

**INCOME DISTRIBUTION AND GROWTH IN THE LESS-DEVELOPED COUNTRIES (DISTRIBUCION DE INGRESOS Y CRECIMIENTO EN LOS PAISES MENOS DESARROLLADOS).**

Frank, Charles R. y Webb, Richard C. - Editores  
The Brookings Institution,  
Washington, D. C., 1977.

Durante la década pasada muchos de los países en desarrollo experimentaron tasas elevadas de crecimiento económico. Sin embargo, los frutos de ese crecimiento no alcanzaron a todos los segmentos de la población, habiéndose mejorado en muy poco o en nada los estándares de vida de los segmentos más pobres. Ello es resultado de los patrones de distribución de ingresos existentes, los que serán analizados en este libro. Así mismo, se buscará explicar cómo las políticas del gobierno afectan la distribución de ingresos y se señalarán las condiciones necesarias para que las políticas tengan el éxito deseado desde el punto de vista de los objetivos de distribución. Al analizar los problemas de los países en desarrollo los economistas han tendido a enfatizar sobre el objetivo del crecimiento antes que sobre los objetivos de distribución de ingresos y de riqueza. Hubo quienes sugirieron que estas metas eran contradictorias y que así como una redistribución de ingresos llevaría a una disminución del ritmo de crecimiento económico, una tasa de crecimiento económico elevada conduciría a una distribución de ingresos más desigual e injusta. Este libro presenta parte de los resultados del Proyecto Princeton-Brookings llevado a cabo para promover una mejor comprensión de la compleja relación existente entre la distribución de ingresos y el crecimiento económico, y para hacer frente a la necesidad de contar con una evaluación sistemática de las políticas alternativas de distribución de ingresos.

Los primeros dos artículos, escritos por Charles Frank y Richard Webb, buscan presentar las prin-

cipales lecciones que surgieron del proyecto, tanto de los artículos y estudios preparados como de las discusiones llevadas a cabo en los talleres, seminarios y conferencias. Constituyen estos dos capítulos el marco teórico del cual se desprenden los nueve artículos siguientes, cada uno de los cuales desarrolla un aspecto específico de la política distributiva. Se presenta una visión de conjunto de las teorías sobre el crecimiento y la distribución de ingresos en los países en desarrollo, se analiza la relación entre ellas y se presentan diferentes opciones que tienen impacto sobre la distribución de ingresos.

Se refieren los autores a dos posibles generalizaciones en torno a la distribución de ingresos. Señalan en primer lugar que es posible mejorar el bienestar de los pobres elevando sus ingresos absolutos, y no sólo en el contexto de una revolución. Pero sostienen que tanto las fuerzas del mercado como las políticas del gobierno están actuando en la dirección de incrementar la relativa desigualdad de ingresos y de bienestar. Analizan la hipótesis de Kuznets que señala que una economía en desarrollo experimentará primero un empeoramiento y luego una mejora en la distribución de ingresos al progresar la economía de bajos a altos niveles de desarrollo. Se citan diversos estudios estadísticos que corroboran esta hipótesis así como una serie de factores que explican este comportamiento.

El fenómeno de la distribución de ingresos es analizado en relación a la distribución del poder político y se señala que por lo general las políticas adoptadas no han ayudado a los grupos de menores ingresos sino a los que prestaron apoyo político al régimen. El caso del Perú en los últimos años no sería una excepción sino un claro ejemplo de ese patrón general. Y es opinión de los autores que son las características estructurales de las economías las que limitan la eficacia de las políticas distributivas, lo que corroboran haciendo

referencia a casos específicos de diferentes países.

En relación a los modelos teóricos se señala que habrán de ser diseñados con un propósito específico y limitado en mente. Se consideran algunos modelos teóricos simples de la distribución de ingresos y del crecimiento en los países menos desarrollados. El modelo básico es el dual, en el que se distingue entre el sector informal y el moderno o formal, pero en ciertas oportunidades se hace necesario distinguir entre los subsectores urbano y rural. Se considera la distribución personal del ingreso a lo largo del tiempo y se distinguen cuatro principales grupos de políticas tendientes a hacer más igualitaria la distribución de ingresos: las intervenciones directas en el mercado por parte del gobierno para favorecer a los pobres, la confiscación del ingreso o riqueza, la provisión de servicios públicos, y las políticas del gasto público tendientes a afectar indirectamente los precios de los factores. Estas diferentes alternativas son analizadas desde una perspectiva teórica y en los capítulos siguientes son tratadas con mayor detalle desde una perspectiva de política específica.

En la segunda parte del libro, que comprende los capítulos del 3 al 11, se analizan diferentes áreas e instrumentos de política que influyen sobre la distribución de ingresos. Entre las políticas analizadas destacan: la industrialización y el comercio exterior, la educación, el control de la población, los impuestos y el gasto público, los salarios, la reforma agraria, la nutrición y salud, etc. Cada uno de los autores tuvo que responder a las siguientes preguntas, entre otras: ¿Qué se conoce acerca de los efectos de las políticas en un determinado campo de la distribución de ingresos?, ¿Qué posibilidades existen de tomar medidas que alteren la situación existente?, y ¿Cuáles son los factores administrativos y políticos que intervienen en el cambio y en la implementación de la política?

El propósito del estudio de Henry J. Bruton es el de analizar la relación existente entre las políticas de industrialización y de comercio exterior, y la distribución de ingresos, en particular sus efectos sobre la pobreza y el empleo. Se presta atención sobre el efecto de las políticas cambiaria, arancelaria, tecnológica, de subsidios, licencias y otros controles directos, etc. Se analizan sus efectos sobre las principales características de los pobres y se identifican los principales determinantes de la distribución de ingresos en el sector industrial, tales como las tasas de retorno sobre la inversión y los incrementos en productividad. Con respecto a la protección se sostiene que si bien la protección en sí no es mala, sí lo es su nivel, permanencia y desigualdad.

Frederick H. Harbison estudia la relación existente entre la educación y los ingresos. Se utiliza una definición amplia de educación que contiene tres componentes principales: la educación formal, la educación informal, y la generación de habilidades y conocimientos en el trabajo. Se analizan las funciones de cada una y su impacto sobre la distribución de ingresos, sobre todo en lo que respecta a la movilidad de individuos de grupos de bajos ingresos a grupos de altos ingresos.

En el artículo de Bryan L. Boulier se analizan las maneras en que las políticas de población pueden y en realidad afectan la distribución de ingresos en los países menos desarrollados. Se examinan las características demográficas de los países menos desarrollados, las mismas que difieren considerablemente entre países, entre las zonas urbana y rural, y según los niveles de educación y de ingresos de los padres. Un mayor énfasis es puesto sobre las políticas de fertilidad y se llega a la conclusión de que reducciones en el grado de fertilidad y en sus disparidades dan lugar a una distribución de ingresos más igualitaria, siendo rentables las inversiones en programas al respecto. Se enfatiza sobre las políticas específicas de

persuasión, de alteraciones en precios relativos y de coerción, y se evalúan los instrumentos alternativos para mejorar la cobertura de los grupos de menores ingresos mediante los programas de planificación familiar.

Richard Webb se refiere a la política salarial y hace notar los limitados y usualmente negativos efectos de distribución de ingresos de los esfuerzos de los gobiernos por elevar los salarios. Se analiza la validez de los argumentos que sostienen que los incrementos en salarios son poco eficaces como enfoques redistributivos al beneficiarse a grupos de clase media antes que a los más pobres, al reducir el empleo y al dominar las fuerzas del mercado.

El principal objetivo del artículo de Arnold C. Harberger es poner en perspectiva las posibilidades para los países pobres para usar sus sistemas fiscales con fines redistributivos. Un mayor énfasis es puesto sobre los aspectos tributarios y se señalan las posibilidades de lograr hacer más equitativa la distribución de la carga fiscal. Son analizados algunos problemas que pueden surgir al llevar a cabo una política impositiva con fines redistributivos: los factores de producción afectados pueden abandonar el país o desplazarse hacia otras actividades, los impuestos pueden ser evadidos, los impuestos podrían ni siquiera haberse impuesto o podrían haberse impuesto pero sin alcanzar los efectos deseados. Entran en juego las consideraciones de política y de la incidencia, la que afecta la progresividad del sistema tributario.

El artículo de William R. Cline revisa los efectos redistributivos de los principales instrumentos de política que afectan al sector agropecuario en los países en desarrollo. Se presta atención especial a un modelo de reforma agraria con compensación para los propietarios. Se considera de especial importancia a la redistribución de la tierra como un instrumento para mejorar la distribución de ingresos en las áreas

rurales, y se argumenta que la compensación puede incrementar la factibilidad política de la reforma sin eliminar sus efectos favorables de equidad, aunque la igualación de ingresos pudiera no ser tan completa como en ausencia de la mencionada compensación. Entre los otros instrumentos de política examinados tenemos la imposición de la tierra, la mecanización del agro y la canalización del crédito. También se tratan, aunque marginalmente, los programas de soporte de precios, salarios mínimos, colonización, irrigación, educación rural, etc.; y se hace referencia a los términos de intercambio entre la agricultura y la industria.

Para los países pobres no es nueva la idea de desarrollar obras públicas intensivas en trabajo, en especial en las zonas rurales, como un medio de mitigar la pobreza y el desempleo, y para incrementar los activos productivos de la comunidad. John P. Lewis analiza los principales efectos de esta política en el capítulo noveno del libro y examina los aspectos políticos y administrativos que determinan la factibilidad así como la relativa deseabilidad de los programas de obras públicas a gran escala como una manera de elevar los ingresos rurales.

James Levinson y Olav Oftedal hacen notar las limitaciones de la mayoría de los enfoques tradicionales de los programas de nutrición y salud en lo que respecta a fines distributivos. Su estudio busca evaluar los efectos de estos programas al querer beneficiar a los pobres y la importancia de conocer las restricciones para luego poder aliviarlas. Se hace referencia a las tendencias que han venido prevaleciendo y a diferentes alternativas, señalando sus ventajas y desventajas.

En el último capítulo del libro, Rakesh Mohan busca englobar diferentes aspectos del problema de la asignación de la tierra en los países menos desarrollados. Se analiza el conjunto de aquellas decisiones públicas cuyos efectos influyen la asignación de la

tierra entre los diferentes usos y las diferentes personas; la tierra es tratada como un activo y luego como un bien de consumo. Se hacen algunas generalizaciones en torno a la evidencia disponible en un afán por estimular futuras investigaciones al respecto y por ofrecer un marco teórico en una área donde la teoría es casi inexistente, y en un contexto donde la rápida urbanización constituye un desafío para la política agraria en las urbes. Se analizan las migraciones y se sostiene que lo que hay que buscar es proveer la mejor estructura posible para las ciudades en expansión.

En la tercera y última parte del libro se presentan tres apéndices técnicos relacionados con el proyecto. Se presenta así mismo una bibliografía bastante completa sobre el tema de la distribución de ingresos, con especial referencia a los países en desarrollo. La mencionada bibliografía está clasificada en aspectos teóricos y de medición, aspectos de política, estudios por países, y bibliografía sobre distribución de ingresos y materias relacionadas.

El primero de los apéndices contiene una revisión analítica de las diferentes medidas de desigualdad de ingresos, presentándose un breve análisis del marco teórico del que se desprenden.

Las medidas son clasificadas según sus propiedades y se distingue entre medidas estáticas tradicionales y medidas dinámicas, criticándose a las primeras y enfatizándose sobre el grado de movilidad individual, la pobreza crónica y la manera en que varía la distribución de período en período. Entre las medidas estáticas se analizan medidas de distribución de frecuencias, de la curva de Lorenz y otras, y las medidas dinámicas están basadas en las matrices de los procesos finitos de Markov. En un afán por determinar qué porcentaje de la desigualdad de ingresos se debe a disparidades entre grupos o dentro de un grupo, se descomponen las medidas estáticas para tal efecto.

El propósito del segundo apéndice es analizar los argumentos de la nacionalización como un medio para mejorar la distribución de ingresos. Se examinan los determinantes de la magnitud de la transferencia neta implícita en la política de nacionalización y se derivan algunas cifras en relación al caso de América Latina. Se concluye que el efecto redistributivo dependerá de manera crucial de la capacidad del gobierno para escoger los canales particulares de la distribución de dicha transferencia.

El tercero es un apéndice matemático en el que se especi-

fica un modelo de una economía en desarrollo que tiene como sectores principales un sector moderno, un sector informal o rural tradicional y un sector urbano tradicional. Dicho modelo expone la derivación matemática de la ecuación de la absorción de trabajo y sirve como marco de análisis de diferentes políticas desde el punto de vista del logro de los fines distributivos.

Ni los efectos de la distribución de ingresos ni los de las políticas redistributivas pueden ser juzgados en términos generales, ya que tanto su dirección como su magnitud varían grandemente según las condiciones económicas, sociales y políticas de los países. Este libro constituye un valioso aporte al haber cumplido con su cometido de presentar un marco teórico adecuado y una evaluación sistemática de las políticas alternativas de distribución de ingresos. Su utilidad es grande no sólo para el teórico sino sobre todo para el político, y si bien son más los problemas y fracasos citados que los éxitos, la revisión de los errores comunes es constructiva. Queda aún mucho por decir y por investigar en torno a la compleja relación existente entre la distribución de ingresos y el crecimiento económico, pero grande es el avance logrado en este libro.

Ana María Tenenbaum