

FACTORES ESTRUCTURALES Y MODALIDADES DEL DESARROLLO; SU INCIDENCIA SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO*

TRES ASPECTOS principales podrían distinguirse en los estudios sobre distribución del ingreso. El primero se relaciona con las características o perfiles de los esquemas de repartición y con los factores que condicionan o determinan los mismos. El segundo tiene que ver con las influencias que pueden ejercer distintas estructuras de distribución del ingreso sobre el dinamismo y la naturaleza del desarrollo económico. Por último, podrían englobarse las cuestiones vinculadas a las políticas redistributivas, esto es, a los medios y fines que puede orientar el propósito de modificar en cualquier sentido un patrón dado de repartición.

En este trabajo sólo se abordará la primera cuestión, tratando de poner de manifiesto los elementos principales, tanto de orden estructural como derivados de las modalidades de crecimiento, que inciden sobre el esquema repartitivo.

Los antecedentes sobre la distribución conjetural del ingreso en la América Latina han puesto en evidencia diferencias significativas con la situación prevaleciente en las regiones más desarrolladas. En líneas generales, la estructura de la repartición es más desigual en el ámbito latinoamericano.¹

Esta realidad plantea diversas interrogaciones al observador. Una de ellas recae sobre la identificación de los factores principales que pueden haber contribuido a cristalizar la estructura de repartición existente en esta área. Otra incide sobre los cambios eventuales que esos factores han experimentado en el tiempo o entre plazos determinados, sea en el sentido de una mayor o menor equidad de la distribución, sea en lo que atañe a la transformación y representación de los grupos sociales situados en los diversos "escalones" de la pirámide de ingresos.

Las dos cuestiones señaladas tienen vinculaciones muy estrechas y habrá que conjugarlas en la medida que sea posible. De todos modos, a lo largo de la exposición se comenzará por destacar conjuntos de elementos afines para intentar posteriormente una apreciación respecto a su evolución en el pasado reciente.

En un nivel muy abstracto podría anticiparse que las circunstancias condicionantes de los patrones de repartición están definidos en la teoría económica académica, esto es, que, en último término, la retribución de los receptores de ingresos (asalariados, empresarios, rentistas, etcé-

* Trabajo presentado en un Seminario sobre el tema, realizado en la oficina de la CEPAL en el Brasil, 1967.

¹ Véase CEPAL, *Estudio Económico de América Latina, 1969*.

tera) será determinada por la "productividad" de sus aportes y por las situaciones relativas a la oferta y demanda de los mismos.

Esta aproximación, sin embargo, en el mejor de los casos, únicamente registra la realidad *ex post* de la distribución, en tanto que lo que interesa básicamente es desentrañar el "porqué" o los antecedentes de esas hipotéticas situaciones de hecho. Es preciso, pues, mirar "detrás de las fuerzas de mercado" para discernir y sistematizar los principales aspectos que condicionan y cristalizan variados esquemas de distribución de los ingresos. Esta aproximación no sólo envuelve una posibilidad de alcanzar una visión más cabal del asunto, sino que también —y quizá principalmente—, abre la oportunidad para que la política económico-social pueda orientarse hacia la modificación de las causales determinantes, de manera de promover diferentes esquemas de repartición —cualquiera sea el tipo o contenido de éstos.

En el curso de la individualización de los elementos principales se plantearán algunas hipótesis respecto a su influencia, lo que permitirá, a la vez, distinguir los que tienen un eventual "efecto-igualizador" de aquellos que, por el contrario, podrían calificarse como "desigualizadores", o sea, los que gravitan en el sentido de mantener o acentuar esquemas más o menos regresivos del reparto de los ingresos. Como podrá apreciarse, en cada situación o período es posible discernir la acción a menudo simultánea de ambos tipos de elementos. De este juego contradictorio y del balance de las fuerzas y tendencias registradas dependen los perfiles y contenido de los patrones de distribución. Vale la pena agregar a este respecto que no se considerarán separadamente las distintas perspectivas o enfoques del reparto "personal", "funcional", "regional" o "sectorial". Aunque pueden hacerse referencias específicas, se supondrá que los factores privilegiados gravitan sobre cada una de esas situaciones, aunque en variadas formas y grados.

Entre los factores condicionantes del patrón de ingresos podría mencionarse de inicio a algunos relacionados con la población. Conviene aquí distinguir los problemas planteados por su rápido crecimiento en la región de otros y los cambios pertinentes a su estructura, que son los que gravitan con particular acento en la cuestión que interesa. En efecto, la expansión demográfica, considerada en general, tiene más importancia para la evolución del ingreso medio que para su distribución. En cambio, ciertas características "internas", como la composición social de los incrementos abren otras perspectivas. Como se sabe, la experiencia internacional sugiere una clara vinculación entre los niveles de ingreso personal y el tamaño de las familias, en el sentido de que a medida que suben los primeros tiende a reducirse el segundo. En otras palabras, el grupo familiar de los más pobres es habitualmente más numeroso que el de las capas de rentas más elevadas. Si se acepta

la validez de esta relación, fácil es comprender la significación del asunto para la distribución del ingreso, ya que ella implica que los núcleos familiares de bajo ingreso se expanden con mayor rapidez que los correspondientes a los de altas rentas, con lo cual tiende a ampliarse la brecha entre los ingresos por persona de uno y otro contingente.²

Por otro lado, sin embargo, habría que considerar la circunstancia compensadora de que, a menudo, el grupo familiar de rentas bajas incluye más activos o personas que reciben alguna remuneración, estable o irregular. De todos modos, esta realidad debe evaluarse teniendo a la vista que, en algunos casos, por ejemplo en lo que se refiere al trabajo de niños o adolescentes —bastante común en actividades como la agricultura—, esa complementación del ingreso familiar puede tener como contrapartida la negación para esos activos auxiliares de oportunidades como la educación, lo cual, sin duda, inducirá tanto sobre la situación particular de los afectados como sobre el esquema general de repartición.

Estructura productiva

Otra serie de elementos influyentes saltan a la vista cuando se analizan las características de la estructura productiva. Esta materia puede examinarse desde diversos ángulos.

Por un lado habría que recordar lo que se ha llamado “heterogeneidad estructural” de las economías (y la sociedad) latinoamericanas, esto es, la convivencia a nivel regional y nacional de sistemas o modalidades que corresponden a etapas muy diferentes de desarrollo. Se trata de una realidad más general y compleja que la del “dualismo”, fenómeno que ha merecido muchas reflexiones y que tiene que ver especialmente con la típica estructura de una economía de “enclave”, en la cual sobresalen un “foco” exportador “modernizado” y un *hinterland* relativa o absolutamente separado y ajeno del núcleo dinámico.

Como se adelantaba, el cuadro de los sistemas latinoamericanos es más complejo. En casi todos los países (y por cierto en el conjunto) podrían distinguirse tres grandes compartimientos: el “moderno”, el “intermediario” y el “primitivo”, diferenciados esencialmente por sus niveles de productividad y, más al fondo, por lo que determina esos niveles, esto es, el grado de absorción del progreso técnico y el esquema de relaciones sociales predominantes. Lo que conviene tener muy pre-

² Véase, sobre la materia, “Relaciones entre variables económicas y demográficas”, por Ángel Fucaraccio y Carmen Arretz, CEPAL, Seminario sobre utilización de estudios y datos demográficos en la planificación. De acuerdo a este trabajo, mientras en el estrato más pobre de la población (el 40%) se registran 5.1 hijos por mujer, en el de rentas más elevadas (el 5%), el número respectivo es de 2.5.

sente, en contraste con el enfoque “dualista”, es que cada una de esas áreas económicas tiene un componente “multisectorial”, esto es, y para ilustración, el área “moderna” incluirá seguramente fracciones de la actividad industrial, de la de servicios y también la primaria, al igual que núcleos que miran al mercado externo o al interno.

No es posible adelantar en esta oportunidad en el análisis de las múltiples cuestiones que plantea ese enfoque. Lo que interesa es apreciar algunas de las principales relaciones que se disciernen entre la dicha “heterogeneidad estructural” y la distribución del ingreso.

Un aspecto parece descollar en el asunto, y es la representación del llamado sector “primitivo”. Aunque no hay razón *a priori* para suponer que el esquema de repartición funcional o social sea más desigual en esa área que en otras —aunque ello podría presumirse— poca duda cabe de que el perfil de la distribución personal tenderá a ser más regresivo cuanto mayor sea el contingente ocupado en actividades de mínima productividad donde, además, generalmente se dan circunstancias sociales más desfavorables para la retribución de la fuerza de trabajo.

A la inversa, podría sustentarse la hipótesis de que la reducción del sector “primitivo”, si va acompañada de un desplazamiento significativo de población activa hacia el “moderno” y de un aumento apreciable de la representación económica de este último, envolvería cambios propicios para establecer un esquema más igualitario de reparto del ingreso personal.

Conviene ahora replantear estas cuestiones teniendo como referencia un enfoque más convencional de la estructura sectorial, esto es, prestando atención a los factores y tendencias que resaltan al examinar las actividades primarias, secundarias y terciarias.

Una primera hipótesis general de trabajo al respecto podría ser la siguiente: que el esquema de distribución tiende a señalar un mayor grado de desigualdad en la medida que es más alta la representación del sector primario, *sobre todo desde el ángulo de la cuota de población que retiene*. A *contrario sensu*, el patrón tendería a ser más equitativo cuanto mayor sea la participación de los otros sectores. La razón básica de ello estriba en que, por lo general, la repartición es más desigual en las actividades primarias que en el resto.

Esta suposición es apenas una hipótesis preliminar que exige numerosas calificaciones y reservas, que implican otros tantos pasos o esfuerzos para reducir el nivel de abstracción inicial.

Desde luego resalta lo que podría denominarse la “heterogeneidad sectorial”, esto es, el hecho de que cada agrupación encierra partes o subsectores que revisten caracteres muy diferentes.

En lo que se refiere al “sector primario” y, más específicamente, al

agrario, las circunstancias varían considerablemente según sean la importancia relativa y la radiación de fuerza de trabajo en la llamada "agricultura de subsistencia" o "tradicional" y en la "comercial", capaz ésta de producir excedentes apreciables para el mercado interno y/o el exterior. Parece evidente que el peso relativo de una y otra área incidirá sobre la estructura de la repartición, tanto por los cambios ocurridos a raíz del desarrollo preferente del sector "comercial" como porque el contexto de relaciones sociales en cada caso —aspecto que se verá más adelante— también influye en el mismo sentido.

Por otro lado, y atendiendo al cuadro del sector "comercial" de la agricultura, parece sobresaliente lo relativo a los tipos de explotación y modalidades de producción prevalecientes o más representativos. Desde luego, algunas de ellas, como las actividades pecuarias o cerealeras, habitualmente absorben contingentes muy reducidos de mano de obra; en otras explotaciones, en cambio —por ejemplo las cafetaleras, la ponderación de la fuerza de trabajo en el conjunto de factores es mucho más significativa. Sin considerar los demás elementos pertinentes, esas disparidades derivan en influencias visibles sobre la participación de los asalariados en los ingresos generados en las diversas clases de actividades. En el primer caso es dable suponer que, *aun si el nivel de las remuneraciones absolutas fuera relativamente alto*, la representación del ingreso de los asalariados tenderá a ser menor que en casos semejantes al segundo. Por otro lado, es probable que el ingreso que corresponde a los propietarios esté mucho más concentrado en la primera situación que en la segunda, ya que los grandes precios por lo general prevalecen en las explotaciones pecuarias o cerealeras en tanto que los pequeños tienen mayor representación en cultivos como el de café.

Cuestiones de parecida entidad se plantean con respecto a otras áreas del sector primario. Tómese para muestra lo que ocurre con las explotaciones mineras. En ciertos países latinoamericanos resalta una "dualidad" impresionante. La fracción primordial de la producción y el ingreso se concentra en grandes instalaciones, habitualmente de propiedad extranjera, que ocupan segmentos muy pequeños de la mano de obra disponible —aunque, otra vez—, los niveles absolutos de salarios puedan ser elevados con respecto a los promedios nacionales. Con este tipo de actividades coexiste una miscelánea de explotaciones pequeñas y medianas que puede proveer empleo a contingentes no despreciables de la fuerza de trabajo, sobre todo en regiones determinadas del territorio.

Una estructura de esa clase tiene también implicaciones muy patentes sobre el sistema de repartición del ingreso. Si se mira desde el ángulo "funcional" parece probable que del total del ingreso generado —y dado que éste se origina en base a las grandes instalaciones, corresponderá una participación relativamente baja al factor trabajo.

Otro aspecto digno de considerar en estos casos —y que no siempre ha recibido la atención que requiere—, es el de la repartición que se establece entre el país y el exterior cuando los activos son de propiedad foránea. En estas circunstancias, aparte de la reducción del ingreso a distribuir entre los factores nacionales, la porción que resta en el país se traducirá en lo principal en remuneraciones del trabajo y en ingresos fiscales que, a su vez, en alta proporción, derivan en pagos a los servidores gubernamentales.

Bien diferente será el cuadro si en esas actividades predominan o es mayor la gravitación de medianas o pequeñas unidades que, además, pueden estar bajo dominio nacional. En este caso, a niveles absolutos seguramente más bajos, la representación de los salarios puede ser mayor, a la vez que tendrá significación importante la cuota de empresarios y/o propietarios y disminuirá la que acrece a la economía fiscal en el otro ejemplo.

Como puede apreciarse, la hipótesis general respecto a la significación del sector primario en los esquemas de distribución del ingreso debe y puede ser calificada a la luz de las múltiples características concretas que presenta el problema en cada país y momento. No obstante, las reservas y especificaciones necesarias no parecen contradecir la línea gruesa de la suposición —confirmada, por lo demás, en la experiencia histórica de muchos países, esto es, que a mayor representación del sector primario probablemente los esquemas de distribución personal tiendan a ser más desiguales.

La anterior y gruesa hipótesis de trabajo lleva implícita su reverso: que la diversificación del sistema productivo y, por lo tanto, la mayor representación de los otros sectores, favorece y se refleja en la emergencia de estructuras de distribución más equitativas.

Industria y tecnología

Para analizar este punto puede concentrarse inicialmente la atención en el papel de las actividades industriales. En este respecto —y como se vio antes— parece claro que las economías industrializadas revelan un esquema repartitivo menos desigual que las que se encuentran en un estadio más incipiente de desarrollo, como es el caso de la América Latina.

Pero también en este caso es indispensable tener a la vista las limitaciones y facetas particulares de esa segunda hipótesis. Por lo pronto, situaciones parecidas en lo que atañe a la importancia del sector industrial pueden tener influencias muy diferentes sobre la distribución del ingreso según sean, por ejemplo, la estructura empresarial y el nivel y tipo de progreso técnico en el sector manufacturero.

En relación al primer aspecto —el de la estructura empresarial—, es sensato presumir que si en un país el grueso de la producción fabril se ha concentrado en unidades de gran porte que, por diversas razones (*v. gr.*, estrangulamiento externo, dimensión del mercado nacional, etc.), gozan del privilegio de situaciones monopólicas u oligopólicas, es sensato presumir que el esquema de repartición tenderá a ser más desigual que allí donde primen condiciones diferentes u opuestas. Desde luego, en el primer caso, de ninguna manera excepcional en la región, el sector empresario-propietario estará en posición ventajosa para conseguir un ingreso adicional como retribución del factor que aporta.

La cuestión tecnológica no es menos significativa para la debida apreciación de los efectos de la dilatación manufacturera sobre los sistemas de distribución. Como se comprende, las influencias positivas que se le atribuyen a la pérdida de significación del sector primario descansan en gran parte en la suposición de que la fuerza de trabajo que se desaloja va a encontrar empleo en actividades como la industrial, de niveles más altos de productividad y con esquemas de distribución más equitativos que, digamos, en la agricultura “tradicional”.

Sin embargo, la reproducción más o menos obligada de tecnología importada desde los grandes centros industrializados puede alterar considerablemente la naturaleza del proceso, ya que equipos y procedimientos dirigidos en lo fundamental a economizar mano de obra pueden limitar severamente el incremento de la demanda por la misma. En estas circunstancias —y más aún si se registra aquella transferencia de población activa desde el sector primario—, las influencias “igualizadoras” serán contrarrestadas y quizás compensadas por los factores “desigualizadores” presentes en las relaciones antes descritas.

Naturalmente, muchos otros factores gravitan en el asunto. Desde luego convendría recordar que las repercusiones de la diversificación productiva y, más específicamente, de la industrialización, dependerán en gran medida del dinamismo y persistencia del crecimiento fabril y también del caudal de fuerza de trabajo que se ofrece en el mercado.

Supongamos dos posibilidades extremas al respecto. En la primera coinciden una dilatación modesta del sector manufacturero y un desplazamiento más o menos importante de población rural hacia las urbes. En la segunda, a la inversa, el crecimiento es relativamente acelerado ya sea porque no hay grandes reservas o porque priman elementos que la retienen en el sector primario, el hecho es que no se registra una “sobreferta” de mano de obra en el ámbito manufacturero y de actividades conexas. Como es evidente, habrá más posibilidades de cambios en el sentido de una mayor equidad en el segundo que en el primer caso.

Por otro lado, tampoco puede olvidarse que en el sector manu-

tero tienen una considerable representación unidades medianas y pequeñas con niveles de productividad muy insatisfactorios, lo que redundará en retribuciones muy modestas para la fuerza de trabajo allí empleada. Si bien desde el ángulo de la distribución social no hay fundamento para pensar que el esquema de repartición sea en estos casos más desigual que en el de las grandes unidades, la situación sí tiene importancia en lo que se refiere a la distribución personal a causa del bajo nivel absoluto de las remuneraciones en la mediana y pequeña industria.

El sector servicios

Nuevos aspectos se agregan al análisis cuando se tiene en cuenta la representación del sector servicios que, obviamente, es la otra área principal para la absorción de los habitantes activos y, en relación a la hipótesis inicial, de los contingentes que son desalojados o abandonan las actividades primarias.

Como se sabe, la participación del sector terciario en la América Latina es relativamente elevada si se consideran los niveles de ingreso, tanto así que en algunos países ocupa cuotas de la fuerza de trabajo más altas que en ciertas economías desarrolladas.³ En principio podría presumirse que ese rasgo estructural implica una situación propicia para esquemas más igualitarios de ingreso, tal como parece haber sucedido en los países centrales, por la simple y poderosa razón de que la contribución de y pagos al factor trabajo deberían tener una mayor ponderación en la producción de servicios. Sin embargo, ha sido suficientemente demostrado que tanto el origen del fenómeno como sus repercusiones se plantean en esta área con características muy originales, y a veces opuestas, a las que han presentado en los sistemas industrializados. Por un lado sobresa le hecho de que la expansión de las actividades proveedoras de servicios no ha sido, en lo principal, una consecuencia de la difusión del progreso técnico en los otros sectores, sobre todo en el primario, con todos los efectos conocidos sobre los niveles de ingreso y la composición de la demanda. Sin negar por completo la presencia de ese fenómeno, pareciera ser que el dato fundamental en esa evolución de las economías subdesarrolladas estriba en la insuficiencia o el “rechazo” de las actividades primarias y secundarias de sobrantes de fuerza de trabajo que son incapaces de acoger. De este modo, la sobredilatación de los servicios difícilmente puede identificarse con una etapa “necesaria” en el proceso de desenvolvimiento y más bien se revela como un rasgo patológico.

³ Véase *El proceso de industrialización en América Latina*, pp. 11 y 13.

El asunto se perfila con más claridad cuando se “descompone” el sector de servicios y se tienen en consideración las diversas partes o áreas que lo constituyen, que son muy heterogéneas, tal vez en mayor grado que en las otras actividades donde, como se anotó, se registra el mismo fenómeno. Desde ese ángulo podría argüirse que en cierta medida el crecimiento del sector terciario y de su fuerza de trabajo tiene una meridiana justificación “funcional”, en el sentido de que es la contrapartida obligada del desarrollo de las otras actividades y de la mayor complejidad y “alargamiento” del sistema productivo, de los procesos de comercialización y financiamiento y de la ampliación de la infraestructura de servicios básicos. Para ahondar en este aspecto pueden apreciarse los efectos de la diversificación del parque industrial. En un estadio relativamente incipiente de progreso fabril la relación entre “productores de bienes” y proveedores de servicios complementarios será bastante diferente que si la economía ha llegado a etapas más adelantadas, con aumento de la representación de las industrias intermedias y dinámicas. En general, en este segundo caso, se elevará la participación de los proveedores de servicios relacionados, comerciales, técnicos, financieros, etcétera.

Sin embargo, una fracción muy importante, y a menudo mayoritaria, de la dilatación del sector no se debe a esos requisitos “funcionales” sino que está vinculada al crecimiento de una miscelánea de servicios personales y de diversa índole que significan ingresos muy bajos, amén de precarios e inestables, para sus receptores.

En estas circunstancias, aquella representación abultada del empleo en las actividades terciarias puede tener repercusiones más bien negativas sobre los esquemas distributivos. Si en un caso, el de las economías centrales, podía suponerse que ese cuadro establecía condiciones favorables para una repartición más equitativa, en el otro, el de los países subdesarrollados, habría razón para presumir que la existencia y crecimiento preferente de los servicios de más baja o mínima productividad trabajaría en el sentido opuesto. Como es evidente, el balance dependerá de una serie de otros factores, ya familiares, como serían la significación y dinamismo de los servicios calificados o “funcionales” y la magnitud y calificación de la mano de obra que se hace presente en ese mercado de trabajo.

Algunas tendencias discernibles en el cambio de las estructuras productivas

En relación a los aspectos destacados parece conveniente a esta altura traer a colación algunos cambios principales que se disciernen en la fisonomía de los mismos en tiempos recientes, a objeto de apreciar en

qué forma y grado podrían haber incidido sobre los patrones distributivos.

Un hecho principal, sin duda, es que en los últimos decenios, casi sin excepciones nacionales, ha disminuido tanto la representación económica como la cuota de fuerza de trabajo del sector primario. Aunque surgen muchas reservas respecto al significado y repercusión concretas del fenómeno para el asunto que ahora interesa, en una primera aproximación bien podría convenirse en su influencia positiva en el sentido de una distribución menos desigual.

Para precisar mejor esta realidad debe tenerse en cuenta que los cambios no sólo se refieren a la transferencia de mano de obra de las actividades extractivas *hacia otros sectores* sino que también a desplazamientos de la misma dentro del *sector primario*.

Esta segunda cuestión tiene importancia, sobre todo en el caso de la agricultura, y podría expresarse en la hipótesis de que han aumentado relativamente el peso y la población activa de la antes llamada “comercial” y disminuido recíprocamente la de “subsistencia”.

Sin embargo, a la vez que hay razón para no sobrestimar el vigor de esa tendencia, deben acentuarse otras circunstancias de indudable relieve.

Una de ellas es la magnitud y cierta “impermeabilidad al cambio” que exhiben las áreas agrícolas de “subsistencia” en varios países, en especial en aquellos donde se agregan a los obstáculos económicos y sociales otros de carácter étnico-cultural, *v. gr.*, donde tiene alta ponderación la población indígena. Por otro lado está el hecho adicional y agravador de que en esos “pozos estancados” de la agricultura, la mano de obra, lejos de participar de los incrementos de ingreso que han favorecido, en distintas medidas, a otros sectores, en algunas instancias incluso se vislumbra que ha habido reducciones de sus niveles absolutos de vida.

El cuadro parece ser diferente en otros segmentos de la actividad primaria, como, por ejemplo, la minería. Aquí, a la inversa, la modernización de las explotaciones, aun en casos de expansiones significativas de su producción, no registra movimientos correspondientes en cuanto a la ocupación y en algunos casos se perfila más bien una inclinación a reducir los contingentes empleados. De manera, pues, que tanto en esta como en otras actividades primarias, la única posibilidad que se abre es la de la absorción de fuerza de trabajo por parte de otros sectores.

Sea como fuere —y en primera providencia—, podría aceptarse que, globalmente, aquella reducción de la representación del sector primario, como base de ocupación ha envuelto un elemento favorable para esquemas más equitativos de distribución de ingreso. Más adelante irán apareciendo las reservas y limitaciones de tal suposición.

En lo que se refiere a la evolución del sector industrial, también se perfilan algunas características de evidente significación para la cuestión que se analiza.

Por una parte, puede destacarse que los países que han entrado relativamente tarde a la empresa de la industrialización, y aunque se encuentren todavía concentrados en las manufacturas "tradicionales" o "ligeras", lo están haciendo habitualmente con una tecnología importada con mucho más inclinación hacia el ahorro de fuerza de trabajo que la que primó en las etapas correspondientes en las economías que las precedieron por ese camino. Por otro lado, en estos últimos y en la medida que ellos han avanzado hacia estadios superiores de su industrialización, ha tendido a reproducirse el mismo fenómeno, que también se difunde, a sus manufacturas "tradicionales".

Asimismo, las tendencias señaladas deberían robustecer el grado de concentración en *todo* el espectro industrial.

Diversos antecedentes objetivos corroboran aproximadamente las suposiciones anteriores. Por una parte, resalta en muchos países una disociación, a veces marcada, entre las tasas de expansión del producto industrial y las correspondientes al crecimiento del empleo en las actividades respectivas. Si bien esto es más notorio en las economías que han llegado más lejos en la industrialización sustitutiva, también parece repetirse "prematadamente" en otros que se hallan en etapas preliminares del proceso, por la razón antedicha (la incorporación de tecnología actualizada para establecer o promover las manufacturas "tradicionales").

Por otro lado, deben mencionarse diversos indicios que acusan una pérdida de la participación relativa de la fuerza de trabajo en los valores generados por el sector industrial, que a veces se extiende hasta un decaimiento de los salarios reales en su ámbito o en fracciones importantes de él.

En otros aspectos antes destacados, la fisonomía de los últimos años no parece muy favorecedora. Salvo contadas excepciones, que se encuentran básicamente en los países más pequeños y/o de industrialización incipiente, la cadencia de la dilatación fabril se ha retacado. A la vez, el abultamiento del problema del "marginalismo urbano" y las elevadas tasas de expansión demográfica parecen ir conformando una situación con cierta semejanza a la imagen clásica del "ejército de reserva" asalariado. Un hecho adicional y significativo, destacado en un estudio reciente, es que buena parte de los incrementos en la fuerza de trabajo en el sector fabril ha sido logrado girando sobre los contingentes ocupados en las actividades artesanales y en la pequeña industria.

Hay otro elemento particularmente destacado en el caso de la expansión de las actividades y tiene que ver con la distribución *espacial*

o *regional* del ingreso. Observado desde esa perspectiva resulta meridiano que en casi todas partes el crecimiento fabril ha resultado singularmente "*concentrador*" del ingreso. En verdad, la evolución de las "viejas" economías industrializadas acusó parecida tendencia, pero, en otro grado y sin que los focos manufactureros emergieran en periodos tan breves, determinando en consecuencia mutaciones radicales y en plazos históricamente brevísimos del esquema de repartición desde la perspectiva espacial.

En suma, los aspectos destacados tenderían a gravitar en un sentido contrario a la hipótesis planteada —*aunque no la nieguen*—, respecto a las influencias potencialmente progresivas de la transferencia de mano de obra hacia el sector industrial.

En lo relativo al sector servicios —y aparte de lo adelantado sobre el asunto— las tendencias de los últimos tiempos son por demás conocidas y ya son objeto de considerable preocupación. El fenómeno central parece ser la dimensión y crecimiento del llamado "marginalismo urbano", expresión manifiesta de los contingentes poblacionales que no encuentran ubicación en las actividades y servicios básicos y que deben resignarse a los empleos más precarios y mal pagados, cuando no a la desocupación completa o parcial.

Poca duda cabe de que esos hechos tienen una gravitación apreciable sobre los perfiles de la distribución del ingreso, especialmente desde el ángulo de la distribución personal.

De todas maneras, es preciso no pasar por alto otros cambios que pesan en una dirección opuesta y, por cierto, más favorable.

Uno de ellos, de particular relieve en la experiencia latinoamericana, es la importancia apreciable, y a menudo creciente del empleo en el sector público, en el cual, deducidas las asignaciones eventuales para inversión, todo el ingreso generado se traduce en retribución del factor trabajo. Naturalmente pueden levantarse al respecto muchas reservas, por ejemplo en lo que respecta al rendimiento de esos recursos o a la existencia en ese ámbito de "desocupación disfrazada". Sin embargo, no hay razón para dudar de la repercusión del fenómeno entre el esquema de repartición, que variará conforme a la representación de la actividad estatal en el producto global.

El otro elemento de signo positivo tiene que ver con la expansión de los servicios que anteriormente se calificaron como "funcionalmente" necesarios. Parece evidente que la diversificación productiva, la urbanización acelerada, la ampliación de los servicios educativos, la aparición de nuevas responsabilidades técnicas y profesionales, etc., han ido creando posibilidades de trabajo en el sector terciario que no existían o eran muy escasas en la economía tradicional. Aunque el área social de esos cambios no sea muy amplia en algunos casos, absoluta o rela-

tivamente, de todos modos es patente su incidencia sobre el esquema de distribución.

Disponibilidad de bienes y servicios y sus precios relativos

Analizando desde otra perspectiva las características de la estructura de producción, valdría la pena recordar que la nomenclatura de los bienes y servicios que se ponen a disposición de la población es dependiente o guarda estrecha relación con el patrón de la demanda y, por ende, con la distribución del ingreso. Las relaciones entre estos elementos son bastante complejas y para esclarecer el punto podría sostenerse que también es válida una proposición inversa a la antes planteada, esto es, que la estructura productiva o de la oferta es, desde ciertos ángulos, determinante significativa del esquema de repartición.

El asunto —que no es posible analizar por completo en esta oportunidad—, puede encararse directamente con lo que ocurre con la disponibilidad de algunos servicios fundamentales —por sí mismos y por su gravitación principal sobre los sistemas de distribución. Tómese, por ejemplo, la provisión de facilidades educativas. Desde la primera perspectiva no cabe duda de que, en un momento dado, la asignación de esos servicios depende en buena medida de la composición de la demanda por los mismos. Esto es particularmente válido para el sector privado de la educación, pero también gravita sobre la oferta pública, en la medida en que ésta, en algún grado, debe ajustarse a la demanda existente.

Sin embargo, es por demás patente que esas circunstancias van a pesar sobre la distribución de ingreso *a posteriori*, mejorando las situaciones absolutas y relativas de quienes han tenido y tendrán mayor acceso y deteriorando la de quienes se encontraban en pie más desventajoso. Claro está que la política pública podrá rectificar esas inclinaciones y a esto habrá que referirse con posterioridad. Entretanto, parece meridiano que en esta realidad, como en otras, se confirma aquella suposición de que la estructura de la producción puede influir —y en efecto lo hace— en las condiciones de demanda y el patrón repartitivo.

En el fondo, en este juego de relaciones múltiples y recíprocas se discierne la operación de lo que llama Myrdal un “proceso de causación circular acumulativa” y que, en términos más específicos o gráficos, se ha llamado el “círculo vicioso de la pobreza”. Quienes son muy pobres gravitan muy poco en la demanda efectiva (y por ende en la disponibilidad de bienes y servicios); y en la medida que ocurre tal cosa, el sistema de producción se inclina a satisfacer de preferencia a quienes sí pueden pesar en aquella demanda efectiva, lo que mantiene o acrecienta la pobreza de los primeros.

Como se comprende, una situación de estas características —*si no hay otras fuerzas que operen en sentido contrario, que, sin duda, las hay*—, implica que las estructuras existentes de producción y de demanda o ingreso tienden a perpetuarse y, más aún, a reafirmar las condiciones generadoras de la desigualdad.

El otro aspecto que debe considerarse en este análisis es el de los precios relativos de los bienes y servicios a disposición de los habitantes y su incidencia en la distribución “real” del ingreso.

De modo simple el problema podría exponerse de esta manera. Supónganse dos “situaciones estructurales” idénticas en lo que se refiere al sistema de producción y al de ingresos. Ahora bien, tal realidad podría encerrar contrastes manifiestos en la medida que los precios relativos de los bienes y servicios disponibles difirieran sensiblemente. En un caso, por ejemplo, los correspondientes a los bienes esenciales —digamos, alimentos—, podrían ser relativamente “baratos”, en el sentido principal de que para adquirirlos basta una fracción pequeña del ingreso. Imaginemos que en la otra situación priman relaciones opuestas: los *wage goods* resultan caros, en tanto que son bajos los precios de los bienes y servicios que constituyen la parte principal del gasto de los grupos de ingreso más alto. Como se comprende, estas circunstancias redundarían en una distribución “real” muy diferente para cada situación, aunque el esquema de asignaciones monetarias fuera el mismo, desde el ángulo funcional o personal.

Si se examinan estas cuestiones a la luz de algunas características pertinentes del desarrollo latinoamericano es dable discernir algunas tendencias, a menudo contradictorias, que han influido en su fisonomía.

Al considerar el primer problema planteado —el de las relaciones “circulares” entre estructura de producción y de ingresos—, destacan algunos hechos llamativos. Uno y principal es la cadencia por lo general lenta de la producción de alimentos para consumo interno y de bienes manufacturados “tradicionales”, o sea de los ítem más significativos para el bienestar de la gran masa. Como se ha dicho, difícil sería explicar ese comportamiento en términos de la baja elasticidad-ingreso de la demanda por esos bienes en lo que respecta a esas fracciones importantes de la población que poco o nada han participado del aumento de la renta media. En cambio, la explicación sí que resulta plausible si se tienen en cuenta las mutaciones en el esquema de demanda por parte de quienes han absorbido con preferencia los frutos de la expansión. En otras palabras, la tendencia acusada resulta a la postre un síntoma de inclinaciones hacia un patrón más regresivo del ingreso. Y nótese bien que si y cuando ellas hubieran implicado un empeoramiento de las disponibilidades *per capita* de bienes esenciales para segmentos apreciables de la población, el fenómeno representaría asimismo

agrar las circunstancias objetivas que los mantienen en condiciones precarias, o sea, acentuarían algunos de los factores básicos de la desigualdad.

El panorama es menos nítido en lo que se refiere a producción y disponibilidad de los servicios que son más importantes para la cuestión que se examina. Aquí no se puede olvidar la dilatación que han venido experimentando los gastos nacionales en la infraestructura urbana y en áreas como la educación y la vivienda. Allí donde han alcanzado dimensión considerable, a la vez que han representado una adición al ingreso real, en cierto modo "invisible" o difícil de imputar particularmente, han significado posibilidades para aliviar algunos elementos determinantes del patrón distributivo. Aquí puede recordarse lo dicho antes respecto a la "oferta educativa".

Sin embargo, también en estos aspectos —y aparte de la magnitud y gravitación eventual de esos movimientos—, deberá tenerse a la vista que los cambios positivos han estado sensiblemente concentrados desde el ángulo espacial, esto es, han beneficiado primordialmente a los centros urbanos. De este modo, su repercusión ha dependido de la significación relativa del "marginalismo" urbano y del rural, siendo ella, claro está, más positiva cuando predomina el primero y viceversa.

Por otro lado, también conviene recordar —y aquí resalta de nuevo el asunto de las facilidades educativas—, que a menudo la mayor disponibilidad de servicios básicos ha beneficiado con preferencia a los grupos de rentas más altas, como lo sugieren, por ejemplo, las tasas más aceleradas de expansión en los niveles medios y superiores del sistema de enseñanza que en la educación básica y técnica.

Resulta muy difícil generalizar y sistematizar algunas observaciones sobre los cambios en los precios relativos y su incidencia en la disponibilidad real que envuelven determinados ingresos nominales. Si bien en algunos países se registran mutaciones visibles en determinados periodos (¿Argentina?), éstos no permiten deducir tendencias claras comunes o en plazos largos. De todos modos, puede ser útil examinar ciertos aspectos sobresalientes del asunto.

Uno de ellos se refiere a la atención que ha despertado en ciertos países una inclinación débil aunque perceptible, a veces acentuada por la política económica, hacia el mejoramiento relativo de los precios agropecuarios.

Aunque las implicaciones de esta evolución son patentes para la distribución "real" del ingreso —sobre todo el de las poblaciones urbanas—, conviene situar el problema en un contexto más amplio. Así, con otras perspectivas, habría que tener en consideración que en casi todas partes el progreso técnico y sus frutos se han centralizado en las áreas urbanas y en especial donde están radicados los focos industriales y las

actividades complementarias. De este modo —y en una reproducción del análisis sobre las relaciones centro-periferia en el ámbito internacional— bien podría sostenerse que aquel sesgo de los precios relativos en favor del sector primario representaría un medio para que éste compartiera en algún grado los avances de la productividad en su propio "centro".

Naturalmente —y al margen de que ello pudiera ser favorable, eficaz e ineficaz para dinamizar el desarrollo de las actividades extractivas—, lo que interesa en relación a nuestro tema es cuál habría sido o podría ser la distribución social de las ventajas derivadas de la mutación de precios relativos. Como se comprende, esto no sólo dependerá de factores como los destacados al comienzo respecto a la estructura del sector primario como de otros —grado de concentración de la propiedad, relaciones sociales, niveles de organización de la fuerza de trabajo, que se observarán más adelante.

Otro aspecto digno de atención, que se ha discutido menos y que tiene manifiesta incidencia para el asunto en examen es el de los precios relativos de los bienes y servicios que interesan principalmente a los grupos de ingreso alto.

En esta materia resaltan muchas situaciones diversas e influencias contradictorias. Por un lado, piénsese en las economías que han avanzado más en la industrialización "sustitutiva de importaciones" y que lo han hecho en condiciones serias de estrangulamiento externo. Parece evidente que, en estos casos, el curso del proceso significó un encarecimiento más o menos considerable de gran parte de los bienes manufacturados, fenómeno a veces acentuado por la tributación sobre los artículos de mayor costo, *v. gr.*, automóviles. Distinta ha sido o es la situación de otras economías, más "abiertas", sea por haber tenido una evolución más favorable de sus transacciones exteriores, sea por otras razones. Aquí, y salvo los recargos aduaneros y fiscales —habitualmente moderados—, el gasto de tipo conspicuo (en relación al nivel del ingreso medio nacional) se vierte en buena proporción en productos extranjeros, que son baratos, tanto en términos de lo que podrían costar al fabricarse en el país como *vis à vis* los niveles de ingreso de las minorías acaudaladas.

Escrutadas hasta aquí las cosas, bien podría sugerirse que en el primer tipo de situaciones el movimiento de precios relativos ha sido proclive a una mayor equidad (o menor desigualdad "real") que en el segundo.

Aunque las hipótesis al respecto pueden ser verosímiles, no es menos cierto que hay "otro lado de la medalla", y éste se perfila en el hecho de que son, en gran medida, los sectores propietarios-empresariales, en principio perjudicados por aquella transmutación de precios los que,

por otro lado, han visto elevarse con más vigor sus ingresos, precisamente porque han sido los principales beneficiados en el proceso. En suma, lo que pudieron perder por un lado, con el encarecimiento de bienes que tienen alta representación en su gasto, en alguna medida habría sido contrapesado por su participación diversa y retribución consiguiente en el proceso de industrialización sustitutiva. Distinciones llamativas también pueden encontrarse cuando se evalúa con lo sucedido con algunos servicios de evidente representación en el gasto de los estratos de ingresos elevados, como es, por ejemplo, el caso de los llamados “personales” y, más específicamente, los “domésticos”. A este respecto poca duda cabe de que las situaciones tienden a diferir según sea la mayor o menor diversificación de los sistemas y las condiciones respecto a “sobrantes” de fuerza de trabajo. Es patente que ese tipo de servicios ha elevado sensiblemente sus precios en algunos países del Atlántico —aun sin considerar los efectos de las políticas laborales, en tanto que continúan siendo bajos en otros—, donde pesa más aquel “sobrante” sin otras alternativas de ocupación. En una y otra realidad, ello tendrá obvias incidencias para el ingreso “real” de los grupos de ingreso alto y medio.

Algunos elementos principales de la estructura social

La actividad productiva y el tipo de fenómenos conexos que se repasaron someramente en la sección anterior *originan y son afectados* por una variedad de relaciones sociales y por un marco institucional determinado, que a menudo tienen particular incidencia sobre la distribución del ingreso.

Yendo al grano del asunto importa considerar que en toda comunidad se disciernen vínculos determinados entre grupos y personas que condicionan o influyen sobre sus posibilidades de participar en el reparto de los bienes y servicios disponibles. En algunas circunstancias ellos contribuyen a hacer más equitativa la distribución; en otras, operan en sentido contrario.

En esta materia, tradicionalmente y por razones poderosas, se ha prestado atención preferente a la situación de grupos y personas en lo que respecta a la propiedad de los activos productivos —tierra, instalaciones, recursos financieros, etc. Tal suposición tiene su fundamento más meridiano en el hecho de que quienes tienen títulos sobre ellos están en situación de reclamar parte del ingreso generado como retribución del “factor capital”. Evidentemente no termina aquí la significación de esa realidad y a menudo son tanto o más importantes los efectos indirectos —sobre el *status* social, el sistema de oportunidades, el ejercicio de poder, etcétera.

Si se admite la gravitación sobresaliente del aspecto anotado, parece legítimo proponer otra hipótesis principal de trabajo: que a mayor concentración en la propiedad de los activos, más desigual *tenderá* a ser el patrón redistributivo.

Vinculadas al esquema establecido por esa realidad, pero revestidas de características particulares, puede distinguirse otro tipo de relaciones, en cierto modo más “personales”, que inciden sobre las situaciones de “predominio” o “subordinación” en el cuadro social. En este sentido, y como ilustraciones más destacadas, podrían contrastarse las de naturaleza “señorial” o, como se dice a menudo, “semifeudal”, que prevalecen en algunas actividades productivas, en especial en los sectores agrícolas más rezagados, con las de carácter más “capitalista” que dominan en otras o, incluso, con las existentes en el ámbito del sector y las empresas públicas.

A la luz de estas diferencias puede adelantarse otra hipótesis: que la representación de estas distintas modalidades de relaciones significará condiciones más o menos favorables o desventajosas para el patrón distributivo del ingreso.

Estos aspectos también se hallan afectados por lo que ocurre en el plano de la *organización* de los distintos grupos para defender o promover sus intereses propios. Desde cierto ángulo, en esta materia se discierne otro de los característicos fenómenos “circulares”, en que las que se vislumbran como causas también pueden ser consideradas como efectos —poniendo de relieve la interdependencia e influencias recíprocas de cualquier fenómeno significativo del quehacer social. En efecto, las circunstancias de mayor relieve desde el prisma de la estructura productiva —por ejemplo—, un gran contingente de mano de obra en el área postergada de la agricultura, implica obstáculos diáfanos para la solidaridad y, por ende, “el poder de negociación” de los comprometidos. Y esto, a su vez, es otro “dato” explicativo de su *status* socio-económico deprimido.

Al referirnos al problema de la organización de los miembros de la constelación social conviene separar dos planos: el que tiene que ver con los intereses “economísticos”, y el que se sitúa al nivel político. En otros términos, los sectores sociales han tendido a organizarse sea alrededor de aspiraciones y problemas *directamente* vinculados con su colocación en la estructura productiva, sea sobrepasando o “enriqueciendo” esa definición con criterios o ideologías que a menudo consideran válidas para la comunidad en su conjunto.

Podrían bosquejarse algunas inclinaciones generales respecto a la evolución de los últimos tiempos, en la América Latina, en estas materias, aunque aquí, tal vez más que en otros aspectos, pesan mucho las peculiaridades nacionales. Sin embargo, con algún atrevimiento, po-

drían aventurarse algunas direcciones aparentes del acontecer regional en los dos planos que se distinguieron más arriba.

Respecto al problema del grado de concentración o difusión de la propiedad resalta un hecho matriz en la formación económico-social de la América Latina y que la distingue no sólo de los países "centrales" sino que también de otras áreas "periféricas". Ese hecho, como se sabe, es la considerable centralización de la propiedad de la tierra. Por otra parte está la presencia también llamativa —aunque menos original en relación a otras regiones subdesarrolladas—, de la representación de las explotaciones minifundistas, de "subsistencia", por lo general impotentes para crear algún excedente para los mercados nacionales o exteriores.

Con una perspectiva dinámica y a pesar de muchas reservas y excepciones, podría arriesgarse la hipótesis de que se manifiesta una tendencia hacia la "desconcentración" en el ámbito agrario. Ella parece responder a múltiples y diferentes elementos, que actúan de modo peculiar en los varios países. Aparte de las fuerzas más visibles —como la "ideología" y presiones sobre la reforma agraria—, han estado obrando muchas otras contra la vieja estructura latifundio-minifundio. Aun versiones moderadas del proceso redundan en la transformación del dato "histórico" del latifundio en "gran propiedad" capitalista-comercial, que establece relaciones bien diferentes con respecto a estos asuntos, *v. gr.*, reemplazo de "relaciones señoriales" por otras de tipo "capitalista-asalariado".

En suma —y aun sin tomar en cuenta las mutaciones sustantivas (y que requieren diferentes análisis) como las de México, Cuba o Bolivia, parecería posible adelantar la suposición de que, *en general*, el monopolio del factor tierra, mirada la América Latina globalmente, quizá ha disminuido y, *tal vez*, el proceso se acelera en varios países.

No obstante, hay un elemento clave en sociedades en transformación —destacado desde principios de siglo o antes. Estructura en que la propiedad del "recurso agrícola" va perdiendo peso en la constelación de factores y, en cambio, van elevando su importancia otros tipos de activos, como los arraigados en las actividades industriales, financieras y comerciales.

En relación a estas formas de capital pueden distinguirse etapas diferentes en el conjunto de la experiencia latinoamericana. En una primera, coincidente con los inicios del proceso de diversificación, quizá se haya experimentado una "dispersión" del dominio de los activos, al menos en relación a la "sociedad tradicional". Sin embargo, también parece manifiesto que con el correr del tiempo comienzan a perfilarse inclinaciones patentes hacia la "concentración" en las actividades nuevas o más dinámicas, como se anotó antes en lo que atañe a los sec-

tores secundarios y de servicios. Al respecto hay antecedentes fragmentarios bien sugerentes que, por lo demás, en otro contexto y situación histórica, repiten la evolución de las economías "centrales". De este modo, "prematuramente" como ya se comentó, se denotan condiciones de monopolio u oligopolio que contrastan con la dispersión de la propiedad y, por derivación, la concurrencia "atonística" que se supone que fuera predominante en estados similares de las economías de mercado o empresa privada.

Se comprende fácilmente la gravitación de estos hechos sobre los condicionamientos de la distribución del ingreso y de partida se discierne con alguna claridad una doble y contradictoria influencia. Por un lado la que se origina en la supuesta "desconcentración" en la propiedad de los activos "tradicionales" y básicamente de la tierra. Por el otro, la que prospera con la "aglutinación" de otros activos —industriales, financieros, comerciales, impuestos por la modernización del sistema, la "importación tecnológica", el carácter y nivel de la industrialización sustitutiva y otros factores de parecida entidad. El peso relativo de estas fuerzas opuestas y su resultado final para los sistemas distributivos, dependerán, como es obvio, de las condiciones y etapas propias de cada país.

Parece más claro el panorama en lo que corresponde a la evolución en el plano de la organización de los grupos sociales. Por obra de los cambios examinados hasta ahora y también por la incidencia de factores exteriores, parece cierto que se ha registrado un evidente progreso, tanto si se consideran las relaciones de tipo u origen económico como si se atiende a las de orden político.

Aunque a menudo las organizaciones sindicales y gremiales están lejos de englobar a la mayoría asalariada y abarcan de preferencia a la fuerza de trabajo radicada en los sectores modernizados del sistema productivo y en los servicios públicos tradicionales, de todos modos se registran mutaciones absolutas y relativas considerables en casi todas partes. Se ha fortalecido, en consecuencia, el "poder de negociación" de los asalariados y un rasgo particularmente importante y novedoso es que la situación tiende a repetirse en algunas áreas rurales, por tradición inermes en estos respectos.

En diferentes medidas el fenómeno parece repetirse en el plano político. A este respecto probablemente el hecho más significativo ha sido la gradual incorporación de los "marginados" urbanos, que aun sin llegar a constituir organizaciones políticas propias y estables han pasado a representar en algunos países un factor de significación en el "sistema de poder", al cual no han podido desestimar las políticas del Estado, en especial en sus facetas redistributivas.

El encuadramiento institucional

A lo largo de la formación de sus estructuras productivas y de las principales relaciones entre clases, grupos y personas, también se cristaliza un marco institucional, que corresponde y a la vez influye sobre los planos mencionados, afectando los esquemas repartitivos en distintos grados y sentidos.

Dejando de la mano cualquier pretensión de un tratamiento acabado del asunto, y teniendo a la vista el tema principal que aquí interesa, podría centralizarse el análisis en la naturaleza y comportamiento de una institución esencial, que engloba a muchas otras y responde a los cuerpos legales que han ido estableciéndose con mayor o menor permanencia en el proceso social. Nos referimos al Estado, cuyo papel, por lo demás, parece haber sido particularmente importante en el devenir latinoamericano de las últimas décadas.

A despecho de todos los contrastes y vicisitudes que es muy fácil destacar, puede adelantarse la hipótesis de que los estados del área no han permanecido impermeables a ciertas tendencias de alcance casi universal en el sentido de una mayor "representatividad" o "democratización". Para colocar en su justo sitio esta hipótesis frente a las obvias reservas y excepciones que es dable levantar, quizá baste comparar la realidad actual con la dominante en el siglo pasado, en que el Estado no podía dejar de corresponder a la simplicidad de la estructura económica y social o, si se quiere, a la escasa diversificación de la misma. El esquema de una minoría reducida, controladora del principal activo de consideración —la tierra o las minas, y de una masa pasiva y desperdigada— influía necesariamente en la "irrepresentatividad" social de la institución política fundamental.

En la medida y tiempo en que fueron modificándose esas circunstancias —incluido el curso ascendente de la urbanización, también va experimentando cambios la personalidad del Estado, haciéndose menos "monolítico" y, por lo tanto, más receptivo de los intereses y presiones de los nuevos grupos sociales, sobre todo de los que se fortalecen y van organizándose en las ciudades. Las diferencias y rasgos nacionales de esta evolución son patentes, pero no contradicen la perspectiva o conclusión de largo plazo.

La creciente gravitación del Estado como agente promotor de renovadas modalidades de desarrollo es el trasunto económico del fenómeno, evidentemente acicateado por la crisis o insuficiencia del esquema "primario-exportador" de crecimiento. Pero aquí atraen de preferencia las derivaciones de alcance social o distributivo, que en algunas partes han suscitado considerable preocupación, no siempre vinculada a resultados tangibles proporcionales.

La acción estatal en este respecto se ha manifestado por diversas líneas, que han ido modificando su representación en la evolución de algunos países.

Podría distinguirse una primera etapa, en que el acento es colocado en la legislación laboral y sobre previsión social. Una segunda, en que sin interrumpirse las orientaciones iniciales, adquieren considerable gravitación en varios países diversas formas de transferencias y subsidios, a expensas, por lo general, de las diferencias de productividad que favorecían al sector exportador y que encontraron instrumentos eficaces en las discriminaciones cambiarias.

Una tercera más reciente, en que se combina la atención sobre las "inversiones sociales" —educación, infraestructura urbana, etcétera—, con esfuerzos para financiar las mayores responsabilidades públicas con sistemas de tributación menos regresivos. Por último —y a veces superponiéndose con la anterior— podría discernirse un creciente interés en las llamadas "reformas estructurales", en las cuales tiene representación principal la reforma agraria.

Si bien es posible dibujar las líneas gruesas de tendencia como las mencionadas, es mucho más difícil aquilatar sus efectos sobre los patrones distributivos, aunque algunos lleguen a insinuarse o marcarse en ciertas experiencias particulares. En esta materia —tal como se ha visto en la experiencia de los países desarrollados, y que seguramente se repite con más fuerza en la periferia—, conviene tener en cuenta que las iniciativas estatales constituyen una especie de "contracorriente", que mira a rectificar la repartición "original" del ingreso, determinada en lo principal por las características de las estructuras productiva y social. De este modo, sólo una acción muy resuelta, amplia y, sobre todo, persistente puede acarrear modificaciones sensibles y duraderas en aquel esquema "original" o "primario" de distribución. Y no es fácil encontrar ejemplos de políticas de ese cuño en la región.

Por otro lado, no es menos importante el hecho de que las iniciativas estatales han padecido de cierta "ambivalencia" en sus proyecciones redistributivas. Aun aceptando la existencia de las orientaciones antes dibujadas, no es menos efectivo que ellas, por una parte, han sido más bien "centralizadas" desde el ángulo social; y, por la otra, que también han contribuido a mejorar sensiblemente la situación absoluta y relativa de grupos de ingresos altos y medios.

Respecto al primer punto, es apreciación en general compartida de que hasta no hace mucho y, por lo general, las preocupaciones estatales se concentraron en los sectores asalariados más organizados y minoritarios, afinados, como ya se adelantó, en el área "modernizada" y/o urbana del sistema. Por eso, su irradiación fue habitualmente escasa desde el ángulo de la masa rural y de la "periferia" ciudadana.

En cuanto al segundo aspecto y más que nada como una derivación de las políticas oficiales en pro de la industrialización y el desarrollo urbano, es igualmente meridiano que grupos importantes de los estratos medios, empresariales y propietarios resultaron excepcionalmente favorecidos, quedando en situación de apropiarse de una buena porción de los ingresos adicionales generados en el proceso.

La influencia de las ideologías redistributivas

Representaría una grave limitación en este bosquejo el no tomar en cuenta las influencias que ha ejercido en la fisonomía y curso del problema la diseminación y arraigo de lo que podría denominarse una "ideología redistributivista".

La situación es bien clara al respecto. No sería exagerado postular que diez o quince años atrás, salvo círculos restringidos y, sin duda, heterodoxos en relación a las ideas dominantes, el problema de la distribución del ingreso tenía una muy baja prioridad en el cuadro de las inquietudes generales.

Desde este ángulo, los cambios han sido notables, aunque los efectos no tengan el mismo relieve. Los desequilibrios y tensiones sociales que han germinado mano a mano con el desarrollo económico, los propios obstáculos que ha ido afectando ese proceso, la repercusión de hecho internacional de distinto orden, la modificación de criterios sobre la materia en los centros industrializados —son apenas algunos de los principales elementos que han contribuido a "legitimar" y a elevar la jerarquía de la cuestión distributiva.