

Distribución del ingreso y proceso productivo

Eduardo Ortiz

La política fiscal, tratada en un artículo anterior¹, es importante como mecanismo de redistribución a corto plazo. Pero las soluciones a largo plazo de la desigualdad en los ingresos tienen que venir de una transformación del proceso productivo.

De hecho, el concepto mismo de redistribución implica que previamente se ha podido repartir algo. Al fin y al cabo, de poco serviría tener una distribución muy igualitaria cuando el monto a distribuir fuera escaso.

Por eso es imprescindible complementar lo dicho sobre las políticas fiscales, con algunas reflexiones sobre la relación bidireccional que puede existir entre crecimiento económico y distribución del ingreso.

Comencemos por afirmar la importancia de que los planificadores económicos capten esta relación, para no encontrarnos con una dicotomía como la que percibimos en Venezuela pero que refleja, según los técnicos de la CEPAL, una situación común a todos los países de América Latina.

“En América Latina y el Caribe se ha tendido a separar la política económica de la social, subordinando la segunda a los dictados de la primera, y pensando que la política social es la única que se debe ocupar de la equidad. Este enfoque ha favorecido la coexistencia de una política económica que a menudo favorece la concentración de la riqueza y el ingreso, y de una política social que intenta compensar por las desigualdades resultantes”².

Reconozcamos, asimismo, que los enfoques desde los que se puede abordar este problema son múltiples, y que de alguna manera las respuestas que se le van a dar dependen de los presupuestos generales de los que se parte.

“Una síntesis muy breve del tipo de respuestas que han dado las teorías tradicionales es la siguiente. La teoría clásica y neoclásica contestarían que primero debe buscarse el crecimiento y después la redistribución. La teoría post keyne-

1 Temas de Coyuntura N° 29

2 CEPAL 1989, p. 70.

siana recoge esta tradición, pero la califica señalando los efectos que tiene el hecho de que los grupos de altos ingresos tienen una alta propensión a consumir bienes suntuarios, la cual debe ser comprimida para permitir un aumento de la tasa de inversión ... La teoría estructuralista que surgió en los años 50, por su parte, plantea que, en primer lugar, no es concebible el desarrollo sin una redistribución simultánea; en segundo lugar, la redistribución no sólo no perjudica al desarrollo sino que es su condición dinámica; en tercer lugar, para redistribuir efectivamente el ingreso y la riqueza es necesario realizar reformas en una serie de estructuras arcaicas ... Hay, finalmente, algunos enfoques de economía política que enfatizan las condiciones políticas bajo las cuales pueden compatibilizarse u obstaculizarse el crecimiento con la distribución”³.

Desde una perspectiva que divide la problemática total más por temas que por escuelas, vamos a considerar algunos de los aportes recientes en torno a esta cuestión.

Trabajo y distribución del ingreso

La manera más positiva en que se puede mejorar el ingreso de los más pobres es dándoles trabajo.

Por otra parte, esto es cierto únicamente a nivel absoluto. Evidentemente una persona que trabaja va a obtener más ingresos que un desempleado. Pero eso no significa que se vaya a mejorar siempre su participación relativa en el ingreso total. En otras palabras, el pleno empleo no siempre es garantía de una distribución más igualitaria.

A esta conclusión llegan *David M. Cutler* y *Lawrence F. Katz* después de estudiar los cambios en la distribución del ingreso y el consumo en los Estados Unidos en la década de los ochenta, y percibir que en ese período han desmejorado ambas variables a pesar de que el ingreso nacional creció consistentemente.

“Nuestra investigación sobre distribución del ingreso y del consumo lleva a dos conclusiones básicas ... Los cambios en la distribución de las remuneraciones al trabajo son el factor clave para explicar los cambios recientes en las desigualdades tanto en los ingresos familiares como en la desigualdad en el consumo ... Segundo, nuestros resultados sugieren que, en contra de lo que muchos creen, el crecimiento económico no es una panacea para los menos favorecidos El período que va de 1983 a 1989 sugiere que otros factores coincidentes en la demanda de trabajo han sido suficientemente grandes como para contrarrestar los beneficios que tradicionalmente reciben los menos favorecidos en situaciones de expansión económica”⁴.

Al buscar cuáles son más en concreto los motivos por los que ha desmejorado la situación relativa de los trabajadores en ese lapso, se insiste en las diferencias en la

3 Muñoz, 1991, pp. 12-13. Ver también Massad, 1992.

4 Cutler 1992, pp. 550-551.

preparación para el trabajo que existe entre los diversos sectores de la población. Como razones suplementarias, aunque menos estudiadas, se apuntan los cambios tecnológicos y la creciente competencia de otros países.

El estudio sugiere que, si se desea aminorar la desigualdad, habrá que acudir todavía por un tiempo a las tradicionales políticas fiscales de apoyo directo a los sectores más necesitados.

A conclusiones semejantes llega la CEPAL. La experiencia de los países latinoamericanos confirma que el crecimiento no da siempre como resultado una mayor equidad. Pero la desigualdad se genera básicamente en el proceso productivo, y es posible buscar un tipo de crecimiento que favorezca la equidad.

“En último término, la desigualdad en la distribución del ingreso depende de factores relacionados con las estructuras productivas, sociales e institucionales. Estos factores incluyen diferencias en productividad, capacidad desigual de los diferentes grupos sociales para defender su nivel de ingreso, y la tendencia hacia la concentración de la propiedad de los activos productivos”⁵.

Como es de suponer, la solución irá por una focalización que implique por una parte la creación de empleos en zonas o sectores más marginales y, a más largo plazo, la capacitación de las personas a las que se quiere ofrecer posibilidades de trabajo para que mejoren su productividad.

La *Organización Internacional del Trabajo* (OIT), dirige y asesora con la ayuda del Banco Mundial diversas experiencias, fundamentalmente en países africanos, dirigidas a crear lo que ella misma llama “proyectos de empleo productivo para los pobres”.

“Se trata de una estrategia con una doble vertiente: ésta consiste por una parte en una política de crecimiento que pone énfasis en el empleo, tratando de usar al máximo el recurso más abundante entre los pobres—su fuerza de trabajo— y por otra parte en una política de inversión en capital humano, que permita a los pobres el acceso a la educación, el entrenamiento profesional, el cuidado de la salud y otros servicios sociales básicos”⁶.

Como efectos secundarios los promotores del programa consideran que se ha mejorado la planificación a nivel local, y que se ha fomentado el avance de los derechos económicos y sociales de las poblaciones implicadas, sobre todo a nivel de contratos, condiciones de trabajo, y lucha contra la discriminación.

Se busca asimismo que las labores emprendidas con este sistema tengan una clara función social para los trabajadores que participan en ellas. Tal es el caso de la construcción de centros comunales, vías de comunicación, servicio de agua, y obras semejantes.

5 CEPAL 1989, p. 69.

6 Garnier, 1992, p. 63.

La forma de pago refleja asimismo las intenciones del programa. Aproximadamente la mitad de los salarios se pagan en efectivo y el resto en comida. Con eso se está indicando indirectamente el uso primordial que se desea dar a las remuneraciones, aunque se reconozca que en algunos casos esta intención ha sido desvirtuada, ya que se ha presentado el fenómeno de la reventa de los alimentos.

Se prefiere también pagar "a destajo" o por labor realizada, en vez de por tiempo de trabajo, para estimular la productividad.

Por fin, el nivel de salarios es algo menor al del sector formal, para no desestimular el paso eventual de los trabajadores a sectores más productivos ⁷.

Claro que no siempre las políticas económicas en favor de la redistribución tienen que enfrentarse a casos tan extremos.

El estudio de *Shirley Dex* y *Patricia Walters*, por ejemplo, se refiere a una situación más limitada y menos dramática.

Investiga cómo las diversas políticas socio-económicas de Francia e Inglaterra influyen sobre la oferta de trabajo de la mujer en ambos países ⁸.

Las políticas asumidas como variables en el modelo son la legislación tributaria, los subsidios por cargas familiares, la seguridad social, la educación, y las regulaciones sobre guarderías infantiles y permisos pre o post-natales.

El artículo da pie para resaltar una serie de políticas que influyen directamente sobre el crecimiento del ingreso nacional, e indirectamente sobre la distribución del ingreso familiar.

En Inglaterra la política tributaria favorece, tanto por el lado de la oferta como el de la demanda de trabajo, que haya más mujeres ocupadas por horas o a medio tiempo.

Por el lado de la oferta de trabajo, está el hecho de que la legislación inglesa permite que los cónyuges declaren sus bienes por separado. En esas condiciones le interesa más a la mujer obtener un empleo donde gane algo menos que el límite inferior a partir del cual se comienza a pagar impuestos.

Por el lado de la demanda, los empresarios no contribuyen al pago del seguro de los trabajadores que ganen menos de un cierto monto semanal. Esto estimula la contratación de trabajadores de jornada parcial.

En Francia ocurre lo contrario. Además en ese país es mayor el número de mujeres de bajos ingresos que acceden al mercado de trabajo, debido a que la legislación de ese país subvenciona en mayor grado el cuidado de los hijos menores en guarderías infantiles.

⁷ Miller, 1992.

⁸ Dex 1992. Un estudio más amplio, sólo referido a Inglaterra, sobre la relación entre política tributaria y oferta de trabajo en Minford (1991).

Otras variables en la legislación no dan como resultado diferencias tan significativas.

Como se ve, no basta observar qué posibilidades de trabajo ofrece un país a sus ciudadanos. Es preciso además tomar en cuenta de qué modo las políticas que rodean al desempeño del trabajo favorecen o desestimulan la ocupación de los sectores de menores ingresos.

Educación y producción

En todas las investigaciones citadas hasta ahora, se resalta asimismo la importancia de la educación para mejorar la productividad y, en consecuencia, el nivel de salarios.

Ya comentamos anteriormente, en el artículo que trataba directamente del gasto fiscal, sobre los efectos redistributivos de la educación.

Aquí en cambio se adopta una nueva perspectiva. Un buen servicio educativo accesible a toda la población es uno de los medios más efectivos para mejorar la productividad y, por este camino, avanzar hacia un mejor nivel de vida en términos absolutos.

“A mediano y largo plazo, la educación es el área de acción social más capaz de ayudar a mantener un dinamismo económico adecuado. En particular, la formación de cuadros regionales y nacionales de alto nivel en los campos de las ciencias y la tecnología es un requisito indispensable para la creación de capacidad competitiva en la manufactura y en servicios especializados ... Además, el sistema educativo puede desempeñar una función clave en la creación de una mayor igualdad de oportunidades”⁹.

Sobre la igualdad de oportunidades puede dudarse. En cambio existen pocas discrepancias sobre los efectos positivos de un mejoramiento en la calidad del capital humano para lograr una mayor y mejor producción.

En 1990 *Lawrence J. Lau* y un equipo de investigadores estimaron una función de oferta agregada relacionada con el capital acumulado, el monto de la fuerza de trabajo, la dotación de recursos naturales y la educación promedio de los trabajadores.

El estudio se apoyó en datos anuales recogidos en 58 países subdesarrollados en el período comprendido entre 1960 y 1986.

En relación con la sensibilidad o elasticidad de la producción en respuesta a los cambios en educación promedio, medidos en años de escolaridad, los resultados fueron los siguientes. El porcentaje de crecimiento del producto que puede ser explicado por el crecimiento en educación es de un 3% para África Central, 10% para el Oriente Medio y África del Norte, 13% para el Lejano Oriente y un 17% para América Latina.

9 CEPAL, 1989, P.73.

Concentrándose en Brasil, cuyo nivel promedio de educación aumentó tres años en ese período, esto significaría que manteniendo todos los demás factores constantes un año adicional de educación promedio explicaría el 5,5% del crecimiento del producto.

En 1993 el mismo equipo repitió el experimento limitándose a Brasil y concentrándose en la década de los setenta.

En esa ocasión los resultados indicaron que el 18,35% del crecimiento del producto se debía a la dotación de capital, el 16,51% al crecimiento de la fuerza de trabajo, el 24,77% a la educación o formación de capital humano, y el 40,37% al progreso tecnológico.

Los autores piensan que en los países subdesarrollados, y concretamente en Brasil, la influencia de la educación sobre la producción es particularmente significativa por lo que dan en llamar el *efecto umbral*. El pasar del analfabetismo a tres o cuatro años de educación tiene un efecto multiplicador extraordinario, y es ese umbral el que gran parte de la población de Brasil logró traspasar en la década de los setenta.

“Sin embargo el umbral implica también que el nivel requerido de inversión en educación antes de que se logre algún efecto sobre el producto puede ser bastante alto, y que el período de gestación puede ser extremadamente largo, especialmente si un país subdesarrollado comienza con un nivel bajo de educación promedio. Pueden transcurrir décadas antes de que se observe algún efecto sobre la producción ... Esto exige inversiones constantes y pacientes en el área educativa” 10.

A continuación los investigadores se preguntan cuál es la distribución óptima del promedio. ¿Es mejor tener una mitad de la fuerza de trabajo con seis años de estudios y la otra mitad con dos, o es preferible tener a toda la población trabajadora con cuatro años de educación? La teoría del umbral tiende a favorecer una distribución más igualitaria. Además es más fácil la interacción y el enriquecimiento mutuo entre personas del mismo nivel. Con todo se reconoce la necesidad de una investigación más detallada para poder confirmar esta hipótesis.

Subsidios y Crecimiento

Así como la política económica puede estar dissociada de la social, no se excluye que pueda ocurrir lo contrario. Una política social excesivamente paternalista puede perjudicar al crecimiento.

En el artículo sobre la política fiscal ya surgió el tema. Al hablar de la focalización, se daba a entender que existía el peligro de subsidiar a quien no lo necesitaba.

10 Lau, 1993, p.66.

De manera semejante podemos ahora abordar el problema desde la perspectiva del crecimiento. ¿Cómo hacer para que las ayudas a los desempleados no desestimen la búsqueda de un nuevo trabajo, y no perjudiquen en consecuencia al crecimiento?

Timothy Besley y Stephen Coate examinan, en este contexto, las controversias recientes en torno a la posibilidad de exigir como requisito a los receptores de subsidios que desarrollen algún tipo de trabajo impuesto por los gobiernos subsidiantes. Práctica seguida, por mencionar algunos casos, en varias regiones de Estados Unidos y la India.

Analizan dos tipos de argumentos que favorecen la implantación de la medida: un argumento de *depuración* por el que el requisito del trabajo puede servir para focalizar mejor las transferencias; y un argumento complementario de disuasión, por el que los beneficiarios potenciales de las ayudas pueden preferir buscar trabajo por su cuenta a tener que realizar las labores que se les exigen como complemento del subsidio.

El primer argumento vale tanto para los países subdesarrollados como para los desarrollados, aunque por motivos no totalmente idénticos.

En los primeros, es evidente que resulta muy costoso para los gobiernos montar un sistema administrativo que logre diferenciar a los que piden ayuda porque la necesitan, de quienes simplemente quieren aprovecharse abusivamente de las posibilidades que se les ofrecen para obtener gratuitamente un ingreso adicional.

La exigencia de un trabajo complementario a la ayuda permitiría que la focalización se realizara de una manera más eficiente.

Los países desarrollados tienen más posibilidades de investigar cuáles son los ingresos de una persona determinada. Pero también ellos encuentran difícil determinar cuáles serían los ingresos posibles de ese mismo individuo si aprovecharse al máximo sus potencialidades. El requisito del trabajo ayuda también en ese caso a alcanzar más adecuadamente el objetivo deseado.

En relación con el argumento *disuasorio*:

“La asistencia pública puede llevar a los individuos a hacer elecciones que aumenten la posibilidad de que en el futuro tengan que depender de ella ... Más en concreto, se ha sugerido que los programas de bienestar han reducido los incentivos para que los individuos adquieran el capital humano necesario para evitar la pobreza, y puede llevar incluso a decisiones de paternidad irresponsable. Se arguye que, para evitar este problema, la ayuda a los pobres debe resultar relativamente menos atractiva”¹¹.

Para probar las diversas hipótesis, los autores plantean un modelo.

En una población objetivo de n individuos, se diferencian dos sectores según su capacidad, alta o baja, de generar ingresos (aL en el caso de la baja, y aH en el caso de

11 Besley, 1992, p. 250.

la alta). Cada uno de estos individuos genera un costo a la colectividad (c_L, c_H) y obtiene de ella un beneficio (b_L, b_H).

Si un $g\%$ de la población pertenece al grupo a_L , el costo total del programa será:

$$n [g c_L + (1 - g) c_H]$$

Se desea minimizar el costo con una restricción: cada individuo debe obtener como mínimo un ingreso z que le permita sobrevivir.

Se da por descontado que los individuos del sector a_H pueden alcanzar el ingreso z trabajando en el sector privado.

Todo lo anterior se refiere al caso en que los individuos opten por acogerse a los programas gubernamentales de alivio a la pobreza.

Por otra parte, cada individuo podría trabajar en el sector privado obteniendo unos ingresos (a_i) que le generarían determinados costos (c_i) y le aportarían en compensación un conjunto de beneficios (b_i).

Cada individuo elegirá el programa gubernamental si:

$$U(a_i, c_i, b_i) = < U(a_i, 0, 0)$$

Es decir, si trabajando parcialmente o nada en el sector privado, y acogiéndose al programa de ayuda gubernamental, obtiene mayor utilidad que trabajando exclusivamente en el sector privado.

El modelo, según sus autores, llevaría a la conclusión de que el requisito del trabajo, desde el punto de vista del argumento de *disuasión*, no siempre es conveniente.

Se pueden considerar varias posibilidades alternativas.

En primer lugar, que los planificadores sean capaces de captar la capacidad generadora de ingreso de los posibles beneficiarios.

En este caso, los individuos con altas posibilidades de generar ingreso no deberían recibir ninguna transferencia. Los de baja capacidad, deberían recibir una transferencia que llenase la diferencia entre lo que son capaces de ganar en el sector privado, y la línea mínima de ingreso z .

Si en esta alternativa se les exigiera realizar un trabajo, se reducirían aún más sus ingresos en el sector privado, ya que tendrían que dedicar parte de su tiempo a cumplir con el requisito. En consecuencia aumentaría su diferencia de ingresos con el mínimo z , y el programa gubernamental resultaría más costoso.

Consideremos una segunda posibilidad.

Aun si no se conociera la capacidad generadora de ingreso de los individuos, pueden conocerse sus ingresos reales.

En este caso, si se exige el requisito del trabajo, quienes pueden generar ingresos altos tendrán que renunciar a parte de su trabajo en el sector privado para hacerse acreedores al subsidio.

La política más adecuada para minimizar costos consistirá en introducir en este caso un subsidio diferenciado, de manera que los que ya trabajan obtengan menos ayuda. Por otra parte el trabajo obligatorio debería tener, por su contenido y su remuneración, un carácter verdaderamente *disuasorio* a fin de evitar que quienes no necesitan recibir subsidios lo hagan. Claro que existe el peligro de que el requisito disuada también a algunos que sí necesitarían ayuda, con lo que el programa de disminución de la pobreza resultaría parcialmente ineficaz.

Por fin, existe la posibilidad, más común en los países subdesarrollados, de que los planificadores ni siquiera conozcan los ingresos de los beneficiarios potenciales de sus programas de ayuda.

Lo más que se puede decir en este caso es que el requisito del trabajo será efectivo, y el programa viable, si el efecto disuasorio hace que el costo de lo dado al sector con menor capacidad de generar ingresos sea inferior a lo ahorrado por no haber subsidiado a quienes se podían valer por sí mismos.

En consecuencia sería condición suficiente para que el programa resultara positivo, que:

$$cL < (1 - g) cH$$

Por otro lado, el ya mencionado estudio de la OIT, relativo al “empleo productivo para los pobres”, alerta contra la posibilidad de que algunos gobiernos utilicen el trabajo “voluntario” de los necesitados, como una forma de disminuir el gasto público, y efectuar una redistribución regresiva de la riqueza.

“El análisis se aplica a los casos demasiado frecuentes donde el significado auténtico de la palabra 'autoayuda' es distorsionado por las autoridades públicas para justificar el uso de trabajo no pagado en proyectos donde el círculo de los beneficiarios es mucho más amplio que el de los trabajadores”¹².

Otras veces, los países subdesarrollados se ven tentados a utilizar este tipo de trabajo como contraprestación nacional a los proyectos de desarrollo financiados con créditos externos. En vez de poner capital, aportan un trabajo “cautivo”.

Sin embargo, en estos casos más de una vez la evaluación final da como resultado que habría sido más barato pagar a los trabajadores.

“La baja productividad y los retrasos costosos, unidos a elevados costos fijos para pagar al personal extranjero, y el recurso de última hora a métodos más intensivos

12 Miller, 1992, p.79.

en capital, son factores que pueden aumentar los costos de los proyectos planificados sobre la base excesivamente optimista de la 'autoayuda'”¹³.

El otro extremo, no menos contraproducente, consistiría en una política intervencionista que tratara de ayudar a los pobres elevando compulsivamente los salarios.

Ya los manuales más elementales de teoría económica explican cómo la imposición de un salario que supere al de equilibrio va a originar un exceso de oferta de trabajo y, en consecuencia, va a aumentar el desempleo.

Pero existen asimismo otros efectos secundarios no menos perjudiciales para los trabajadores.

Una perspectiva novedosa sobre este problema aparece en un artículo de *Boycko* referido a la desaparecida Unión Soviética, donde se nos explica cómo una política compulsiva de salarios altos puede dar como resultado una disminución de la producción, que a la larga afectará negativamente a las mismas personas a las que se ha intentado proteger.

Esto se debería fundamentalmente al tiempo perdido en las colas para obtener nuevos bienes con el salario devengado.

“Cuando los ingresos monetarios crecen mientras que el gobierno mantiene fijos los precios —una situación conocida con frecuencia como ‘inflación reprimida’— ... el consumidor es obligado a gastar esfuerzos en conseguir los bienes, por lo que sufre una pérdida de bienestar que no captan las estadísticas convencionales sobre el ingreso real. Además, debido a que esos esfuerzos afectan al tiempo de trabajo, es probable que el producto agregado disminuya. Existe incluso la posibilidad de un colapso económico cuando el desabastecimiento y la baja en la producción se refuerzan mutuamente ‘ad infinitum’”¹⁴.

Sin dejar de percibir un cierto tono alarmista en los pronósticos, hay en esta observación un punto válido que sería peligroso ignorar.

Tanto unos controles de precios que desestimulen la oferta, como un aumento de la liquidez que no vaya acompañada por un incremento simultáneo de bienes, desembocan de hecho en pérdidas del poder adquisitivo y demandas insatisfechas.

Las soluciones facilistas a los problemas de redistribución no dan buenos resultados. Las relaciones de intercambio tienen una lógica que se puede modificar parcialmente, pero que no se puede pasar por alto sin provocar reacciones indeseadas que den resultados contrarios a los que se pretendía obtener.

Boycko trata de medir los perjuicios causados por ese tipo de políticas, mediante un modelo que cuantifique la inutilidad o pérdida de bienestar resultante.

13 *Ibidem*, p. 82.

14 *Boycko* 1992, p.908.

La variable endógena que equilibraría la oferta y demanda agregadas sería la "longitud de la cola". Cuanto mayor es ésta más se evidencia por una parte un desabastecimiento de bienes, y por otra una pérdida de productividad que agrava el déficit de oferta.

La función de utilidad del consumidor aplicada en el modelo depende de dos variables: la cantidad de bienes consumidos (x) y la cantidad de esfuerzo utilizado en la consecución de esos bienes (e).

Se da por entendido que la utilidad de x es positiva o mayor que cero, mientras que la utilidad de e es negativa.

Hay observaciones adicionales que complican el panorama global.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que en el caso de las colas el esfuerzo empleado por los consumidores no revierte en una ganancia para los vendedores. Se trata, por tanto, de una pérdida de bienestar de la sociedad.

Además existen tratamientos discriminatorios por los que el esfuerzo empleado para conseguir un bien no es el mismo ni tiene iguales efectos para todos los consumidores, lo cual trae como consecuencia efectos distributivos adversos aunque no sea tan evidente su cuantificación en términos monetarios.

"En una economía socialista, los funcionarios de alto rango dentro del partido y otros miembros de la 'nomenklatura' tendrán por lo general acceso a tiendas o redes de distribución especiales, donde se pueden adquirir muchos bienes de consumo sin virtualmente ningún esfuerzo"¹⁵.

Por fin, la cantidad de esfuerzo empleado no es necesariamente proporcional a la cantidad de bienes adquiridos. La misma cola hay que hacer para obtener un kilogramo que un saco de papas. Ello genera ineficiencias adicionales.

El contexto general de la crítica se refiere específicamente a los años de la 'perestroika' y sus deseos de cambiar el rostro del socialismo real.

Admitidas las diferencias de las situaciones descritas con las que se deben enfrentar en una economía de mercado, son también evidentes las semejanzas de fondo.

Las colas para adquirir bienes y artículos de primera necesidad —piénsese en las becas alimentarias o incluso el agua— no son exclusivas de países socialistas con rigurosos controles de precios. Tampoco la discriminación en el acceso al consumo de determinados bienes, ni la pérdida de horas de trabajo debida a una organización ineficiente del acceso a diferentes tipos de servicios.

Un estudio en nuestro contexto de las pérdidas de horas de trabajo y bienestar social ocasionadas por una programación inadecuada de la política social daría sin duda resultados sorprendentes y aleccionadores.

¹⁵ Ibidem, p. 910.

Es éste también un aspecto que hay que tomar en cuenta cuando se estudian los mecanismos de redistribución.

Distribución y Crecimiento

Hasta ahora nos hemos fijado sobre todo en cómo una economía en crecimiento, al ampliar sus posibilidades de trabajo, puede afectar a la distribución del ingreso. Pero también se da el efecto contrario; el tipo de distribución del ingreso puede afectar al crecimiento.

Si consideramos al consumo y la inversión como los componentes básicos de la demanda agregada, podemos estudiar cómo una distribución más igualitaria del ingreso afecta a cada uno de ellos.

Las funciones macroeconómicas fundamentales de consumo y ahorro nos indican que los sectores de menores ingresos tienen una propensión marginal al consumo relativamente mayor y, por tanto, una propensión marginal al ahorro relativamente menor en relación con los estratos superiores.

Esto significa que una distribución más igualitaria del ingreso podría aumentar la demanda agregada a corto plazo (mayor consumo) pero reducirla en cambio a largo plazo (menor capacidad de inversión).

La primera parte de esta afirmación apenas se discute. Adicionalmente, en el contexto de los países subdesarrollados, se pueden obtener también otros efectos positivos complementarios.

“El aumento de los niveles de ingreso de los estratos más pobres de la población es un requisito esencial si se quiere expandir el mercado interno, y juega también un papel en la expansión de la oferta ... (Además) la experiencia muestra que la propensión marginal al consumo de estos estratos se concentra en bienes y servicios que no necesariamente requieren muchos insumos importados, y cuya producción utiliza intensivamente el factor trabajo”¹⁶.

Todo ello generaría una cadena de efectos secundarios beneficiosos a nivel de generación de empleo y mejora en la balanza comercial.

Más debatida es la segunda parte, referente a la relación inversa entre distribución igualitaria del ingreso y formación de capital.

Esta no siempre es tan evidente.

Ya Nurske había observado hace años¹⁷ que la formación de capital en los países subdesarrollados no es enteramente un problema de oferta de capital. Puede haber también un obstáculo del lado de la demanda.

¹⁶ CEPAL, 1989, p.69.

¹⁷ Nurske, 1965.

Se trata de lo que él mismo denominó "círculo vicioso de la pobreza". La oferta de capital depende de la capacidad y deseo de ahorrar; la demanda de capital, de los estímulos para invertir.

El ahorro en estos países es bajo por el poco ingreso real, consecuencia de la baja productividad, debida en gran parte a la falta de capital, originada en la escasez de ahorro, con lo que el círculo sigue indefinidamente.

Por el otro lado, el poco estímulo para la inversión se explica por la baja capacidad de compra, consecuencia del bajo ingreso, por baja productividad, debida a la escasa inversión, originada en el escaso estímulo para invertir, y así sucesivamente.

Desde otra perspectiva complementaria, sigue diciendo Nurske, el estímulo a invertir está limitado por la magnitud del mercado, ya que la nueva tecnología exige ciertas escalas antieconómicas en el contexto de América Latina. Pero el determinante decisivo de la magnitud del mercado es el volumen de la producción. En versión negativa de la Ley de Say, la escasez de oferta crea la escasez de demanda. En último término, el mercado sólo puede ampliarse a través de un aumento generalizado de la productividad, que depende de la inversión y de la magnitud del mercado. La inevitable inelasticidad de la demanda en los niveles de bajos ingresos no permite introducir nuevos productos más dinamizadores.

No se trata ahora de ahondar en las alternativas propuestas por Nurske ni en su efectividad real.

Nos basta en este momento con comprender que no es tan claro que la formación de capital se fortalezca mediante la aceleración de la formación del ahorro, a través de una distribución desigual del ingreso. Por el contrario, la insuficiencia de demanda generada por esa distribución regresiva haría aún más difícil el crecimiento de la inversión.

Algunos artículos recientes repiten las ideas de Nurske desde el mismo contexto.

"Los países en desarrollo no tienen la capacidad de transformar el ahorro en inversión"¹⁸.

Por lo general, continúa el técnico de la CEPAL del que hemos entresacado la frase anterior, estos países tienen ventajas comparativas en la abundancia del factor trabajo, y dependen en gran parte de una inversión extranjera que no se apoya en el ahorro interno.

Otros aportes tratan de abordar este mismo problema desde un enfoque dinámico de largo plazo, o de "ciclo vital".

Así se dice, por ejemplo, que la redistribución del ingreso va a mejorar la formación nacional de capital humano. Los estratos altos no van a bajar la calidad de su educación porque se aumenten los impuestos; pero este aumento sí va a posibilitar una mejor

18 Sarmiento, 1992, p. 151.

formación de quienes carecen de posibilidades autónomas de estudio. Por lo tanto, si consideramos el problema en un período más largo, las mejoras en la distribución van a dar como resultado aumentos también en la inversión¹⁹.

Volviendo al tratamiento genérico de la relación entre distribución del ingreso y crecimiento, se podría mencionar aquí también el tan frecuentemente citado y comentado modelo de *Kuznets*²⁰, según el cual en la primera fase del desarrollo de un país la expansión económica afecta negativamente a la distribución del ingreso (fundamentalmente debido a que los empleados en el sector moderno comienzan a ganar salarios más altos que los todavía empleados en el sector tradicional), mientras que en un segundo momento tiene efectos positivos sobre la distribución.

El punto de quiebre entre ambas fases se da cuando el sector moderno representa aproximadamente el cincuenta por ciento del producto total.

Aunque aquí la desigualdad no se ve como causa del crecimiento, sino como una etapa necesaria pero pasajera en el camino hacia el desarrollo.

Por lo demás, entre los muchos modelos de crecimiento que se han ideado a lo largo de los años, es frecuente atribuir a la escuela de Cambridge la introducción de la distribución del ingreso como variable decisiva en la generación de una tasa de crecimiento equilibrada.

Dentro de esta escuela es quizás *Nikolas Kaldor* el que más explícitamente presenta esta relación.

Claro que la distribución de la que aquí se habla es la más elemental, ya que se refiere exclusivamente a la división básica del ingreso nacional entre remuneración al trabajo y remuneración al capital²¹.

Kaldor piensa, como muchos modelos anteriores, que la propensión marginal al consumo, y por consiguiente al ahorro, es constante; pero no a nivel nacional sino a nivel de factores económicos. Una es la propensión marginal al ahorro de los trabajadores y otra, por supuesto mayor, la de quienes reciben el ingreso como remuneración al capital.

En consecuencia formula la función de ahorro en los siguientes términos:

$S_t = \alpha P_t + \beta (Y_t - P_t)$, donde

Y_t = renta real en el año t

P_t = tasa de beneficios en el año t

S_t = ahorro en el año t

19 Rangazas, 1991.

20 Kuznets, 1955, Comentarios al modelo en Lecaillon, 1987; Sarmiento, 1992, Anand, 1992 y 1993.

21 Kaldor 1969, c.13.

α = propensión marginal al ahorro de los empresarios.

β = PMA de los trabajadores.

$$1 > \alpha > \beta \geq 0$$

Dado que interesa relacionar la propensión marginal al ahorro nacional con la distribución del ingreso o, más específicamente, con la proporción del ingreso dedicada a la remuneración del capital, esa función se convierte en:

$$\frac{S_t}{Y_t} = \alpha \frac{P_t}{Y_t} + \beta \frac{Y_t - P_t}{Y_t} = \beta(\alpha - \beta) \frac{P_t}{Y_t}$$

La función de inversión se define a partir del siguiente supuesto. La decisión de invertir en un período viene determinada por el deseo de mantener una relación constante entre el capital y el producto, y queda modificada por los cambios en el tipo de beneficio sobre el capital.

Esto da lugar a la siguiente función, que posteriormente va a ser de nuevo desarrollada para dejar como variable independiente la proporción del ingreso nacional dedicada a la remuneración del capital, y como variable dependiente la relación entre inversión e ingreso.

$$I_t = (Y_t - Y_{t-1}) \left(\alpha' + \beta' \frac{P_{t-1}}{K_{t-1}} \right) + \beta' \left(\frac{P_t}{K_t} - \frac{P_{t-1}}{K_{t-1}} \right) \Rightarrow$$

$$\frac{I_t}{Y_t} = \frac{Y_t - Y_{t-1}}{Y_{t-1}} \frac{K_t}{Y_t} + \beta' \frac{P_{t-1}}{K_{t-1}} + \beta' \left(\frac{Y_t}{K_t} \right) \left(\frac{P_t}{Y_t} \right)$$

La tasa de beneficios ha de ser tal que induzca una tasa de inversión exactamente igual a la tasa de ahorro disponible con esa distribución de la renta.

El modelo supone un avance dentro de la macroeconomía dinámica, que hasta entonces se concentraba en parámetros o variables tales como la relación producto-capital, la propensión al ahorro, la dotación de factores o los avances tecnológicos. Aún así, los problemas más concretos de distribución dentro de cada sector productivo quedan fuera del modelo.

Evaluación social de proyectos

Dada la función más elemental y básica de la economía, que consiste en optimizar la utilización de recursos escasos para maximizar la satisfacción de necesidades ilimitadas, es comprensible que uno de los instrumentos más utilizados por, y más solicitados de, los economistas, sea la evaluación de proyectos. Antes de embarcarse en una inversión costosa, se desea conocer qué probabilidades hay de que los beneficios

generados superen a los costos, y de que la relación entre unos y otros sea igual o superior a la de cualquier otro uso alternativo viable de esos mismos recursos.

Hemos hablado deliberadamente de necesidades y beneficios, sin especificar más el significado de esos términos, ya que los objetivos serían diferentes según se trate de una evaluación financiera, económica o social ²².

"La evaluación financiera procura estimar el rendimiento de un proyecto en términos de recursos monetarios para un agente específico ... Para un determinado proyecto pueden (sic) haber varias evaluaciones financieras, cada una con su correspondiente punto de vista. Se puede analizar la rentabilidad financiera del proyecto para su ejecutor; para la entidad que lo financia; para el gobierno y para los usuarios o consumidores del servicio o producto generado por el proyecto" ²³.

En cambio,

"La evaluación económica (o lo que también se denomina análisis costo-beneficio) busca identificar el aporte de un proyecto al bienestar económico nacional. En otras palabras, busca medir la contribución del proyecto al cumplimiento de múltiples objetivos socioeconómicos nacionales, como son el crecimiento del producto nacional; la generación de empleo; y la producción o el ahorro de divisas" ²⁴.

En otros contextos se menciona como objetivo global, al que contribuyen los objetivos anteriores, la maximización del consumo.

Adicionalmente se puede adoptar un tercer tipo de criterios para realizar la evaluación desde una perspectiva social.

"La evaluación social difiere de la económica, ya que además de medir el impacto de un proyecto sobre el consumo, el ahorro y los bienes meritorios, identifica y valoriza el efecto del proyecto sobre la distribución de ingresos y riquezas. La función de bienestar que se utiliza para la evaluación social tiene que incluir, además de los elementos aplicados en la evaluación económica, la redistribución" ²⁵.

Cuando se habla aquí de redistribución, no se limita este concepto a la redistribución personal del ingreso. Más de una vez se toma en cuenta la redistribución regional, tratando de favorecer a las zonas más deprimidas, aunque se perciba el peligro de que

22 Tomamos esta terminología de Mokate, 1990. Sin embargo, aun dentro de las publicaciones de las Naciones Unidas, que han promovido consistentemente este tipo de análisis y evaluaciones, la nomenclatura utilizada no siempre ha sido la misma. En los años setenta era frecuente llamar evaluación comercial y económica a la que aquí designamos como financiera, y evaluación social a la que aquí subdividimos como económica y social. Ver Naciones Unidas, 1972 y 1978.

23 Mokate, 1990, pp.1-2.

24 Ibidem, p.1.

25 Ibidem, pp. 9-10.

“los ricos de un región pobre resulten beneficiados con la redistribución del consumo”²⁶.

Una vez fijadas las prioridades a nivel de Gobierno, y realizada ya la evaluación económica, el proceso de complementación para que ésta se convierta en evaluación social no resulta complicado.

Habría que encontrar, en primer lugar, una manera de discriminar los efectos según sus destinatarios. Ya no se trataría simplemente de, por ejemplo, maximizar el consumo, sino de subdividir la población, según los requisitos de la evaluación, en grupos diferentes.

El siguiente paso consiste en asignar a los beneficios y costos de cada grupo factores de ponderación distintos.

“Un gobierno puede expresar sus objetivos de redistribución, o asignando algún factor positivo adicional de ponderación a los beneficios netos que percibe el grupo (grupos) más acreedor a ellos, o asignando algún factor negativo adicional de ponderación a los beneficios netos que persigue el grupo (grupos) menos acreedor, o haciendo lo uno y lo otro”²⁷.

Una vez realizadas estas modificaciones se procede a recalcular la función de bienestar, y a elegir aquélla cuyos beneficios sociales netos sean superiores.

La identificación de grupos y asignación de coeficientes de ponderación se define previamente como un problema político, y al margen de criterios estrictamente económicos.

No cabe duda de que esta evaluación es un poderoso instrumento de redistribución cuando los organismos financiadores la asumen como criterio. De hecho, tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo, que están cobrando cada vez mayor importancia como financiadores de programas públicos y privados en los países latinoamericanos, están exigiéndola para decidir a qué proyectos van a favorecer con sus recursos.

Distribución y política económica

Si es verdad que la política gubernamental puede influir en la estructura productiva de un país y en su patrón distributivo, no es menos cierto que la forma en que está distribuida la riqueza en una nación puede afectar las directrices de política económica que los gobiernos van a adoptar. Ya que los gobernantes surgen de la población y reflejan sus relaciones de poder.

De hecho la forma en que está distribuido el ingreso en una sociedad va a influir sobre la manera en que ésta, y particularmente su Gobierno, organiza su proceso productivo.

26 Naciones Unidas, 1972, p. 84.

27 Ibidem, p. 84.

Roberto Perotti asume esta perspectiva, y analiza los efectos que la situación política generada por una determinada distribución del ingreso produce sobre el crecimiento.

Para ello se concentra en los modelos en los que se logra el equilibrio entre las partes a través de un proceso de votación, es decir, aquellos procesos en los que el votante tiene suficiente poder de presión como para modificar las políticas de gasto público.

“Es conveniente distinguir los mecanismos políticos de las estructuras económicas. Los primeros hacen explícitos los procesos mediante los cuales se agrupan las preferencias de los agentes en relación con la variable gastos del gobierno; las segundas formalizan la conexión entre el nivel de gastos del gobierno y la tasa de crecimiento”²⁸.

Después de pasar revista a varios de los modelos que trabajan con esta doble vertiente llega a la conclusión de que, en todos ellos, el votante decisivo es el que se encuentra en los sectores medios. *Perotti* hace referencia a la *mediana estadística*, aunque su análisis no es meramente puntual, sino que abarca un espectro más amplio.

La distribución del ingreso juega aquí un papel importante porque, a nivel político, cuanto menor sea el ingreso del votante medio en relación con el promedio, más a favor va a estar éste de tasas impositivas altas y, por consiguiente, mayor va a ser la participación del gobierno en el producto nacional.

Esta postura está motivada por el hecho de que la tributación es proporcional al ingreso (eso sin tomar en cuenta que por lo general en todos los países se acostumbra trazar un umbral más abajo del cual no se pagan impuestos), mientras que los servicios productivos, o benefician a los sectores de menores recursos, en el caso en que sean focalizados o, si son bienes públicos, benefician por igual a todos los ciudadanos.

Por tanto, una distribución muy desigual perjudica en el plano político a los más favorecidos en el plano económico.

Complementariamente, cuanta mayor es la desigualdad en la distribución del ingreso menor suele ser la tasa de crecimiento del producto. Y esto, sin dejar de lado las razones culturales o de formación de recursos humanos, viene reforzado por el mismo proceso de votación. Ya que se puede suponer que por la razón que acabamos de mencionar, referente a la presión de los sectores medios en favor de mayores impuestos, los ingresos provenientes del capital van a ser gravados con un impuesto mayor, y por lo tanto se van a retirar recursos que de otra manera podrían haber sido dedicados a la inversión.

Claro que aquí *Perotti* está dando por supuesto algo que en la discusión anterior no ha aparecido tan evidente al menos a largo plazo, es decir, que una distribución más igualitaria del ingreso desestimula la inversión.

28 *Perotti* 1992, p. 311.

Pero, dejando de lado esa posible discrepancia, para estudiar las relaciones socio-políticas entre ingreso y crecimiento económicos no basta con tomar en cuenta la distribución *relativa* del ingreso. Es preciso considerar también el monto absoluto de los recursos disponibles.

Por eso en otra parte del artículo, tratando de unir ambas perspectivas, el autor considera cuál es la distribución del ingreso ideal para que un país pobre, o con pocos recursos, salga de su pobreza.

Las conclusiones no son muy esperanzadoras.

Se parte del supuesto de que la formación de recursos humanos exige gastos considerables que en un principio se equiparan con la inversión, ya que sólo son productivos a largo plazo. Y en un país con pocos recursos sólo se hará este tipo de inversión si esos recursos escasos son detentados por una minoría.

“En una sociedad pobre la clase alta sólo invertirá en educación si la distribución del ingreso es muy desigual. Este tipo de economías alcanzará un nivel intermedio con una distribución del ingreso aún más desigual; pero más tarde quedará estancada porque a ese nivel de producción lo que se necesita para seguir creciendo es esencialmente una distribución del ingreso igualitaria. Por el contrario, las economías pobres con una distribución del ingreso muy igualitaria no crecerán, porque el único inversionista potencial, la clase alta, no contará con suficientes recursos”²⁹.

El panorama aquí presentado recuerda de alguna manera a la teoría de Kuznets mencionada más arriba. Hay que pasar por un período de desigualdad para lograr la igualdad en un nivel más alto de producción.

Por otra parte, lo anterior supone que los planificadores se enfrentan a niveles de pobreza tolerables, o a sectores marginales desorganizados que no suponen una amenaza a la estabilidad política y social, por lo que pueden "permitir" provisionalmente ciertos niveles de desigualdad para introducir al país en otra fase superior de desarrollo.

No siempre es éste el caso.

Particularmente en los países de América Latina, cada vez es más frecuente la amenaza de brotes de violencia social por parte de los sectores de menores ingresos. Y entonces hay que tomar en cuenta también la presión ejercida desde abajo.

“Un grado más alto de equidad en cualquier sociedad es útil para que la población esté más dispuesta a participar en los esfuerzos requeridos para embarcarse en opciones de largo plazo que favorezcan el crecimiento. El crecimiento, por su parte, tiende a hacer la desigualdad en la distribución del ingreso más llevadera

29 Ibidem p. 314.

... Por otra parte, un desarrollo igualitario es lo único que puede asegurar la cohesión social y la estabilidad política que constituye la base de todo desarrollo³⁰.

Esto nos lleva de la mano al siguiente tema, que en el fondo constituye un caso extremo de las relaciones conflictivas que pueden existir cuando, al planificar el crecimiento no se toma en cuenta a la equidad.

Nos referimos a los tan discutidos programas de estabilización y ajuste estructural.

Ajuste estructural

Dentro de las políticas públicas que buscan un crecimiento equilibrado de la producción en situaciones de crisis, ocupan un lugar especial las relacionadas con ese tipo de programas.

Seguindo a *Eugenio Tironi* podemos decir que:

"Por ajuste estructural se entiende de hecho la forma en que las economías nacionales deben adaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial, caracterizadas tanto por cambios tecnológicos que demandan más flexibilidad dentro de las empresas y una mayor descentralización de la producción, como por mercados mundiales más competitivos e inestables"³¹.

En este mismo artículo se hace un análisis sobre los objetivos, caminos, y formas de llevar adelante estos ajustes.

Teniendo como contexto fundamental la situación de los países en desarrollo, los objetivos principales de estas políticas abarcan tres áreas fundamentales.

En primer lugar un objetivo de tipo financiero, que es más bien un prerrequisito de los otros dos. Se trata de buscar el equilibrio tanto a nivel de presupuesto como de comercio exterior o, más específicamente, de balanza de pagos. Se supone que en estos países una gran proporción de la deuda, tanto privada como pública, es por lo general de origen externo. En último término se busca la obtención de recursos adicionales que ayuden a superar los desequilibrios y permitan concentrarse en la reestructuración del proceso productivo.

Y, en efecto, tanto el segundo como el tercer objetivo se concentran en el ajuste de la producción. La diferencia está en que uno de ellos toma en cuenta preferentemente los aspectos macroeconómicos, mientras que el otro atiende a los microeconómicos.

En lo macroeconómico, y éste es el segundo objetivo del ajuste, el equilibrio básico tiene que ver con la adecuación de la oferta y la demanda agregada de bienes y servicios.

30 CEPAL, 1989, p.68.

31 Tironi 1991, p. 39.

Aunque los países en desarrollo tengan la trágica característica de padecer de dos enfermedades que en la teoría más clásica eran incompatibles y contrarias (estancamiento e inflación), de hecho las políticas de ajuste —dice Tironi— se han ocupado más de controlar la inflación mediante una reducción de la demanda agregada, y más específicamente del gasto público. Las partidas más afectadas por el ajuste han sido por lo general las relacionadas con políticas sociales y subsidios. Además han disminuido los gastos en infraestructura, se ha contraído la oferta de dinero y, en consecuencia, han aumentado las tasas de interés real.

A nivel microeconómico —he aquí el tercer objetivo— se intenta una reasignación del gasto público así como una utilización más eficiente de los recursos disponibles. En el campo del comercio internacional se pretende fomentar la explotación de las ventajas comparativas de cada país.

“Con este fin, se busca modificar la estructura de precios relativos (salarios reales, tasas de interés, tipo de cambio) para incentivar la transferencia de recursos desde la producción de bienes no transables a la producción de bienes transables y, más en general, para aumentar el grado de respuesta de la oferta. Esto es lo que conduce a medidas como devaluaciones, liberalización comercial, eliminación de subsidios estatales, privatización de empresas públicas, eliminación del control de precios etc”³².

Aunque estas observaciones estén escritas desde una perspectiva general latinoamericana, no resulta nada difícil reconocer rasgos de las políticas de ajuste aplicadas recientemente en Venezuela.

En relación con los caminos a seguir se distinguen principalmente uno rápido o de *shock* y otro más lento o gradual.

El primero tiene, sin duda, efectos más inmediatos, pero suele provocar también reacciones mucho más fuertes de los sectores involucrados. En cambio el segundo, aunque cuenta con la ventaja de ser el resultado de una consulta y negociación mucho más amplia, corre también el peligro de permitir que los agentes afectados se adapten de antemano a las medidas esperadas, con lo que pueden neutralizar en gran parte sus efectos.

En términos generales la elección de uno u otro camino dependerá del tipo de crisis (latente o manifiesta), de la autonomía que tengan los respectivos gobiernos frente a los organismos financieros internacionales (especialmente Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y, en nuestro caso, Banco Interamericano de Desarrollo), de la capacidad de la población para resistir las medidas, de la base política de sustentación del gobierno y, en último término, de la eficiencia de los organismos públicos. En este sentido es más fácil imponer políticas de *shock* cuando se cuenta con funcionarios públicos bien preparados, que pueden aplicar inmediatamente las medidas, que cuando,

32 Ibidem p. 40.

como es lo más corriente, los mismos están desorientados y necesitan un tiempo prudencial de entrenamiento y formación para comprenderlas y hacerlas funcionar.

Estrechamente relacionadas con lo anterior están las formas de llevar a cabo los ajustes.

Estas van desde la vía autoritaria, hasta la de captación de los sectores empresariales y clases medias, o la negociación con quienes se oponen a los programas. Evidentemente, la elección de una u otra vía dependerá básicamente de la legitimidad política de cada gobierno, del apoyo con que cuente entre la población, y de la sensibilidad de la opinión mundial, en nuestro caso particularmente la de los Estados Unidos, ante las vías de fuerza.

Alejandro Foxley se concentra en un análisis de corte más histórico sobre las formas que han tomado los programas de ajuste latinoamericanos en los últimos treinta años.

La matriz ideológica de los diversos planes de estabilización siempre ha sido el pensamiento neoliberal en su versión monetarista. Pero sus manifestaciones y énfasis han variado: en parte por las condiciones políticas reinantes en cada período, pero también porque la progresiva aplicación de las fórmulas y remedios que la teoría parecía recomendar, han originado efectos secundarios inicialmente no previstos, que han obligado a perfeccionar el marco teórico y modificar el tratamiento.

“Las políticas monetaristas de estabilización en países como Chile, Argentina y Uruguay durante la segunda mitad de la década de los setenta ... corresponden al monetarismo en la forma popularizada por Friedman y otros discípulos de la Escuela de Chicago. La inflación es considerada 'siempre y en todas partes un fenómeno monetario', por lo que su contención exige la restricción de la oferta del dinero, la eliminación del déficit fiscal y el dejar que los precios se ajusten libremente a través del mercado”³³.

Pero por aquél entonces aún estaba muy poco desarrollada la teoría económica en torno a los diversos tipos de inflación y a las “expectativas”. Se daba por descontado que un remedio surtía efecto si era administrado en dosis apropiadas. Sin embargo, las medicinas se aplicaron, pero el enfermo no mejoró.

Entonces se comenzó a examinar con mayor detalle las inflaciones por el lado de la oferta de bienes.

No toda inflación se debía a un exceso de oferta monetaria en relación con la oferta de producto real, que subía, es verdad, el nivel de precios, pero estimulaba al mismo tiempo la demanda por el estímulo a la inversión que suponía la baja en las tasas de interés.

Podía haber inflación por una traslación hacia la izquierda de la curva de oferta agregada, debida fundamentalmente a un alza en los costos. En estos casos las recetas tradicionales agravaban la enfermedad al reducir aún más el producto. Frente al esquema

33 Foxley, 1988, p. 112.

inicial de la curva de Phillips, que exigía elegir entre la inflación o el desempleo, los economistas se encontraban ahora frente al fenómeno de la estanflación.

Por otra parte, *Foxley* hace notar que, matizando una vez más a los tratados básicos de teoría económica, la traslación negativa de la curva de oferta no se ha debido en la mayor parte de los casos —y ciertamente no en el Chile de la dictadura militar— a las presiones salariales.

En países como los latinoamericanos, donde las relaciones con los mercados externos padecen desequilibrios crónicos, donde los mercados internos de capital están muy poco desarrollados y donde los precios de los insumos fluctúan con frecuencia, la tasa de inflación se encuentra por lo general muy afectada por las variaciones en las tasas de interés, en los precios de las materias primas que constituyen su principal renglón de exportación, y en la tasa de cambio.

Por otra parte, la enfermedad podía crear sus propios anticuerpos que hicieran vana la labor de los antibióticos. Cuando la inflación no fue una enfermedad esporádica sino que se convirtió en muchos países, incluso desarrollados, en una epidemia general, las expectativas de los agentes se modificaron para adaptarse a la nueva situación. Surgieron así conceptos como inflación tendencial o tasa natural de desempleo, que poco a poco terminaron por neutralizar las medidas tomadas, al preverlas y reaccionar frente a ellas de antemano.

Por poner un solo ejemplo, un contexto de alta inflación caracterizado por la incertidumbre, puede inducir a las empresas a incrementar sus precios en un porcentaje superior al alza de sus costos, para protegerse de posibles pérdidas futuras debidas a errores en los pronósticos. Esto, sin duda, va a influir negativamente sobre la inflación, y va a echar por tierra las medidas introducidas para recortarla.

En este nuevo escenario, era preciso atacar los costos y quebrar las expectativas.

Nos encontramos entonces con:

“un enfoque estabilizador que acentúa más la reducción de costos y expectativas. Se afirma que el reajuste automático consagrado como método generalizado de corrección de precios y salarios, ha sido en parte responsable de la perpetuación del fenómeno inflacionario. Las políticas, entonces, apuntan hacia una gradual desindexación ... a poner en vigencia normas de no reajuste o reajuste parcial y a robustecer la credibilidad en los objetivos estabilizadores graduales”³⁴.

Por fin, los dos enfoques anteriores son válidos en último término en una economía cerrada, donde los flujos con el exterior no afectan directamente a los índices de inflación. Poco a poco se va percibiendo que en la realidad esto no es así.

34 Ibidem.

“Un tercer marco teórico se configura cuando se ha avanzado en la liberalización de los flujos comerciales y financieros con el exterior. Se trata del llamado 'enfoque monetario de la balanza de pagos' ... Si la economía es abierta y todos los bienes son comercializables internacionalmente, el nivel de los precios internos es sólo una función de los precios internacionales y del tipo de cambio”³⁵.

El mismo Foxley hace ver la importancia de esta tercera perspectiva con un ejemplo teórico que refleja de hecho la experiencia chilena en los años de régimen militar.

“Supóngase que, para un determinado nivel de tipo de cambio, la autoridad monetaria decide reducir la expansión del crédito interno. Esta medida, indispensable en el enfoque monetarista convencional de economía cerrada, carecerá ahora de eficacia. Inducirá un efecto restrictivo sobre la oferta de dinero, pero el ajuste de la economía a la contracción monetaria será distinto. Dado un cierto nivel de demanda por saldos monetarios reales, la contracción de la oferta monetaria generará un exceso de demanda por dinero. Se suscitarán dos efectos. Por una parte, un alza en las tasas internas de interés, fenómeno que fomentará el flujo de capital externo hacia el país. Ello incrementará las reservas netas y expandirá la oferta monetaria, compensando la disminución precedente. Un segundo efecto derivará del hecho de que el público, ante la escasez de circulante, tratará de recuperar su nivel deseado de saldos monetarios mediante el retiro de dinero usado en transacciones. Los gastos declinarán. La contracción del gasto repercutirá a su vez sobre las importaciones. Una menor demanda por éstas reducirá el déficit en balanza comercial, incrementando asimismo las reservas netas y provocando así un efecto expansionista en la oferta de dinero. El mecanismo funcionará de manera automática hasta que se retorne al equilibrio original”³⁶.

Ajuste y distribución

En todo caso, cada vez es más reconocido entre los teóricos de la economía que los programas de estabilización y ajuste tienden en muchos casos a agrandar la brecha en la distribución del ingreso, ya que por lo general afectan más gravemente a quienes tienen menos capacidad de buscar alternativas que los protejan contra sus efectos colaterales no deseados.

Las dificultades comienzan cuando se trata de medir esos efectos.

Previamente hay que desenmascarar dos deficiencias metodológicas muy comunes entre quienes hablan y escriben críticamente contra las políticas de ajuste.

35 Ibidem, p. 113.

36 Ibidem.

En primer lugar, no tiene sentido comparar los resultados del ajuste con la situación de la que gozaba el país cuando éstos aún no eran necesarios, y ni siquiera es totalmente adecuado, al menos a nivel de distribución del ingreso, comparar el presente con el pasado inmediato existente antes de aplicar las medidas de ajuste. La comparación debería hacerse con el futuro que nunca se dio, es decir, con lo que previsiblemente habría ocurrido si no se hubiesen aplicado las medidas.

Esto es complicado, por no decir imposible. Cuando en la Edad Media, inmersa en una cultura profundamente religiosa y cíclicamente angustiada por las relaciones con la dimensión desconocida del más allá, se debatía agónicamente el problema de la predestinación de los salvados y condenados, se acuñó el concepto de los "futuribles" o los futuros que nunca fueron pero podían haber sido en circunstancias diferentes. De esta manera se trataba de justificar a Dios (teodicea) contra la acusación de injusticia y cruel arbitrariedad por dejar que nacieran quienes ya sabía de antemano que iban a permanecer condenados eternamente. Sólo él conocía los "futuribles", decían algunos escolásticos, y podía saber que los condenados no se habrían desempeñado mejor si se les hubiera puesto en condiciones más favorables.

Dejando de lado el acierto o desacierto de esta solución y la verdad o imaginación de sus supuestos, sigue siendo irrefutable que los humanos conocemos lo que es y, en algunos casos, lo que fue; pero nunca podremos estar seguros de lo que podría haber sido.

Por eso la discusión sobre la bondad o desatino de una política de ajuste podrá prolongarse indefinidamente, pero al menos la discusión debe ser planteada en sus justos términos. ¿Qué habría pasado con el país y con su distribución del ingreso si, en vez de aplicarse unas medidas determinadas, se hubiesen dejado las cosas como estaban, o se hubiese seguido un conjunto de políticas diferente?

En segundo lugar, para evaluar objetivamente un programa de ajuste, hay que tomar en cuenta simultáneamente los efectos de corto y largo plazo. En términos generales, en todo programa de ajuste son más evidentes en un primer momento los costos, y sólo más tarde van a hacerse palpables todos los beneficios.

Bourguignon, pionero en los estudios sobre distribución del ingreso en Venezuela³⁷, es uno de los autores que en sus trabajos trata de captar simultáneamente los efectos a corto y largo plazo de los programas de estabilización y ajuste estructural sobre la distribución del ingreso.

"Analíticamente, uno puede distinguir tres canales interactivos, a través de los cuales los paquetes de ajuste pueden afectar adversamente la distribución del ingreso. El primer canal, más fácilmente cuantificable, tiene que ver con los efectos a mediano y largo plazo de los cortes en el gasto del gobierno y los cambios en los incentivos a la producción, ocasionados por las variaciones en los precios relativos como consecuencia de cambios en los aranceles, los impuestos y la tasa

37 Bourguignon, 1980.

de cambio ... En segundo lugar, los programas de estabilización tendrán efectos de corto plazo (en la distribución) a través de cambios en los niveles de demanda agregada y precios de los activos ... En tercer lugar, los cambios en respuesta a las variaciones en los precios de los activos generarán pérdidas y ganancias de capital que afectarán la distribución de la riqueza y, en consecuencia, al ingreso y al consumo³⁸.

El primer canal de redistribución, referido fundamentalmente a los efectos de las políticas fiscales restrictivas y de las modificaciones en la oferta, actuará con mayor o menor fuerza dependiendo de la rigidez en los precios relativos (salarios reales y marcateje de precios; en general más flexibles los segundos que los primeros), la movilidad de los factores (menor en el trabajo que en el capital) y los diferentes patrones de consumo correspondientes a los diversos niveles de ingreso (los ajustes pueden reducir la producción de bienes no comercializables, consumidos en mayor proporción por los sectores de menores ingresos).

El segundo canal, referido a los cambios en el nivel de demanda agregada y en los precios de los activos, tendrá como consecuencia inmediata una reducción de la inversión productiva y del empleo.

El tercer canal afectará de una manera inmediata a los poseedores de bienes de capital, enriqueciendo a unos y empobreciendo relativamente a otros. Lo cual, claro está, en último término influirá indirectamente en todos los sectores de la sociedad.

Todavía los párrafos anteriores dejan muchos elementos en el aire. Se habla de los posibles efectos de los "paquetes" sobre la distribución del ingreso, pero no se mencionan los efectos reales de determinados programas.

Existen numerosos análisis sobre la situación que éstos han generado en diversos países. Más tarde comentaremos un estudio comparativo general. Limitándonos al área latinoamericana, citamos en la bibliografía artículos sobre los casos de Brasil, Argentina, Chile, Perú, Paraguay, Honduras y Venezuela³⁹.

En prácticamente todos los programas de estabilización se propició una liberación de las tasas de interés y de los precios de bienes y servicios. Simultáneamente se trató de controlar las presiones por los aumentos de salarios. Evidentemente esto trajo como consecuencia una disminución del salario real. Eso sin contar el desempleo que tanto el aumento de las tasas como la reducción del gasto público generaron en la economía.

Además, el reajuste que se da después del "shock", como adaptación a sus consecuencias, suele afectar también en forma distinta a los diversos sectores de la población, lo cual de hecho refuerza los efectos regresivos del ajuste inicial.

38 Bourguignon, 1992, pp. 19-20.

39 Cruz, 1992; Foxley, 1988; Lajo, 1991; Weisskoff, 1992; Navarro, 1993; Ledezma, 1991; Padrón, 1990; Valecillos, 1992.

“Cuando se examina de manera detenida el ciclo que sigue la estrategia de estabilización, se observa que típicamente al término de la recesión ... los salarios reales siguen aún por debajo de niveles considerados normales, y la tasa de desocupación se estanca a un nivel superior al que era habitual”⁴⁰.

Adicionalmente, los programas de ajuste necesitan aminorar los efectos recesivos que sus medidas inducen, tratando de estimular el aparato productivo. Esto obliga a introducir una serie de incentivos, tales como rebajas impositivas sobre la propiedad, los bienes de las empresas y las ganancias de capital, así como la modificación de las regulaciones sobre depreciación.

Si además se quiere atraer la inversión extranjera, habrá que suavizar las leyes sobre repatriación de beneficios.

Por fin, la aparente neutralidad de las liberaciones de mercado, que se supone afectarían a todos por igual, perjudican a los sectores de menor productividad, o a quienes tienen un acceso más limitado a los recursos naturales, políticos y financieros. Lo cual trae como consecuencia ineludible una concentración cada vez mayor del capital.

Los procesos de privatización de los servicios de educación, salud o vivienda, se traducen asimismo en un empeoramiento de las posibilidades de igualdad social, ya que favorecen por lo general a los grandes consorcios económicos (con lo que se fortalece aún más la concentración), y suelen implicar un compromiso por parte del gobierno de liberación posterior de las tarifas.

Algunos autores sugieren asignar los ingresos de las privatizaciones a un fondo fiduciario para el desarrollo social⁴¹. Pero la recomendación no pasa de ser un piadoso deseo poco menos que irrealizable, ya que por lo general dichos recursos son incluidos en el presupuesto como ingresos extraordinarios que ayuden a rebajar el déficit fiscal.

Y en cuanto a la expansión de las exportaciones exigida por casi todos los programas de ajuste para mejorar el saldo de la balanza de pagos, varias de las simulaciones teóricas realizadas, con datos reales de diferentes países, “indican que el crecimiento de las exportaciones y su composición alteran la distribución del ingreso en favor de los estratos de mayores ingresos”⁴².

Esto se debe fundamentalmente a que, por un parte, el incremento de la demanda originado por las exportaciones lleva a cambios en la estructura de la producción que favorecen a los sectores relativamente intensivos en capital, y reduce en consecuencia la relación entre ingresos laborales y no laborales; y, adicionalmente, porque los cambios en los precios relativos afectan de hecho en mayor grado a los bienes que, como los

40 Foxley, 1988, p.186.

41 Devlin, 1993.

42 Cruz, 1992, p. 545.

alimentos, pesan proporcionalmente más en la cesta de consumo de los sectores de menores recursos.

Medición de los efectos del ajuste

Si se quiere medir con mayor precisión los efectos de los programas de ajuste sobre la distribución del ingreso, hay que utilizar algún modelo.

Anne Maasland se dedica a revisar los más utilizados para este fin, agrupándolos según sus características fundamentales, e indicando cuál de ellos sería más apropiado para cada ocasión.

“En términos ideales, la metodología para identificar los impactos distribucionales de las políticas de ajuste estimaría el valor presente de un perfil cronológico del ingreso real para cada individuo bajo varios escenarios. Un escenario sería el 'no objetivo', las políticas que se hubiesen seguido sin programas de ajuste, y esto sería luego utilizado para comparar otros escenarios de diversos paquetes de políticas de ajuste. El perfil cronológico proveería una medida de los costos de corto plazo y beneficios de largo plazo de la estabilización y el ajuste estructural, y el factor de descuento reflejaría las preferencias del individuo entre el consumo de hoy y el de mañana. Estos valores presentes podrían entonces ser sopesados de acuerdo con una función de bienestar social para determinar el escenario óptimo”⁴³.

A continuación *Maasland* nos previene contra las dificultades que puede encontrar el investigador en este tipo de análisis. Nos encontramos en primer lugar con lo que antes, tomando un término de la escolástica medieval, hemos denominado “futurible”, y que aquí se identifica como escenario “no objetivo” o “contrafáctico”. Se refiere a aquel escenario donde no se tiene como objetivo lograr el ajuste y que ya no puede ser corroborado con la observación real, una vez aplicado el ajuste.

En segundo lugar, gran parte de los países sometidos a este tipo de políticas cuenta con un soporte estadístico muy escaso y no siempre confiable.

Por fin, ya lo hemos mencionado también anteriormente, los análisis de los programas de ajuste deben abarcar tanto los costos en los que se incurre a corto plazo como los beneficios que se pueden obtener a largo plazo. El problema reside en que, en la mayor parte de los estudios realizados hasta ahora, el tiempo transcurrido no ha sido suficiente para poder conocer con precisión los efectos de largo plazo del programa. Más aún, generalmente este tipo de análisis se ejecuta cuando se están sufriendo los efectos negativos. Una vez pasada la tormenta, ya no se siente tanta premura por plantearlos.

En todo caso los diversos modelos utilizados en publicaciones recientes son divididos por *Maasland* en dos grupos (enfoques cualitativos y cuantitativos) y cada uno

43 *Maasland*, 1992, p. 142.

de ellos asimismo en dos vertientes, según tomen como perspectiva el equilibrio general o únicamente un equilibrio parcial en alguno de los puntos álgidos de la economía sometida a tratamiento.

“La complejidad del problema es tal, que el uso de un modelo integrado capaz de responder a todas las preguntas es impracticable. En lugar de ello, hay un menú de metodologías, y los problemas específicos enfrentados por un país, así como las disponibilidades de datos y recursos, son los que determinarán el enfoque práctico”⁴⁴.

En un país donde los datos disponibles son escasos, no existen microencuestas sobre aspectos particulares, y los datos macroeconómicos no son del todo confiables, es preferible utilizar análisis cualitativos, donde la explicación de los diversos efectos sea predominantemente verbal e intuitiva. El Fondo Monetario Internacional utiliza algunas veces estos instrumentos, mediante un modelo sencillo que identifica diversos grupos de pobreza y analiza los impactos de diversas políticas macroeconómicas sobre los mismos, según las fuentes y usos de los fondos externos que tratan de paliar los desequilibrios existentes.

Si el país cuenta con cifras sobre distribución del ingreso entre los diversos estratos de la población, los perfiles de pobreza utilizados en el estudio pueden ser cuantitativos y más detallados.

“Las variaciones en la pobreza pueden ser calculadas estimando la elasticidad de un índice de pobreza en relación con los cambios en el ingreso y en los precios relativos, y aplicando estas elasticidades a las tasas de crecimiento regionales y a las variaciones en los precios”⁴⁵.

Por fin, en un país donde los datos sean más abundantes y verificables se puede construir un modelo más complejo de equilibrio general.

Aun disponiendo de datos, si un país enfrenta problemas especiales de desequilibrio en determinadas áreas, podría ser conveniente hacer un análisis parcial referido a esas zonas especialmente generadoras y propagadoras de desequilibrios.

Es evidente que los modelos de equilibrio general son especialmente útiles cuando se desea examinar los efectos globales a largo plazo.

Bourguignon nos presenta uno de estos modelos que, aunque a veces un tanto decepcionante en sus resultados (llega a conclusiones más de una vez evidentes después de un largo esfuerzo) sirve para visualizar la complejidad de este tipo de instrumentos⁴⁶.

Además de introducir en el modelo algunas decenas de variables, organiza una matriz que contiene en las filas diversos sectores económicos y en las columnas diferentes grupos de población de acuerdo a su participación en el ingreso.

44 Ibidem p. 158.

45 Ibidem.

46 Bourguignon, 1992.

Entre los sectores económicos nos encontramos con dos pertenecientes al sector primario (uno dirigido a la exportación, y otro agrícola dirigido al consumo interno y sustitutivo de importaciones); tres grupos urbanos de producción en el sector formal (bienes de consumo, bienes intermedios y de capital, bienes no comercializables); y por fin un sector informal que no pertenece a la agricultura y tampoco produce bienes comercializables.

Los grupos de ingresos se definen en cierta correspondencia con los sectores productivos anteriormente mencionados: trabajadores rurales sin tierra, pequeños propietarios agrícolas, sector informal urbano, trabajadores urbanos del sector formal (fundamentalmente funcionarios públicos, y trabajadores en las industrias productoras de bienes de consumo, bienes intermedios y de capital o bienes no comercializables), grandes terratenientes, y capitalistas.

Esta matriz, cargada con sus correspondientes variables, se corre en un conjunto de escenarios que se comparan con un escenario base, donde no era necesario el ajuste, y otro escenario donde se necesita el ajuste pero no se hace nada por implementarlo.

Básicamente los escenarios juegan con combinaciones de los instrumentos macroeconómicos básicos y sus posibles variaciones (política fiscal y monetaria, expansiva o restrictiva). Al final se dibuja un "escenario con rostro humano" (énfasis en las obras públicas, subsidios, reforma tributaria) que previsiblemente resulta el más favorable para mantener una distribución del ingreso más igualitaria.

Bajando de lo teórico a lo práctico, *Cornia* estudia el impacto de los programas de ajuste en una treintena de países, fijándose más en los impactos absolutos sobre la condición de los sectores pobres, que en la posición relativa de éstos respecto a otros sectores de la sociedad.

"La meta primaria del trabajo es demostrar que el impacto de los cambios fiscales sobre los pobres durante un ajuste, aunque en la práctica es con frecuencia negativo, no es inevitablemente negativo, sino que más bien hay una serie de decisiones que adoptan los gobiernos que pueden acentuar o reducir los efectos negativos ... Las alternativas se pueden definir a dos niveles: al nivel macro, en relación a los niveles del gasto, de la tributación y del superávit/déficit presupuestario; y al nivel meso, en relación a la forma como se distribuye la carga tributaria total entre los diferentes grupos sociales y como se asigna el gasto entre los diversos sectores y, dentro de los sectores, entre tipos de gastos que benefician a diferentes grupos de la sociedad"⁴⁷.

Las macrovariables fiscales relevantes allí consideradas son los ingresos y gastos públicos y, en consecuencia, el déficit o superávit fiscal. En naciones donde se necesitan ajustes, es de suponer que predomina el déficit.

47 *Cornia*, 1991, p. 78. Subrayados en el original.

Las políticas estabilizadoras del FMI tienden a reducir el déficit rebajando el gasto. Si se tratara de afectar a la redistribución, sin embargo, sería más progresivo tratar de lograr el mismo efecto incrementando los ingresos fiscales provenientes de la tributación. Aunque no hay que desconocer las dificultades políticas que suele encontrar la implantación de medidas que vayan en esta dirección.

Se estaría en una buena posición si se lograra mantener el crecimiento del *ingreso per capita* y del *gasto fiscal per capita*, reduciendo al mismo tiempo el *déficit fiscal*.

El estudio, que se extiende a la década de los 80, divide a los países, de acuerdo a los resultados obtenidos, en buenos y malos, o en exitosos y fracasados. Dentro de cada uno de estos grupos todavía se subdividen los buenos en tres categorías (B1, B2 y B3 de mejor a menos bueno), y los malos en cuatro (M1, M2, M3 y M4 de pésimo a menos malo).

Dentro de los países más exitosos (B1), que lograron combinar el crecimiento con un gasto per capita en ascenso y un menor déficit presupuestario durante el ajuste, se incluye a Botswana, Burkina Fasso, Colombia, Mauricio, Corea del Sur, Sri Lanka e Indonesia.

Otros países, con un éxito intermedio (B2), como Camerún y Turquía, experimentaron un crecimiento en el ingreso y gasto fiscal per capita manteniendo un déficit fiscal tolerable (menos del 2% del PIB).

Como tercer grupo entre los menos exitosos (B3), pero al fin exitosos, tenemos a los países que, teniendo un decrecimiento del ingreso per capita logran incrementar su gasto per capita, incrementando su coeficiente tributario, con un déficit fiscal tolerable. Aquí se encuentran Argentina, Chile, Ghana, Zimbabwe, Costa Rica y Jordania .

Entre las experiencias malas o de fracaso la peor situación (M1) corresponde a los países que agravaron los efectos del crecimiento negativo al reducir los coeficientes del gasto (relación gasto público/PIB), causando de este modo grandes caídas en el gasto fiscal per capita. Los peores entre los muy malos (M1a) recortaron el gasto en más de un 30%. Allí Venezuela comparte "deshonores" con Liberia, Sierra Leona, Tanzania, El Salvador y Perú. Se encuentran en el mismo grupo, pero con recortes menores en el gasto (M1b), Kenya, Malawi, Rep. Dominicana y Uruguay.

El segundo grupo (M2), comprende a aquellos países que tuvieron caídas tan severas en el producto per capita que, a pesar de un coeficiente de gasto en alza, disminuyeron su gasto per capita. Esto ocurrió en las Filipinas, Gabón y Zambia.

Menos malos entre los malos (M3) son los países que lograron incrementar el gasto fiscal per capita a pesar de la caída del ingreso, recurriendo al financiamiento vía déficit. En este grupo se encuentran Togo, Bolivia, Nicaragua, Brasil, Mali y Nigeria.

Por fin, queda una última categoría de países (M4) que comprende a los que experimentaron un crecimiento en el ingreso per capita, pero, debido a la caída de los coeficientes del gasto, no lograron traducir este crecimiento en un incremento del gasto fiscal per capita. Aquí se encuentran, entre otros, Malasia y Marruecos.

Hasta ahora hemos hablado únicamente de las macroalternativas, que nos dicen realmente muy poco de la distribución real del ingreso, ya que un ingreso per capita creciente puede ir acompañado de una desigualdad interna también creciente.

De ahí la necesidad de estudiar simultáneamente las mesoalternativas, entre las que habría que medir, en primer lugar, la asignación del gasto a los diferentes sectores productivos. Un criterio generalmente aceptado consistiría en favorecer aquellas áreas que prometen una mayor tasa interna de retorno.

“Aunque no hay evidencia sistemática disponible, en los países en desarrollo la tasa social de retorno tiende a alcanzar sus valores más altos para el gasto en educación, capacitación, infraestructura rural, atención de salud y determinadas áreas de infraestructura urbana. Por el contrario, las tasas sociales de retorno son bajas o negativas para el gasto en infraestructura de prestigio, defensa, y ramas no prioritarias de la administración pública”⁴⁸.

En segundo lugar se debe estudiar la asignación intrasectorial de los recursos, es decir, qué proporción de los gastos va a cada sector de la población.

Otra mesoalternativa de importancia tendría que ver con el problema de la focalización del gasto, con hacer que los recursos lleguen sin filtraciones a la población objetivo⁴⁹.

Hay que tomar también en cuenta la distribución de los cortes fiscales por tipo de insumo. Contablemente los gastos fiscales dentro de cada sector se pueden dividir en gastos de capital, salarios, compra de insumos, pago de intereses y subsidios. De hecho, en períodos de ajuste, los cortes fiscales suelen afectar proporcionalmente más al rubro de inversión. Esto puede reflejar una decisión racional de tratar de preservar los niveles actuales de bienestar. Sin embargo, a la larga termina por perjudicarlos.

Por fin, hay que considerar los cambios en las políticas de precios y en la legislación tributaria. Los datos disponibles muestran una cierta preferencia por la aplicación de impuestos indirectos que, si bien suelen resultar menos costosos de administrar, tienen por lo general resultados regresivos en lo que se refiere a la distribución del ingreso⁵⁰.

El resumen de *Cornia*, sobre los efectos de las mesopolíticas más importantes, es el que sigue:

“Durante la década de 1980 la mayoría de los países con ajuste experimentaron una caída en la proporción del gasto fiscal dirigido a los servicios sociales y económicos. La participación de la defensa también cayó. Se redujeron los subsidios alimentarios, y la limitada evidencia disponible sugiere que la focalización eficiente de los recursos no protegió a los pobres de los efectos de los cortes

48 Ibidem p. 87.

49 Véase adicionalmente en Thorbecke (1992) el estudio de algunas reglas presupuestarias para alcanzar ese objetivo.

50 Di Giannatale (1992).

en los subsidios. Los pagos de intereses alcanzaron una participación rápidamente creciente en el gasto fiscal, con efectos negativos en la distribución del bienestar tanto a nivel nacional como internacional⁵¹.

Política y ajuste

Pero los problemas surgidos de los programas de ajuste no son meramente económicos. Hay también aspectos políticos y sociales que no se pueden descuidar.

Los economistas pueden indicar que para resolver un problema de déficit fiscal se debe emplear un conjunto de remedios. Pero sólo los políticos, tomando el pulso a la capacidad de aguante de la población, van a decidir si es viable aplicar esas medidas en determinadas circunstancias.

Esto es al menos lo que piensa *Edward J. Amadeo*, que da la razón a los políticos latinoamericanos por no haber seguido los consejos de los economistas al pie de la letra.

Su artículo sale al paso de quienes dicen que la diferencia entre el éxito de algunos países asiáticos y los países latinoamericanos estriba en que los primeros fueron consistentes en aplicar las medidas que se les recetaron, mientras que los segundos titubearon en su implementación. Para Amadeo este titubeo fue un acierto, ya que permitió aplicar recetas universales a situaciones particulares.

“La crisis en la América Latina y los resultados relativamente exitosos en Asia los ha explicado un grupo de economistas neoclásicos como el resultado de intervenciones gubernamentales masivas y de políticas erróneas y mal orientadas en el primer grupo de países ... Creemos que la crisis no surgió por el uso de políticas 'erróneas', sino porque la naturaleza de las restricciones políticas sobre la elaboración de las políticas en la América Latina había tornado ineficaces, inaplicables o indeseables la mayoría de las políticas tradicionales. Así pues, los elaboradores de políticas tenían razón en cierto sentido cuando se negaban a adoptar las políticas recomendadas por los asesores y los burócratas neoclásicos, porque sus resultados no habrían sido muy positivos”⁵².

Lo cual no exonera de culpa totalmente a los gobiernos latinoamericanos, ya que su función no era solamente percibir descontentos sino crear consensos. Y en esa última labor no se mostraron muy exitosos.

Se habla en este contexto de la “gobernación” como la meta de la acción del Estado en las sociedades actuales. Esta consistiría en mantener la estabilidad tanto a nivel político como económico, saber manejar los conflictos sociales, y facilitar acuerdos que posibiliten la implantación de las transformaciones necesarias.

51 Cornia, 1991, p. 103.

52 Amadeo, 1990, p. 241

Los Estados fracasan tanto si se apegan ciegamente a los principios teóricos, como si su pragmatismo les impide trazar metas y abrir caminos hacia objetivos precisos que permitan avanzar. El no captar las tensiones sociales existentes puede dar al traste con sus planes, pero el dejarse dominar por ellas puede convertirlos en inoperantes. Existe por tanto una doble función estatal: a corto plazo, captar los obstáculos que se interponen en el camino; a largo plazo superarlos.

Más en concreto, los programas de ajuste suelen generar un conflicto evidente entre los intereses del capital y los del trabajo. Pero también en el primer grupo pueden salir más favorecidos diversos sectores (industrial, comercial, financiero) y también allí es preciso conciliar intereses contrapuestos.

Los ajustes salariales y la apertura financiera propias de la mayor parte de los programas de ajuste latinoamericanos, por ejemplo, han levantado una fuerte oposición tanto en el sector laboral como en la banca nacional. Esto ha hecho que su aplicación resulte particularmente conflictiva.

Foxley concluye su libro con unas consideraciones que también tocan los aspectos políticos del ajuste, y se aplican especialmente a la situación chilena durante el delicado proceso de transición entre dictadura y democracia.

“El problema principal no es tanto un problema técnico. Este más bien consiste en restablecer algún grado de consenso social en torno a cuestiones fundamentales: crecimiento y distribución, papel de los diversos agentes económicos (empresarios, fuerza de trabajo, gobierno), reglas del juego económico y acuerdo respecto de un sistema político que sustente una interacción normal y civilizada entre los miembros de la sociedad ... Por otra parte, para que tales políticas tengan posibilidades de éxito, no pueden generar en forma persistente desigualdades cada vez más agudas ni excluir de manera sistemática a importantes sectores de la sociedad, como lo han hecho tan a menudo las políticas neoliberales en América Latina. Finalmente, las nuevas políticas económicas en un marco democrático deben demostrar que la eficiencia no está reñida con un avance sostenido hacia una sociedad menos desigual”⁵³.

Cerramos así con una trilogía que recuerda a la presentada en otro de nuestros artículos anteriores⁵⁴.

Allí indicábamos cómo a la hora de definir cuál era la distribución ideal del ingreso se dividían las preferencias entre los criterios económicos, éticos y políticos. En la realidad es imposible separar las tres vertientes.

El aporte que el economista debe dar a la sociedad no puede, es verdad, prescindir de su especialidad. Debe iluminar sobre la manera más eficiente de adjudicar recursos escasos para la satisfacción de múltiples necesidades.

53 Foxley, 1988, p. 198.

54 Temas de Coyuntura N° 27.

Pero cada vez resulta más difícil jerarquizar esas necesidades con neutralidad y encontrar criterios que satisfagan a todas las subjetividades. Se requiere por tanto de algún tipo de valoración o juicio ético que conjugue, por ejemplo, las metas de crecimiento y equidad.

Y en el mundo real la única forma de lograr esto es a través de una negociación que, si no puede unificar puntos de vista e intereses, logre al menos conciliarlos para posibilitar la convivencia.

Tarea en la que la humanidad avanza desde hace siglos sin haber encontrado todavía una solución satisfactoria para todos. Probablemente, porque esto es imposible.

Pero el que el horizonte sea inalcanzable, no quiere decir que no se pueda avanzar en su búsqueda.

Bibliografía

- AMADEO, Edward J. - TARIQ, Banuri. "Política económica y manejo del conflicto". *El Trimestre Económico*. Vol.57 (enero-marzo 1990) N° 225, pp. 241-274.
- ANAND, Shadir - S.M.R. Kanbur. "The Kuznets process and the inequality-development relationship". *Journal of Development Economics*. Vol.40 (1992) N° 1, pp. 25-52.
- ANAND, Shadir - S.M.R. Kanbur. "Inequality and development: A critique". *Journal of Development Economics*. Vol.41 (June 1993) N° 1, pp. 19-43
- BESLEY, Timothy - STEPHEN, Coate. "Workfare versus Welfare: Incentive arguments for work requirements in poverty alleviation programs". *The American Economic Review*, Vol.82 (March 1992) N° 1, pp. 249-262.
- BOURGUIGNON, François. "La distribución del ingreso en Venezuela en el período 1968 -1976". *Revista de Hacienda*. Vol. XLIII (1980) N° 77, pp. 49-124.
- BOURGUIGNON, Francois - WILLIAM H., Branson - Jaime de Melo. "Adjustment and income distribution. A micro-macro model for counterfact analysis". *Journal of Development Economics*. Vol.38 (1992) N° 1, pp. 17-39.
- BOYCKO, Maxim. "When higher incomes reduce welfare: queues, labor supply, and macro equilibrium in socialist economies". *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 107 (Aug. 1992) N° 3, pp. 907-920.
- C.E.P.A.L. "Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: Restrictions and requisites". *Cuadernos de la Cepal* N° 61, mayo de 1989.
- CORNIA, Giovanni A. - FRANCES, Stewart. "Sistema fiscal, ajuste y pobreza". *Co-lección Estudios CIEPLAN*, N° 31 (Marzo 1991) pp. 77-106.

- CRUZ, Robert David - María J. Willumsen. "Efectos del crecimiento de las exportaciones en la distribución del ingreso: El caso del Brasil". *El Trimestre Económico*. Vol. 59 (julio-septiembre 1992) N° 235, pp. 543-569.
- CUTLER, David M. - Lawrence F. Katz. "Rising Inequality? Changes in the distribution of income and consumption in the 1980's". *The American Economic Review*. Vol. 82 (1992) N° 2, pp. 546-551.
- DEVLIN, Robert. "Las privatizaciones y el bienestar social". *Revista de la Cepal*. (abril 1993) N° 49, pp. 155-181.
- DEX, Shirley - Patricia Walters. "Franco-british comparisons of women's labor supply and the effects of social policies". *Oxford Economic Papers*. Vol. 44 (January 1992) N° 1, pp. 89-112.
- DI GIANNATALE, Sonia. "Tipos de impuestos. Definiciones, alcances y efectos". *Temas de Coyuntura* (julio 1992) N° 27, pp. 89-112.
- FOXLEY, Alejandro. *Experimentos neoliberales en América Latina*. FCE, 1988.
- GARNIER, Philippe - Jean Majeres. "Fighting poverty by promoting employment and socio-economic rights at the grassroot level". *International Labour Review*. Vol. 131, (1992) N° 1, pp. 63-75.
- KALDOR, Nicholas. *Ensayos sobre estabilidad y desarrollo económicos*. Tecnos, 1969.
- KUZNETS, Simon. "Economic growth and income inequality". *The American Economic Review*. Vol. 45 (March 1955) N° 1, pp. 1-28.
- LAJO L., Manuel. "Perú: Efectos sociales y agroalimentarios de la política de estabilización y ajuste". *Comercio Exterior*. Vol. 41 (junio 1991) N° 6, pp. 547-557.
- LAU, Lawrence J. - D.T. Jamison - S.-C. Liu - S. Rivkin. "Education and economic growth: Some cross-sectional evidence from Brazil". *Journal of Development Economics*. Vol. 41 (June 1993) N° 1, pp. 45-70.
- LECAILLON, Jacques - Félix Paukert - Christian Morrison - Dimitri Germidis. *Distribución de la renta y desarrollo económico. Estudio analítico*. Ministerio de trabajo y Seguridad Social - OIT, Madrid, 1987.
- LEDEZMA, Thais - Cristina Mateo - Carlos Padrón. "Repercusiones sociales del ajuste económico: La pobreza". *Boletín de Indicadores Socio-Económicos*. FA-CES-UCV, (1991) N° 7.
- MAASLAND, Anne. "Consecuencias distributivas de las políticas de ajuste. Una revisión de metodologías". *Cuadernos de Economía*. Vol. 29 (abril 1992) N° 86, pp. 141-162.
- MASSAD, Carlos. "Equidad y transformación productiva como estrategia de desarrollo. La visión de la CEPAL". *Cuadernos del Cendes* (septiembre-diciembre 1992) N° 21, pp. 137-160.

- MILLER, Steven K. "Remuneration systems for labour-intensive investments: Lessons for equity and growth". *International Labour Review*. Vol. 131, (1992) N° 1, pp. 77-93.
- MINFORD, Patrick - Paul Ashton. "The poverty trap and the Laffer curve - What can the GHS tell us?". *Oxford Economic Papers*. Vol.43 (April 1991) N° 2, pp. 245-279.
- MOKATE, Karen M. - Raul Castro R. *La evaluación económica de proyectos de inversión*. Centro de Estudios sobre Desarrollo, Universidad de los Andes, Bogotá, 1990 (mimeografiado).
- MUÑOZ G., Oscar. "Estado, Desarrollo y equidad: algunas preguntas pendientes". *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 31 (marzo 1991), pp. 11-30
- NACIONES UNIDAS. *Guía para la evaluación de proyectos*. New York, 1978.
- NACIONES UNIDAS. *Pautas para la evaluación de proyectos*. New York, 1972.
- NAVARRO, Jorge. "Pobreza y ajuste. El caso de Honduras". *Revista de la Cepal*. (abril 1993) N° 49, pp. 91-101.
- NURSKÉ, Ragnar. *Problemas de formación de capital*. F.C.E, México, 1965.
- PADRÓN, Carlos - Thais Ledezma. "Evaluación del impacto social del programa económico: La pobreza". *Boletín de Indicadores Socio-Económicos*. FA-CES-UCV, (1990) N° 6.
- PEROTTI, Roberto. "Income distribution, politics and growth". *The American Economic Review*. Vol.82 (1992) N° 2, pp. 311-316.
- RANGAZAS, Peter "Redistribution and capital formation". *The American Economic Review*. Vol.81 (June 1991) N° 3, pp. 674-682.
- SARMIENTO, Eduardo. "Crecimiento y distribución del ingreso en países de mediano desarrollo". *Revista de la Cepal* (diciembre 1992) N° 48, pp. 149-164.
- THORBECKE, Erik - David Berrian. "Budgetary rules to minimize societal poverty in a general equilibrium context". *Journal of Development Economics*. Vol.39 (October 1992) N° 2, pp. 189-205.
- TIRONI, Eugenio - Ricardo A. Lagos. "Actores sociales y ajuste estructural". *Revista de la Cepal*. (agosto, 1991) N° 44, pp. 39-54.
- VALECILLOS, Héctor. *El reajuste neoliberal en Venezuela*. Monte Avila, Caracas, 1992.
- WEISSKOFF, Richard. "Income distribution and economic change in Paraguay 1972-88". *Review of Income and Wealth*. Vol.38 (June 1992) N° 2, pp. 165-183.