

Globethics Repository

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

La redistribución del ingreso y las políticas redistributivas en América Latina [The redistribution of income and redistributive policies 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	Vergara, Pilar
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-06-23 18:47:33
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/222847

La redistribución del ingreso y las políticas redistributivas en América Latina

Vergara, Pilar

Pilar Vergara: Socióloga

Este trabajo se propone analizar algunas de las principales características y reciente evolución de la distribución del ingreso en América Latina, así como discutir algunos elementos importantes de las políticas que deben implementarse si se desea avanzar hacia una mayor igualdad.

Uno de los indicadores más utilizados para describir el precario nivel de vida de la población de América Latina ha sido su bajo ingreso per cápita. Así por ejemplo, se señala que este asciende a sólo 560 dólares, en tanto que el de Estados Unidos bordea los 4.600¹. Sin embargo, si el propósito consiste en establecer los desniveles de bienestar que existen entre los países industrializados y la región, limitarse al análisis de esas cifras sería incurrir en una falacia porque ellas nada dicen acerca de la forma en que se distribuye el ingreso. En América Latina, alrededor de las tres cuartas partes de la población percibe ingresos inferiores al promedio nacional, mientras que una parte muy minoritaria de perceptores obtiene rentas que lo sextuplican o septuplican. Muy distinta es la situación en los países industrializados, en los cuales la estructura distributiva exhibe un perfil bastante más equitativo.

Tradicionalmente se ha señalado que el factor principal que explica la gran desigualdad de ingresos prevaleciente en América Latina es la enorme concentración de la propiedad y de la riqueza. A la que se registra en la propiedad de la tierra, se suma la concentración en las actividades de la producción primaria de carácter extractivo y en las áreas industrial, comercial y financiera. Sus efectos sobre la distribución funcional del ingreso - es decir, entre asalariados y propietarios de capital - se ven reforzados por el control que sobre otras esferas de actividad pueden ejercer quienes disponen de la propiedad concentrada, el cual se traduce en acceso privilegiado al crédito bancario, en diferentes tipos de franquicias tributarias y aduaneras, etc.

¹Ingresos de 1971 - United Nations, Statistical Yearbook, 1973.

Ingreso per cápita y grado de desigualdad

Si bien constituye en buen punto de partida, esta clasificación funcional no es la mejor manera de medir la desigualdad en los sistemas económicos latinoamericanos, puesto que ignora la presencia de otros factores. Estos derivan de las peculiaridades que asume la industrialización en los países latinoamericanos: el carácter tardío y dependiente con que surge este proceso determina una forma de incorporación y difusión del progreso técnico ² que, por los efectos que genera sobre la estructura ocupacional, tiende a acentuar las desigualdades de ingresos. La importación desde los países avanzados de tecnologías para el desarrollo industrial no se tradujo en una modernización generalizada de las economías y sociedades latinoamericanas; por el contrario, ella quedó restringida a ciertas áreas de actividades muy específicas, que se amplían muy lentamente. Tal proceso ha dado origen así, especialmente en los países que más han avanzado en el proceso de industrialización, a estructuras económicas y tecnológicas heterogéneas, con estratos diferenciados desde el punto de vista de la productividad. Se ha ido configurando de este modo una realidad muy compleja, con un sector "moderno", constituido por todas aquellas empresas en las cuales se concentra el progreso técnico, que operan con altos grados de mecanización y formas eficientes de organización y, en consecuencia, exhiben niveles de productividad comparables a los de las economías industrializadas, y un sector "primitivo", conformado por cientos de pequeñas empresas, que registran niveles bajísimos de productividad y escasa organización. Entre ambos extremos se ubica el sector "intermedio", que se caracteriza por niveles medianos de adelanto tecnológico y de organización y, en consecuencia, de productividad ³.

Las diferencias de productividad entre los distintos sectores de la economía se traducen en una estratificación social y de ingresos entre los propios trabajadores y en una distribución desigual de bienestar. Este último concepto se refiere al acceso a bienes y servicios que, más allá de los ingresos monetarios, permiten satisfacer las necesidades fundamentales de la población, especialmente las de naturaleza colectiva, como son los programas de vivienda, las facilidades de transporte, los servicios de salud, recreación, etc.

²Véase Pinto, A., "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", Trimestre Económico N° 125, volumen XXXII, 1965.

³La configuración de estos tres estratos de productividad determinados de acuerdo al grado de desarrollo tecnológico, de formación de recursos humanos y de niveles de organización y eficiencia operativa constituye una simplificación de una realidad mucho más compleja, donde la heterogeneidad se da incluso dentro del llamado sector moderno.

Para analizar las consecuencias de este fenómeno sobre la forma en que se reparte la riqueza, es necesario remitirse a la distribución personal o familiar del ingreso en América Latina. Es lo que se hace en el cuadro 1, donde se presentan además cifras que permiten cotejar la situación del continente con la de Estados Unidos.

Cuadro 1: Distribución personal del ingreso en América Latina y Estados Unidos, en 1965

Estratos de población	Porcentaje del ingreso total		Promedio per cápita en América Latina *
	América Latina	Estados Unidos	
20 % más pobre	3,4	4,6	60
30 % inferior a la mediana	10,3	18,8	130
30 % superior a la mediana	24,1	31,1	310
15 % inferior al 5 % más alto	29,2	25,5	750
5 % más alto	33,4	20,0	2.600

Fuente: CEPAL, La distribución del ingreso en América Latina, Nueva York, 1970, pág. 33.
* Dólares de 1960.

Se observa que en América Latina los sectores ubicados en la cima tienen una participación muy superior a la que alcanza igual estrato en Estados Unidos, al revés de lo que ocurre con los estratos medios e inferiores. La situación del 50 por ciento más pobre de la región es aflictiva no sólo en términos relativos captan menos del 14 por ciento del ingreso, mientras que en Estados Unidos el mismo grupo obtiene más del 23 por ciento - sino también en niveles absolutos, ya que la renta per cápita que obtienen al año no supera en promedio los 100 dólares.

Grupos sociales y estructura distributiva

Es asimismo interesante examinar qué grupos sociales conforman cada uno de los diferentes estratos de la estructura latinoamericana de ingresos, tanto desde el punto de vista de la categoría ocupacional como del sector de actividad económica al que pertenecen. Naturalmente, se trata de una aproximación al conjunto de la población regional, que no considera las situaciones peculiares que pueden darse en uno u otro país.

El quintil inferior de la estructura distributiva está integrado abrumadoramente por pequeños propietarios agrícolas y minifundistas⁴. A estos se suman toda una gama de trabajadores independientes de los sectores no agrícolas, ocupados de preferencia en actividades artesanales y de servicios del llamado sector informal urbano (vendedores ambulantes, domésticos, etc.) que constituyen los principales focos de desocupación y subempleo urbano. Junto a ellos se encuentran también algunos asalariados del sector primitivo.

El ingreso per cápita más elevado que perciben los integrantes del 30 por ciento que sigue al estrato inferior se asocia a una estructura ocupacional más diversificada. Esta categoría se encuentra conformada mayoritariamente por personas provenientes del sector agrícola tradicional; tienen, sin embargo, gran significación también los trabajadores semi-calificados de las industrias tradicionales, la construcción y los servicios⁵. La heterogeneidad de los integrantes de este estrato determina una amplia dispersión del ingreso, de modo que vastos sectores obtienen ingresos que los ubican prácticamente en el límite con la categoría inferior.

El bajo nivel de ingreso que prevalece en la mitad inferior de la distribución refleja en gran medida lo que ocurre con el sector primitivo de la estructura económica. Este ocupa al 40 por ciento de la fuerza laboral de la región, pero genera apenas alrededor del 7 por ciento del producto bruto total⁶. No es de extrañar entonces que el ingreso de estos trabajadores sea tan bajo.

La mitad más pobre de la población es víctima también de otras diferencias que afectan dramáticamente su nivel de bienestar. Según antecedentes de FAO, la ingestión de calorías entre los integrantes de este sector en 1970 era de 2.089, inferior a la norma internacional mínima - 2.362 calorías - y menos de la mitad de la de las personas ubicadas en el 5 por ciento superior de la distribución.

También los estándares habitacionales de este grupo son sumamente precarios. La información disponible permite deducir que la casi totalidad de sus familias carecen de agua potable y de un sistema adecuado de eliminación de excretas⁷. Algo

⁴Ver "Distribución del ingreso en algunas ciudades de América Latina y en los países respectivos", en Naciones Unidas, Boletín Económico de América Latina, Vol. XVIII, Nos. 1 y 2, 1973.

⁵Ibid.

⁶PREALC, La mano de obra en América Latina 1950-1960, abril 1969. El sector moderno, en cambio generaba en 1960 el 47,7 % del producto bruto y absorbía sólo un 12,5 % del empleo total.

⁷En 1970, el 46,4 % de la población latinoamericana carecía de suministro de agua potable, y apenas el 40 % contaba con algún sistema adecuado de eliminación de excretas. Este último dato fue calculado a partir de información disponible para 10 países. Véase CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1973, cuadro 187.

similar ocurre con los niveles de salud y educacionales. Aún cuando en los últimos años ha descendido en forma apreciable la proporción de niños que no va a la escuela, los que logran terminar el ciclo básico siguen siendo una pequeña minoría. La extensión de los sistemas de salud ha revestido importancia en la mayor parte de los países, lo que se ha reflejado en el descenso de los promedios de mortalidad infantil y en el aumento de la esperanza de vida al nacer; desgraciadamente, también en este caso la distribución de los servicios continúa siendo muy desigual, en detrimento de los estratos más vulnerables a enfermar y morir.

El nivel de ingreso se eleva con bastante rapidez a media que los integrantes de la mitad superior de la distribución asumen modalidades más modernas de trabajo y producción. No obstante, el 30 por ciento que se sitúa por encima de la mediana no percibe aún una proporción correspondiente del ingreso total. Esto se explica porque muchos de los trabajadores de esta categoría no forman parte del estrato moderno de la economía. En efecto, ella se encuentra integrada en su mayor parte por empresarios medianos de la agricultura y de los servicios, por obreros especializados de las grandes explotaciones agropecuarias medianas, y por una alta proporción de empleados "de cuello blanco" del sector público y privado. En este grupo se ubican también una parte importante de los obreros de las empresas modernas de alta productividad, que han logrado elevados ingresos gracias a su mayor grado de calificación y a sus fuertes organizaciones sindicales.

El 20% superior está conformado predominantemente por quienes laboran en el sector moderno o en actividades estrechamente vinculadas al mismo. En esta categoría, el ingreso promedio es aproximadamente doce veces el de la mitad inferior y 40 veces el del quintil más pobre. El 15 % inferior al 5 % más alto está constituido en su mayoría por profesionales y técnicos y empleados altamente calificados de las grandes empresas del sector moderno, especialmente estatales o pertenecientes al capital extranjero; en proporción menor, participan empresarios y propietarios de la mediana industria y los servicios. Sólo un 6 por ciento de los obreros se ubican a este nivel ⁸.

El 5 por ciento del extremo superior de la distribución está constituido en su totalidad por integrantes del sector moderno, altos profesionales, gerentes y administradores de las grandes empresas y cuadros superiores del sector público y privado, así como también los grandes empresarios y propietarios. La parte del ingreso total de que ésta categoría se apropia, depende tanto de la significación del estrato mo-

⁸Boletín económico de América Latina, cit.

dero dentro del aparato productivo de cada país, como de las características institucionales y socioeconómicas de éste.

Las desigualdades entre las zonas urbanas y las áreas rurales

Las diferencias de ingresos derivada de la heterogénea estructura productiva también tiene una expresión regional. Las grandes empresas manufactureras del sector moderno se ubican cerca de los mercados consumidores, lo que genera una concentración de la actividad económica en ciertos centros urbanos mayores, dando así origen a crecientes desequilibrios socioeconómicos entre ellos y el resto del país, en especial las zonas rurales. El 20 por ciento más pobre de cada país se concentra preferentemente en el campo mientras que los integrantes del quintil superior son abrumadoramente habitantes de grandes ciudades⁹.

A mayor abundamiento, puede señalarse que en las ciudades los ingresos medios son el doble o más de los ingresos de las áreas rurales. La brecha entre éstas y el medio urbano se hace aún más amplia cuando la comparación se refiere a las grandes ciudades. En éstas, el ingreso medio en cada uno de los distintos estratos a que hemos estado haciendo referencia es superior al promedio de la misma categoría a nivel nacional.

Incluso el 20 por ciento más pobre urbano, a pesar de su situación de marginalidad, tiene un ingreso promedio que llega a veces - como en Sao Paulo, por ejemplo - a quintuplicar el per cápita del país respectivo. El fenómeno se ha constituido en el factor determinante del masivo éxodo desde las zonas rurales a las grandes ciudades que se observa desde hace un cuarto de siglo en la región.

La situación privilegiada que se registra en el medio urbano parece explicarse por el mayor tamaño relativo del sector moderno en las ciudades. Un grupo más grande de la población participa en los altos ingresos que éste genera, lo que hace aumentar la gravitación de los estratos medios, especialmente de los grupos de obreros calificados, empleados, profesionales y técnicos. Como contrapartida, la magnitud de la fuerza de trabajo vinculada al sector primitivo es menor, por lo que su incidencia sobre los niveles de ingresos es también más reducida. El resultado es un nivel de ingreso absoluto más alto y una distribución del mismo menos desigual en las grandes ciudades que en el respectivo país en su conjunto.

⁹Ibid. pág. 123.

La realidad descrita permite a los habitantes de los centros urbanos un mayor consumo ¹⁰ y una diversificación de su demanda. Comparado con el resto del país, en las grandes ciudades el gasto en la adquisición de bienes durables representa una proporción mucho mayor del consumo, al revés de lo que ocurre con los artículos imprescindibles. Sin embargo, no puede ignorarse que en esto influyen también otras variables, como son la difusión de patrones de consumo propios de los países desarrollados a través de la propaganda y las mayores facilidades crediticias.

Aparte de un nivel de ingresos superior la población de los grandes centros urbanos se ve favorecida por los beneficios derivados de la concentración de los servicios públicos. Pese a su mala distribución incluso al interior de las ciudades, estos servicios - educación, salud, agua potable, electricidad, etc. llegan en alguna medida - siempre superior a la que se registra en el campo - a los estratos urbanos de bajos ingresos, lo cual se refleja en menores tasas de analfabetismo y en una mayor capacitación de la mano de obra. Algo similar sucede con las condiciones habitacionales y sanitarias.

Hacia una acentuación de la regresividad

El diagnóstico formulado deja en evidencia que al patrón tradicional de crecimiento que ha caracterizado a las economías latinoamericanas no permite albergar demasiadas esperanzas en los efectos redistributivos que podrían espontáneamente derivarse de un incremento del ritmo de expansión del producto. Por el contrario, las características del funcionamiento de dichas economías parecen más bien crear las condiciones para una acentuación de la regresividad en el reparto de la riqueza.

La existencia de una demanda restringida pero altamente diversificada ha estimulado el surgimiento de una estructura productiva orientada básicamente hacia la satisfacción de la demanda de un grupo reducido de altos ingresos. Esto explica por qué el proceso de industrialización en América Latina se ha orientado de preferencia hacia el desarrollo y diversificación creciente de las actividades que elaboran bienes de consumo, antes que procurar como objetivo básico expandir la capacidad productiva interna.

El crecimiento más rápido en las últimas décadas de la producción de bienes de consumo durable ¹¹ ha acentuado las disparidades tecnológicas frenando la difusión generalizada del progreso técnico, y, en última instancia ha tornado más re-

¹⁰El gasto medio en las grandes ciudades latinoamericanas supera en un tercio o más el nivel promedio del respectivo país, y en algunos casos hasta duplica el del resto de la población. Boletín económico, cit., pág. 38.

gresivo el reparto del ingreso. No obstante, este deterioro en la situación distributiva ha ido asumiendo características novedosas, que se explican por la necesidad que experimenta la industria manufacturera moderna en orden a expandir la demanda por sus productos, requisito básico para que este modelo de crecimiento mantenga vigencia. En efecto, si bien los estratos más privilegiados han disminuido algo su participación en el ingreso, el cambio más trascendente en muchos países consiste en cómo mejoran sus posiciones las capas medias urbanas, mientras sintomáticamente, empeoran las de los sectores asalariados de ingresos más precarios ¹².

Cuadro 3: Distribución personal del ingreso en distintos países

País	Ingreso per cápita de dólares 1960)	Coeficiente de Gini	Desviación estándar de los logaritmos	Participación (%) de los percentiles de receptores en el ingreso							
				0—20	21—40	41—60	0—60	61—80	81—90	91—95	96—100
Argentina											
1953	786	0,41	0,64	7,5	10,7	13,8	31,9	18,1	13,2	9,6	17,3
1959	832	0,45	0,70	6,9	9,5	12,2	28,6	16,8	12,8	10,1	31,8
1961	927	0,42	0,67	7,0	10,4	13,1	30,5	17,9	12,7	9,6	29,3
Brasil											
1960	289	0,52	1,17	2,5	7,9	12,4	22,7	20,4	16,4	11,6	28,9
1970	383	0,64	2,37	0,1	4,0	12,5	16,5	16,9	15,0	13,0	38,6
México											
1950	397	0,526	0,72	6,1	8,2	10,3	24,6	15,6	10,8	9,0	40,0
1957	488	0,551	0,88	4,4	6,9	9,9	21,2	17,4	14,7	9,7	37,0
1963	542	0,55	—	4,2	6,9	9,7	20,8	15,5	12,7	11,6	38,3
Puerto Rico											
1953	502	0,42	0,75	5,6	9,8	14,9	30,3	19,9	16,9	9,6	23,4
1963	842	0,46	0,84	4,5	9,2	14,1	27,9	21,5	17,0	11,7	22,0

a) Población económicamente activa

Fuente: Weisskopf, R. y Figueroa, A. "Viewing Social Pyramids Income Distribution in Latin America", Center Discussion Paper N° 204, Economic Growth Center, Yale University, mayo de 1974.

¹¹En los países más grandes de la región - Brasil, México y Argentina - la actividad automotriz ha sido, sin lugar a dudas, una de las de mayor dinamismo dentro del sector industrial. Entre 1966 y 1972, la producción de vehículos motorizados aumentó en 55 % en Argentina, en 250 % en Brasil y en 100 % en México. Es obvio que esta industria se orienta en América Latina a la satisfacción de la demanda de los estratos de más altos ingresos. Véase Naciones Unidas "Monthly Bulletin of Statistics", enero de 1974.

¹²Pese a las dificultades que encierra establecer comparaciones entre datos de períodos diferentes y que se han logrado utilizando metodologías diversas, todos los antecedentes confirman el deterioro relativo en los últimos años de la situación de los perceptores del cuartil más pobre en prácticamente todos los países latinoamericanos.

Como contrapartida de lo anterior, el peso relativo de la participación de los sectores medios altos en el ingreso experimenta un significativo aumento. En algunos países - como México, Colombia y Puerto Rico - este estrato se ha visto favorecido además por el deterioro relativo de la posición de los perceptores ubicados en la cima de la distribución.

De este modo el consumo de ciertos bienes que habían sido hasta hace poco una exclusividad de los estratos ubicados en la cima de la distribución del ingreso se ha ido extendiendo paulatinamente a las capas medias altas, mientras los sectores más pobres continúan sin poder satisfacer sus necesidades más esenciales.

El modelo de crecimiento que ha caracterizado la evolución reciente de las economías latinoamericanas tiene, pues, una dinámica y coherencia propias, que, sobre la base de un reparto crecientemente regresivo de la riqueza, asegura la expansión del sistema. Son ilustrativas al respecto las cifras del cuadro 2 que - aparte de Puerto Rico - se refieren a los tres más grandes países de la región, que reúnen en la actualidad a unos 170 millones de habitantes. El aumento del coeficiente de Gini en todos ellos pone de manifiesto una acentuación de la desigualdad en la forma cómo se reparten los ingresos.

Estructura ocupacional y distribución del ingreso

Los regresivos efectos que el patrón de crecimiento industrial vigente genera sobre la distribución del ingreso se transmiten vía estructura ocupacional. Un aparato productivo orientado hacia la diversificación del consumo no esencial destina de preferencia los recursos de que dispone a actividades que absorben relativamente menos mano de obra. El fenómeno no se presenta durante las primeras etapas del proceso de industrialización; en la fase substitutiva de bienes de consumo final, la actividad manufacturera absorbe fuerza de trabajo a una tasa superior a la de incremento demográfico (3,7 y 2,8 por ciento respectivamente en los años cincuenta)¹³. Más adelante, sin embargo, la tendencia se invierte (2,9 y 3,0 por ciento en la década del sesenta), lo que se hace más ostensible hacia fines de este último período. Es decir, se estanca en términos relativo la mano de obra empleada en la industria moderna, con lo que se detiene la fuerza expansiva del sector antes de lograr la tecnificación de toda la economía a niveles modernos.

Pero todavía, las empresas modernas no sólo disminuyen su tasa de absorción de mano de obra sino que van desplazando del mercado a muchos establecimientos pequeños, caracterizados tradicionalmente por utilizar funciones de producción intensivas en mano de obra. En conjunto, la demanda de mano de obra del sector manufacturero no alcanza, pues, ni siquiera a compensar el incremento demográfico.

¹³PREALC, cit.

En las grandes ciudades, donde el aumento poblacional es mucho más considerable debido al incesante y masivo éxodo desde las zonas rurales, tienden entonces a expandirse aceleradamente las actividades terciarias - especialmente servicios -, que las más de las veces son de escasa productividad y sólo disfrazan malamente la condición de subempleados de quienes las desarrollan. Datos del Programa de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la Organización Internacional de Trabajo indican que la significación de la fuerza de trabajo empleada en esas actividades, incluidas las no especificadas, creció de 27 a 42 por ciento entre 1960 y 1970. Del total del incremento de la fuerza de trabajo no agrícola, los servicios - incluidas una vez más las actividades no especificadas debieron absorber el 72,4 por ciento en el período 1950-70 y las tres cuartas partes en la década del sesenta.

Podría pensarse que la caída del ritmo de absorción de mano de obra en los centros urbanos se vería atenuada si existiera un volumen creciente de inversiones que asegurase el logro en el sector moderno de una tasa de incremento del empleo superior al aumento de la fuerza de trabajo total. En este caso, el patrón de desarrollo o las características del funcionamiento del sistema económico no tendrían por qué traducirse necesariamente en una progresiva concentración del ingreso, y podría esperarse incluso una tendencia a la igualación de los ingresos. Tal planteamiento no tiene en cuenta, empero, que la expansión de las actividades modernas trae consigo la destrucción de actividades tradicionales que ocupan un alto volumen de mano de obra.

Por otra parte, la estructura de la demanda que se ha desarrollado en los países latinoamericanos no ha sido favorable a una aceleración del ritmo de acumulación de capital, puesto que son economías cuyo acelerado crecimiento requiere en forma imprescindible un incremento acelerado del consumo¹⁴. Ambos fenómenos contribuyen a agravar la desocupación y el subempleo, que son las principales causas de los bajos ingresos.

Un factor importante que ha contribuido a reforzar este patrón de crecimiento en las economías latinoamericanas ha sido la inversión extranjera. En el sector manufacturero, esta se ha orientado preferentemente a la producción de aquellos bienes más rentables, como son los de consumo suntuario. Las empresas foráneas se han apoyado para tal efecto en sus tecnologías y *know-how* y en intensas campañas publicitarias, introduciendo de esta forma modas y hábitos de consumo propios de

¹⁴Esto, por otra parte, cuestiona la validez para América Latina del enfoque clásico que postula el efecto positivo de la concentración del ingreso sobre la tasa de ahorro.

sus países de origen. El resultado ha sido una distorsión aun más acentuada de la demanda.

También el Estado ha favorecido - muchas veces inadvertidamente - al desarrollo de este modo de crecimiento. En efecto, las políticas de fomento industrial así como el destino de la inversión pública han tendido a favorecer en forma directa o indirecta a los sectores manufactureros que atienden de preferencia la demanda de los estratos de altos ingresos. En efecto, la protección arancelaria excesiva y no discriminatoria ha estimulado el desarrollo de actividades productoras de bienes prescindibles. Por otra parte el otorgamiento de franquicias tributarias y aduaneras a la importación irrestricta de equipos ha significado conceder un subsidio al uso del capital en un medio donde éste es el factor más escaso; simultáneamente, el afán de redistribuir el ingreso y el bienestar a través del aumento de las remuneraciones y de las cotizaciones provisionales de cargo de los empleadores se ha transformado en un nuevo incentivo para la introducción de técnicas ahorradoras de mano de obra. Incluso las inversiones públicas en infraestructura han tendido a beneficiar de preferencia a los rubros de más alta productividad, acentuando por esta vía los desniveles tecnológicos.

Las políticas redistribucionistas tradicionales

En los últimos años han sido numerosos los gobiernos que han intentado aplicar políticas dirigidas a favorecer la elevación de los niveles de bienestar de los sectores que se encuentran sumidos en condiciones más precarias. Para ello se ha tratado de establecer un sistema tributario más progresivo, de subsidiar los precios de los artículos de consumo y servicios básicos, de elevar los niveles de remuneraciones y de aumentar la significación dentro del presupuesto fiscal de los gastos en rubros sociales (educación, vivienda y salud, preferentemente). Estos esfuerzos no parecen, sin embargo, haber tenido los efectos esperados.

La experiencia indica que no deben depositarse demasiadas esperanzas en el sistema tributario como mecanismo de redistribución del ingreso, tanto por lo difícil que resulta vencer la oposición de los grupos desfavorecidos a todo cambio sustancial de las disposiciones vigentes, como por los múltiples expedientes a que pueden echar mano para evadir el pago de los tributos que les corresponden.

El subsidio a los precios de ciertos bienes y servicios básicos, cuyo propósito consiste en asegurar su consumo o utilización por parte de los estratos más pobres, ha inducido en muchos casos un incremento artificial de la demanda proveniente de

los sectores que se encuentran en situación de privilegio, generándose así escaseces y otros problemas que han terminado por anular parcial, si no totalmente, cualquier posible mejoramiento en el nivel de consumo de los más pobres¹⁵.

En cuanto a las políticas sociales, que se han traducido en mayores desembolsos por parte del Estado en educación, vivienda, salud y seguridad social, si bien han tenido un impacto bastante favorable sobre la distribución personal del ingreso, no parecen haber favorecido principalmente a los más necesitados. Es que aún prevalece la idea de que toda expansión del gasto social beneficia automáticamente a estos últimos; en la práctica, ocurre con frecuencia que estos mayores desembolsos van a favorecer a estratos que gracias a su mayor poder de presión exhiben un nivel de bienestar muy superior. Considérese el caso de la expansión de las oportunidades educacionales. Para que el gasto en este rubro contribuya a una redistribución más equitativa del ingreso deberá destinarse preferentemente a la educación primaria, de modo que los pobres rompan la barrera del analfabetismo. Dedicar básicamente los mayores recursos a expandir la educación universitaria, ello sólo irá en beneficio de una minoría, aquella que gracias a los elevados ingresos relativos de su núcleo familiar pueden llegar al término del ciclo secundario¹⁶. Al analizar datos sobre matrículas en la década del sesenta se aprecia en todos los países latinoamericanos una expansión mucho más alta al nivel de la enseñanza superior, que en Brasil llega a septuplicar el aumento del gasto en educación básica¹⁷.

El incremento de las remuneraciones reales por su parte, ha demostrado no ser muy útil para mejorar las condiciones de vida de los más pobres. Aparte de incentivar el empleo de formas de producción ahorradoras de mano de obra, sus efectos casi no se han sentido en el estrato inferior de la distribución, porque éste se encuentra conformado abrumadoramente por trabajadores por cuenta propia, pequeños propietarios, minifundistas, subocupados y cesantes. Adicionalmente, los sectores más organizados de trabajadores - que corresponden a las actividades modernas - han utilizado la inflación, fenómeno que se da en casi todas las economías latinoamericanas, para justificar y obtener permanentemente reajustes salariales por encima del aumento del nivel de precios. En última instancia, ello ha ido en detrimento de los grupos de más bajos ingresos, que carecen de organizaciones fuertes para la defensa adecuada de sus conquistas.

¹⁵Ffrench-Davis, R.; "Mecanismos y objetivos de la distribución del ingreso" en Foxley, Alejandro (ed.), *Distribución del ingreso*, CEPLAN-FCE, Santiago, 1974.

¹⁶Ffrench-Davis, R., cit.

¹⁷Estudio Económico de América Latina, 1973, Cuadro 184...

El fracaso de todos los intentos obedece a dos razones principales. Primeramente, las políticas aplicadas han carecido de la selectividad imprescindible para favorecer específicamente a los más pobres, y no a otros grupos sociales. Es que no se ha tomado conciencia de la compleja estratificación social y de ingresos que existe al interior de la fuerza de trabajo. En segundo término, las iniciativas adoptadas no se han insertado dentro de la estrategia global, apareciendo como esfuerzos aislados y absolutamente insuficientes.

Redistribución del Ingreso y crecimiento económico

Fluye de todo lo expuesto la necesidad de definir una estrategia de desarrollo cuyo objetivo básico sea avanzar hacia una distribución más igualitaria del ingreso y de las oportunidades. Únicamente así las políticas redistributivas inducirán efectos duraderos. Ya está visto que las acciones parciales que pretenden corregir aspectos parciales de la desigualdad tienen, cuando logran algún éxito, efectos poco duraderos. En efecto, ellos son rápidamente anulados por las fuerzas que dentro del sistema tienden a acentuar su regresividad. De ahí que sólo revirtiendo el patrón de desarrollo de las economías de la región y modificando sus rasgos estructurales básicos será posible desencadenar un proceso redistributivo dinámico y sostenido.

Las economías latinoamericanas tienen numerosos rasgos comunes, por lo que las características centrales de una estrategia que se proponga modificar de manera significativa las tendencias imperantes tienen también validez, en sus lineamientos más generales, para la mayor parte de los países de la región. Dicha estrategia debe tener como objetivo central avanzar decididamente hacia la satisfacción de las necesidades más fundamentales de los sectores más pobres de la población, lo que supone una igualación progresiva de las oportunidades ocupacionales y del ingreso dentro del sistema económico. Ello sólo será posible si se encaran las principales distorsiones que caracterizan a las economías latinoamericanas, especialmente aquellas que dicen relación con las estructuras tecnológica y ocupacional que han surgido al amparo de la sustitución de importaciones. No habrá progresos hacia una mayor igualdad en las oportunidades si no se garantiza empleo productivo y estable a los sectores más pobres, a los desocupados y a los que carecen de un ingreso estable. Se torna imprescindible, en consecuencia, compatibilizar los objetivos redistributivos con una reducción de la dependencia externa que permita recuperar la autonomía nacional sobre las principales decisiones económicas y políticas, con la obtención de una tasa de ahorro que garantice la expansión de la capacidad productiva, con una reorientación total de las políticas públicas de modo que

ellas induzcan una ampliación de las oportunidades de trabajo, y con cambios institucionales que faciliten el acceso de los sectores desposeídos a los principales mecanismos de decisión económica.

Se argumenta muchas veces, por parte de los que se oponen a un reparto más equitativo del ingreso, que la redistribución del ingreso tiene influencia negativa sobre la formación de capital, dado que la propensión a ahorrar es más elevada en los sectores de rentas altas. La evidencia empírica, sin embargo, no permite avalar esta hipótesis para los países latinoamericanos, puesto que no ha sido posible encontrar correlaciones positivas de importancia entre distribución desigual y formación de ahorro ¹⁸.

Los que sostienen esta hipótesis no tienen en cuenta las enormes diferencias en el contexto histórico en que se inserta el proceso de industrialización de América Latina. Las pautas de consumo y estilos de vida de los estratos de más altos ingresos de los países de la región corresponden a los estándares predominantes en los grupos de ingresos elevados de los países centrales, lo que determina que la propensión a ahorrar de los primeros sea muy baja. Es legítimo postular, en consecuencia, que una eventual redistribución del ingreso en favor de los sectores más necesitados se traducirá más en una disminución del consumo suntuario que en una reducción de la tasa de ahorro. Se dispone de antecedentes que revelan que en algunas grandes ciudades latinoamericanas, donde el ingreso medio hasta triplica el promedio nacional, el ahorro es significativamente más bajo que en las localidades rurales o urbanas menores. Algunos datos relativos a Venezuela indican que hacia 1962, las familias de grandes ciudades empezaban a ahorrar a partir de un ingreso medio de aproximadamente 2.000 bolívares mensuales, en tanto que en las localidades rurales y pueblos pequeños lo hacían a partir de los 400 bolívares. Algo similar se pudo comprobar en un estudio sobre ciudades de distinto grado de desarrollo socioeconómico en el Brasil. Así, por ejemplo, en Sao Paulo, las familias comenzaban a ahorrar cuando su ingreso medio alcanzaba un nivel tres veces superior al que permitía empezar a hacerlo a las familias de ciudades como Belén¹⁹.

Debe dejarse constancia de que tampoco hay evidencias de que la redistribución - por drástica que sea - induzca *per se* un aumento más acelerado del producto. Los estudios más recientes sugieren más bien que tal proceso, aún en sus versiones más

¹⁸CEPAL, cit., y Naciones Unidas, Boletín económico..., cit.

¹⁹Véase "Distribución comparada del ingreso en algunas ciudades de América Latina y en los países respectivos", en Naciones Unidas, Boletín Económico de América Latina, Vol. XVIII, Nos. 1 y 2, 1973.

extremas, parece no tener un impacto significativo sobre la tasa de crecimiento de la economía aunque si permite alcanzar niveles de empleo más elevados que los que se obtendrían sin redistribución ²⁰. Ello no significa, empero, que un esfuerzo efectivo de redistribución del ingreso pueda prescindir de un rápido incremento de la capacidad productiva; por el contrario, una estrategia de desarrollo cuya prioridad básica sea lograr una mayor igualdad debe buscar mecanismos que le permitan hacer compatible la redistribución con el máximo crecimiento económico. La magnitud de los recursos que se necesitan para expandir las oportunidades de empleo estable, para proporcionar ciertos servicios esenciales a los más pobres, y para el financiamiento de las inversiones requeridas para elevar la productividad y por ende los ingresos de esos sectores, de modo que puedan satisfacer al menos sus necesidades mínimas de consumo, exigen acelerar el ritmo de crecimiento de la economía, única forma, por otra parte, de reducir la dependencia externa ²¹.

Compatibilizar la redistribución con la tasa máxima de crecimiento económico que sea posible alcanzar es una necesidad particularmente imperiosa cuando las condiciones políticas e institucionales impiden reducir en términos significativos el consumo de los estratos más altos. En ese caso, la única forma de conciliar ambas metas es inducir un acelerado incremento del producto, que permita mejorar la situación de los más pobres sin afectar de manera muy drástica la de los estratos más pudientes. Debe subrayarse, no obstante, que no se trata puramente de incrementar el producto, sin preocuparse mayormente de qué sectores se expanden y cuáles no; la nueva estrategia de desarrollo debe intentar maximizar la tasa de crecimiento global, pero a través de una expansión preferente de las áreas más atrasadas de cada uno de los sectores productivos. El objetivo no debe ser entonces el crecimiento económico global e indiscriminado, sino uno que sea capaz de asegurar una disminución de las grandes disparidades tecnológicas en que se enraízan la heterogeneidad de los ingresos y de los niveles de vida. Lo anterior no debe interpretarse en el sentido de que el sector moderno deba dejar de jugar un papel central en la estrategia de desarrollo. Por el contrario, para elevar el ritmo de expansión de la economía y reducir la dependencia externa es imprescindible la existencia de algunos sectores de alta productividad que permitan una acelerada diversificación de las exportaciones. En este caso, la heterogeneidad resultante surge como consecuencia de una política selectiva de apoyo a ciertas actividades fundamentales, que incluye la adopción de precauciones para evitar secuelas negativas sobre empleo y la concentración del ingreso; no es por lo tanto, sino otra forma de compatibilizar

²⁰Foxley, A. Estrategias de desarrollo y modelo de planificación, Cap. V. en prensa, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

²¹Foxley, A., y Muñoz, O. "Redistribución del ingreso, crecimiento económico y estructura social: el caso chileno" en Foxley, A. (ed.) Distribución del ingreso, CEPALAN-F. C. E., Santiago, 1974.

los objetivos de máximo crecimiento económico y distribución más igualitaria del ingreso y de las oportunidades²².

El propósito de reducir la heterogeneidad tecnológica obliga, por otra parte, a una revisión de los criterios tradicionales de asignación de las inversiones y de canalización de los excedentes generados en el sector moderno. La viabilidad y extensión de este proceso dependerá de la eliminación de ciertos factores estructurales que determinan que ciertos grupos minoritarios - que concentran en sus manos la propiedad, la riqueza y el poder - capten no sólo los frutos de los incrementos de productividad, sino detecten también el control sobre todo el proceso productivo y el excedente generado. En cuanto a la estrategia de desarrollo industrial, ella debe primero conceder prioridad a la producción de bienes intensivos en el uso de mano de obra, eliminando los incentivos a la mecanización excesiva; y, segundo, promover la transformación gradual de la estructura productiva, en función de las necesidades esenciales de los sectores postergados.

Sólo en el marco de una estrategia de desarrollo que apunte al crecimiento rápido pero no indiscriminado de la economía podrá diseñarse una política eficiente de redistribución del ingreso. Ella requiere, no obstante, una orientación diferente de la vigente hasta ahora en el uso de todo el instrumental redistributivo y una diversificación de las políticas utilizadas hasta ahora.

El carácter selectivo de una redistribución eficaz

Resulta imprescindible, al diseñar una política redistributiva, identificar rigurosamente a quienes se desea favorecer, caracterizándolos en función de sus niveles de ingreso, categoría ocupacional y sector de la economía donde se ubican, tamaño de las empresas en que trabajan y niveles tecnológicos de éstas, etc. Con la misma precisión habrá que definir sobre quiénes habrá de recaer el peso de la redistribución²³. Para ello es necesario partir de un análisis detallado de la heterogeneidad en sus distintas dimensiones e interrelaciones recíprocas. Sólo así será posible elegir los instrumentos de política adecuados, puesto que el impacto redistributivo de cada uno de ellos depende en gran medida de las características de los grupos afectados o de los que se desea favorecer.

En una primera aproximación se podría definir como beneficiarios prioritarios a quienes no alcanzan a obtener un nivel de ingreso mínimo que les permita cubrir

²²Ver Foxley, A., Estrategias . . . cit.

²³Foxley, A., y Muñoz, O., cit.

sus necesidades fundamentales, a los desempleados y a los que no tienen un ingreso estable. Se trata de grupos que se ubican preferentemente en el sector informal urbano y en la agricultura tradicional ²⁴. Las acciones destinadas a favorecerlos han de cubrir una gran variedad de políticas que van desde la utilización de mecanismos de mercado hasta la provisión directa por parte del Estado de bienes y servicios necesarios para cubrir sus necesidades esenciales, ya sean consumos individuales - distribución gratuita de leche por ejemplo o educación, vivienda, etc.

Otro grupo específico que podría identificarse como centro prioritario de una estrategia redistributiva son los niños en edad escolar y pre-escolar ²⁵ a los cuales el Estado debería suministrar directamente, en forma gratuita o subsidiada, un conjunto de bienes y servicios indispensables para el normal desarrollo de los pequeños (alimentos, atención médica, jardines infantiles, recreación). La igualdad de los niños, además de constituir un objetivo de justicia social mínima, constituye, desde un punto de vista estrictamente económico, una forma de inversión en capital humano con efectos importantes a largo plazo sobre la capacidad productiva de la población.

En sociedades y economías distorsionadas - como son las latinoamericanas - las fuerzas del mercado consolidan y amplían los desequilibrios existentes, por lo que se plantea la necesidad urgente de superar la redistribución a través del mercado y encontrar nuevos mecanismos que permitan un efectivo mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores necesitados. Esto no significa la ruptura del sistema de mercados; por el contrario, gran parte de la política seguirá implementándose por este canal, aunque corrigiéndolo y sobrepasándolo para inducir una redistribución intensa e irreversible.

Necesidad de implementar políticas específicas

Ya se ha visto que los grupos más pobres se encuentran conformados básicamente por agricultores de subsistencia y por trabajadores por cuenta propia y asalariados del sector informal urbano (obreros de la pequeña industria, artesanos, ocupados pequeña industria, artesanos, ocupados ocasionales del sector servicios y desocupados). La gran dispersión que caracteriza a los integrantes del estrato inferior de la distribución pone de relieve la necesidad de diseñar políticas específicas en favor de cada uno de los grupos que lo integran.

²⁴Foxley y Muñoz, "Heterogeneidad estructural . . .", cit.

²⁵French-Davis, R., cit.

El subsidio a los precios de los bienes de consumo más imprescindible o la elevación del nivel real de los salarios son medidas que como se ha visto, tendrán efectos poco significativos sobre la situación de los trabajadores por cuenta propia del sector informal urbano. Habría que recurrir entonces, necesariamente a mecanismos de redistribución al margen del mercado, ya sea a través de la provisión por parte del Estado de consumos colectivos programas de vivienda, de salud, de alfabetización y capacitación, etc. - que es justamente donde presentan los mayores déficits, o en forma complementaria, a través de mecanismos institucionales, como la organización de cooperativas de producción, de talleres artesanales entre trabajadores de actividades similares, etc.²⁶.

Algo similar ocurre con los desocupados: las políticas de precios o salarios no pueden favorecer a quien no tiene trabajo, por lo que todo esfuerzo redistributivo en favor de aquellos para los cuales la cesantía es un estado permanente se verá derrotado si la estrategia económica en su conjunto no se maneja en forma coherente hacia el propósito de eliminar las causas del progresivo deterioro de la situación ocupacional que se registra en la mayor parte de las naciones latinoamericanas.

Los obreros de la pequeña industria, integrantes en su mayoría del sector primitivo, podrían, en cambio, mejorar la situación en que se encuentran vía un aumento de sus remuneraciones reales. Las precarias condiciones de funcionamiento de estas empresas impone, sin embargo, serias limitaciones a este mecanismo, resultando imperioso - para que sea eficaz - insertarlo dentro de una política más global de apoyo a las pequeñas industrias, que les asegure estabilidad en sus ingresos y niveles adecuados de rentabilidad.

En lo concerniente a las acciones dirigidas al sector agrícola minifundista, ellas deben combinar los mecanismos de mercado con los institucionales. La política de precios constituye una fórmula adecuada para elevar los ingresos de los pequeños propietarios agrícolas, a quienes no afectan ni los aumentos de salarios ni la Reforma Agraria. Pero además es imprescindible promover el establecimiento de nuevas formas de organización de estos sectores (cooperativas de producción y comercialización), que protejan sus ingresos reales y les permitan elevar el rendimiento de sus predios, a través de distintas formas de asistencia técnica y financiera, provisión de insumos, etc.

Las consideraciones anteriores ponen de relieve la enorme variedad de las políticas que es necesario aplicar si se quiere beneficiar realmente a los sectores más pobres

²⁶Foxley, A., y Muñoz, O., "Heterogeneidad . . ." cit.

de la población, la que debe ser tanto mayor si se tiene en cuenta que incluso dentro de cada tipo de actividad o sustrato se da también una considerable heterogeneidad. Esto, por otra parte, destaca la relevancia que se debe otorgar a los mecanismos redistributivos que operan al margen del mercado.

Necesidad de operar también al margen del mercado

Diversos estudios realizados en distintos países latinoamericanos revelan que los cambios en la distribución del ingreso en favor de los sectores de más bajos ingresos no siempre generan modificaciones de similar intensidad en la estructura de consumo de los grupos beneficiados. La explicación de este fenómeno se relaciona con distorsiones provocadas por la propaganda ²⁷, que con frecuencia induce a los consumidores a sacrificar la satisfacción de necesidades esenciales por adquirir bienes o usar servicios que en nada contribuyen a un mejoramiento real del nivel de vida de los grupos más pobres. Ello hace que las políticas basadas en la expansión del consumo individual a través de incrementos de remuneraciones no garantice la satisfacción de las necesidades más imprescindibles de los sectores más pobres. Se justifica, por lo tanto, sobrepasar en estos casos los mecanismos de mercado para centrar el esfuerzo redistributivo en consumos dirigidos. Las opciones en este ámbito cubren un amplio espectro. Una alternativa consiste en que el Estado suministre en forma gratuita y periódica en las familias más pobres una canasta con un número determinado de bienes de consumo esencial. Otra fórmula es destinar recursos a la creación de actividades estables que sean intensivas en mano de obra. Puede también implementarse un programa de inversiones destinado a desarrollar el consumo colectivo a nivel de este estrato (comedores, vivienda, escuelas, centros deportivos, jardines infantiles, consultorios, áreas verdes, etc.).

La selectividad de las políticas no se refiere únicamente a las personas a que se desea favorecer, sino también a los bienes que se quiere redistribuir y cuyo consumo se desea fomentar ²⁸. Deberá definirse también un número reducido de bienes y servicios en función de las necesidades esenciales de los sectores a los que se desea ayudar. La identificación de bienes que serán objeto de la redistribución presenta la ventaja adicional de proporcionar los criterios básicos para definir el sentido de la necesaria modificación de la estructura productiva.

²⁷Véase Tockman, "Distribución del ingreso, tecnología y empleo en el sector industrial de Venezuela", en Foxley, A., (ed) Distribución del ingreso, CEPLAN-FCE, 1974 e "Ingresos, tecnología y empleo en la industria del Ecuador", ILPES Santiago, julio de 1973.

²⁸Ffrench-Davis, op. cit.

¿Redistribución del ingreso o del consumo?

La formulación de las metas redistributivas debe realizarse en los términos más concretos posibles. Ellas pueden plantearse en términos relativos - por ejemplo, el mejoramiento de la situación del quintil más pobre - o en función de un nivel mínimo de consumo o de un ingreso mínimo que debería asegurarse a todas las familias ²⁹ para satisfacer al menos sus necesidades básicas. Como en las naciones latinoamericanas la pobreza asume características extremas, incluso con respecto a cualquier nivel mínimo de satisfacción de las necesidades más esenciales, parece más aconsejable definir las metas redistributivas en términos absolutos.

Las políticas basadas en la redistribución del consumo, y particularmente aquellas que ponen el acento en formas colectivas de consumo, plantean además en términos diferentes la relación entre redistribución del ingreso y tasa de crecimiento. Ya se ha dicho que el análisis clásico postula la existencia de una correlación negativa entre una y otra. Este problema, que puede plantearse cuando la redistribución se efectúa a través de una expansión *generalizada* del consumo o mediante un aumento del ingreso, desaparece cuando la redistribución tiene lugar a través de un aumento de consumo esencial de los sectores pobres a expensas del consumo suntuario de los sectores de más altos ingresos, y no a costa del potencial de crecimiento de la economía. Por otra parte, la inversión estatal en infraestructura de servicios básicos de salud, vivienda, educación, locomoción colectiva, etc. puede compensar la eventual disminución de los ahorros de los grupos de ingresos altos.

Además, el mejoramiento de los niveles de consumo esencial de los grupos pobres a través de distintas formas de consumo colectivo puede muy bien considerarse - en la medida que se centre en la eliminación de los déficits nutricionales, educacionales, de salud, etc. que afectan a los grupos de bajos ingresos - como una forma de inversión de capital humano que tendrá un efecto positivo sobre la capacidad productiva de la población y por lo tanto, sobre la tasa de crecimiento económico. En cambio, las inversiones que se orientan hacia la ampliación de la capacidad productiva de bienes de consumo suntuario desaprovechan el potencial de ahorro derivado de la elevada concentración de los ingresos, en la medida que sólo contribuyen a elevar el nivel de bienestar de un grupo reducido de la población. Las inversiones en suntuarios, deben ser consideradas, en consecuencia, como una nueva

²⁹Lo que es consumo esencial en América Latina, donde el consumo per cápita anual es de apenas 440 dólares (CEPAL-NU, Estudio económico de América Latina, 1970) será muy distinto de lo que se definiría como tal en países de mayor desarrollo, puesto que el grado en que se puede prescindir de ciertos bienes varía según el monto que alcance el ingreso per cápita.

expansión del consumo, que refuerzan la estructura de oferta ya existente, agudizando así los desequilibrios sectoriales y el deterioro de la situación ocupacional.

De esto último se desprende una razón adicional en favor de la distribución a través del financiamiento de distintas formas de consumos colectivos. Según lo han demostrado algunos estudios recientes, una redistribución del ingreso basada en incrementos en los ingresos monetarios no tiene efectos positivos sobre el nivel de empleo ³⁰. En cambio, la redistribución del ingreso al margen del mercado, vía consumo colectivo tiene efectos positivos sobre la absorción de fuerza de trabajo: si bien disminuye la importancia relativa de los servicios, la agricultura e industria tradicional aumentan fuertemente su contribución al empleo total, con lo que el saldo, en términos absolutos, es favorable ³¹.

Por otra parte, esta fórmula evita agudizar las tendencias a la mecanización excesiva y al empleo de técnicas intensivas en capital, al eliminar los constantes incrementos en el costo de la mano de obra inducidos por el alza de las remuneraciones. Los efectos que la redistribución genera sobre los niveles ocupacionales pueden ser mucho mayores si dicho proceso es acompañado de una política tecnológica que procure un aprovechamiento de las tecnologías más intensivas en mano de obra en los casos en que existe mayor flexibilidad tecnológica ³².

Atendiendo a todas estas razones, es posible afirmar que una estrategia que tenga como objetivo básico el logro de una mayor igualdad en las oportunidades y en los niveles de ingreso debe fijarse como una de sus tareas centrales el diseño y la aplicación de nuevos instrumentos de política económica que permitan ir más allá de lo que los mecanismos del mercado permiten. Esto, exige modificar simultáneamente, y en la misma dirección, la estructura productiva, realizando nuevas inversiones o reconvirtiendo la capacidad instalada, cuando ello sea posible. La regulación de la estructura productiva puede jugar también un papel activo como condicionante de la demanda ³³, reforzando de este modo los cambios en los patrones de consumo inducidos por la política redistributiva, asimismo puede contribuir a la disminución de la heterogeneidad estructural y a atenuar sus efectos negativos sobre los niveles de ocupación y de ingreso.

³⁰Ver Foxley, A., op. cit. y Tockman, V., op. cit.

³¹Foxley, A., op. cit. V y VI.

³²En la medida que la redistribución vaya acompañada de una intensificación del uso del factor más abundante en las economías latinoamericanas - la mano de obra - podría esperarse incluso un efecto positivo sobre el crecimiento del producto.

³³Ver Ffrench-Davis, R., op. cit.

No hemos querido detenernos en este trabajo en el análisis de uno de los problemas esenciales de una nueva estrategia de desarrollo: el que se refiere a su viabilidad política. Son muchas las dificultades que es necesario enfrentar para asegurar un cambio en las relaciones de poder en favor de los grupos más necesitados, que otorgue un margen de factibilidad a una estrategia redistributiva. Ello exige no sólo desconcentrar la riqueza y el poder, sino también ganarse el apoyo o bien neutralizar a vastos sectores de las capas medias y de los trabajadores organizados en las empresas de mayor productividad, los cuales, haciendo uso de su mayor capacidad de presión sobre el Estado han tendido tradicionalmente a impedir todo cambio sustancial y rápido en la distribución del ingreso. De ahí que la organización social y política de los grupos más desposeídos constituya un requisito esencial y tal vez el mayor desafío que se le plantea a una estrategia redistributiva.

Referencias

*Pinto, A., TRIMESTRE ECONOMICO. XXXII, 25 - 1965; Foxley, Alejandro -- Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano.

*Anónimo, NACIONES UNIDAS. BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA. XVIII, 1-2 - 1973; Distribución del ingreso en algunas ciudades de America Latina y en los países respectivos.

*Anónimo, NACIONES UNIDAS. MONTHLY BULLETIN OF STATISTICS. - 1974; Distribución del Ingreso.

*French-Davis, R., MECANISMOS Y OBJETIVOS DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO. - Santiago de Chile, Chile, CEPLAN-FCE. 1974; Distribución comparada del ingreso en algunas ciudades de América Latina y en los países respectivos.

*Anónimo, NACIONES UNIDAS. BOLETIN ECONOMICO DE AMERICA LATINA. XVIII, 1-2 - 1973; Redistribución del ingreso, crecimiento económico y estructura social: el caso chileno.

*Foxley, A., ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y MODELO DE PLANIFICACION. - México, Fondo de Cultura Económica. 1975;

*Foxley, A.; Muñoz, O., DISTRIBUCION DEL INGRESO. - Santiago de Chile, Chile, CEPLAN-FCE. 1974;

*Tockman, DISTRIBUCION DEL INGRESO, TECNOLOGIA Y EMPLEO EN EL SECTOR INDUSTRIAL DE VENEZUELA. - Santiago de Chile, Chile, ILPES. 1973;

*Tockman, INGRESOS, TECNOLOGIA Y EMPLEO EN LA INDUSTRIA DEL ECUADOR. -