

Distribución del ingreso y tasa de crecimiento en países subdesarrollados

IGNACIO L. MADRAZO

INTRODUCCION

El propósito de este ensayo es el de discutir las consecuencias de la desigualdad en la distribución del ingreso personal sobre el módulo y la tasa de crecimiento de los países subdesarrollados. A lo largo del mismo se hace un intento de observar los efectos de la desigualdad en la distribución del ingreso sobre el conjunto de la economía.

Se plantean los siguientes puntos: 1) los ahorros personales tienen escasa importancia en el financiamiento de la inversión; 2) los ahorros personales no se incrementan por una mayor desigualdad en la distribución del ingreso; 3) el mayor contenido-importación (directo e indirecto) del consumo de los grupos de altos ingresos hace que la desigualdad distributiva tenga un costo considerable en divisas; 4) los más altos requisitos de inversión, propios de las industrias cuyos bienes tienden a consumir los grupos de altos ingresos, hacen que el patrón de consumo derivado de un ingreso repartido en forma muy desigual tienda a elevar la relación capital-producto del conjunto de la economía, y 5) una distribución muy desigual del ingreso tiene un efecto negativo sobre los incentivos a invertir, ya que conduce a un patrón de consumo con un alto contenido-importación.

OBSTACULOS AL CRECIMIENTO

Las limitaciones de la oferta se pueden subdividir en cuatro grandes rubros: tierra, trabajo, capital e ingreso de divisas.

La *tierra*, dada la tecnología disponible, no es ya una limitación tan grave como lo fue antes. Japón e Israel son dos casos de naciones con escasa tierra y con un crecimiento rápido y sostenido. Aun cuando en ciertos casos sigue siendo una limitante muy importante, no será tratada en este ensayo.

El *trabajo* no es factor limitativo significativo en la mayoría de los países subdesarrollados. Las discusiones sobre la escasez de mano de obra altamente calificada no han llegado a ninguna

Nota: Esta es una versión abreviada del ensayo elaborado mientras el autor fue estudiante en los cursos de posgrado en la Universidad de Cambridge, Inglaterra. El autor agradece a los señores Z.A. Silberton y A.B. Atkinson su valiosa asesoría, y a Francisco Aparicio, Horacio Campos, Alfonso Ceballos, José Andrés de Oteyza y a la señorita Rosa Olivia Villa el haberlo leído pacientemente y aportado observaciones muy útiles.

conclusión definitiva. El problema no es alarmante siempre y cuando el sistema educativo esté algo desarrollado.

El *capital*, entendido como la "planta de producción de la economía", es el factor que ha recibido mayor atención. Su análisis no es de ninguna manera sencillo.

Varios aspectos importantes deben ser subrayados: a) lo importante no es solamente lo que se agrega al capital disponible. La utilización eficiente del acervo total (antiguo y reciente) del capital es lo que determina en buena medida el monto de producción; b) no siempre se puede aumentar el monto de capital mediante la restricción del consumo. Los bienes que dejan de ser consumidos no pueden "invertirse" directamente. Podrían, sin embargo, intercambiarse por bienes de capital provenientes de otros países, pero esto no siempre es posible, pues los productos así liberados con frecuencia no encuentran mercados que los absorban, y c) algunas clases específicas de "capital" pueden actuar como limitaciones, aun cuando el capital, tomado en su conjunto, no escasea. Inversiones en infraestructura, tales como caminos, vías férreas y plantas de fuerza son ejemplos típicos de este caso.

Las *divisas* son factor limitativo dado que ciertos bienes necesarios para la producción —sean bienes de capital o materias primas— no se producen localmente o se producen en cantidad insuficiente y deben importarse, pues de otra manera la producción tendría que restringirse. Este fenómeno es ajeno al problema del ahorro, pues si el país sólo está realizando importaciones esenciales, un incremento en las mismas sólo puede lograrse si el país obtiene las divisas necesarias. Es por esto que las divisas son una limitación fundamental.

AHORRO Y DESARROLLO

Una idea generalmente aceptada al discutir las economías de países subdesarrollados es la de concebir la desigual distribución del ingreso como un mal necesario. Necesario, se dice, porque permite que la tasa de ahorro sea mayor de lo que hubiese sido con una distribución más igualitaria del ingreso. Esto se ha supuesto y aceptado como cierto sin haberse demostrado nunca. Hasta hoy no ha habido una fundamentación amplia y coherente de que un reparto desigual del ingreso lleve a una mayor tasa de ahorro. Se ha llegado aun a afirmar que la desigualdad en la distribución del ingreso es una situación pasajera y que una vez que la producción se incrementa en la medida suficiente para hacer posible el ahorro sin desigualdades marcadas en los

ingresos, la redistribución será posible y tendrá lugar. Sin embargo, nunca se ha explicado el mecanismo que llevará a una mejor distribución del ingreso.

¿Son importantes los ahorros personales?

Existen dos limitaciones al crecimiento de la producción y del consumo. Pueden prevalecer en distintos grados en los diferentes países. Uno está constituido por la oferta y el otro por la demanda.

En el primer caso podemos decir que se da la situación analizada por los economistas neoclásicos, en la que la capacidad productiva, aun cuando está aprovechada al máximo, no puede satisfacer la demanda efectiva generada dentro de la economía. El otro caso sería el percibido por Keynes, en el cual a causa de una demanda insuficiente, la capacidad no se utiliza plenamente a los precios de mercado. En este caso hay excedentes en la capacidad productiva, recursos ociosos, y una situación dentro de la cual, a pesar de que las inversiones tendrían un efecto positivo sobre la economía, la baja tasa de ahorros no constituye la limitación más importante del crecimiento.

Los ahorros son el factor crucial para lograr incrementos en la producción sólo cuando un aumento en la demanda global no puede ser satisfecho mediante un incremento correspondiente en la producción. El ahorro cumple su función sólo si los recursos que no se gastan al restringir el consumo pueden ser aprovechados para la inversión. Esto se puede hacer, en algunos casos, a través del intercambio. Sin embargo, es difícil concebir que será sencillo para un país atrasado colocar los excedentes de producción sobre el consumo en los mercados extranjeros, pues éstos no se pueden ganar de un día para otro y deben ser promovidos cuidadosamente a través de precios, calidad, servicio, sistemas de distribución, etcétera.

Un país subdesarrollado empieza a industrializarse sustituyendo importaciones. De la industria que sólo ha prosperado detrás de una barrera proteccionista, difícilmente puede esperarse que compita con éxito en los mercados mundiales. No es posible pensar que esta situación se pueda remediar fácilmente o en un período breve.

En este sentido, el ahorro no es importante en la determinación de la tasa de crecimiento de la producción. El análisis keynesiano es, en este caso, válido para las economías subdesarrolladas, con las excepciones siguientes: *1a)* cuando el exceso de producción respecto al consumo puede intercambiarse por bienes de producción en los mercados internacionales, o *2a)* cuando los factores antes dedicados a la producción de bienes de consumo pueden emplearse para producir bienes de capital.

El primer caso implica que se restringe el consumo de aquellos bienes que pueden ser colocados de inmediato en los mercados internacionales, en forma tal que entre mayor sea la reducción de dicho consumo, mayor es la cuantía de bienes disponibles para exportar y así obtener las divisas necesarias para comprar bienes de producción.

Ya que a corto plazo los bienes de producción difícilmente pueden transferirse de la producción de bienes de consumo a la de bienes de capital, la segunda excepción es estrictamente teórica. En realidad, lo anterior sólo es relevante para aquellos países subdesarrollados que tienen una oferta inelástica de productos agrícolas —fundamentalmente alimentos— y no pueden incrementar sus exportaciones a corto plazo, si no es a costa del consumo.

Un país que esté en tal situación encontrará problemas

adicionales para alcanzar su meta: *i)* a mayor importancia relativa de la agricultura de subsistencia, mayores dificultades habrá para disminuir el consumo en volúmenes importantes; *ii)* es difícil limitar el consumo dentro del propio sector agrícola, ya que el consumo de productos agrícolas por parte de los campesinos muy probablemente no se verá afectado por el nivel que guarden los precios de mercado de sus productos; *iii)* el único consumo que se podría restringir es el de la fuerza de trabajo empleada en el sector industrial. Su ingreso real se puede mantener estable y aun disminuir para abatir su consumo. A mayor importancia relativa del sector agrícola, menor la importancia de esta fuente potencial de ahorro, y *iv)* si una economía se encuentra, como oferente individual, con que la demanda de sus productos es inelástica, son escasos o nulos los beneficios que puede obtener si incrementa sus exportaciones. De hecho, podría serle beneficioso el restringir su oferta, gravando las exportaciones (v.g.: argumento llamado de "arancel óptimo").

El precio de ahorrar

Es posible restringir el consumo de bienes exportables a través del control de la demanda. Lo que se debe analizar es si vale la pena. Es dudoso que así sea, ya que las medidas deflacionarias afectarían sin duda el crecimiento de la economía, a menos que el gobierno pueda tomar medidas que únicamente restrinjan el consumo de bienes específicos, logrando así disponer de ellos para exportación sin afectar el resto de la economía. De otro modo los intentos de incrementar el ahorro serían —en sí mismos— muy dañinos al crecimiento. Por supuesto que se excluye la utilización de un sistema eficaz de racionamiento.

Para que el aumento en la producción, obtenido con los bienes de capital recientemente importados, logre compensar las pérdidas en la producción total derivadas de la restricción inicial del ingreso, la relación marginal de capital a producto tiene que ser sumamente baja, pues del total producido, sólo una fracción constituye bienes exportables.

A título de ejemplo ilustrativo podemos suponer una economía con las siguientes características:

- Exportaciones = 0
- Relación capital/producto = 4
- Producción exportable/producción total = 0.10
- Producción total = 100

Por cada unidad en que se reduzca el total de demanda agregada, 0.10 unidades de bienes exportables dejan de consumirse en el mercado interno y quedan libres para intercambiarse por bienes de producción que, dado que la relación capital/producto existente es de 4, permitirá incrementar la producción en 0.025 unidades en el período subsecuente. Suponiendo que al disminuir la demanda global no se afecta en lo absoluto la producción de bienes exportables —supuesto por demás optimista— los resultados de haber reducido la demanda agregada en una unidad son:

- en el año t_1 la demanda agregada disminuye 1.0 unidades
- en el año t_2 la producción disminuye 0.9 "
- en el año t_2 la inversión aumenta 0.1 "
- en el año t_3 la producción aumenta 0.025 "

por encima de la obtenida en el año t anterior a t_1 .

Lo anterior supone que: *i)* la producción se ajusta instantáneamente a la demanda; *ii)* las exportaciones pueden ser convertidas en inversiones que se realizan dentro del mismo período; *iii)* hay un retraso de sólo un año entre la inversión y la producción; *iv)* en el año t_2 no se toman medidas para

restringir la demanda agregada, y v) la reducción del ingreso sufrida en t_1 no afecta la demanda agregada en t_2 .

El resultado neto del ejemplo es que una unidad de consumo se pierde en el año t y, a cambio de esto, 0.025 unidad de consumo se obtiene en cada uno de los años subsecuentes.

El sacrificio inicial se compensa a la larga. Pero pasan cuarenta años antes de que esto suceda. Dado que en tanto tiempo es posible lograr incrementos en la producción agrícola, esto sugiere que las medidas tendientes a restringir la demanda y el ingreso constituyen muy probablemente un procedimiento innecesariamente doloroso para hacer que la producción crezca.

Ahorro e inversión

Como ya se señaló, el ahorro es importante cuando permite liberar bienes que pueden ser aprovechados para la inversión o que pueden ser intercambiados por bienes de capital. Es mucho más factible una situación, sobre todo en los países subdesarrollados, en la que un aumento en el ingreso propicie el nacimiento de mercados atractivos y estimule la inversión. En una economía en la que los ingresos se estancan a un nivel bajo, de haber ahorros, éstos difícilmente se orientan a la inversión local. Las inversiones productivas están determinadas por las perspectivas de ganancia y no por los ahorros. Así, una economía en franca expansión será atractiva a los inversionistas, independientemente de su tasa de ahorro, porque sus perspectivas de crecimiento son buenas.

Es importante recordar que las fuentes principales de financiamiento de la inversión privada son las utilidades no repartidas y los fondos de depreciación y éstos dependen del crecimiento del mercado más que de cualquier otro factor.

DISTRIBUCION DEL INGRESO Y AHORROS

Se ha sostenido que los ahorros determinan la inversión sólo bajo condiciones muy especiales. Sin perder esto de vista, se puede pasar a discutir si la concentración del ingreso favorece la tasa de ahorro. Supongamos que una economía guarda una situación tal que una alta tasa de ahorros es crucial para su crecimiento y que la distribución de su ingreso es muy desigual. ¿Hasta qué punto es válido asegurar que no es posible intentar simultáneamente el logro de una mejor distribución del ingreso y de una tasa de ahorro mayor?

¿Contribuye la concentración a altas tasas de ahorro?

Hasta ahora no ha habido pruebas que demuestren la existencia de una correlación positiva entre desigualdad distributiva y tasa de ahorro. Este argumento descansa fundamentalmente en consideraciones apriorísticas sobre la existencia de una mayor propensión al ahorro en los grupos de altos ingresos.

Ciertas hipótesis que se han presentado apoyándose en observaciones, sugerirían que la desigualdad no estimula el ahorro. De acuerdo con la hipótesis del ingreso permanente,¹ un ingreso real bajo no implica necesariamente que la tasa de ahorro sea reducida. Es obvio que entre mayor sea el ingreso de un individuo, menor es la proporción de su ingreso total que debe dedicarse a satisfacer necesidades esenciales y más alto es el potencial de su tasa de ahorro. Sin embargo, esto indica lo que podría suceder y no lo que sucede.

1 Milton Friedman, *A Theory of the Consumption Function*, National Bureau For Economic Research, Princeton University Press, Nueva York, 1957.

Ahorros potenciales de individuos y ahorro real promedio. Conviene definir lo que es un nivel mínimo de consumo y después observar los factores que determinan hasta qué punto un ahorrador potencial se convierte en real. Dicho nivel mínimo es sin duda distinto del mínimo absoluto que es necesario para que el individuo sobreviva. Es un mínimo "variable", y se mueve en función del ingreso del grupo social con el que el individuo está en contacto.²

Supongamos que el ingreso global de una comunidad permanece estático; si la distribución del ingreso se hace más desigual, sus patrones de consumo se alterarán. Esto es particularmente probable si simultáneamente se introducen en el mercado de bienes de lujo. El llamado efecto-demostración tendría lugar, elevando el nivel normal de consumo de los grupos de altos ingresos.

Mientras mayor sea la diversidad de los bienes disponibles, particularmente de lujo, mayor la proporción de bienes de reciente introducción, mayor la identificación entre *status* social y consumo de bienes de lujo y mayor el gasto de los demás miembros de la comunidad; mayor tenderá a ser la propensión a consumir de un individuo determinado. Este punto es crucial. Es la interrelación entre los distintos patrones de consumo la que debe subrayarse. Es por esto por lo que una mayor desigualdad puede conducir, y con frecuencia conduce, a una simple transferencia de gasto y consumo de los grupos de bajos ingresos a gasto y consumo de los grupos de altos ingresos.

Como lo señala Duesenberry la discusión de propensiones marginales se ha llevado "bajo el supuesto de que las preferencias de consumo de los individuos son independientes. De no ser esto cierto, una disminución en la desigualdad podría aumentar la propensión media a ahorrar".³

Duesenberry insistía en que el resultado de la interdependencia en las preferencias del consumidor es alterar la tasa de ahorro de los grupos de ingreso individuales, a través del tiempo, conforme crece el ingreso. Observa que el patrón de costumbres puede alterarse sin que cambie el ingreso o los precios. Para cualquier familia en particular, "la frecuencia de su contacto con bienes superiores aumentará fundamentalmente conforme crezca el consumo de los demás. Cuando esto sucede, los impulsos por aumentar el gasto serán más frecuentes... El resultado será un incremento en el gasto a expensas del ahorro".⁴

Si un miembro de estos grupos no experimenta incremento alguno en su ingreso, su consumo bien puede tender a elevarse si el ingreso y el consumo de los que lo rodean se eleva. Así, se daría el caso en el que, al aumentar la desigualdad, ciertos individuos ahorrarían menos. Podríamos extender el análisis e incluir el comportamiento de los profesionistas y otros grupos de altos ingresos por concepto de sueldos, a un aumento en las utilidades. Los grupos de altos ingresos se componen principalmente de gente con sueldos altos y de los receptores de ingresos de capital. En un país subdesarrollado, éstos son los integrantes de las clases altas que se mantienen en contacto estrecho compartiendo valores, intereses y costumbres. Los aumentos en el ingreso y consumo de los que reciben ingresos de capital implicarán una cierta presión sobre los grupos de profesionistas con altos ingresos para mantener sus patrones de consumo más o menos a la altura de los de sus compañeros de clase social. Se pueden sentir inclinados a aumentar sus gastos en consumo a pesar de que su ingreso no haya variado. Este efecto bien puede

2 James D. Duesenberry, *Income, Saving & the Theory of Consumer Behaviour*, Oxford University Press, Nueva York, 1967, pp. 25-32.

3 Duesenberry, *op. cit.*, p. 44.

4 Duesenberry, *op. cit.*, p. 27.

extenderse hasta la clase media e iniciar una reacción de mayor consumo que vaya más allá de los grupos de más alto ingreso. La reacción en cadena es muy probable que se inicie en la cima de la escala de ingresos y que desde allí se extienda hacia abajo. Aquellas personas con ingresos relativamente inferiores observarán en otros el consumo de bienes "nuevos" y tenderán a imitarlos. La creación de nuevas necesidades depende, en cierto sentido, del consumo de la clase con ingresos más altos. Esta establece un nivel de referencia para los demás grupos.

Todo lo anterior llevará no sólo a mantener y aun a elevar la propensión marginal a consumir, sino también a hacer que los grupos de ingreso situados inmediatamente abajo de los más altos, presionen para obtener mayores ingresos y así poder satisfacer sus ahora mayores necesidades, ocasionando de esta forma una disparidad aún mayor en los ingresos.

Observaciones sobre distribución y ahorros. Un estudio elaborado por la CEPAL⁵ sobre distribución del ingreso en América Latina tiene interés por lo que toca a estos asuntos. Señala que en Brasil los ahorros varían del 3.9% al 12.6%, sin que se observe correlación alguna con los niveles de ingreso, por lo que no arroja ninguna prueba de que los mayores ahorros se alimenten de las desigualdades distributivas.

A pesar de que el mismo estudio afirma que, en general, los ahorros son más altos en los grupos de altos ingresos, señala que hay muchas irregularidades.

— En Recife, el grupo con ingresos entre 350 000 y 800 000 cruzeiros ahorra más en términos absolutos que los grupos de ingresos más altos.

— En Belo Horizonte, los ricos tienen un ahorro negativo y los grupos de ingresos bajos ahorran.

Así, la desigualdad, no es tan claramente favorable al ahorro.

El mismo estudio pone en duda la validez —al menos para México— del extendido supuesto de que los grupos de altos ingresos ahorran más. Se señala que en México hay una tendencia en los grupos de ingresos más bajos a sobreestimar sus gastos, y que en los grupos de altos ingresos los gastos se subestiman en forma sustancial, creando la imagen de una tasa de ahorros mayor.

Hay más evidencia en este sentido; P. Strassman⁶ hace dos observaciones interesantes: a) "en Estados Unidos la tasa de formación de capital alcanza su punto más alto en el período 1884-1898, cuando debido a una interrupción momentánea en la declinación de los salarios con respecto a los precios, el ingreso parece haber estado mejor distribuido que en cualquier otro período entre 1869 y 1914", y b) "la tasa de formación de capital se mantuvo por encima del 13% durante el período 1869-1914, pero cayó al 10.2% en la década 1920-1929. En esta década, el ingreso del 5% de las unidades receptoras de ingresos más altos aumentó en 29% mientras que el 95% restante vio disminuir su ingreso en 4%".

A. Sturmthal⁷ encontró que en México la transferencia de

⁵ "Distribución del ingreso en América Latina", en *Boletín económico para América Latina*, Nueva York, octubre de 1967, vol. XII, núm. 2.

⁶ "Economic Growth and Income Distribution", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, agosto de 1956, p. 433.

⁷ "Economic Development, Income Distribution and Capital Formation in Mexico", en *Journal of Political Economy*, vol. 63, junio de 1955, p. 194.

ingreso de salarios a utilidades durante el período 1939-1950 no se manifestó en aumentos de ahorro. Conviene agregar que la construcción de residencias —en buena medida un consumo de lujo en México— se clasificó como inversión. Si se separara este renglón el panorama sería aún peor. Al analizar años sucesivos encontró que los datos sugieren una propensión marginal a consumir mayor al promedio entre los grupos de altos ingresos.

DISTRIBUCION DEL INGRESO Y PATRON DE LA DEMANDA

Para poder apreciar debidamente la importancia de las diferencias en los patrones de demanda en una economía subdesarrollada, es necesario tener en cuenta las características más importantes de dicha economía:⁸ 1) un alto índice de desempleo; 2) carencia de los bienes de capital necesarios para emplear en forma productiva la fuerza de trabajo disponible; 3) escasez de divisas; y 4) una muy desigual distribución del ingreso.

Consecuentemente, una distribución dada del ingreso o un cambio en la misma, deben de ser juzgados fundamentalmente por los efectos que tengan en: 1) el nivel de empleo; 2) el monto de las inversiones; 3) la balanza de pagos, y 4) los efectos indirectos sobre la misma distribución del ingreso.

Inversión y distribución del ingreso

El volumen de la inversión se ve afectado por la distribución del ingreso en la medida en que la propensión a consumir bienes de producción nacional varía de un grupo de ingreso a otro. La composición de la inversión varía con los cambios en la distribución del ingreso porque los distintos grupos de ingreso tienen patrones de consumo diferentes. Una distribución del ingreso que favorece a unos cuantos ricos, hace muy redituable atender sus necesidades pues significa un mercado creciente para bienes de lujo.

Sin embargo, debe subrayarse la distinción entre demanda efectiva y necesidades sociales reales. Se debe distinguir entre las industrias de bienes de lujo y las industrias y servicios que atienden las necesidades básicas de quienes tienen carencia apremiante de alimento, habitación, servicios médicos y educación.

Si el desarrollo tiene un propósito, es el de mejorar el bienestar del pueblo. En los países subdesarrollados, en donde la pobreza y el hambre son la regla, el uso de recursos debe dirigirse a satisfacer primero las necesidades más urgentes. Las inversiones en industrias productoras de bienes de lujo deberían justificarse estrictamente en términos de eficiencia económica, ya que en sí mismas no cumplen una función importante.

Patrón de la demanda y balanza de pagos

Divisas y distribución. Una distribución del ingreso que favorezca grupos con una mayor propensión a consumir importaciones y/o bienes susceptibles de exportarse, tiende a acentuar la escasez de divisas. Una redistribución en detrimento de los grupos de bajo ingreso podría aumentar la disponibilidad de divisas y de ahorro, sólo si existen las siguientes condiciones:

a) Que la suma de las propensiones marginales a consumir importaciones y bienes de exportación sea más baja para los grupos de altos ingresos. A menos que así suceda, la reducción en el consumo de los grupos de bajo ingreso no proporcionará suficientes divisas (a través de reducciones en las importaciones

⁸ Estas características corresponden a una economía semiindustrializada.

y/o aumentos en las exportaciones) para compensar el mayor uso que hagan de las mismas los grupos de altos ingresos beneficiados por el cambio en la distribución.

b) Que la oferta de bienes de las exportaciones consumidas por los grupos de bajos ingresos sea inelástica. Si es elástica, entonces un incremento en las exportaciones se puede lograr con una mayor producción y no hay ya necesidad de restringir la demanda interna de estos bienes.

c) Que haya un mecanismo que impida que el nivel de la demanda agregada disminuya. La disminución del ingreso percibido por la gente de escasos recursos resultaría en una disminución de su consumo. Ahora bien, como no todo lo que consumen se puede exportar, la demanda agregada disminuiría, a menos que ésta fuese mantenida en su nivel original por otros cambios en la economía. De no ser así, la disminución de la demanda bien podría impedir que aumentaran los ahorros totales aun si la relación ahorro/ingreso aumenta.

d) Que el mecanismo mencionado en el punto c) sea tal que el incremento en el nivel de la demanda ocasionado por él, no aumente la demanda de importaciones o de bienes de exportación a grado tal que elimine la mejoría inicial en la balanza comercial.

Consumo de los grupos de alto ingreso y patrón de producción. La inversión en industrias productoras de bienes de lujo, en un país subdesarrollado, implica inversión en la producción de una gran diversidad de artículos para una clase reducida de altos ingresos. Una gran proporción de éstos son bienes de consumo durable. Estos bienes se introducen inicialmente desde los países industrializados en donde se manufacturan en volumen considerable para una gran parte de la población. En los países subdesarrollados sólo un grupo reducido los puede pagar. Así, se hacen en cantidades pequeñas sin llegar a los niveles de producción que aprovechan las economías de escala. Normalmente se fabrican a altos costos y su producción sólo es redituable porque están protegidos de la competencia externa. La producción de estos bienes empieza como un mero ensamble de los componentes importados y gradualmente el "contenido local" se incrementa.

Dicho proceso es lento y la constante aparición de nuevos productos que primero se desarrollan en el exterior y después se importan, mantiene alta la proporción correspondiente a bienes de lujo con un alto contenido de importación, dentro de la producción total.

Entre mayores sean los incrementos en el ingreso de los grupos privilegiados, mayor será el incentivo para explotar el mercado potencial de nuevos productos, o al menos de nuevos modelos de los viejos artículos. Esto tiene como consecuencia aumentar los requisitos de importaciones en dos formas distintas: a) tienen que importarse nuevos bienes de capital para producir bienes que no son esenciales y b) por un largo período se tendrán que importar partes para surtir al fabricante en tanto logra una mayor integración de componentes nacionales.

El consumo de bienes de lujo en un país subdesarrollado trae, pues, consigo efectos negativos sobre la balanza de pagos. Además de esto, se deben agregar los pagos hechos al exterior por concepto de asistencia técnica, patentes, marcas, diseños y otros servicios. Lo nuevo y complejo de estos productos hace que estos gastos sean más frecuentes y más cuantiosos.

Por otro lado, un incremento en el consumo de la mayoría de la población, impulsará la demanda de los bienes que ya se han producido en el país por mucho tiempo. Esto hará muy poco probable que se tengan que pagar al exterior cuotas por asistencia técnica, patentes, marcas, etc. Es muy posible que las partes y componentes sólo se tengan que importar por poco

tiempo, ya que los mayores volúmenes de producción justifican su manufactura interna en un plazo menor, permitiendo además lograr volúmenes de producción que ayuden a lograr una producción más eficiente. En los países que iniciaron antes su proceso de industrialización es factible que se puedan fabricar los bienes de producción. En algunos casos esto ya se ha venido haciendo desde hace tiempo. La mayor proporción de alimentos, textiles y manufacturas simples que son consumidas por los grupos de ingreso reducido, hacen más factible la producción local, pues no se trata de bienes que requieran de tecnología avanzada, de grandes inversiones o de mano de obra calificada. En países en los que la oferta agrícola es elástica, la capacidad de la producción interna para satisfacer aumentos en la demanda de los grupos de bajo ingreso es aún más obvia. Los alimentos preparados, así como los textiles baratos, no están sujetos a una obsolescencia planeada inherente al diseño o a cambios frecuentes de modelo y no requerirán la renovación, a corto plazo, de los bienes de capital importados y de las partes y componentes del producto. Por este motivo el crecimiento de estas actividades productoras no se convertiría en una pesada carga para la balanza de pagos, tal y como sucede con el crecimiento de la producción de bienes de lujo.

Dado que los bienes de consumo popular son, por su propia naturaleza, demandados por una mayor proporción de la población, el volumen de producción no sería tan reducido, como es el de bienes de lujo. Se tendrían así dos efectos benéficos sobre la balanza de pagos: 1) las industrias locales podrían alcanzar niveles de producción que, aprovechando plenamente las economías de escala, las harían competitivas en los mercados mundiales, pudiendo así exportar, y 2) dado el mayor volumen de la producción final, se tendría también un mercado más amplio de bienes intermedios, haciendo así factible la producción local eficiente de una mayor proporción de insumos y de bienes de capital.

Opiniones recientes hacen pensar que así se podría aliviar un serio problema de la economía mexicana; inversiones nuevas que requieran importaciones de equipo, en ramas industriales en las que las utilidades remitidas al exterior son altas y en donde la relación capital-producto es también alta, pueden implicar costos ayores en divisas de los que se podrían compensar en un plazo corto.⁹

El patrón de la demanda final de bienes de consumo ha ido cambiando en forma tal que empeora los problemas de balanza de pagos. King, al discutir la escasez de divisas, concluye: "una explicación más probable es que dentro de cada sector, la demanda se ha ido desplazando hacia las industrias y productos con un contenido-importación superior al promedio".¹⁰

La carga sobre la balanza de pagos causada por los viajes al exterior y por los gastos en bienes de lujo que no se producen localmente es considerable. Obviamente sólo los que cuentan con ingresos considerables pueden incurrir en estos gastos.

Efectos del patrón de la demanda sobre el nivel de empleo y la eficiencia

Como ya se dijo, la concentración del ingreso lleva a una producción diversificada entre múltiples industrias trabajando cada una a volúmenes bajos. La presencia de economías de escala tiende a hacer que la producción sea más eficiente en una economía igualitaria. Además, las economías de escala empiezan

⁹ T. King, *Mexico, Industrialization and Trade Policies since 1940*, Oxford University Press, Londres, 1970, p. 121.

¹⁰ T. King, *op. cit.*, p. 143.

a operar a un nivel inferior de producción en las manufacturas ligeras.

Intensidad relativa de los factores. Otro factor que afecta la eficiencia es el grado de coincidencia entre la disponibilidad y los requerimientos de factores de producción. Las manufacturas ligeras, los alimentos preparados y los textiles baratos pueden producirse mediante una amplia gama de técnicas. Estas industrias existen desde hace muchos años, cuando en los países hoy industrializados todavía abundaba la mano de obra y los financiamientos para la inversión eran mucho más escasos que hoy en día. Así, las técnicas entonces utilizadas usaban mano de obra en forma intensa. Estas técnicas se conocen, y a pesar de que se dispone de los procedimientos altamente mecanizados que se usan en los países industrializados, los países subdesarrollados tienen abierta la posibilidad de usar técnicas menos mecanizadas si encuentran que éstas se adaptan mejor a su disponibilidad de factores de producción.

Hay ciertas industrias en los países avanzados que, tal vez por ser intensivas en el uso de mano de obra, están perdiendo terreno frente a las importaciones provenientes de los países subdesarrollados. Las industrias en cuestión son las productoras de textiles, ropa, calzado, etc. Esto indica que los países subdesarrollados tienen una ventaja comparativa en costos en esas industrias, que verían aumentar la demanda de sus productos si la distribución del ingreso se hiciera menos desigual.

El patrón de la demanda que se derivaría de una distribución más equitativa del ingreso podría al concentrar el grueso de la producción en unos cuantos bienes, justificar la investigación e inversión en el desarrollo de nuevas técnicas de producción, o en la adaptación de las ya conocidas para hacerlas más adecuadas a los factores de que dispone el país. Esto sería demasiado oneroso para una producción muy diversificada y no se justificaría, ya que el volumen de producción de cada uno de los productos sería muy bajo.

Los productos que con mayor frecuencia consumen los grupos de altos ingresos son relativamente nuevos, aun en los países desarrollados. Probablemente se introdujeron por primera vez en esos países cuando la mano de obra ya era escasa y los fondos para financiamiento relativamente abundantes. Sólo se han reducido con técnicas adecuadas para esas condiciones. En consecuencia, el país subdesarrollado que empieza a producirlos está obligado a usar técnicas que fueron inventadas teniendo en cuenta condiciones muy distintas a las propias. Ya que frecuentemente no hay otras técnicas por las que se pueda optar, la desigual distribución del ingreso, a través de sus efectos en el patrón de la demanda, obliga a que una proporción importante de la producción total se lleve a cabo usando técnicas intensivas de capital, diseñadas para ahorrar el uso de mano de obra. Esta no es la política más adecuada para las necesidades de países con una aguda escasez de oportunidades de empleo productivo para una masa creciente de desempleados.

El precio de los bienes de capital es más alto, relativamente, al de la mano de obra en los países subdesarrollados. Esto hace que en tales economías el crecimiento de las ramas industriales que emplean poca maquinaria sea compatible con la disponibilidad de factores. Si aquellas actividades productivas que emplean bienes de capital con mayor intensidad crecen a tasas mayores, se tendrán que emplear más recursos de inversión, para alcanzar un incremento determinado en el producto total, de los que sería necesario ocupar si fuesen las industrias que usan mano de obra en forma intensiva las que crecieran más.

El costo de capital de la obsolescencia planeada. Si no es por deterioro físico debido al uso, la maquinaria se desecha por

obsoleta. Esto se puede deber a la aparición de nuevas máquinas que se pueden usar para manufacturar el producto final o la aparición de sustitutos del propio producto final.

Si no varían otros factores, entre más alta sea la tasa de aparición de sustitutos, mayor necesidad hay de remplazar bienes de capital por ser éstos "obsoletos", a pesar de estar aún en condiciones de seguir produciendo. Consecuentemente, la proporción de la inversión que efectivamente se traduce en una ampliación de la capacidad productiva es menor. El período de vida útil de los bienes de capital será más corto en las industrias en que los modelos son modificados o sustituidos constantemente, desechando la maquinaria que antes se empleaba para producir modelos anteriores.

En los países avanzados se producen volúmenes muy importantes de cada modelo y la depreciación de la maquinaria generalmente no constituye sino una fracción muy pequeña del costo total de cada unidad. En los países subdesarrollados, éste podría ser el caso si los bienes de capital se emplearan por períodos muy largos. Pero la competencia entre los productores que procuran obtener para sí porciones mayores de mercados reducidos los obliga a diferenciar sus productos, pues el fabricante que ofrezca el modelo más reciente o novedoso tendrá mayores probabilidades de éxito. Así, la mecánica misma de la competencia entre las empresas conducirá a que los modelos se cambien con frecuencia con los consiguientes aumentos en las inversiones requeridas.

Lo anterior quiere decir que, cuando la diferenciación del producto lleva a la obsolescencia de la máquina que lo produce, la relación de capital a producto aumenta, de no actuar otros factores que la compensen. Esta relación se tiene que definir para un período determinado. Cuando los bienes de capital se renuevan a menudo, el costo total de la maquinaria tiene que amortizarse en un período menor.

Dentro del marco de una economía subdesarrollada, los productos que tienden a padecer de obsolescencia planeada son consumidos por los grupos de altos ingresos. Así, una distribución desigual del ingreso obstaculizará el uso eficiente de los recursos disponibles, al hacer que aumente la importancia relativa de industrias que en el largo plazo requieren un alto volumen de inversión por unidad producida.

La manufactura de productos alimenticios, de ropa barata y de textiles, puede aumentar en las economías subdesarrolladas por un período largo antes de saturar el mercado. Hay menos campo para la "innovación" y los "modelos nuevos" y la diferenciación de productos tiene menos probabilidades de implicar adiciones importantes a la inversión, pues sólo tiende a cambios en el empaque, la presentación, el estilo, etc. El bajo nivel actual de aprovechamiento de la capacidad instalada en los países subdesarrollados¹¹ hace factible aumentar la producción en forma sustancial sin aumentar la inversión.

Si el patrón de la demanda determina al patrón de la producción, lo contrario es también cierto. En un país subdesarrollado, en el cual la distribución del ingreso ha sido desigual por mucho tiempo, las empresas que producen para una pequeña minoría de ingresos altos llegan a tener, a la larga, un claro interés en el mantenimiento de la desigualdad de la distribución. Esto hace que muevan sus influencias contra toda política que pudiera poner en peligro sus mercados al procurar una distribución del ingreso más igualitaria. En esta forma, la composición misma de la producción tiende a perpetuar las desigualdades.

¹¹ Ian Little, Tibor Scitovsky y Maurice Scott, *Industry and Trade in some Developing Countries*, OECD/Oxford University Press, Londres, 1970, cap. 3, cuadros 3.4 al 3.8.

LA REFORMA FISCAL COMO MECANISMO REDISTRIBUTIVO

Un cambio importante en la distribución del ingreso no se da en forma espontánea. La distribución del ingreso es el resultado conjunto de una serie de factores, tales como la extensión y fuerza de las organizaciones sindicales; la posesión de la riqueza; el nivel educativo de los obreros; el nivel de desempleo; el nivel de productividad; el sistema impositivo, y el patrón del gasto público. No es factible medir estos factores en forma objetiva y es aún más difícil asignar a los mismos un peso específico que nos permita jerarquizar su importancia. Este fenómeno se hace aún más complejo, debido a que hay una estrecha interacción entre tales factores. A mayor fuerza sindical corresponde, en principio, un ingreso mayor del sector obrero, lo que le permite una mejor educación, elevando así su productividad y mejorando su organización; lo que a su vez repercute en grupos sindicales más efectivos. Sin embargo, se puede afirmar que no ha habido mejoras en la distribución del ingreso que no vayan acompañadas de cambios profundos en los sistemas impositivos y en los patrones del gasto público.

El marco de una economía semiindustrializada

Dado que en una economía de este tipo conviven niveles sumamente altos de desempleo y subempleo con disparidades intersectoriales e interregionales muy marcadas y con índices bajos de productividad, una verdadera reforma fiscal tiene que lograr una reorientación masiva de recursos destinados a crear empleos y a generar ingresos entre los que no tienen los adecuados; a corregir disparidades y a crear las condiciones adecuadas para un aprovechamiento eficiente de los recursos escasos, principalmente en los sectores atrasados. Estos recursos tendrán que venir del único sector que los detenta: el 5% o 10% de la población que goza de mayores ingresos: para que el programa tenga un impacto perceptible en la distribución del ingreso y en la capacidad gubernamental para jugar un papel importante en la economía, tiene que sustentarse en una recaudación fiscal al menos del orden de un 15% al 20% del producto nacional bruto. En los apartados subsiguientes se esbozan brevemente los medios para alcanzar el objetivo propuesto.

Transferencia de recursos hacia los sectores atrasados

La forma más directa y efectiva para transferir recursos hacia los sectores atrasados de una economía es la intervención estatal en el intercambio de los bienes que produce y de los insumos que emplea en su producción. Dado que el caso típico es el de un atraso del sector agropecuario respecto al industrial, aquí se hará referencia al mismo. Así, para aliviar este desequilibrio, que es una de las causas principales de la desigual distribución del ingreso, se requiere de una mejoría en los precios relativos de los productos agropecuarios. Para lograr esto, se requiere una política de compra de los productos agropecuarios a precios redituables, por parte del gobierno. Si se quiere evitar que los precios en los centros urbanos se vean afectados, esos mismos bienes se tienen que vender a precios bajos en tales centros, compensando el gobierno sus pérdidas por este concepto con mayores gravámenes a los grupos de altos ingresos. Esta política se tendría que complementar con otra crediticia que permitiera al campesino tener acceso a los insumos que requiere para producir.

Es importante subrayar que una política de subsidios al sector agropecuario sólo tendería a compensarlo pues este

sector, en estos países, ha venido sufriendo un deterioro paulatino en sus términos de intercambio. Por otro lado, con una oferta agropecuaria elástica, el resultado será una mayor producción, que podría, colocándose en el exterior, contribuir al fortalecimiento de la balanza de pagos. Los efectos serán mucho más positivos, tanto en la distribución del ingreso como en el volumen de la producción, en aquellos países que hayan realizado una reforma agraria.

Política de creación de empleos

El gasto público es uno de los medios que en mayor medida puede ayudar a crear empleos. Si bien su uso no debe restringirse al sector agropecuario, debe de emplearse en mayor medida en él, pues es éste el que generalmente dispone de más mano de obra y además presenta oportunidades más amplias para aprovecharla eficientemente. La flexibilidad del gasto público lo hace idóneo para atenuar los desequilibrios sectoriales y regionales. Una política económica que procure verdaderamente mejorar la distribución del ingreso, tendrá que crear empleos, principalmente mediante el gasto público.

Con frecuencia la miseria de los campesinos es el problema más grave de las economías subdesarrolladas y tal miseria se debe fundamentalmente al desempleo y subempleo. Su alivio se puede procurar mediante un programa con los siguientes puntos: *a)* un plan masivo de obras públicas que utilicen fundamentalmente la mano de obra desocupada en la construcción de obras de pequeña irrigación, extensión agrícola, reforestación, caminos de penetración, prevención de la erosión, conservación del suelo, construcción de viviendas, etc. . . , *b)* incrementar las áreas de cultivo sujetas a riego, pues éstas pueden proporcionar un volumen muy superior de empleo, repartiéndolas en unidades de explotación con áreas adecuadas al empleo intensivo de mano de obra, y *c)* alentar el uso intensivo de mano de obra mediante el subsidio de los insumos que la complementan sin sustituirla (fertilizantes, semillas mejoradas, riego regulado, insecticidas, herbicidas, etc. . .).

Por lo que toca al sector industrial, una reforma fiscal deberá fomentar el empleo mediante subsidios a la utilización de la mano de obra e incentivos negativos al uso de técnicas intensivas de capital. Se pueden considerar las siguientes medidas:

a) establecimiento de subsidios al uso de mano de obra en función del número de obreros y empleados. Este criterio es superior al de considerar la participación de la mano de obra en el valor agregado, pues dado un valor de producción, el efecto sobre la distribución del ingreso y sobre el nivel del empleo es muy distinto si se contrata a un número reducido de técnicos calificados al efecto derivado de la ocupación de un gran número de obreros no calificados, aun si el monto total de remuneraciones es el mismo en ambos casos;

b) implantación de un régimen de subsidios a la inversión consistente en el abono a cuenta de impuestos de un porcentaje "X" de las inversiones directamente productivas dependiendo de: *i)* si la maquinaria es nacional o de importación; *ii)* la proporción de la producción que se exporte; *iii)* la localización regional de la inversión, y *iv)* la relación de inversión inicial a capacidad de producción, y

c) devolución de impuestos en las actividades de exportación, estableciendo tasas diferentes a las distintas industrias, en función de la relación que guarde la estructura de sus costos, con respecto a la que priva en el mercado mundial, para la misma rama productiva.

Medidas para incrementar la recaudación fiscal

Dada la amplitud de los gastos necesarios para mejorar la

distribución del ingreso y poder emplear eficientemente los factores disponibles, serían necesarias las siguientes medidas:

a) eliminar la evasión fiscal. Por su naturaleza es imposible saber cuál es el monto de la misma. Sin embargo, todo parece indicar que es sustancial en los países subdesarrollados y que controlándola se recaudaría un volumen adicional importante;

b) imposición realmente progresiva a las personas físicas. El establecimiento de la familia como la unidad gravable y no de sus miembros individuales, es de importancia fundamental, pues de otra forma la carga fiscal puede ser aminorada sustancialmente por los grupos de altos ingresos. Dado que lo importante es el monto total de ingresos y no la modalidad que revisten, es necesario, para hacer efectiva una reforma fiscal, acumular los ingresos provenientes del trabajo; los intereses y dividendos; los productos de arrendamientos; las bonificaciones y gastos de representación; las primas por vacaciones; los demás beneficios otorgados por las empresas y además aquellos provenientes de las ganancias de capital. De otra forma se termina por aplicar, a ingresos muy diferentes, las mismas tasas, lo que es una práctica que desde hace mucho tiempo se reconoce como inequitativa. Es también necesario gravar en forma progresiva al patrimonio, pues éste también otorga poder de gasto. Un impuesto progresivo de este tipo bien puede contribuir en un país subdesarrollado a desalentar la concentración de la riqueza y a orientar las inversiones hacia las áreas más productivas. Además, sólo así se pueden captar impuestos de aquellos contribuyentes que tienen su patrimonio invertido en bienes con bajos rendimientos. Dado que la administración de este impuesto puede ser un problema difícil en ciertos países, en su etapa inicial se podría restringir a ciertos tipos de propiedad tales como residencias, automóviles, aviones, yates, mobiliario, joyas, pieles, obras de arte, etc.;

c) imposición indirecta selectiva. Con el objeto de desalentar el uso de recursos en gastos innecesarios y para gravar a los grupos con mayores ingresos, se pueden establecer los renglones de gasto que deben de ser gravados a tasas altas. Aunque cada economía presenta condiciones propias que ameritan su estudio particular, saltan a la vista los rubros más evidentes, tales como construcción y uso de residencias de lujo, viajes al exterior y otros bienes y servicios de gran lujo, principalmente de importación, y

d) impuestos a las empresas. Es inexacto que a mayores impuestos a las empresas se sigan inevitablemente incrementos en los precios. La polémica en torno a este problema sigue en pie y no se ha llegado a un criterio de aceptación general. Los cambios que conviene integrar a este tipo de impuestos dentro del marco de una economía, lógicamente dependen de las características de la misma. Sin embargo, se pueden señalar lineamientos de validez general para una economía semiindustrializada tales como el limitar la evasión fiscal, el imponer límites específicos al monto de los gastos deducibles para efectos de impuestos, incluyendo los intereses que se pagan por créditos y la abolición de las concesiones y subsidios que sin contribuir al desarrollo merman los recursos estatales. En función de la dotación de factores y de las limitaciones de la administración hacendaria propias de los países subdesarrollados, convendría estudiar la creación de un impuesto proporcional a los activos de las empresas. Si bien este impuesto tendría que ser bajo (1% a 1.5%) la recaudación podría ser sustancial y su evasión resultaría difícil. Este impuesto sería un desincentivo a la práctica de inflar activos, al uso de técnicas intensivas de capital y al mantenimiento de inventarios ociosos.

UNA OPINION SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA REDISTRIBUCION

En un país subdesarrollado, los bienes consumidos por la mayoría de la población son manufacturados por las ramas

industriales que emplean técnicas intensivas de mano de obra, en relación con las que se emplean en la producción de los bienes consumidos por los grupos de altos ingreso. Las diferencias en el contenido-importación entre el consumo de los grupos de altos y bajos ingresos, hace aún más importante la discusión sobre distribución del ingreso.

La baja relativa en el consumo de los grupos con ingresos altos tendería a aliviar la situación de la balanza de pagos, ya que el contenido-importación de su consumo es superior al contenido-importación del consumo conjunto de la sociedad. Además, tendería también a disminuir la importancia relativa de las industrias que utilizan técnicas intensivas en el uso de capital, aliviando así la escasez de bienes de producción. La inversión requerida por unidad de capacidad productiva tendería a bajar, permitiendo así que la producción total aumente en mayor medida por cada unidad de inversión. Cualquier incremento en la proporción de la producción que corresponda a bienes de consumo masivo acentuaría tales efectos. Si las técnicas de producción que ahorran en el uso de bienes de capital llegaran a tener una utilización más extendida, ello resultaría en un mayor número de empleados por unidad de inversión. Esto permitiría que aumentara el volumen de empleados, derivado de cada unidad de producción. Con un mayor volumen de empleo, los ingresos regulares recibidos por aquellos que antes estaban desocupados, incrementarían el mercado para bienes de consumo masivo. Este incremento en el empleo, por sí mismo tendería a hacer más igualitaria la distribución del ingreso, pues en una economía subdesarrollada una de las causas importantes de la desigualdad es la coexistencia de un desempleo y subempleo masivo por un lado y de grupos relativamente menores con ocupación estable e ingreso regular por el otro. Esto es, la coexistencia de aquellos que se han integrado al proceso productivo dentro de la economía de mercado y aquellos que se han quedado fuera de él. Entre mayor sea la proporción de aquellos que han sido absorbidos por el mercado, mayor será el ingreso total y mayor el número de gentes que lo compartan.

Por lo que toca a la distribución del ingreso entre utilidades y salarios, poco se puede precisar. Se puede suponer que el total de salarios crecería con los aumentos en la producción. Las empresas dedicadas a la producción de bienes de consumo masivo disfrutarían los bienes de una demanda creciente y podrían utilizar en mayor medida su capacidad. Las dedicadas a la producción de bienes de lujo tendrían utilidades menores que las que hubiesen logrado sin una redistribución del ingreso.

El resultado neto sobre las utilidades totales dependerá, a la larga, de lo redituable que resulte el nuevo patrón de inversiones. Lo que debe subrayarse es que las técnicas intensivas de mano de obra no implican menores utilidades. De hecho, bien podrían resultar en una tasa de beneficio mayor. Esto se debe a que aun cuando los salarios constituyan una proporción mayor que la producción total, la inversión por unidad de producción puede ser lo suficientemente baja para hacer que la relación de utilidades a inversión sea mayor que la encontrada en ramas industriales en las que se usan métodos intensivos de capital.

Lo crucial no es la distribución entre salarios y utilidades, sino determinar si la tasa de beneficio es suficientemente atractiva como para atraer mayores inversiones y si los mercados están creciendo lo suficiente para hacer que la proporción de utilidades reinvertidas sea alta.

La perspectiva importante es la tasa de beneficio y no la participación de las utilidades dentro del producto total y esto es particularmente importante en el marco de una economía en crecimiento.