

El gasto público y el desarrollo económico y social

JOHN H. ADLER

LA TRAYECTORIA DEL PROGRESO ECONOMICO

En relación con el desarrollo, no obstante todas las dificultades y todos los problemas agudos y crónicos, detalladamente descritos y analizados en innumerables informes, estudios e investigaciones exhaustivas, se acepta como un hecho irrefutable que, virtualmente sin excepción, los países que en 1950 se calificaban como subdesarrollados o como menos desarrollados y que ahora se llaman a sí mismos con mucha justificación, países en desarrollo, ciertamente han atravesado por un período de desarrollo económico con una tasa sin precedentes, si medimos ese proceso en términos convencionales mediante la tasa de crecimiento del producto nacional bruto (PNB) combinado.

La tasa agregada media de crecimiento del PNB (5%) de los países del Tercer Mundo en su totalidad durante los últimos 25 años significa que su producción y su ingreso conjuntos son en la actualidad 3.5 veces mayores que en 1948. Los países de América Latina, en suma, sobrepasaron —a partir de un nivel inicial mayor— el promedio global y en la actualidad son cuando menos cuatro veces más ricos de lo que eran al principio. Para hacer el panorama aún más impresionante, diremos que hay indicaciones en todas partes del mundo —o más precisamente, que hubo indicaciones antes de que el aumento de los precios del petróleo y la inflación mundial convulsionaran a la economía mundial— de que el crecimiento se iba acelerando gradual e inexorablemente de un decenio al otro.

Aun cuando ahora consideremos absurdos, con la ventaja de un mayor conocimiento, los debates de fines del decenio de los cuarenta y principios del de los cincuenta acerca de las posibilidades del crecimiento sostenido durante un prolongado período en los países menos desarrollados, la forma en que han crecido los países en desarrollo durante los últimos 25 años —junto con los países industrializados de occidente y los países socialistas del este— está destinada a pasar a la historia como uno de los logros más importantes de la humanidad.

Aunque estas conclusiones son muy alentadoras, la suma de los logros se ve empañada por dos fenómenos que en algunos países han reducido los beneficios del crecimiento y en otros los han convertido en fracasos.

EL CRECIMIENTO DE LA POBLACION

Uno de estos fenómenos es el aumento de la tasa de crecimiento demográfico, que en la mayor parte de los países en desarrollo, en especial en los de América Latina, se aceleró y produjo un crecimiento de 77% de la población de los países en

desarrollo en los últimos 25 años. Las tasas de crecimiento de la población de América Latina sobrepasaron el promedio mundial por un apreciable margen; como resultado, la población del Hemisferio Occidental, excluyendo a Estados Unidos y a Canadá, es ahora dos veces más grande de lo que era hace cinco lustros.

Tuvieron que pasar casi 25 años para que los economistas se percataran del efecto que sobre el crecimiento económico tienen las altas tasas de crecimiento demográfico, que en muchos lugares siguen elevándose. También, en muchas partes, los encargados de la elaboración de la política todavía no han reaccionado ante las advertencias de los demógrafos en el sentido de que el crecimiento incontrolado de la población está dando lugar a que el avance económico ulterior sea más difícil. No es necesario aceptar las predicciones apocalípticas del Club de Roma ni las proyecciones a largo plazo de los demógrafos, para atemorizarnos por las perspectivas casi inevitables de que en los próximos 25 años la población más que se duplique.

No tiene sentido referirse pormenorizadamente a las consecuencias del acelerado crecimiento de la población sobre el desarrollo económico. Si no aceptamos la idea de que el bienestar humano aumenta de manera misteriosa cuando se trata de una nación populosa y si nos percatamos de que el crecimiento de la población no es un prerequisite para alcanzar las ventajas de las economías de escala, entonces la tasa del crecimiento demográfico también es una medida de la reducción del incremento del ingreso *per capita* que ella provoca. En América Latina, como consecuencia del crecimiento de la población, el ingreso *per capita* se duplicó, en tanto que el PNB creció cuatro veces. Esto entraña, por ejemplo, que si la tasa de crecimiento de la población hubiera sido de la mitad de lo que fue en realidad, el ingreso promedio *per capita* no se habría duplicado, sino triplicado, y habría alcanzado un nivel que no se ha previsto hasta 1988.

DISTRIBUCION DEL INGRESO

El segundo fracaso de los últimos 25 años consiste en que, opuestamente a las esperanzas y concepciones populares, el progreso económico ha logrado hacer muy poco y en algunos países no ha hecho nada para mitigar las penalidades y los riesgos para la vida y la salud, inherentes a la absoluta pobreza que caracteriza el nivel de vida de una tercera parte y en algunos casos de dos quintas partes de la población de los países en desarrollo. El problema, con todas sus ramificaciones de miseria humana, no se limita a los países de Asia, como la India o Bangladesh, en los que el promedio de ingresos *per capita* todavía se encuentra por debajo del nivel que prevalecía en la mayor parte de los países latinoamericanos hace 25 años. Esta situación afecta igualmente a un gran segmento de la población de América Latina, donde el ingreso promedio *per capita* ha aumentado sustancialmente.

Los datos relativos a la distribución del ingreso son escasos e inciertos y cualquier intento de cuantificación provoca respues-

Nota: Trabajo presentado en el Cuarto Seminario Interamericano de Presupuesto, celebrado en la ciudad de México del 5 al 10 de mayo de 1974, organizado por el Programa de Administración para el Desarrollo, de la Secretaría General de la OEA, con el auspicio del Gobierno de México y la colaboración de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público. Se suprimieron algunos párrafos de carácter circunstancial.

tas emocionales de desconfianza y resentimiento; por tanto, parece preferible hacer afirmaciones en términos generales, aunque reconocidamente vagos, en el sentido de que existe la evidencia de que en muchos países de América Latina hay todavía grandes segmentos de la población, especialmente en las zonas rurales, que no han sido beneficiados por el avance económico general o que han hecho progresos en términos de ingresos *per capita* que se comparan desfavorablemente con los logrados por los grupos de los niveles medios y superiores. Una gran parte de la población indígena de Guatemala, los *inquilinos* de Chile, los indígenas del altiplano de Perú, la gran mayoría de la población rural del *nordeste* de Brasil y los bolsones de pobreza rural de Colombia y de México constituyen demostraciones vívidas de que la pobreza absoluta y todo lo que esa categoría entraña en términos de condiciones de vida, nutrición, educación y oportunidades de progreso, es un fenómeno aún muy extendido. Lo anterior también constituye la base de mi proposición de que se debe demostrar un genuino interés por la situación de los pobres, colocando esta cuestión en el primer lugar de la lista de prioridades sociales, económicas y políticas de los gobiernos de América Latina y que debe ser tomada en cuenta en la elaboración de la política fiscal.

Dos cuestiones surgen de inmediato. La primera consiste en determinar cuáles son las razones por las que el proceso de crecimiento de América Latina y en todos los demás países en desarrollo de todo el mundo no ha podido aliviar la situación de pobreza de los grupos de bajos ingresos. La segunda consiste en averiguar qué se puede hacer, en el caso de que efectivamente algo pudiera hacerse, para modificar el modelo de crecimiento a fin de mejorar en términos absolutos y en términos relativos el ingreso de los grupos de bajos ingresos.

Con relación a la primera pregunta, se pueden aducir varias razones fundamentales para explicar desde el punto de vista general por qué en varios países de América Latina parece haber disminuido la parte del PNB que recibe el 40% más pobre de la población y por qué en la mayoría de estos países no ha aumentado esta proporción.

La razón más aceptada es el hecho objetivo de que el desarrollo es esencialmente un proceso irregular, a pesar de las frecuentes afirmaciones de que el objetivo de la política de desarrollo es "el crecimiento equilibrado". El desarrollo es irregular debido a que las diferencias en la elasticidad ingreso de la demanda aumentan las oportunidades y los precios en la producción de algunos artículos y servicios más rápidamente que en la de otros; debido también a que los efectos de las nuevas tecnologías y de las nuevas oportunidades inducidas por los cambios en la demanda interna o externa se concentran, cuando menos inicialmente, en los "sectorés de avanzada" y porque la capacidad empresarial, las habilidades técnicas y las formas institucionales existentes que se necesitan para lograr el progreso, están distribuidas de manera desigual en la economía.

En segundo lugar, la teoría económica y la práctica del desarrollo han hecho mucho hincapié —tal vez demasiado— en la necesidad de estimular un volumen cada vez mayor de inversiones. En su forma más simple —y precisamente debido a esta simplicidad resulta la más significativa en la formulación de políticas prácticas— la argumentación se presenta como sigue: el aumento de la inversión y el aumento del ahorro para financiar dicha inversión son convenientes para el desarrollo; el aumento

del consumo es inconveniente. Por tanto —se dice— los inversionistas, nacionales y extranjeros, deben recibir incentivos para invertir: sus ganancias deberán estar libres de impuestos durante algunos años, o bien gravarse poco; el financiamiento de la inversión deberá facilitarse mediante estímulos para que la corriente de recursos financieros fluya hacia la inversión, emitiendo bonos o acciones al portador, y, finalmente, el Gobierno deberá estimular la inversión proporcionando recursos financieros al prestatario a un costo considerablemente más bajo que la tasa marginal de ganancia. Como los inversionistas, los empresarios y los ahorradores pertenecen, casi por definición, a los grupos de ingresos elevados, especialmente en los países en los que la tasa marginal de ahorro del 40% más pobre de la población es casi siempre igual a cero; el resultado inevitable de estas políticas es un aumento en la desigualdad de la distribución del ingreso.

Una tercera razón radica en el hecho de que se depende de los aranceles proteccionistas como un medio para estimular la inversión en industrias que deben competir con los artículos importados. Si los beneficios del proteccionismo van a dar en su totalidad a la clase empresarial, resulta evidente que la distribución del ingreso empeora cada vez más. Pero aun en el caso de que los trabajadores empleados por las industrias protegidas se beneficiaran mediante salarios más altos, la distribución del ingreso se afecta de manera adversa si los artículos protegidos se venden a los miembros de grupos de bajos ingresos, como por ejemplo, pequeños propietarios rurales o trabajadores agrícolas.

La repartición de los beneficios de la protección entre los industriales y los trabajadores es sólo un aspecto de la cuarta razón, más general, de la distribución desigual de los frutos del progreso económico entre los diferentes sectores de la economía. Como es necesario que los gobiernos, independientemente de sus formas y convicciones políticas, reciban algún apoyo y aceptación de la población urbana, y como es mucho más fácil organizar y movilizar el apoyo político de los habitantes concentrados en las zonas urbanas, por lo general los gobiernos elaboran y ponen en vigor de manera inevitable políticas que benefician a los pobladores de dichas zonas, a expensas de la población rural. La población urbana se "atiende" mediante construcción de escuelas, subsidios para edificación de viviendas, servicios médicos, medios de transporte baratos, etc., es decir, mediante servicios públicos que escasean o que no existen en las zonas rurales. Como invariablemente el ingreso *per capita* en los centros urbanos de América Latina, sobre todo en aquellos en los que está concentrada la actividad industrial, es por lo menos del doble que el promedio nacional, y por tanto, en promedio, tres o cuatro veces superior al de la mayoría de la población rural, incluso las modalidades imperantes de las políticas *sociales* dan por resultado un deterioro en la distribución del ingreso.

Esto nos lleva a una quinta causa de la desigualdad en la distribución del ingreso en la mayoría de los países de América Latina. Hace más o menos 20 o 25 años, muchos sociólogos y algunos economistas estaban interesados en las dificultades inherentes al desarrollo de una fuerza de trabajo industrial que aceptara la disciplina indispensable de la producción fabril: horario regular de trabajo, normas de calidad, organización jerárquica, etc. En cualquier caso, la organización de la producción industrial aparentemente no tuvo que padecer estos problemas y la capacidad administrativa, que surgió como uno de los grandes talentos ocultos de las sociedades latinoamericanas, al

parecer no encontró ninguna de estas dificultades para organizar dicha producción. Por otra parte, y también contra todo lo que se esperaba, la modernización de la agricultura en *pequeña escala* resultó ser mucho más difícil de lo que se había calculado. Los grandes progresos tecnológicos de la producción agrícola en Europa occidental y en Estados Unidos resultaron de muy escasa relevancia entre los pequeños agricultores y campesinos de América Latina. La maquinaria agrícola, concebida originalmente para unidades de producción de mayor tamaño, las variantes de semillas, desarrolladas para diferentes condiciones climáticas, y la difusión de información técnica mediante servicios de extensionismo, no han contribuido a aumentar la productividad y con ello el ingreso de los pequeños agricultores.

Con el fin de que no se malinterpreten estas observaciones sobre las limitaciones de los progresos agrícolas, me apresuro a añadir que estoy perfectamente consciente de los grandes progresos logrados en el campo de la investigación agrícola y la producción en América Latina, especialmente en México, donde el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA), se ha convertido en una de las instituciones de investigación más importantes de nuestra época. Sin embargo, considero admisible afirmar que en general el avance de la agricultura ha estado casi completamente en manos del productor agrícola comercial, especialmente en manos de los *latifundistas*. Esta situación ha afectado al pequeño campesino para el cual seguramente ha sido cada vez más y más difícil competir en el mercado con el sector más eficiente de la agricultura comercial en proceso de modernización.

La amplia referencia al pequeño agricultor y a sus bajos ingresos me acerca a la razón última, en cierto sentido la más general, de la desigual distribución del ingreso: la elevada tasa del crecimiento demográfico. Dicha tasa no sólo reduce el incremento del ingreso *per capita*, sino que también intensifica la mala distribución del ingreso. Es quizá la causa más importante del generalizado desempleo agrícola debido a la disponibilidad limitada de tierra cultivable y a la creciente oferta de fuerza laboral en el campo. Asimismo, es indirectamente la razón primordial del desempleo y subempleo en las zonas urbanas, en las que esos fenómenos se disfrazan en forma de un exceso de oferta de trabajo en sectores terciarios tales como las actividades distributivas y los servicios domésticos. Es cierto que el rápido crecimiento de la fuerza de trabajo asegura que no se limite el aumento de la producción a causa de escasez de mano de obra, pero la oferta ilimitada de trabajo constituye también un impedimento primordial para el logro de la justicia social.

A este respecto es útil recordar que tanto en Estados Unidos como en Europa occidental (y probablemente también en Canadá) la tendencia hacia el deterioro en la distribución fue frenada y revertida únicamente después de que se redujo el crecimiento de la fuerza de trabajo. En Europa este fenómeno se inició probablemente desde antes de la primera guerra mundial, pero se intensificó en la década de los veinte, mientras que en Estados Unidos, donde el crecimiento natural de la población aumentó a causa de la inmigración, el cambio se produjo en 1929, después de que la corriente inmigratoria se hubo reducido drásticamente.

Volviendo ahora a la segunda cuestión —qué puede hacerse para que los grupos de ingresos bajos obtengan mayor participa-

ción en los beneficios del progreso económico— se desprende del análisis anterior acerca de las razones que producen la persistente y en algunos casos hasta creciente desigualdad, la exigencia de reorientar los esfuerzos encaminados a lograr el desarrollo. Los encargados de elaborar la política deben darse cuenta, o deben ser advertidos por sus asesores, de que desde el punto de vista de la sociedad el objetivo último del desarrollo no es el crecimiento de la producción y del ingreso totales, ni del ingreso medio *per capita*, sino el alivio y, en última instancia, la completa erradicación de la pobreza absoluta. Esto requiere reevaluar los objetivos tácticos inmediatos de la política de desarrollo, así como reconsiderar los medios para alcanzarlos.

EL CAMBIANTE PAPEL DEL SISTEMA FISCAL

Es precisamente con relación a estos antecedentes que debe evaluarse el papel que desempeña el sistema fiscal. En un sentido, esta apreciación no se aparta de la evaluación tradicional del sistema fiscal, que por lo general se basa en dos criterios: la eficiencia como medio para lograr la movilización de los recursos y la equidad en la distribución de la carga impositiva. Un sistema fiscal que logra movilizar todos los recursos que requiere el Gobierno para llevar a cabo las tareas que la sociedad le impone obtiene magníficos resultados, al igual que un sistema en el cual la carga impositiva se distribuye equitativamente en el sentido de que se conforma a la lógica inherente a la ley de disminuir la utilidad marginal del ingreso y reduce las "molestias" producidas por el pago de impuestos, captando una cuota más que proporcional del ingreso de los ricos que del ingreso de los pobres. En estos términos, se elimina el conflicto entre el objetivo de la eficiencia, que se refiere a la movilización de los recursos y la meta de la equidad.

La compatibilidad de estos dos objetivos se torna controvertible cuando el sistema se valora en el contexto de los objetivos del desarrollo y cuando un aumento en la tasa de formación de capital llega a ser una parte importante de las responsabilidades del Gobierno. Si se toma en cuenta el principio generalmente aceptado de que la tasa de formación de capital privado no debe ser afectada de manera adversa por la tributación (y en esta forma los ahorros gubernamentales son complementarios y no sustitutivos de los ahorros privados) surgirá un conflicto entre el objetivo de la equidad y el de la formación de capital. La evaluación del sistema fiscal se vuelve todavía más complicada si se considera no sólo el efecto de la equidad del sistema de ingresos, sino también las consecuencias de las pautas del gasto público sobre la distribución del ingreso. Igualmente, en una evaluación integral de esta naturaleza, debe tomarse en cuenta el efecto de los gastos gubernamentales sobre la formación de capital y el crecimiento económico, lo cual da lugar a complicaciones similares a las anteriores.

Un examen, aunque sea superficial, de las estadísticas fiscales de diversos países latinoamericanos (cuadro 1), sugiere que estos países han realizado un esfuerzo fiscal bastante adecuado en lo que se refiere a la movilización de recursos. La proporción de los ingresos del Gobierno dentro del producto nacional bruto ha aumentado significativamente en los últimos veinte años. Esta situación ha permitido que el Gobierno aumente su radio de acción, lo que en mi opinión ha sido factor importante en el éxito del desarrollo de América Latina.

CUADRO 1

Ingresos impositivos en algunos países de América Latina,
1953-55 a 1968-70

	Ingresos Impositivos como porcentaje del PNB			Impuestos directos como porcentaje de los Ingresos Impositivos		
	1953-55	1960-62	1968-70	1953-55	1960-62	1968-70
Argentina	5.7	7.2	6.9 ^a	49.6	28.4	28.0 ^a
Brasil	7.5	8.2	10.5	40.3	34.8	25.3
Chile	10.8	13.5	19.6	36.7	34.7	41.2
Colombia	7.1	6.8	15.4	49.7	62.0	49.8
Costa Rica	9.8	10.0	11.0 ^a	21.4	21.4	28.1 ^a
Ecuador	9.2	9.1	9.4	13.0	16.6	18.0
Guatemala	7.9	7.6	7.9	9.2	11.6	16.3
Honduras	6.4	8.9	8.2	20.0	16.3	39.0
México	5.5	6.2	5.6	29.0	38.7	50.0
Panamá	9.1	10.5	11.4	38.4	32.2	47.1
Perú	6.8	11.7	14.4	28.7	41.1	34.5
Venezuela	15.1	20.2	19.4	29.6	38.9	43.2
Promedio	8.4	10.0	11.6	30.5	31.4	33.4
Desviación estándar	2.7	3.8	4.6	13.1	13.9	14.5
Mediana	8.0	9.0	10.8	29.3	33.5	40.1

a 1967.

Nota: Los datos tributarios no se han ajustado por las diferencias de cobertura. Se incluyen sólo los impuestos de los gobiernos centrales.

Sin embargo, no tengo la certeza de hasta qué punto el aumento del ingreso gubernamental ha contribuido a la formación total del capital. Hace varios años, Stanley Please, colega del Banco Mundial, demostró que los aumentos en el ingreso público no produjeron en la mayor parte de los países un aumento en la formación total de capital, sino que por una especie de aplicación fiscal de una de las "Leyes de Parkinson" provocaron un aumento de los gastos gubernamentales corrientes, incluyendo frecuentemente drásticos aumentos de los gastos de defensa.¹ Sin embargo, el fracaso en lograr un aumento de la formación de capital público me interesa menos que a Please por dos razones: una estriba en que existen pruebas de que en los años recientes sí ha aumentado la formación de capital total (público más privado) en la mayor parte de los países de América Latina, aun cuando no haya aumentado la formación de capital público. La segunda, según creo, consiste en que los aumentos de los gastos corrientes destinados a educación, salubridad, servicios de extensionismo, e investigación, aunque naturalmente no para fines de defensa, contribuyeron en muchos países en la misma medida tanto al desarrollo como a la formación de capital público.

La trayectoria de los sistemas fiscales en América Latina es mucho menos satisfactoria cuando se examinan los efectos de la distribución del ingreso. Esto es verdad tanto en el aspecto de los ingresos como en el de los gastos. En la mayor parte de los países la incidencia de la tributación es proporcional, o en el mejor de los casos, relativamente progresiva en relación con una parte importante de la escala de ingresos. Las estadísticas indican que en los años recientes ha aumentado considerablemente la proporción de los impuestos directos en el ingreso

gubernamental total (cuadro 1). Sin embargo, ya que un muy grande porcentaje de los impuestos directos corresponde a impuestos sobre ingresos del trabajo, recabados en las fuentes, el ingreso derivado del capital y el ingreso "mixto", derivado de una combinación de capital y de actividad empresarial, al parecer está gravado más suavemente y acaso incluso quede totalmente al margen de la tributación.

Tal como se mencionó, los aranceles proteccionistas pueden dar por resultado un mayor grado de desigualdad en la distribución del ingreso porque los industriales y los relativamente acomodados trabajadores de la industria se benefician con ellos, mientras que los agricultores pobres no. Sin embargo, tal como señaló Bird en un artículo reciente,² las exenciones de derechos aduaneros para los bienes de capital importados pueden también tener efectos desfavorables en la distribución del ingreso porque propician la adopción de técnicas de producción de capital intensivo y reducen las oportunidades de empleo.

De manera más general, los incentivos fiscales que estimulan inversión adicional en plantas industriales y equipo, pero al mismo tiempo reducen el nivel de utilización de los bienes de capital existentes, afectan de manera adversa la demanda de mano de obra y con ello la distribución del ingreso. Los impuestos sobre los salarios y las imposiciones por concepto de seguridad social que recaen sobre los trabajadores sin afectar al capital, agravan aún más la situación. De igual modo, subsidiar el uso del capital mediante tasas de interés bajas contribuye aún más a aumentar los ingresos de los (ricos) dueños del capital y reduce la demanda de mano de obra y el ingreso de los trabajadores.

¹ Stanley Please, "Savings through Taxation — Mirage or Reality", en *Finance and Development*, marzo de 1967, pp. 1-10.

² Richard M. Bird, "Public Finance and Inequality", en *Finance and Development*, marzo de 1974, pp. 2-4 y p. 34.

La inequitativa incidencia de la carga impositiva se agrava a causa de fallas de la administración fiscal, aun cuando en años recientes se han logrado progresos considerables en las técnicas de evaluación y administración tributarias, así como en la eficacia de la recaudación. No obstante, sigue siendo cierto que el bajo rendimiento de los impuestos sobre los bienes raíces y la tierra, en la mayoría de los países latinoamericanos es un ejemplo vívido de las deficiencias de la estructura impositiva y de la administración tributaria. Esto no es tanto el reflejo de falta de capacidad técnica, sino más bien de limitaciones de la intención política para lograr que el sistema tributario sea más equitativo.

Estas observaciones no entrañan que no pueda mejorarse el sistema tributario. Por el contrario, si la estructura impositiva ha de reflejar los cambios graduales del clima social y político y contribuir a lograr la equidad, se deben realizar esfuerzos constantes para mejorar tanto la equidad como la eficiencia de la estructura de ingresos de los países de América Latina.

Sin embargo, tal como señala Bird,³ "los impuestos sólo pueden lograr que los ricos sean más pobres, pero no que los pobres sean más ricos". Las mejoras en lo relativo a los ingresos deben ser complementadas con cambios en el patrón de los gastos públicos, si el progreso económico ha de ir de la mano con el mejoramiento en la distribución de los ingresos y con un mayor grado de justicia social. Esta es una tarea de importancia primordial y de reconocida dificultad que los gobiernos deben enfrentar por motivos políticos, si desean evitar el desperdicio y la destrucción inherentes a las violentas revoluciones políticas, y por razones humanitarias, si desean erradicar, lenta pero seguramente, la miseria y el sufrimiento que acarrea la pobreza absoluta.

Desde luego, la formulación de planes para cambiar el patrón del gasto público a fin de ajustarlo mejor a los objetivos de una mayor justicia social, debe tener en cuenta los problemas y modalidades específicos de la pobreza correspondientes a cada país. Pese a las diferencias de localización y de características específicas de la pobreza en los distintos países, cabe hacer algunas indicaciones generales acerca de los cambios deseables en la composición de los gastos públicos.

LA POBREZA RURAL

Existen las más amplias pruebas de que en la mayoría de los países latinoamericanos la pobreza está muy difundida en las zonas rurales, entre los pequeños agricultores y entre los trabajadores agrícolas. Por tanto, la medida más importante para modificar el patrón del gasto público debe ser un aumento de las asignaciones de fondos y de servicios para beneficio de los pobres que viven en el campo. El objetivo de la política pública en relación con los pequeños agricultores es muy sencillo: lograr un aumento constante de su productividad, en correlación con el aumento de la productividad del resto de la economía.

Sin embargo, el logro de este objetivo es sumamente difícil porque el problema de la pobreza rural tiene muchos aspectos

organizativos, técnicos y financieros, los cuales al parecer deben atacarse de manera simultánea. Para asegurarse que los pequeños agricultores participan en el proceso del progreso económico, es necesario:

- a] Modificar la dirección de los servicios de extensionismo para proporcionar ayuda técnica y adiestramiento no al próspero o prometedor agricultor "modelo", sino al pequeño agricultor promedio que está mucho menos dispuesto a recibir el asesoramiento y a aplicar innovaciones técnicas.
- b] Organizar un sistema de crédito agrícola que llegue hasta los campesinos más pobres y no sólo a los grandes productores.
- c] Proporcionar educación formal e informal, especialmente adaptada a las necesidades y al ambiente de los pequeños agricultores.
- d] Establecer procedimientos de comercialización para manejar los aumentos de producción.
- e] Proveer, a un costo razonable, insumos técnicos, fertilizantes, plaguicidas e implementos agrícolas.
- f] Mejorar las vías de comunicación entre las zonas agrícolas y los mercados.
- g] Poner en práctica medidas mínimas de salubridad que incluyan el suministro de agua potable, y
- h] no menos importante, dotar a los campesinos de suficiente tierra para asegurar su subsistencia conforme a una escala crecientemente de productividad, mediante títulos válidos, derechos seguros de arrendamiento y, en los casos que correspondan, mediante la reforma agraria.

Esta larga lista de *desiderata* podría extenderse más y en esta forma volverse aún más "irreal" si se calcula en términos de fuerza de trabajo que tenga la habilidad técnica y empresarial necesaria, y en términos de los escasos recursos fiscales. Resultaría poco e irresponsable sugerir que las medidas bosquejadas se apliquen de inmediato para erradicar toda la pobreza rural de determinado país. Pero en vista de la magnitud del problema, es esencial empezar por algo, posiblemente con un "programa concreto mínimo", en el que podrían incluirse la mayor parte de los elementos de un enfoque general, aun cuando fuera a un nivel mínimo, o quizá mediante programas experimentales o de avanzada, de carácter intensivo por lo que se refiere a su alcance, pero limitados en lo que se refiere a su extensión geográfica y al número de beneficiarios. Sin embargo, hasta la fecha no se ha descubierto ninguna forma segura, ni siquiera promisoria, para solucionar el problema de la pobreza rural; precisamente por ello es necesario realizar mayores esfuerzos y poner en práctica un programa de acción rápida.

Una última observación sobre el tema de la pobreza rural. El hecho de que en todo el mundo el ingreso promedio de la agricultura sea menor que el de la industria, no entraña que todo el sector agrícola deba recibir atención y favores especiales de parte del Gobierno en forma de impuestos benignos y de apoyo mediante el gasto público. En la mayor parte de los países latinoamericanos, los sectores agrícolas incluyen no solamente a las capas más pobres de la población, sino también a

³ *Ibid*, p. 3.

una parte de las más ricas: a los dueños de grandes extensiones de tierra, de granjas modernas muy eficientes y muy lucrativas, así como de grandes plantas transformadoras de productos agrícolas. Por tanto, las medidas destinadas a ayudar a los campesinos pobres se alejarían por completo de su propósito si se dirigieran a todos los productores agrícolas y terratenientes. No tiene sentido mantener los gravámenes sobre la tierra en un bajo nivel ni eximir de impuestos al ingreso agrícola, sobre la base de que todos los agricultores son pobres. Del mismo modo, no es lógico subsidiar todo el crédito agrícola y todos los precios de los fertilizantes y otros insumos agrícolas, ni tampoco cobrar muy poco o nada por concepto de riesgo y proporcionar servicios de extensión sin costo alguno a los productores agrícolas acaudalados. Cualesquiera beneficios que el Gobierno pretenda otorgar al sector agrícola deberán limitarse a los campesinos pobres.

DISTRIBUCIÓN DESIGUAL DE LOS BENEFICIOS DEL GASTO

Aun cuando una acción decidida para atacar la pobreza rural significará en los países en desarrollo de América Latina un buen avance por el camino de solucionar los problemas de la desigual distribución de los ingresos, en vías de empeoramiento, hay muchos otros aspectos de las pautas del gasto público que deben modificarse si se ha de lograr la mejor distribución de los beneficios de dicho gasto. Es interminable y cambiante de país a país la lista de los cambios en la estructura del gasto público que contribuirían a redistribuir los beneficios a favor de los grupos de menores ingresos. Sin embargo, algunos ejemplos, basados en experiencias prácticas realizadas en América Latina, bastarán para indicar el tipo y la dirección de los cambios que podrían efectuarse sin aumentar el nivel de los gastos públicos más allá de los límites de la eficiencia de la estructura de los ingresos.

En el sector del transporte, los grupos rurales de bajos ingresos estarían mejor atendidos mediante la provisión de un eficiente sistema de transporte colectivo, por medio de autobuses, tranvías y ferrocarriles suburbanos, en vez de gastar cantidades crecientes destinadas a la construcción de carreteras, que beneficiarían principalmente a los dueños de automóviles. El establecimiento de especificaciones de construcción válidas para la circulación por carretera de vehículos de pasajeros y de carga a velocidades moderadas en vez de la de velocísimos automóviles, no sólo ahorrará dinero y reducirá el costo directo e indirecto en divisas de los automóviles, sino que también proporcionará a los grupos de bajos ingresos una creciente participación en los beneficios de la inversión en transporte. Uno de los efectos laterales e incidentales de reducir las mencionadas especificaciones —y podría añadirse, de darle mayor importancia a la construcción y mejoramiento de carreteras secundarias— sería la posibilidad de utilizar en mayor grado métodos de construcción y mantenimiento intensivos de mano de obra.

La reducción de los subsidios a los grandes usuarios privados de la electricidad (mediante el cobro del "costo total" de la energía generada y eliminando la "tarifa reducida" que se aplica a los grandes productores) moderaría el crecimiento de la demanda de energía eléctrica y por tanto permitiría emplear los fondos ahorrados por este concepto para fines tales como llevar

agua potable a las zonas periféricas de las ciudades, habitadas en su mayoría por grupos de bajos ingresos. Los recursos ahorrados en la construcción de universidades e institutos de enseñanza superior, que en primera instancia benefician a los miembros de las clases media y alta, podrían destinarse a aumentar las instalaciones educativas en las zonas rurales. Dar educación superior sin costo alguno a todos los estudiantes calificados se considera como una medida de gran importancia para poner al alcance de todos las oportunidades educativas, pero no hay razón alguna para no cobrar a los estudiantes cuyas familias tienen recursos más que suficientes para pagar.

Parece imposible que la pobreza producida por el desempleo urbano pueda reducirse mediante medidas encaminadas únicamente a contrarrestar la pobreza rural. Preocuparse por aliviar la pobreza de los campesinos acaso contribuya a disminuir la corriente de las personas subocupadas de las zonas agrícolas a las urbanas, pero en éstas subsistirán importantes núcleos de pobreza. Por tanto, es necesario aplicar medidas directamente encaminadas a aliviar la situación de los grupos de muy bajos ingresos que viven en la ciudad. Hay dos formas muy evidentes para atacar el desempleo urbano, en sus formas abierta y disfrazada. Una consiste en elevar el nivel de educación y la capacidad productiva de los inmigrantes rurales mediante enseñanza primaria y técnica para adultos que se puede impartir en escuelas nocturnas situadas en los barrios. Este tipo de educación podría disminuir el abismo económico entre los cuadros de trabajadores industriales, bien capacitados y experimentados, y los "novatos" recién llegados; también podría reducir las tensiones sociales, en ocasiones con matices raciales, que se observan entre los dos grupos.

El segundo método, más eficaz a corto plazo, pero también más costoso, consiste en hacer frente al desempleo urbano y en consecuencia a la pobreza mediante la construcción de obras públicas urbanas, incluyendo la edificación de viviendas públicas. Una de las lecciones más importantes de la historia económica de Europa occidental y de Estados Unidos (y en años recientes también de Europa oriental) es que el desarrollo de los centros urbanos industriales no solamente absorbió una gran proporción de recursos totales invertibles, sino que también fue una fuente importante de creación de empleos para los emigrantes campesinos. Puesto que los ingresos de una gran parte de la población urbana son tan bajos que no le permite hacer pagos, por módicos que sean, a cambio de una vivienda permanente, los inversionistas privados se han mostrado renuentes a invertir en viviendas de bajo costo y han preferido dedicarse a la construcción de viviendas para alquilarlas a los estratos alto y medio de la clase media. Desgraciadamente, en muchos países de América Latina se han utilizado los fondos públicos para el mismo propósito y en esta forma se ha contribuido a que el gasto público beneficie a los grupos acomodados y no a los de bajos ingresos. Destinar una porción creciente del gasto público a obras urbanas a fin de aumentar las redes de agua potable y de drenaje, mejorar el transporte colectivo y las instalaciones recreativas y educativas, así como a proporcionar en cierta medida viviendas populares, elevaría el ingreso de los desempleados urbanos a un costo social bastante bajo, porque el trabajo de los desocupados casi puede considerarse como un bien gratuito.

En los países en desarrollo, conforme a las ideas convencionales, se ve mal una política encaminada a estimular el empleo

mediante obras públicas, a causa de sus efectos adversos sobre la balanza de pagos, la carencia de capital ocioso que pueda combinarse con otros factores subutilizados y la limitada respuesta de todos los otros factores a la creciente demanda. La experiencia demuestra que en los países en desarrollo, especialmente aquellos con presiones crónicas sobre sus balanzas de pagos, un aumento en el gasto público no correspondido por un aumento de los ingresos, es probable que produzca alzas de precios y déficit en la balanza de pagos y no logre una mayor utilización de la capacidad existente y mayor empleo. Por tanto, mi sugerencia de que se emprendan obras públicas urbanas como medio para elevar el ingreso de los pobres que habitan en las ciudades no necesariamente supone un aumento en el gasto público total. Sólo implica que un aumento en el gasto público destinado a mejoras urbanas y a la construcción de viviendas de bajo costo merece mayor prioridad que los gastos para otros propósitos, como por ejemplo para fines de defensa. Del mismo modo, si no es posible reducir otro tipo de gastos, puede hacerse necesario aumentar los ingresos por concepto de impuestos. Estoy consciente de las dificultades de elevar los ingresos impositivos, pero sugiero que los problemas humanos y sociales creados por el subempleo urbano y rural, y la resultante asimetría en la distribución del ingreso, pueden engendrar dificultades todavía mayores que las derivadas de revisar las prioridades del gasto o de elevar los impuestos.

En este punto considero útil subrayar que mi argumentación a favor de que se destine una mayor proporción de los gastos públicos a estimular y apoyar el avance económico de los grupos de bajos ingresos, no es un alegato en favor de aumentar los gastos destinados a los servicios sociales. De acuerdo con datos fiscales, los gastos sociales (de los países que se muestran en el cuadro 1) han aumentado en promedio durante los últimos veinte años del 20 al 29 por ciento del total del gasto gubernamental, y de 2.2 a 4.4 por ciento del PIB. Sin embargo, estos aumentos no tienen relación alguna con que se asigne una mayor proporción de los gastos públicos para beneficio de los pobres, por dos razones:

En primer lugar, un aumento de los gastos sociales puede acrecentar, antes que disminuir, la desigual distribución de los beneficios del gasto público. La mayoría de los gastos sociales benefician a la población urbana porque las instalaciones educativas están concentradas en las zonas urbanas y los proyectos de viviendas, que requieren gastos corrientes y de capital, benefician a la clase media urbana y las pensiones de seguridad social, así como los servicios médicos gratuitos o subsidiados, están destinados en su mayor parte a la bien organizada élite de la fuerza de trabajo industrial.

En segundo lugar, sugiero un aumento en el total de los gastos para beneficio de los grupos de bajos ingresos. En estos gastos deberán incluirse no sólo los correspondientes a los servicios sociales (salubridad, educación, etc.), sino también los correspondientes a obras públicas (caminos vecinales, suministro de agua para las zonas rurales, etc.) y los créditos agrícolas, que seguramente podrían clasificarse como gastos de capital.

Frente a la creciente preocupación acerca del desigual reparto de los ingresos en los países en desarrollo, incluyendo la mayoría de los países de América Latina, y el reconocimiento de que deben tomarse medidas para remediar esta situación, muchos economistas han opinado que más equidad en el ingreso

y mayor preocupación por el progreso de los grupos de ingresos bajos, afectarían de manera adversa la tasa global de crecimiento. Consideran que debido a la importancia de la formación de capital en el proceso de desarrollo, es inevitable y en muchos casos incluso conveniente la distribución desigual si ha de lograrse la formación de capital privado. Ello se debe a que la tasa de ahorro de los grupos de bajos ingresos es muy baja y en algunos casos nula, por lo que una distribución más uniforme de los ingresos reduciría la formación de capital y el crecimiento. De manera semejante, un sistema fiscal que redistribuya recursos mediante la imposición progresiva, por el lado de los ingresos, y la asignación de las erogaciones públicas a favor de los grupos de bajos ingresos, por el lado del gasto, podría estimular el consumo, reducir los ahorros y por tanto el crecimiento. Los economistas que sostienen este punto de vista no están necesariamente en contra de promover un aumento en la equidad del ingreso; sólo consideran que hay una disyuntiva entre un mayor grado de justicia social y un crecimiento más rápido y que debe hacerse una elección consciente entre el crecimiento del ingreso y el aumento del bienestar social.

Creo que esta yuxtaposición de crecimiento y bienestar social constituye una simplificación exagerada que se basa en la idea de que la formación de capital es la única fuerza motriz del desarrollo económico. Resulta obvio que no es así. Hasta los que más fervientemente creen en la inmediata aplicabilidad del modelo del crecimiento en el mundo real, con la tasa de inversión y la relación capital-producto, previamente determinada, en su núcleo, admiten que otros factores influyen en el ritmo del progreso económico, tales como las capacidades técnicas y administrativas y las estructuras institucionales y, por encima de todo, las instituciones sociales y los valores culturales. No puedo evitar la sensación embarazosa de considerar que la relativa simplicidad del concepto de capital, frente a la complejidad de "los demás" factores y de su interacción, ha conducido a que se exagere el papel del capital, en especial del capital fijo. Sin que se haya puesto suficiente atención en el mal definido concepto de "los demás" factores, entre los cuales acaso el "elemento humano" sea un subconjunto con perfiles todavía más difíciles de precisar.

Considero que la disyuntiva formación de capital contra mayor grado de igualdad en los ingresos, o crecimiento *versus* bienestar, puede resolverse teniendo en cuenta las consecuencias de las políticas destinadas a lograr una más justa distribución del ingreso y a disminuir la pobreza en las motivaciones y esfuerzos de los seres humanos. Hasta ahora, gran parte de la población rural de América Latina ha sido marginada del crecimiento del ingreso y al mismo tiempo la población urbana de escasos recursos se considera engañada y descuidada porque ha quedado fuera del prometido movimiento en busca de una vida mejor. Estos grupos deben ser convencidos mediante la acción pública de que su pobreza no es inmutable ni ha sido preconcebida, de que también ellos pueden superarla y no sólo aspirar, sino también alcanzar, una vida mejor. Si en esta forma logran incorporarse a la corriente principal del avance económico, serán no sólo sus beneficiarios, sino también activos participantes, cuyos aumentos de productividad y de ingresos, a su vez, abrirán nuevas oportunidades para la sociedad en su conjunto. En la tarea de reorientar en favor de los grupos de bajos ingresos el esfuerzo común encaminado al desarrollo, el gasto público también reorientado puede y debe desempeñar un papel de gran importancia.