistribución estatal a sectores marginados de la población, sin introducir cambios fundamentales en la estructura de la producción - causa básica de la marginalidad -, son propensos a llevar el sistema económico al borde del caos. Esto se manifiesta con bastante nitidez en aquellos Estados en los que la movilización política ha alcanzado su nivel más alto. La respuesta política - que a veces tiene carácter preventivo - es la represión, mientras que, por otra parte, las frustradas aspiraciones a una redistribución por obra de un Estado benefactor dan pábulo a tendencias anticapitalistas de tipo revolucionario.

## ***II. Puntos de partida para una política distributiva***

Dos estrategias fundamentales se ofrecen para mitigar las marcadas diferencias actualmente existentes en los ingresos y hacer que los pobres participen en mayor grado de los frutos del crecimiento económico. Una de ellas se relaciona con la rectificación de la distribución "espontánea" de los ingresos - determinada por el desarrollo de la producción -, a través de medidas estatales de los tipos más diversos, dirigidas a reencauzar los recursos. La segunda consiste en modificar el

proceso de desarrollo de tal manera que la mano de obra disponible tenga plena participación en el progreso alcanzado en el terreno de la productividad. Solamente la segunda de esas estrategias es apta para la eliminación del fenómeno de la marginalidad que es una de las causas principales de la pobreza en los países latinoamericanos. Con la primera estrategia (que ha de ser combinada con la segunda, a los efectos de asegurar un éxito cabal de la política distributiva), es posible, sin embargo, combatir a corto plazo con mayor eficacia precisamente las asperezas más flagrantes de la actual estructura de la marginalidad.

El punto de partida decisivo para la modificación de la estructura de la productividad es la política de inversiones, la cual ha de ser utilizada para crear en el menor tiempo posible un número suficiente de puestos de trabajo, cuyo nivel mínimo de productividad no diste excesivamente del promedio nacional. Una acción concomitante puede desarrollarse en el terreno de la política educacional, la política salarial y de precios, la legislación laboral y la política relativa a la propiedad. La estrategia de la redistribución correctiva, en cambio, se apoya fundamentalmente en la aplicación de impuestos a los ricos, por una parte, y la provisión de servicios y/o bienes subvencionados para la parte más pobre de la población, por otra. Aquellas medidas que influyen sobre la distribución funcional del ingreso entre el trabajo y el capital (directamente la política de salarios y de precios, e indirectamente la política que se siga con respecto a la actividad competitiva, así como el fomento de las organizaciones de trabajadores y de consumidores), tienen efectos correctivos tan sólo en el terreno de la estructura actual de la productividad, por lo cual - haciendo abstracción de efectos indirectos que se hacen sentir dentro de plazos más largos - difícilmente mejoren la situación de los que no tienen acceso a actividades productivas. Consideraciones similares son válidas para la política de propiedad (a excepción de la redistribución de tierras).

Según ya hemos mencionado, una lucha radical contra la pobreza en América Latina debe servirse de la política de inversiones. Esto significa, en primerísimo término, que una proporción, lo más alta posible, de los recursos disponibles ha de ser destinada a la acumulación de capital. Cuanto más se invierta, tanto más empleos productivos podrán crearse, y tanto más pronto será posible procurar una ocupación productiva al potencial de mano de obra en su totalidad. El segundo imperativo se refiere al destino que se asigna a los medios de inversión. Desde el punto de vista de la distribución es menester otorgar preferencia a aquellas inversiones que, con determinada movilización de capital, proporcionen ocupación al mayor número posible de trabajadores o que confieran una productividad más

elevada a ocupaciones marginales. Esta regla conserva su validez hasta que el subempleo estructural sea superado y ya nadie esté obligado a dedicarse a ocupaciones marginales y poco productivas.

De esto resultan de inmediato varias exigencias en cuanto al destino de los medios de inversión: 1.) Hay que ampliar la producción de bienes cuyo proceso de fabricación implique una movilización relativamente intensa de mano de obra. 2.) Cuando se instalen nuevas capacidades de producción, hay que emplear tecnologías que aparejen una movilización relativamente intensa de mano de obra, es decir, evitar mecanizaciones y automatizaciones superfluas. 3.) Las inversiones destinadas a aumentar la productividad han de ser combinadas siempre con adecuadas ampliaciones de la producción en el plano de la economía global. Tales inversiones han de concentrarse, en general, en áreas cuya productividad inicial se sitúe por debajo de los valores promediales. Pero aun ajustando el destino de los medios de inversión a los criterios arriba expuestos, no se podrá evitar una acentuación transitoria de las diferencias en los ingresos, cuando aquella parte de la población marginal que, a consecuencia de una insuficiente capacidad de inversión, permanezca, por de pronto, en su condición, por no poder ser absorbida de inmediato, se vea expuesta, sin protección, a los efectos laterales inflacionarios del crecimiento económico, o bien a los desplazamientos que se operen en los términos de intercambio internos, o cuando el incremento de la productividad beneficie preponderantemente no los salarios de los propios ocupados, sino los ingresos de los empresarios. Para evitar ambas cosas, es necesario tomar medidas redistributivas correctivas, aparte de las medidas centrales que se adopten en el marco de la política ocupacional.

Un tercer elemento que - aparte del monto de las inversiones y el destino de los medios de inversión - ha de tomarse en cuenta a los efectos de una política de pleno empleo productivo, es la oferta de mano de obra. Aquí se presentan dos tareas: (a) hacer disminuir la abundante oferta de mano de obra no calificada y (b) capacitar el potencial total de mano de obra para desempeñar los empleos productivos existentes y los que sean creados en el transcurso del desarrollo. La ampliación del sistema educativo, es decir, la prolongación del período de instrucción en general y la incorporación pareja de todas las capas de la población al sistema educativo, cumple ambas finalidades, puesto que demora la entrada de la nueva generación al proceso de producción y aumenta el potencial productivo de la mano de obra, al tiempo que produce una nivelación de las oportunidades como ninguna otra medida de política distributiva podría hacerlo. Para el punto (a) cabe recurrir, asimismo, a la reducción del tiempo de trabajo en general

(disminuyendo las horas semanales y reduciendo la edad jubilatoria), así como, eventualmente, la ampliación del servicio militar (ejemplo: Cuba).

¿De que manera se puede llevar a cabo una política adecuada de desarrollo, que tenga un efecto nivelador sobre la productividad? En una economía regulada por el mercado, el problema decisivo radica en la demanda. El círculo vicioso al que hemos aludido más arriba, de concentración de los ingresos y subempleo estructural, debe ser roto. Es menester estimular la demanda de bienes cuya fabricación requiera una intensa movilización de mano de obra, y frenar la de aquellos bienes en cuya fabricación tenga primacía el factor capital. Al mismo tiempo, la demanda ha de justificar una permanente ampliación al máximo, de la capacidad de producción. Además, hay que influir sobre la conducta de los inversores a través de medidas relativas a los costos, orientadas a que ellos prefieran métodos de producción basados en una intensa movilización de mano de obra, frente a aquellos en los que prevalezca la movilización de capital. En el ámbito de la producción agropecuaria, finalmente, habría que frenar eventuales inversiones que se hicieran con fines de modernización, en la medida necesaria para que tales inversiones no destruyan la base de la subsistencia de un número mayor de pequeños campesinos del que pueda ser absorbido simultáneamente por la expansión de otros sectores. Habría que estimular, en cambio, las inversiones en empresas menos productivas, en carácter de medida de defensa desde el punto de vista de la política distributiva. En un enfoque global cabe afirmar que las fuerzas de la demanda que regulan el proceso de desarrollo "espontáneo" deben, o ser sometidas a una reestructuración básica, o bien, ser limitadas a través de intervenciones estatales directas que atenúen sus efectos.

No es posible aquí ofrecer soluciones, sino sólo señalar implicaciones. En primer término, cabe hacer notar que las posibilidades de opción ante la disyuntiva entre producciones industriales con intensa movilización de mano de obra o de capital, respectivamente, están sujetas a límites que se ajustan a criterios de eficiencia desde el punto de vista de la economía en su conjunto. Es especialmente la necesidad de crear salvaguardias en el terreno de la economía exterior, inherente a *cualquier* estrategia de desarrollo que pretenda tener éxito a mediano o largo plazo, la que torna indispensable tanto la instalación de ramos de producción que exigen una movilización muy intensa de capital (industrias básicas), como el empleo de métodos de producción modernos que implican una movilización más o menos intensa de capital (a los efectos de mantener la competitividad a nivel internacional). En favor de un desarrollo que beneficie a todos, es, pues, recomendable un empleo selectivo de tecnologías modernas, que establezca,

durante un período de transición más o menos prolongado, una estructura conscientemente dualista de la productividad. Con esto se persigue la adaptación a standards internacionales de productividad, en todos aquellos ramos de producción que revisten importancia estratégica para el desarrollo a largo plazo del país (industrias básicas, ramos destinados a producir para la exportación). La tecnología a emplearse se determina en función de la finalidad de lograr un máximo de producción con los medios de producción movilizados. En las demás áreas se persigue mantener la productividad en un nivel moderado, si bien procurando extender el mismo, lo más parejamente posible, a todos los ramos de la producción. El criterio que rige a tal efecto es el reparto de la producción posible con los medios de producción disponibles en cada caso, entre la mano de obra existente. A medida que crecen las existencias de capital nacional con relación a la mano de obra, se incrementa entonces - de nuevo lo más parejamente posible - el nivel de la productividad. A medida que crece la escasez de mano de obra, es posible que un número cada vez mayor de ramos de producción pase al sector "moderno". El modelo de desarrollo dualista que se acaba de esbozar se diferencia del dualismo del desarrollo "espontáneo" por el hecho de circunscribir a algunas áreas estratégicas la instalación de capacidades de producción caracterizadas por una movilización relativamente intensa de capital, proveyendo al mismo tiempo suficientes medios de inversión para absorber en actividades productivas la mano de obra subempleada, o bien para revalorizar ramos económicos rezagados. Estos medios de inversión pueden ser reunidos, en parte, independientemente de los recursos comprometidos en el sector moderno (p. ej., en forma de trabajo voluntario para proyectos de infraestructura en el campo).

Queda por dilucidar, sin embargo, de qué manera aquellas inversiones que no hubieren sido absorbidas por las áreas conscientemente mantenidas en condiciones de absorción intensa de capital, podrán ser canalizadas en una dirección que tienda a una nivelación de la productividad. Centrando el análisis en la demanda final, cabe reconocer dos puntos de partida diferentes para llevar al máximo la ocupación productiva: el fortalecimiento del poder adquisitivo de las capas de bajos ingresos a través de una redistribución masiva, y el desarrollo de una industria de exportación que se especialice en una producción que implique una movilización relativamente intensa de mano de obra. Del lado de la oferta, en cambio, sería de importancia decisiva el abaratamiento del factor trabajo frente al capital importado (el cual es, en definitiva, trabajo extranjero materializado). Esto constituye también uno de los requisitos para el éxito de una política ocupacional basada en la ampliación de las exportaciones.

La primera vía, o sea el incremento de la demanda de las masas, resulta problemática en más de un aspecto. Quien ha transitado por ella más conscientemente que nadie, probablemente haya sido la Unidad Popular en Chile, que sufriera con ella el fracaso más estrepitoso. La elevación inicial de la demanda de las masas, con la cual se procura estimular la producción de bienes que impliquen una intensa movilización de mano de obra, a fin de poner en marcha, de esta manera, la transformación del orden distributivo, de raíces estructurales, puede realizarse por dos caminos: (a) a través de fuertes aumentos del salario real y empujes ocupacionales en ramos dependientes de la coyuntura económica (sobre todo, el de la construcción y (b) a través de una redistribución de la propiedad de tierras y, de esta manera, de los ingresos originados en la actividad agropecuaria. El primer camino, o sea, el aumento del volumen del salario real, sólo tiene éxito a condición de que se cumplan al mismo tiempo dos condiciones: 1.) En cuanto al destino de los recursos, sobre todo el de los medios de inversión, ha de prevalecer la demanda de las clases bajas frente a la demanda competidora de las clases de ingresos elevados. 2.) Frente al aumento de la demanda de las masas, los empresarios han de responder con inversiones. La primera condición exige la limitación de la demanda de consumos de categoría elevada a tal punto que quede suficiente capacidad inversora para cubrir la mayor demanda de las masas. Mientras la economía nacional esté determinada por una falta de dinámica expansiva, que deriva, a su vez, de una demanda insuficiente, es probable que tal requisito no presente problemas. Los aumentos salariales aparejan inversiones *adicionales*. Pero cuando la capacidad inversora se ve limitada por otros factores, especialmente estrecheces de importación, la instalación de nuevas capacidades de producción destinadas a la confección de bienes de consumo general excluye la ampliación de la producción de bienes suntuarios. La estrechez que es dable observar en muchos países latinoamericanos en el área de los insumos importados, incluso puede determinar que una mayor producción de bienes de consumo general quede supeditada a una limitación de la producción de bienes de consumo de categoría elevada. En tal caso la demanda de bienes de consumo de las clases de ingresos elevados debe ser reducida cuantitativamente, lo cual - en vista de las aspiraciones que la clase media latinoamericana alienta respecto de consumos - sólo puede ser conseguido a través de un cercenamiento de sus ingresos reales o el ahorro forzoso. Una de las medidas más sencillas en tal sentido es el encarecimiento artificial mediante la aplicación de impuestos, de aquellos bienes cuya producción se procura reducir.

Esto apareja la absorción de poder adquisitivo de las clases de ingresos elevados, sin que sus ingresos nominales sean afectados. El costo de una producción de

bienes suntuarios frenada o reducida recae en todo caso, fundamentalmente, sobre las clases de ingresos medios las que de otra manera podrían aún participar de consumos de categoría elevada.

La segunda condición para el éxito de una ampliación estructural de las posibilidades de ocupación por la vía de los aumentos salariales, a saber, un incremento de las inversiones como respuesta al estímulo de la mayor demanda, depende fundamentalmente de las expectativas de ganancia de los empresarios. Aquí surge una contradicción potencial con la elevación del ingreso de las masas, ya que ésta ha de lograrse eventualmente mediante una reducción del margen de ganancias de los empresarios. Asimismo, la permanencia del efecto acelerador del impulso inicial de la demanda, más allá de la primera fase de inversiones, se halla supeditada a una distribución relativamente igualitaria de los nuevos ingresos populares creados. De lo contrario, el proceso de la expansión económica vuelve a deslizarse hacia los carriles de un desarrollo ajustado a una movilización intensa de capital, circunscrito a enclaves. Tal requisito de una fuerte participación permanente de los asalariados en el incremento de la renta nacional está en contradicción, en lo que a su tendencia respecta, asimismo, con la condición de la existencia de adecuados estímulos de ganancias. Un factor decisivo a ese respecto es el grado de concentración de la oferta, unido a las estrategias puestas en juego por los empresarios para obtener un máximo de beneficios (estrategias que pueden estar orientadas hacia el aumento de ventas o el del margen de ganancias).

Una objeción de gran peso a una estrategia de redistribución por la vía de la elevación de los salarios radica, finalmente, en la contradicción entre la necesidad de mano de obra barata como estímulo para emplear métodos de producción que implican una intensa movilización de mano de obra, y el aumento general de los salarios como condición para el desplazamiento de los consumos. La cuestión decisiva consiste, entonces, en saber si el recurrir a métodos de producción con intensa movilización de capital - en aquellos casos en que tal posibilidad exista realmente - ahorra más puestos de trabajo de los que son creados a raíz del desplazamiento de la estructura del consumo. Este criterio debe ser aplicado, asimismo, a los efectos de decidir si - y hasta qué punto - los progresos que se alcancen en el terreno de la productividad han de ser trasladados, mediante aumentos de salarios, al propio personal obrero. Aunque, por un lado, tal procedimiento acentúa el efecto acelerador inherente a los incrementos de ingresos, puede, por otra parte, significar también una redistribución en beneficio de los trabajadores que integran el sector moderno, en desmedro de la absorción rápida de otros sectores marginados de la población. El conflicto distributivo que

resulta implícitamente de tal situación, no opone entre sí a ricos y pobres, sino a los trabajadores "integrados" y el sector "marginado" de la población. En esto, al igual que en la cuestión de la adecuada incentivación a través de la expectativa de ganancias, la política económica del Estado ha de procurar un equilibrio - difícil de fijar a priori - entre los requerimientos contrapuestos de un bajo costo salarial por un lado, y el del incremento de la demanda de las masas, por otro. Este problema, que en determinadas circunstancias puede ser insoluble, pierde relevancia en la medida en que las inversiones se efectúen independientemente de las expectativas de ganancias de empresarios privados. En cuanto el Estado asuma el control directo de recursos invertibles, está en condiciones de ponerlos inmediatamente al servicio del objetivo estratégico del pleno empleo productivo, aun cuando las fuerzas del mercado empujen las inversiones en una dirección diferente. Las inversiones estatales directas pueden, a través de decisiones autónomas, crear la adecuada respuesta de la oferta ante una ampliación de la demanda de las masas, y ellas pueden, asimismo, dar preferencia a métodos de producción que impliquen una intensa movilización de mano de obra, independientemente del nivel salarial.

La promoción de la demanda de las masas por medio de la redistribución de los ingresos originados en la actividad agropecuaria parece, en algunos aspectos, menos problemática, ya que en este caso no se presenta la contradicción entre aumentos de salarios y adecuados estímulos para inversiones. Sin embargo, también aquí la prosecución de la reactivación inicial de la demanda estaría supeditada a una distribución relativamente igualitaria de los nuevos ingresos populares que se generaren. El impulso que partiera de los mayores consumos rurales, tendría que hallar su continuación en una mayor demanda de los asalariados. El crecimiento continuo de la propia demanda rural depende, asimismo, de un aumento del consumo de bienes agrarios en las ciudades y, por lo tanto, de un crecimiento permanente del ingreso de las masas urbanas. Eso supone, además, que ante un aumento de la demanda los campesinos tengan la posibilidad de reaccionar con aumentos de precios y/o ampliaciones de la producción.

Una solución alternativa más compatible con el orden económico capitalista se relaciona con la producción destinada a la exportación. El mercado extranjero puede brindar aquella dinámica expansiva adicional que no emana de la sola demanda interna. La ampliación de las exportaciones contribuye, asimismo, a asegurar la disponibilidad de divisas necesarias para la ampliación de la producción interna, y a superar la notoria situación de estrechez en cuanto a importaciones la que detiene o frena en muchos países latinoamericanos cualquier tipo de desarrollo que esté inducido por la demanda. Naturalmente, una

ampliación de las exportaciones con efectos ocupacionales máximos sólo puede tener éxito sobre la base de un costo relativamente bajo de la mano de obra. También aquí se perfila cierta oposición entre la redistribución funcional en beneficio de los asalariados y la redistribución más fundamental que, a través de una nivelación de la productividad, tiende a favorecer las capas marginadas. Cabe señalar, sin embargo, que un nivel salarial que no sea totalmente competitivo puede ser compensado en parte por medio de una manipulación consciente de los tipos de cambio.

Una industria de exportación, con intensa movilización de mano de obra, puede - independientemente de la estructura de la demanda de consumos interna - conducir, por de pronto, a la plena absorción de la mano de obra existente y, posteriormente, incluso a que ésta se vuelva relativamente escasa, lo cual puede representar, a su vez, la base tanto para el saneamiento de los sectores superpoblados con productividad baja, como para una redistribución funcional y, por ende, para una "expansión hacia adentro" con inclusión de todos los sectores de la población.

A diferencia de la ampliación ocupacional por la vía de la estimulación de la demanda de consumos generales, la estrategia de la producción de exportación con intensa movilización de mano de obra no exige limitar los consumos de categoría elevada. La mayor demanda de bienes de consumo general que pueda eventualmente resultar de la elevación de los niveles de ocupación, no requiere una respuesta inmediata en forma de inversiones adecuadas, a fin de garantizar la absorción de más mano de obra. En situaciones de gran rigidez de la oferta (sobre todo a consecuencia de estrecheces de importación), sin embargo, la propia ampliación de la producción de exportación puede presuponer como condición una reducción del consumo interno y de la producción de bienes de consumo para el mercado interno. El medio necesario para la liberación de recursos para la producción de exportación puede consistir, en tales casos, en provocar una recesión general de la demanda.

La clave para el éxito de una estrategia de tales características radica, naturalmente, en la colocación de los artículos respectivos en el extranjero, que representa un elemento sobre el cual la planificación económica nacional puede influir tan sólo en forma muy limitada. Todos los factores que repercuten sobre la competitividad internacional del país - tales como el desarrollo tecnológico - revisten, por lo tanto, importancia decisiva para que pueda alcanzarse el pleno empleo productivo.

La revalorización de las áreas de producción con escasa productividad, como estrategia complementaria para la absorción de mano de obra en nuevas industrias productivas, puede efectuarse por medio de diversos mecanismos: 1. - encauzamiento de la demanda hacia ramos de producción estancados; 2. - racionalización de áreas de producción con eliminación de la mano de obra excedente; 3. - mejoramiento de la situación competitiva de áreas rezagadas; 4. - introducción de mejoras técnicas dirigidas a incrementar los rendimientos y/o reducir los costos. Habría que hacer referencia, finalmente, a la modificación por vía administrativa, de los términos de intercambio internos, en favor de los sectores de bajos ingresos.

El mecanismo nombrado en primer termino es, en el fondo, una consecuencia de la modificación de la estructura de la demanda, a la que se ha hecho referencia más arriba. El segundo mecanismo está indicado tan sólo en aquellos casos en que es posible asegurar por otros medios una ampliación de las ocupaciones productivas. Por sí solo no constituye, pues, una vía hacia la redistribución, sino, en todo caso, hacia una mayor polarización en áreas productivas y marginadas. El tercer mecanismo está indicado en aquellos ramos de producción en los que coexisten empresas con niveles de productividad muy dispares, y también en aquellos que están en competencia con áreas sustitutivas caracterizadas por una mayor productividad. De la nivelación de la productividad ha de resultar, en ambos casos, un aumento de la participación en el mercado, para las áreas hasta ese momento rezagadas. Lo importante es, naturalmente, que el aumento de los rendimientos no sea neutralizado por rebajas de precios. Cuando ello ocurre queda como única vía de saneamiento la despoblación del sector involucrado. Aumentos de rendimiento en pequeñas empresas rurales ejercen un efecto beneficioso sobre los ingresos, sobre todo en aquellos casos en que es posible sustituir importaciones en el mercado interno o los productos excedentes pueden ser exportados. El medio conducente a la elevación de la productividad es la provisión de medios de inversión y de know how técnico en condiciones preferenciales (p. ej., asesoramiento técnico y créditos especiales para pequeños agricultores o artesanos).

La estrategia, antes expuesta, de una redistribución correctiva por medio de un reencauzamiento de la corriente de ingresos en favor de los pobres, representa, en el marco de la estructura actual de la producción, tan sólo una lucha contra los síntomas. Su significación y su justificación consiste en la atenuación tanto de las repercusiones del subempleo estructural como del costo social de la expansión de la producción, dirigida a lograr el pleno empleo productivo, siempre que este

proceso tenga lugar sobre la base de mano de obra barata. La redistribución correctiva puede, además, utilizarse como medida auxiliar al servicio de una política de pleno empleo productivo, puesto que puede estimular la demanda, reducir la oferta total de mano de obra y contribuir a la capacitación de la mano de obra. Las medidas del caso consisten en la provisión gratuita o rebajada de bienes de consumo y servicios (seguro de salud, educación, vivienda, alimentación, transporte, providencias para el empleo del tiempo libre etc.), en la adjudicación de recursos monetarios a grupos pobres de la población (en forma de pensiones a la vejez, subsidios por desocupación, beneficios sociales de todo tipo, becas etc.) y en la inclusión de regiones rezagadas tales como áreas rurales o núcleos urbanos marginales, en la infraestructura de los consumos básicos modernos (red de servicios eléctricos, conexiones con el sistema de transportes, pavimentación de las calles, abastecimiento de agua potable y alcantarillado). Las medidas nombradas en último término, y la ayuda de tipo estructural dirigida al incremento de la productividad en sectores rezagados, se superponen, a veces, en parte.

La práctica actualmente en uso en los países latinoamericanos ha consistido en la adopción en un grado relativamente elevado - desde el punto de vista cuantitativo - de las medidas de redistribución expuestas, sin proteger, no obstante, las capas realmente necesitadas de la población, contra la miseria general y el hambre. Los servicios estatales subvencionados, el seguro social etc. benefician preponderantemente a los grupos de trabajadores urbanos que se hallan firmemente incorporados al proceso de producción y están en condiciones de ejercer una presión política eficaz. La redistribución correctiva a cargo del Estado contribuye, pues, en su forma actual, incluso a acentuar las diferencias del ingreso que resultan de los desniveles de la productividad.

Este efecto negativo puede ser evitado de dos maneras: la primera consiste en que el Estado distribuya sus servicios y transferencias según criterios radicalmente igualitarios, al margen de presiones políticas, tal como sucede en la Cuba actual; la segunda consiste en que los grupos marginales de la población se organicen y reúnan bastante poder político como para asegurarse recursos estatales para sí. Lo primero presupone el desposeimiento de poder político de los grupos establecidos de trabajadores y de la clase media. Lo segundo significa la incorporación de la población total al sistema de los grupos de intereses organizados. Pero esto puede, a su vez, someter a un esfuerzo excesivo la capacidad del Estado de responder a la presión de intereses, y hacer estallar el sistema político. Chile y Uruguay parecen constituir precedentes en tal sentido.

El problema central, a propósito de la redistribución correctiva, es la reunión de los fondos requeridos a tal efecto. Cuánto puede el Estado sacar a los "ricos" para repartir entre los pobres, es, por de pronto, una cuestión de poder político. Pero aparte de ello, la "capacidad de extracción" del Estado está limitada, también, por las condiciones de eficiencia del sistema de la economía privada. Esto quiere decir que la aplicación de impuestos a los ricos los que - como se sabe - son en el sistema capitalista, al mismo tiempo, los principales inversores, no puede exceder de cierta magnitud sin poner en peligro las propias inversiones y, por ende, el crecimiento económico y el pleno empleo productivo. También dentro del presupuesto estatal los "gastos sociales" entran en competencia con las inversiones. Podría ser objeto de una investigación empírica el establecer con mayor exactitud los límites de compatibilidad existentes al respecto. Pero es de suponer que, en casi todos los países latinoamericanos, quede todavía un considerable potencial de redistribución, a través de un desplazamiento de las cargas impositivas relativas. La capacidad de protección social del Estado podría ser incrementada, además, por un desplazamiento y racionalización de la estructura de los gastos; en efecto, el propio aparato administrativo del Estado devora una gran parte de los recursos por él administrados. Un ahorro sensible de gastos administrativos significaría, sin embargo, la cesantía de una parte considerable del personal y acentuaría, por lo tanto, aún más la discordancia entre la mano de obra disponible y los puestos de trabajo.

El mejoramiento de la posición de los trabajadores en la distribución funcional del ingreso ha abarcado, hasta ahora, casi exclusivamente aquellos grupos de la población que se hallan incorporados al proceso de producción. Totalmente excluidos de dicho mejoramiento están los independientes marginales en la ciudad y en el campo, los que representan una gran parte de la población pobre. La redistribución de la propiedad, que haría participar a los trabajadores en los ingresos constituidos por utilidades, en las formas más diversas, tampoco afectaría como tal la estructura desigual de la productividad, según ya hemos expuesto. Constituye una excepción al respecto la nivelación de la propiedad agraria, la que permitiría eventualmente a pequeños campesinos marginales el aprovechamiento productivo de su fuerza de trabajo. Pero la política que se siga con respecto a los salarios y a la propiedad, al igual que la redistribución por medio de medidas estatales, *pueden* contribuir a aliviar la suerte de las capas marginadas de la población; pues éstas, además de sufrir las consecuencias del subempleo, están, a menudo, expuestas adicionalmente a la explotación en las actuales condiciones laborales. Así, p. ej., con el trabajo relativamente improductivo del peón rural, se enriquece aún hoy un terrateniente. Para servir eficazmente al objetivo de atenuar

los efectos de la marginalidad, la política salarial debería estar orientada fundamentalmente hacia los sueldos mínimos legales, tratando de imponer su cumplimiento de modo general. Esto ofrece especial dificultad cuando la oferta de puestos de trabajo está ligada a salarios bajísimos, en cuyo caso la única alternativa al trabajo mal remunerado es la desocupación.

La redistribución por la vía de la política de salarios y de propiedad cobra tanto mayor importancia, cuanto más se acerque la economía nacional al pleno empleo productivo. La tarea principal para la política distributiva ya no consiste entonces en garantizar a la totalidad de la mano de obra disponible su concurso integral al proceso de producción y, por ende, la participación en la corriente de ingresos, sino en asegurar a los trabajadores una parte adecuada del producto social. Con anterioridad a ello, los aumentos salariales en los ramos productivos de la economía constituyen, según los argumentos arriba expuestos, más bien una traba para alcanzar el pleno empleo productivo.

### ***III. Redistribución y poder político***

Los órdenes de distribución existentes pueden ser considerados, en parte, el resultado directo de las condiciones de poder imperantes en las sociedades latinoamericanas. En algunos países las clases bajas están enteramente sometidas al dictado de sus empleadores o a los dueños de la tierra, sin influencia alguna sobre el Estado para poder lograr redistribuciones correctivas. En otros países, algunos sectores de trabajadores, a través de medidas de lucha económica y de presión política pudieron conseguir aumentos salariales y medidas estatales de redistribución a su favor. A esa presión desde abajo se agregaba, en muchos casos especialmente en los comienzos de la legislación social latinoamericana, un apoyo paternalista por parte de gobiernos populista-autoritarios. Los niveles salariales y los privilegios de los diferentes grupos de trabajadores (disposiciones acerca de la jornada de trabajo, seguro social, estabilidad en el empleo, acceso con rebajas de precio a los productos de las firmas respectivas, etc.) reflejan los variados grados de poder de los sindicatos involucrados. También en el destino dado a los recursos redistribuidos por el Estado cabe reconocer la variada intensidad de la presión política de los diferentes grupos de la población. Las llamadas inversiones sociales están concentradas fundamentalmente en las grandes ciudades, especialmente las capitales, mientras que el interior se ve postergado (excepción destacada: Cuba después de la revolución). De acuerdo con ese esquema, por otra parte, vastos sectores de la clase media pudieron asegurarse ocupación en los aparatos estatales caracterizados por su hipertrofia. En algunos casos, finalmente, sectores

inicialmente postergados, lograron organizarse y conquistar cierta participación en los recursos distribuidos por el Estado y/o la protección estatal.

Ahora bien, el fenómeno de la evolución extremadamente desigual de la productividad, y el del subempleo estructural derivado de tal circunstancia, que es una de las causas fundamentales de la pobreza en los países latinoamericanos, no puede ser atribuido a constelaciones de poder entre grupos de intereses, ni tampoco ser eliminado por medio de la incorporación plena de las capas marginadas a ese sistema. El poder de grupos determina la distribución de los ingresos dentro de los límites fijados por la estructura de la producción. Nacidos ellos los mismos de esa estructura de la producción, los diversos grupos de intereses luchan por ventajas inmediatas que han de producirse a corto plazo, en la distribución funcional de los ingresos, en los términos de intercambio internos y en el otorgamiento de privilegios por parte del Estado. La compensación de los desniveles de la productividad es objeto de la presión directa de intereses a lo sumo en aquellos casos en que esté en juego la redistribución de tierras o la provisión de recursos (créditos, infraestructura, protección frente a la competencia) para ramos económicos rezagados. La presión de intereses que parte de los pobres, no apunta, sin embargo, a una política de inversiones, capaz de eliminar a largo plazo las causas de la pobreza, al absorber en actividades productivas la población apta para trabajar, restando la mano de obra superflua a otros ramos de la producción sin posibilidades de desarrollo.

Según se ha señalado, tal política de inversiones requiere, en el sistema capitalista, como presupuesto básico, el aliciente de salarios bajos (incluso las prestaciones accesorias vinculadas a los salarios). Esta exige, al mismo tiempo, la eliminación de todos aquellos factores que puedan ejercer un efecto disuasivo o perturbador sobre las inversiones privadas. En tal sentido se requiere - paradójicamente - una política definidamente favorable a los empresarios y - en consecuencia - una limitación del poder sindical. Pero una rápida ampliación de producciones con intensa movilización de mano de obra exige al mismo tiempo una reactivación y reestructuración de la demanda o, eventualmente, incluso de la reacción por parte de la oferta. Esto implica la necesidad de decisivas intervenciones correctivas del Estado en el proceso de desarrollo espontáneo. En el caso extremo la rectificación necesaria se traduce en la nacionalización de medios de producción, es decir, en grandes transformaciones del orden socio-político. Por otra parte, una política redistributiva eficaz exige, además de la eliminación del subempleo estructural, la ampliación de los servicios estatales, a fin de lograr una atenuación inmediata de los síntomas de marginalidad y una reducción del costo social del período de transición. Esto afecta directamente los intereses de los ricos y en muchos casos

también los de la clase media e incluso los de los obreros mejor remunerados, ya que estos sectores han de solventar los mayores gastos sociales del Estado.

Surge entonces la interrogante de cuáles fuerzas políticas han de sostener a un gobierno empeñado en realizar una política económica opuesta a la presión inmediata de los intereses tanto de los empresarios como de los trabajadores estables. El planteo estratégico necesario "desde arriba" (que parte de una élite cuya acción responde a los objetivos de una política distributiva de largo plazo) se combina más fácilmente con la presión política "desde abajo" (que parte de grupos de intereses sociales) en el caso de la estrategia exportadora basada en una intensa movilización de mano de obra, y en el caso de una estrategia socialista de inversiones estatales directas. La primera tiene relativamente poco que temer de parte de los empresarios, puesto que ella aplaza conscientemente la redistribución funcional. Pero también aquí una política social concomitante, dirigida a combatir los síntomas, exige un control de la presión que responde a los intereses de los empresarios y que tratará de evitar esa carga. La estrategia socialista de desarrollo puede apoyarse en vastos sectores de las clases bajas, siempre que tenga lugar una movilización política adecuada. Pero en todo caso corresponde prioridad al esquema estratégico autónomo, el que no se genera a consecuencia de la presión de intereses, sino que desde arriba ha de llegar a un acuerdo con los intereses de grupo - orientados hacia la consecución de ventajas a corto plazo - a fin de alcanzar eficacia política.

A manera de tesis cabe ahora extraer algunas conclusiones de carácter general para diversas constelaciones políticas: (a) Un régimen que tenga necesidad de contar con la adhesión de los trabajadores organizados sólo puede eliminar el subempleo estructural a condición de que sea lo suficientemente radical (y disponga del poder necesario) como para colocar las inversiones en amplio grado bajo control estatal directo. (b) Un gobierno que dependa del apoyo de las clases medias (empleados que perciben remuneraciones elevadas e independientes), puede practicar una política ocupacional exitosa tan sólo por la vía de la ampliación de las exportaciones. (c) Cualquier gobierno que no esté en condiciones de introducir cambios significativos en la estructura capitalista de la propiedad, tiene que subordinar en amplia medida la redistribución funcional al objetivo del pleno empleo productivo y mantener, por consiguiente, bajo control a los trabajadores. La tesis (a) tal vez sea susceptible de atenuación, dada la posibilidad de un "pacto social" que a través de una moderación voluntaria de reivindicaciones obreras como contrapartida de cierta renuncia a ganancias por parte de los empresarios proporcione una base segura para una estrategia de ampliación del consumo de las

masas. Pero de acuerdo con las experiencias recogidas hasta el presente, son sumamente reducidas las posibilidades de éxito de un pacto de tal naturaleza, máxime cuando los verdaderos beneficiarios son las capas marginales las que, sin embargo, no tienen participación expresa en él.

Las consideraciones precedentes se relacionaban con las limitaciones más generales al margen político de que dispone una política redistributiva fundamental (la cual, en las condiciones dadas actualmente en América Latina, tiene que ser siempre, en primer término, una política ocupacional). A tal efecto hubo que recurrir forzosamente a categorías socio-políticas bastante groseras que como tales apenas se ajustan a la complejidad de la realidad latinoamericana. Para poder dar una respuesta más precisa a la interrogante acerca de las posibilidades políticas y los límites de una política redistributiva efectiva, es menester recurrir a una observación empírica sistemática. Hay que investigar a qué procesos concretos ha respondido hasta ahora en los diferentes países la no concreción (o eventualmente la concreción) de dicha política distributiva. A tal efecto puede resultar útil efectuar una distinción analítica entre el proceso en el cual un esquema político-económico orientado en tal sentido adquiera relevancia política, es decir, se convierta en el objetivo de la acción de un gobierno, y la pugna entre ese objetivo de gobierno y los intereses de los diversos grupos sociales. En la realidad, naturalmente, ambos procesos están estrechamente entrelazados.

De importancia decisiva para el primer aspecto resulta la estructura general de los objetivos de un gobierno, el diagnóstico de la situación económica en que se base aquella, sus compromisos de intereses y su definición ideológica. Dentro de tal estructura de objetivos, la superación del subempleo estructural puede tener un mayor o menor grado de prioridad. Un régimen, p. ej., que aspire en primer término a transformaciones del orden político, y que conciba tales transformaciones como finalidad en sí, estará difícilmente inclinado a realizar una política de pleno empleo dentro de los cánones capitalistas, sino que supeditará la adopción de tales medidas al logro previo de sus objetivos políticos prioritarios. Un gobierno que haya llegado al poder a través del conflicto entre los grupos de intereses establecidos y los partidos y que conciba su tarea política fundamentalmente en los términos de esa oposición de intereses y de los indicadores de "éxito", vigentes en ese ámbito, tampoco estará interesado en una política distributiva eficaz a largo plazo, pero que, a corto plazo, resulte impopular. Si bien la política distributiva aquí expuesta está supeditada a un continuo crecimiento económico, desde el punto de vista de la estructura actual de la producción y de los patrones de crecimiento que le son inherentes resulta un

conflicto de objetivos entre la distribución y el crecimiento, ya que habría necesidad de introducir cambios fundamentales en el modelo de crecimiento "espontáneo" que prevalece actualmente. Tal circunstancia bien puede colocar a un gobierno ante la alternativa político-económica de liberar en el mayor grado posible las fuerzas de crecimiento contenidas en el sistema existente (acelerando de esta manera el desarrollo desigual, circunscrito a enclaves), o bien frenarlas a través de medidas modificativas de las estructuras (poniendo de esta manera en riesgo el crecimiento que parece posible).

Un aspecto importante de la investigación se relaciona con el proceso político por el cual élites con estructuras de objetivos diferentes son llevadas al poder o alejadas de él. En esto y en la cuestión de cuáles son las condiciones de practicabilidad de los programas de política económica, es menester tomar en cuenta la multiplicidad de grupos de intereses existentes, las coaliciones entre ellos y la forma en que los intereses socio-económicos se traducen en acción política.

Todo el análisis se superpone en áreas esenciales a la investigación de las condiciones políticas que requiere el desarrollo económico en general, y viceversa, puesto que este último constituye la base necesaria(aunque no la garantía) para una redistribución que a largo plazo tenga éxito.

#### ***IV. Asistencia al desarrollo y distribución***

¿De qué manera la asistencia al desarrollo, otorgada por el extranjero, puede responder a los requerimientos de una distribución más pareja del producto social en América Latina? La respuesta más generalizada es: en la medida en que apoye una estrategia de desarrollo, dirigida a alcanzar el pleno empleo productivo. Esta tesis que tal vez pueda parecer un tanto trivial, tiene dos implicaciones importantes: 1.) La destinación de recursos otorgados en el marco de la asistencia al desarrollo, a áreas de producción caracterizadas por una intensa movilización de mano de obra, o a proyectos de infraestructura que benefician a sectores o núcleos de población rezagados, no tiene mucho valor por sí misma, cuando esos proyectos - positivos desde el punto de vista de la política distributiva integran una estrategia mas amplia (haya sido ésta formulada explícitamente o no) que conduce a una mayor accentuación de las diferencias de la productividad y con ello, de un desarrollo circunscrito a enclaves. 2.) Dentro de una estrategia dirigida a la absorción rápida de la totalidad de la mano de obra en actividades productivas, resultan eficaces desde el punto de vista de la política distributiva, incluso aquellos proyectos que - sin tener por sí mismos efectos niveladores sobre la productividad

- contribuyan a asegurar la estrategia global en cuanto a recursos y, sobre todo, en el campo de la economía exterior.

En otras palabras, para una asistencia al desarrollo, orientada hacia la política distributiva (asistencia que esté dirigida fundamentalmente a atender las necesidades de los sectores pobres de la población) no tiene tanta importancia que se fomenten directamente empresas artesanales en lugar de fundiciones de acero, o cooperativas campesinas en vez de centrales nucleares, como que los recursos otorgados complementen un esfuerzo global nacional que conduzca a un mejoramiento efectivo de la situación de los grupos pobres de la población, y no adornen simplemente con medidas de política distributiva una estrategia de desarrollo cuyo efecto global se traduzca en una profundización de las desigualdades estructurales.

Aparte de ese principio básico para una utilización adecuada - desde el punto de vista de la política distributiva - de recursos otorgados en el marco de la asistencia al desarrollo, se presentan, sin embargo, otras dos modalidades de aplicación, a través de las cuales la asistencia al desarrollo extranjera puede tener efectos modificativos sobre la política nacional de desarrollo en el sentido de una distribución más equitativa: 1.) La asistencia a proyectos puede vincularse a condiciones por las que el proyecto en su conjunto beneficie un mayor número de personas (p. ej., sustituyendo métodos de producción que implican una movilización relativamente intensa de capital por otros que impliquen una movilización relativamente intensa de mano de obra - todo ello en el marco de las posibilidades tecnológicas y condiciones de eficiencia - o logrando la puesta en práctica de una reforma agraria antes de la iniciación de proyectos de desarrollo agropecuario). 2.) Pueden fomentarse proyectos positivos desde el punto de vista de la política distributiva, que ocupan una posición marginal en el conjunto de las inversiones nacionales y que no serían llevados a cabo sin la asistencia al desarrollo extranjera. En tal caso la asistencia al desarrollo se orienta por otras prioridades que la política nacional de desarrollo, o contribuye a realizar parcialmente prioridades que el gobierno del país receptor - por falta de posibilidades de control sobre el comportamiento inversor privado - no puede imponer por sí mismo. El rescate de proyectos marginales, en una estructura de inversiones por lo demás negativa desde el punto de vista de la distribución, no podrá tener, sin embargo, en ningún caso, sino efectos aislados que sólo alcanzarán a los beneficiarios inmediatos de tales proyectos.

## **V. Resumen**

La pronunciada desigualdad entre los diversos niveles de ingreso en América Latina, que con el avance del crecimiento económico tiende, incluso, a profundizarse, deriva fundamentalmente de las marcadas diferencias de productividad entre los distintos ramos de la producción. En el curso del desarrollo económico la productividad aumentó y aumenta rápidamente en algunas áreas "dinámicas" o "modernas", mientras que las demás áreas permanecen estancadas. Este fenómeno de un desarrollo dualista se ve agudizado, en lo que a sus repercusiones sociales se refiere, por la distribución desigual de la propiedad de tierras y por la falta de capacidad del sector moderno de absorber plenamente la mano de obra que va ingresando al mercado de trabajo. A consecuencia de ello ha surgido un sector cada vez más numeroso de la población que está excluido del trabajo productivo y que, o bien, busca refugio en nuevas ocupaciones improductivas "artificiales", o bien, inunda el estancado sector tradicional de la economía con mano de obra que no se necesita, haciendo bajar de esta manera su productividad en forma adicional. El subempleo estructural que "marginaliza" a una parte considerable de la población, constituye la base de una explotación particularmente intensa de la mano de obra por el capital, por la que se acentúan, en mayor grado aún, las diferencias entre pobres y ricos. Esta estructura básica de la distribución se ve atenuada parcialmente, en algunos países, merced a la provisión de empleos artificiales y/o el otorgamiento de subvenciones al consumo por parte del Estado. La distribución funcional de los ingresos ha adquirido perfiles más equilibrados en algunas áreas privilegiadas a raíz de la presión sindical o de la política salarial del Estado.

El desarrollo desigual de la productividad y el subempleo estructural se deben a la limitada dinámica expansiva de las economías nacionales latinoamericanas cuya industrialización, de aparición tardía, abarcó sólo una parte de la población en su circuito de demanda, producción y creación de ingresos. A la causa básica de la insuficiencia de la demanda del mercado interno, insuficiencia que ha ido agudizándose constantemente por sí misma, se agregaba el cercenamiento de la capacidad de producción y de inversión a raíz de la creciente escasez de divisas, resultante de la estructura de las exportaciones, que apenas experimentaba cambios.

De acuerdo con el presente diagnóstico, la tarea más importante desde el punto de vista de la política distributiva, es la superación del pronunciado desnivel de la productividad, y la absorción plena de la mano de obra existente, en ocupaciones

productivas. Aparte de la eliminación de las causas estructurales de las diferencias extraordinariamente marcadas entre los ingresos - en comparación con los patrones de los países industriales -, la segunda tarea consiste en la atenuación de los síntomas por medio de prestaciones sociales a cargo del Estado, la reducción de los márgenes de ganancias, la redistribución de la propiedad y, eventualmente, la modificación de los términos de intercambio internos en beneficio de ramos económicos que se hallen en desventaja. En el caso ideal, desde el punto de vista de la política distributiva, habría que combinar y realizar simultáneamente la lucha contra las causas y contra los síntomas.

Para poder alcanzar rápidamente el pleno empleo en un nivel medio de productividad, acorde con la disponibilidad de recursos del país, es menester ajustarse a tres requisitos esenciales: (a) una elevada tasa de inversión, (b) utilización prioritaria de los medios de inversión para la creación de nuevos empleos productivos y para la elevación de la productividad en ramos económicos rezagados, y (c) capacitación de la mano de obra para el desempeño de los empleos productivos existentes y a crear. Como política auxiliar se ofrece, además, la disminución de la oferta de mano de obra no calificada a través de la reducción del tiempo de trabajo, la extensión del período de preparación, control de natalidad, etc. La realización de una política de desarrollo cuyo objetivo sea el pleno empleo productivo, exige una estimulación general de las inversiones, una reestructuración básica de la demanda y el mantenimiento del factor de producción trabajo en niveles bajos. Las prioridades que rigen en ese terreno para las inversiones, desde el punto de vista de la política distributiva, se ven limitadas por condiciones de eficiencia en lo que respecta al conjunto de la economía (especialmente con vistas al fortalecimiento necesario de la producción destinada a la exportación).

En un sistema económico en el cual las inversiones obedecen principalmente al estímulo de expectativas de ganancias privadas, se ofrecen dos estrategias para conciliar la estructura de la demanda con las prioridades que rigen para las inversiones desde el punto de vista de la política distributiva: (a) la ampliación de la demanda general interna por medio de una redistribución del ingreso, a lograr a través de la política de salarios y de propiedad (reforma agraria) y (b) la ampliación de exportaciones que impliquen una intensa movilización de mano de obra. En forma alternativa (o también complementaria) cabe recurrir al sometimiento directo de las decisiones acerca de inversiones, a la instancia estatal conductora, orientada hacia el objetivo de la distribución. La primera de las estrategias nombradas entra fácilmente en conflicto con el requisito del bajo costo

de la mano de obra, así como con las posibilidades de ampliación de la producción de bienes de consumo para el mercado interno, en el contexto de una capacidad de importación limitada. La estrategia exportadora, en cambio, es la que mejor se ajusta a los principios de ordenamiento de una economía capitalista.

En términos generales, una política de inversiones dirigida a obtener el pleno empleo productivo exige - dentro de un orden económico capitalista por un lado, una política económica favorable a los empresarios y correlativamente un disciplinamiento de los trabajadores, y por otro, la subordinación de la libertad de acción de los empresarios a prioridades fijadas por el Estado. La redistribución funcional ha de ser netamente postergada hasta que se logren los objetivos de nivelación de la productividad y de pleno empleo productivo. También el objetivo secundario, o sea, la atenuación de los síntomas a través de una redistribución por medio de medidas estatales, está en gran parte en pugna con el cometido del fomento a las inversiones. El dilema entre una redistribución inmediata y una nivelación de la productividad se torna, no obstante, soluble en la medida en que las decisiones relativas a inversiones puedan ser tomadas con prescindencia de incentivos de ganancia, o en la medida en que la disposición de los empresarios a reaccionar con el retiro de su cooperación ante cercenamientos de sus intereses, pueda ser neutralizada.

De acuerdo con el análisis precedente, el pre-requisito político para la superación de la estructura dualista de la producción es, o bien la supresión del derecho de libre disposición privada sobre los medios de inversión, o bien un amplio grado de independencia del gobierno, de la presión de los intereses tanto de los trabajadores como de los empresarios. Una vez alcanzado el pleno empleo y reducidas las diferencias de productividad, en cambio, el poder de las organizaciones de los trabajadores constituye un medio decisivo para promover una distribución más pareja del producto social.

La asistencia al desarrollo extranjera llega a tener efectos en el campo de la política distributiva en la medida en que apoye estrategias de desarrollo que estén orientadas hacia una rápida consecución del pleno empleo productivo. En tal sentido pesa menos el efecto que los proyectos fomentados individualmente tengan sobre la ocupación o sobre la nivelación de la productividad, que su inserción en un adecuado plan inversor general. La aplicación de patrones ajustados a las necesidades de la política distributiva, a proyectos individuales surge, en el mejor de los casos, efectos aislados, e implica, en el peor caso, un apoyo con adorno social, a una política de desarrollo que agrava la desigualdad.

**Referencias**

- \*Adelman, Irma; Morris, Cinthia, DISTRIBUCION DEL INGRESO. - México, Fondo de Cultura Económica. 1974; Foxley, Alejandro -- ¿Quié se beneficia con el desarrollo económico?