

POLÍTICA MONETARIA Y FISCAL Y PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO CON EQUIDAD*

Arnold C. Harberger

RESUMEN

No existe un conflicto fundamental, en principio, entre el crecimiento económico y la equidad. El documento llega a esta conclusión después de tratar temas como los efectos de la inflación sobre el crecimiento y la eficiencia económica, los elementos clave de una "buena" política económica, la política tributaria en países en desarrollo, las políticas de gasto diseñadas para alcanzar una mayor equidad, así como otros temas relativos a la pobreza y a la movilidad socioeconómica. En este sentido, a pesar de que los gobiernos no pueden modificar significativamente la distribución del ingreso de sus sociedades, se muestra que son las políticas del lado del gasto y no las políticas tributarias las que tienen un potencial mayor para desplazar la curva de Lorenz de la sociedad.

ABSTRACT

There is not serious conflict, in principle, between economic growth and equity. The paper arrives to this conclusion after addressing topics like the effects of inflation on growth and economic efficiency, the key features of "good" economic policy, tax policy in developing countries, expenditure side policies designed to achieve greater equity, as well as other issues on poverty and socio-economic mobility. On this vein, even though governments cannot significantly modify the income distribution of their societies, it is shown that the policies with a greater potential to shift society's Lorenz curve are those of the expenditure side rather than those of the tax side.

Introducción

El título de este documento introduce esta presentación con propiedad. La palabra clave en el título es **equidad**, y la pregunta obvia es ¿en qué difieren las "políticas monetarias y fiscales para un crecimiento económico con equidad" de las "políticas monetarias y fiscales para el crecimiento económico", sin el adjetivo calificativo?

El crecimiento económico no es hostil a los pobres

Mi respuesta a la pregunta anterior es "no demasiado", por diversas razones. En primer lugar, definamos como "buenas" políticas económicas a aquellas que promueven el funcionamiento eficiente de la economía y al mismo tiempo sustentan inteligentemente el proceso de crecimiento. Creo que las "bue-

* Este artículo fue presentado originalmente en la Conferencia sobre Distribución del Ingreso y Desarrollo Sostenible, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional. Esta publicación se realiza gracias al generoso permiso de su autor -quien visitara recientemente el Perú invitado por la Facultad de Economía de la Universidad del Pacífico y a quien el Comité de Redacción de la revista expresa su agradecimiento. La traducción del artículo corresponde a Juan Mendoza. (Nota del Editor).

nas" políticas, así definidas, típicamente producen beneficios en el largo plazo para todos (o casi todos) los segmentos de una sociedad. En particular, nada en nuestra experiencia sugiere que el nivel real de bienestar de, digamos, el quintil inferior en una sociedad no mejora mientras el crecimiento económico tiene lugar. Más importante aún, es plenamente cierto que a los pobres, así como a otros segmentos de la sociedad, les va peor bajo políticas que van en contra del funcionamiento eficiente de la economía y que ponen arena en las ruedas del proceso de crecimiento que con lo que hemos llamado "buenas" políticas. Mi conclusión es que agregar el adjetivo calificativo **equitativo** no altera la forma general, el *Gestalt*, de la política global que es apropiada para alcanzar el crecimiento. En otras palabras, las consideraciones sobre la equidad, al menos hasta cierto punto, no entran en conflicto con el objetivo del crecimiento.

Las políticas orientadas hacia la equidad son compatibles con un crecimiento saludable

En segundo lugar, y muy en armonía con lo anterior, la mayoría de las políticas que apuntan en la dirección de hacer más equitativos a la sociedad y al Estado pueden tener un desempeño igual si no superior en una economía en crecimiento que en una estancada. Tengo en mente aquí políticas orientadas a ayudar a que los segmentos más pobres de la sociedad satisfagan sus necesidades básicas -de nutrición, educación, atención médica y tal vez vivienda-. Algunas de estas políticas, particularmente en los campos de la salud pública y de la educación, pueden ser concebidas como soportes directos del proceso de crecimiento económico, pero incluso aquellas políticas que no sustentan directamente el crecimiento tampoco lo entorpecen. El único punto de conflicto potencial que veo es la competencia general entre los diferentes tipos de programas gubernamentales por los recursos fiscales disponibles en un momento dado cualquiera. No hago

énfasis en ello, o siquiera le pongo demasiado peso, porque creo que la mayor parte de los países (al menos la mayoría de los países en desarrollo) pueden mejorar considerablemente el trabajo que realizan en ayudar a los pobres a satisfacer sus necesidades básicas, sin afectar seriamente las tasas de crecimiento o el crecimiento potencial de sus economías.

Una visión del papel redistributivo del gobierno

El optimismo expresado en las párrafos precedentes, en relación con la compatibilidad entre los objetivos de equidad y crecimiento, surge de manera considerable a partir de una apreciación sobre lo que es posible realizar a los gobiernos. Un gobierno que tratase, por ejemplo, de estrujar la distribución del ingreso de una sociedad hasta el punto en que los más ricos no tuviesen más que cinco veces los recursos de los pobres, terminaría sentenciando la economía al estancamiento, si no a la extinción. Así, bajo esa definición de equidad, existe un enorme conflicto entre equidad y crecimiento.

Creo que para el funcionamiento eficiente de una economía, sus recursos deben distribuirse principalmente de forma tal que maximicen su contribución a la satisfacción de las exigencias económicas. Esto llevará a que distintos tipos de mano de obra tengan diferentes retribuciones, dependiendo de las capacidades con que están dotados por un lado, y de la demanda por esas capacidades por el otro. Asimismo, los recursos de la tierra de una sociedad tenderán a ser utilizados en sus usos más productivos, y el capital reproducible buscará el mayor retorno posible. Todas estas fuerzas simultáneamente generarán una distribución del ingreso antes de impuestos. El gobierno debe en algún momento decidir qué tareas intentará realizar, y debe entonces extraer, de la distribución del ingreso antes de impuestos, los recursos necesarios para financiar sus operaciones. En esta concepción del mundo, las consideraciones sobre la equidad entran de

dos maneras -por el lado del gasto y por el lado de los impuestos-. En una economía moderna de buen funcionamiento, el presupuesto del sector público determinará que los grupos de menores ingresos reciban en servicios del gobierno (o en donaciones) más de lo que pagan en impuestos, y que los grupos de mayores ingresos paguen más en impuestos de lo que reciben en servicios del gobierno.

En una economía así, el debate político saludable se concentrará en qué incluir exactamente entre las tareas del gobierno, y en cómo recolectar exactamente los fondos necesarios para financiarlas. Pero un debate saludable no tomará como responsabilidad del gobierno determinar la distribución del ingreso final después de impuestos. La responsabilidad del gobierno es establecer sus propias tareas y recolectar el dinero para ellas. Las consideraciones sobre la equidad surgen a ambos lados de la ecuación de impuestos y gastos, pero afirmaré que tanto los desafíos como las oportunidades son considerablemente mayores por el lado del gasto que por el lado de los impuestos del libro de cuentas. En particular, si consideramos la distribución del ingreso de un típico país en desarrollo y le aplicamos un sistema impositivo que sea tanto sensato en términos de su impacto sobre la eficiencia y el crecimiento, como razonablemente progresivo en el sentido de concentrar el sacrificio relativo en los grupos de mayores ingresos, encontraremos que la distribución del ingreso relativa antes de impuestos no es muy diferente de aquella después de impuestos. Por otro lado, si consideramos un patrón plausible de distribución de los servicios del gobierno entre los grupos de ingreso, encontraremos acá un impacto potencial mucho mayor en la situación económica relativa de ricos y pobres. En muchos países, el sistema tributario necesita todavía ser urgentemente reformado para hacerlo más conducente a la eficiencia y al crecimiento. En este proceso es probable también que se vuelva más equitativo, pero no es probable generar una gran diferencia entre la distribución del ingreso antes y después de im-

puestos. Los sistemas de gasto, en mi opinión, también necesitan una reforma urgente. Acá, creo que encontramos tierra fértil para la búsqueda inteligente de los objetivos de equidad. Políticas buenas por el lado del gasto pueden mejorar significativamente el nivel de vida de los pobres, así como las perspectivas para sus hijos.

I. Política macroeconómica: algunos errores del pasado

En esta sección me concentraré en tres áreas principales en las que se han cometido importantes equivocaciones en el pasado: 1) inflación; 2) síndrome de prosperidad y ruina; y 3) populismo.

Inflación

En esta etapa de la historia, creo que se necesita decir muy poco sobre la inflación como un instrumento útil para obtener buenos resultados en política económica. Creo que el registro histórico muestra que las inflaciones serias han resultado básicamente de la "quiebra" de los gobiernos -es decir, cuando éstos han recurrido a la impresión de dinero para financiar sus gastos al sentirse incapaces (o sin la voluntad) de financiarlos con alguna otra fuente apropiada, creando, de esta manera, inflación-.

Considerando las principales inflaciones de décadas recientes, uno encuentra que casi invariablemente el PBI per cápita cae mientras la inflación se mueve hacia su pico, y se recupera mientras la inflación es puesta bajo control. El Cuadro No. 1 recoge una serie de importantes episodios recientes en América Latina. Éstos fueron escogidos por haber tenido tasas pico de inflación de alrededor de 100% o más, antes de una reducción muy considerable de la tasa de inflación. Se debe observar que, a pesar de las conocidas dificultades en efectuar un programa de estabilización, estos países, en todos los casos, experimentaron un crecimiento del PBI per cápita significa-

tivamente mayor durante los años de inflación descendente que durante los años de inflación ascendente.

nomía estable, los precios en alza son señales de que un bien o servicio se ha vuelto más escaso, o más deseado, o ambas cosas. Las alzas

Cuadro No. 1

TASAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EPISODIOS INFLACIONARIOS MAYORES

Episodio		Tasas anuales de inflación			Tasa de crecimiento promedio anual del PBI per cápita	
País	Años	Inicio %	Pico %	Fin %	Inflación creciente	Inflación decreciente
Argentina	70-76-86	14	444	101	.004	.031
Argentina	81-85-86	105	672	90	-.025	.011
Argentina	86-89-93	90	3,080	11	-.013	.030
Bolivia	81-85-89	32	11,750	15	-.055	-.013
Chile	71-74-79	20	505	33	-.035	.012
México	81-87-92	25	132	16	-.022	.011
Perú	77-85-87	38	163	85	-.012	.065
Perú	87-90-93	85	7,482	49	-.104	.016
Uruguay	64-68-70	42	125	16	.003	.050
Uruguay	70-73-78	16	97	45	-.011	.030

Un factor clave que ayuda a explicar este resultado es que, en conjunto, estos países tuvieron políticas económicas significativamente mejores durante sus períodos de estabilización que durante sus períodos de inflación acelerada (ver la Sección II para un marco de apreciación sobre las políticas económicas globales). Sin embargo, acá me gustaría enfatizar las maneras en que la inflación per se entorpece la eficiencia económica y el proceso de crecimiento.

La clave para entender los efectos más adversos de la inflación reside en la forma en que ésta afecta las señales que surgen del sistema de precios de una economía. En una eco-

de precios deben actuar para atraer más recursos a una actividad, y las caídas de precios para desincentivarlos de la misma. Con un nivel de precios estable, el grueso de los movimientos de precios son señales de esta naturaleza. De un modo más general, los movimientos de precios relativos proporcionan estos tipos de señales de asignación de recursos. Pero cuando un proceso inflacionario está presente, no todos los diferentes precios de la economía suben al unísono -algunos aumentan escalonadamente, otros en grandes saltos, otros incluso en patrones irregulares-. De esta forma, la apreciación que la gente tiene de los precios relativos cambia día a día. En este caleidosco-

pio de precios relativos cambiantes es mucho más difícil discernir las verdaderas señales de mayor o menor escasez o valor. Así, los agentes económicos son más lentos en reaccionar y el funcionamiento eficiente de la economía se ve perjudicado.

La inflación afecta el proceso de crecimiento de una forma similar. Por casi 50 años hemos sabido que una parte muy importante del crecimiento económico se origina en mejoras de la productividad total de los factores. Estas mejoras pueden llamarse también con otro nombre: reducciones de costos reales. Prefiero esta denominación porque inmediatamente le recuerda a uno que éste es un objetivo que cada empresario, cada gerente, cada ingeniero está buscando día a día, semana a semana, año a año. Nos recuerda que la naturaleza del crecimiento es plural y se origina en todas las diferentes formas que los agentes económicos encuentran para reducir costos reales. El problema con la inflación es que, al empañar las señales de precios relativos, hace más difícil para los empresarios reconocer las oportunidades de reducción de costos reales. Con un nivel general de precios estables, las señales de precios relativos pueden ser vistas como bajo brillante luz solar; con una inflación moderada es más como bajo una tenue neblina; con una inflación descontrolada uno percibe los precios relativos como si andase a tientas en densa niebla. Así, cuando una significativa inflación está en proceso, los empresarios se vuelven más reticentes a probar nuevas ideas, y fallan más a menudo cuando las prueban porque las relaciones de precios son frecuentemente mal percibidas. El resultado final es una menor contribución de la reducción de costos reales (mejora de la productividad total de los factores) al proceso de crecimiento.

Éste no es el final de la historia sobre las relaciones entre la inflación y el crecimiento. Otro origen importante del crecimiento es la inversión, y existen por lo menos dos formas en las cuales la inversión tiende a desplazar inversiones productivas. Por un lado, las inflaciones inducidas fiscalmente por lo general re-

flejan situaciones en las que el gobierno está buscando recursos donde sea que los pueda encontrar. Esto incluye al mercado de capitales, ya sea éste primitivo y/o rudimentario o sofisticado y moderno. La mayor presión del gobierno desplaza las inversiones productivas y, por lo tanto, reduce la contribución de la inversión al crecimiento.

Existe una relación afín al proceso descrito en el párrafo anterior entre la inflación y el crecimiento que opera a través del sistema monetario. Quisiera trabajar con la idea del sistema monetario que las estadísticas financieras internacionales iniciaron hace casi 50 años. Ésta se centra en la hoja de balance del sistema bancario consolidado de un país (Banco Central más Bancos Comerciales). Los pasivos de este sistema consolidado son básicamente el dinero más el cuasidinerero, y sus activos son básicamente los activos externos netos más el crédito al sector público más el crédito al sector privado. El punto importante a tener en cuenta es que la inflación hace que las personas reduzcan sus balances reales de dinero y cuasidinerero. Ello comprime el lado de los activos de esta hoja de balance consolidado. Esto a su vez significa que es probable que haya menos crédito bancario total, en términos reales. Más aún, si la inflación está siendo alimentada por un creciente crédito del sistema bancario al gobierno, entonces es probable que la participación del gobierno en el crédito bancario total se incremente, comprimiendo así aun más el crédito al sector privado y, a través de ello, por supuesto, la tasa de inversión en activos de capital productivo.

Existe, entonces, un amplio conjunto de maneras en las que las políticas inflacionarias afectan el crecimiento económico. Las lecciones de la historia a este respecto no deberían ser olvidadas.

El síndrome de prosperidad y ruina

Hay analogías entre los problemas que enfrentan los hacedores de política en su tarea de guiar a una nación a través de los buenos y

malos tiempos, y los problemas que enfrentan los jefes de familia ordinarios cuando confrontan las vicisitudes de la vida diaria. Los peligros de los buenos deseos, las tentaciones que le atraen a uno, los dilemas morales que nunca cesan de aparecer, las dificultades de mantener la disciplina frente a la adversidad, la terrible reluctancia de uno a retroceder -todo ello se ajusta tan fácilmente en el mundo del hacedor de política como en el mundo del jefe de familia-.

En ningún lugar es la analogía tan patética como en lo que yo llamo el "síndrome de prosperidad y ruina". En pocas palabras, éste describe la tendencia a vivir más allá de los medios propios cuando los tiempos y las expectativas son buenas, para después verse forzado a ajustarse el cinturón todavía más, cuando los tiempos empeoran. Consideremos primero a dos países exportadores de petróleo en el Hemisferio Occidental -Ecuador y México-. Entre 1978 y 1980, el valor en dólares de las exportaciones de mercancías del Ecuador aumentó en 2/3 y el de México en 250%. Uno pensaría que una bonanza tal llevaría a la prudencia de realizar esfuerzos especiales por aumentar el stock de capital productivo del país, y quizás pagar algo de deuda externa. Pero ese no fue el caso. La formación bruta de capital fue 14.8% del PBI en el Ecuador en 1977 y 13.8% en 1978. Con la bonanza del petróleo, se convirtió en 12.8% en 1979, 14.7% en 1980, y 14.3% en 1981. A pesar del *boom* petrolero, Ecuador tuvo en promedio un déficit en la cuenta corriente mayor en 1979-81 que en 1977-78. En México, la formación bruta de capital aumentó en cerca de 5 puntos del PBI, pero el déficit de la cuenta corriente aumentó más aún. La triste verdad es que para 1983, el PBI per cápita de Ecuador no era mayor, en términos reales, de lo que había sido en 1978 (a pesar del hecho de que los precios reales del petróleo estaban muy por encima de los niveles de 1978), mientras el PBI per cápita de México era escasamente 7% superior (a pesar de que las exportaciones de 1983 eran más que el triple de las de 1978,

en términos de dólares nominales, y más del doble, en términos de dólares reales).

Los países exportadores de petróleo fueron los afortunados, pues estuvieron en una posición que les permitió beneficiarse de la bonanza del petróleo, pero en muy curioso desarrollo pareció que algunos de los países no petroleros ganaron más del *boom* petrolero que los mismos países petroleros. El mecanismo fue una enorme expansión de los préstamos internacionales, en la medida en que los grandes bancos internacionales reciclaron sus "petrodólares" (predominantemente depositados por Arabia Saudita y los estados del Golfo Pérsico). Durante estos cuatro años la cuenta corriente de Brasil tuvo déficit totalizando más de \$ 50 mil millones (por encima de \$ 400 per cápita); la de Argentina por más de \$ 12 mil millones (también por encima de \$ 400 per cápita); la de Chile por más de \$ 10 mil millones (alrededor de \$ 900 per cápita); la del Perú por más de \$ 3 mil millones (alrededor de \$ 200 per cápita); y la de Uruguay por más de \$ 1,500 millones de dólares (alrededor de \$ 500 per cápita).

Fomentando en parte por el repentino estímulo crediticio, el PBI per cápita alcanzó el máximo en Argentina y Brasil en 1980, en Chile y Uruguay en 1981, y en Perú en 1982. Entonces tuvo lugar la gran crisis internacional de la deuda, durante la cual el PBI real cayó en absolutamente cada uno de estos países. La balanza comercial de bienes y servicios no financieros se volvió positiva en Argentina desde 1982 hasta 1991; en Chile desde 1983 a 1993; en el Perú entre 1983 y 1986; y en Brasil y Uruguay desde 1983 a la actualidad. Ello significó que la gran transferencia neta de recursos, que ocurrió durante su período de prosperidad, fue revertida en una transferencia neta de recursos hacia afuera en su período de ruina. El PBI real per cápita no retornó al máximo de inicios de los 80 hasta 1989 en Chile y hasta 1992 en Argentina y Uruguay. En Brasil y Perú todavía permanecía por debajo de los niveles de 1981 en 1992 y 1993.

Éste no es el lugar para tratar de analizar en detalle cómo todos estos países pudieron muy plausiblemente haber manejado sus asuntos más prudentemente, manteniendo un control más cercano sobre sus gastos y su nivel de endeudamiento en los años de prosperidad, quedando entonces menos endeudados, y en una mejor posición para reanudar el crecimiento saludable después que el flujo de petrodólares fue cortado. Quizás la variable clave en este relato sea el tipo de cambio real del país, el cual, si bien no es un instrumento de política en sí mismo, ciertamente puede ser considerado como una legítima (y algunas veces fundamental) variable a tomar en cuenta al diseñar una política. Todos los países mencionados experimentaron dramáticas apreciaciones cambiarias durante los años de prosperidad, y tuvieron que pagar un alto precio en términos de importantes depreciaciones reales de sus monedas posteriormente. Los países que intentaron utilizar los instrumentos de política a su disposición para mantener los tipos de cambio reales dentro de lo que se consideraba eran sus niveles de equilibrio de mediano plazo, han tenido pocos motivos para arrepentirse. Ejemplos particulares de este tipo de política incluyen a Brasil 1968-73, Chile 1965-70 y 1985 a la actualidad, y Colombia, en una amplia caracterización de esta política, permanentemente desde finales de los años sesenta.

Populismo

No es fácil definir lo que yo entiendo (ya no digamos otros) por la palabra populismo, pero su connotación amplia es clara: políticos que prometen mucho más de lo que pueden cumplir y después, de todas formas, tratan de llevar a cabo sus imposibles promesas. Incluye tener pan, pasajes y alquileres baratos cuando sus verdaderos costos económicos son mucho mayores, imponer incrementos salariales arbitrarios y pronunciados independientemente de los movimientos de la productividad y de otras condiciones en el

mercado laboral, mantener activas empresas quebradas para evitar despedir a sus trabajadores, levantar inmensas burocracias gubernamentales que tienen escaso o nulo (o incluso negativo) valor o función económica, disponer de crédito barato y fácilmente accesible para grupos preferenciales (grupos algunas veces muy extendidos), ser incapaz de cubrir los gastos del gobierno mediante los impuestos y, al establecer impuestos, escogerlos en términos de su resonancia política en lugar de su impacto económico. La lista puede extenderse con facilidad, pero creo que he transmitido el significado que le atribuyo a la palabra.

Olas de populismo han recorrido América Latina (el área del mundo en desarrollo con la que soy más familiar) por un largo tiempo. En décadas recientes hemos tenido a los presidentes Goulart y Sarney en Brasil, al presidente Allende en Chile, al presidente y la señora Perón en Argentina, a los presidentes Echevarría y López Portillo en México. En todos estos casos la economía fue dejada en condición crítica, en urgente necesidad de cirugía mayor en lo que a política económica se refiere. La lección importante a ser aprendida de estas y otras experiencias con el populismo es que éste no alcanza los objetivos que proclama. La inflación es casi siempre su consorte, así como las difundidas distorsiones económicas, los mercados de mal funcionamiento, y los incentivos contraproducentes al comercio exterior. Excepto cuando los regímenes populistas son de corta duración, típicamente terminan con ingresos y salarios reales menores a los que comenzaron.

Uno nunca debe cometer el error de confundir populismo con democracia. Hasta donde conozco, la más antigua democracia existente en el mundo es Suiza, que a través de las décadas y los siglos ha probado ser bastante resistente al virus populista. Tampoco debe uno pensar en los llamados gobiernos de izquierda como particularmente propensos al populismo. Algún vínculo de ese tipo pudo haber existido alguna vez, pero

la historia reciente ha mostrado que los partidos de izquierda, derecha y centro pueden todos suscribir buenas teorías económicas e implementar buenas políticas económicas.

II. Elementos clave de una "buena" política económica

La experiencia nos ha enseñado mucho sobre los tipos de política y los "paquetes de política" que le permiten a una economía funcionar en (o mejor dicho cerca a) su potencial. Es probablemente correcto afirmar que ha surgido un consenso razonablemente amplio en relación con las cosas que un país definitivamente debe tratar de hacer, y aquéllas otras que definitivamente debe evitar. No hay un solo lugar donde este consenso emergente esté completamente recopilado, por lo que me contentaré con bosquejar dos fuentes que me son familiares.

En abril de 1983 se llevó a cabo una conferencia en la Ciudad de México bajo los auspicios del Instituto para Estudios Contemporáneos. El tema era el crecimiento económico mundial, y la gran mayoría de los documentos presentados eran estudios de países tanto de economías desarrolladas como en vías de desarrollo. El énfasis de los documentos era tratar de distinguir en cada caso qué fue lo que los hacedores de política del país habían hecho "bien", y también cuáles habían sido sus principales errores (tanto de comisión como de omisión) en política económica.

Me tocó resumir los resultados y en el documento final del volumen I de la conferencia me aventuré a bosquejar trece "lecciones de política económica". Las presentaré aquí en su forma más corta, remitiendo a los lectores a la fuente para su explicación detallada y sus salvedades. Éstas son:

1. Evitar el falso tecnicismo en la realización de la política económica.
2. Mantener los presupuestos bajo control adecuado.
3. Mantener las presiones inflacionarias bajo control razonable.
4. Sacar partido del comercio internacional.
5. Reconocer que algunos tipos y patrones de restricciones al comercio son mucho peores que otros, y trabajar tanto para liberalizarlos como para racionalizarlos.
6. Si las restricciones a la importación son excesivas, y reducirlas es políticamente imposible, montar un ataque indirecto al problema incrementando los incentivos a la exportación.
7. Establecer sistemas tributarios simples, fáciles de administrar, y (tanto como sea posible) neutrales y no distorsionantes con respecto a la asignación de recursos.
8. Evitar tasas excesivas del impuesto a la renta (se seleccionó 50% como una tasa marginal representativa y plausible que no debe ser superada).
9. Evitar el uso excesivo de los incentivos tributarios para alcanzar objetivos particulares.
10. Escatimar el uso de los controles de precios y salarios, si es que se utilizan en absoluto.
11. Raramente se puede encontrar una justificación económica convincente para las cuotas, licencias y restricciones cuantitativas similares sobre el producto, las importaciones, las exportaciones, etc.
12. Los expertos de política tienden a tomar una visión más bien técnica de los problemas asociados con las empresas del sector público, enfatizando las muchas restricciones y exigencias que estas empresas típicamente enfrentan en sus operaciones.
13. Como sea que fuera determinado, el límite entre las actividades del sector público y del sector privado debe ser claro y bien definido. Cuando ambos sectores compiten en un área dada, las mismas reglas deben gobernar sus operaciones ¹.

Sería fácil para mí aumentar esta lista, pero prefiero dejarla así como un reflejo aproximado de dónde es que un grupo de experimentados expertos de política (el grueso de los participantes en la conferencia) se ubicaban hace más o menos 12 años.

Algo así como 6 años y medio después de la Conferencia de la Ciudad de México, otra conferencia tuvo lugar en Washington bajo los auspicios del Instituto para Economía Internacional. El centro de atención de esta conferencia fue lo que John Williamson, su organizador, inicialmente denominó el "consenso de Washington", a pesar de que hacia el final de la conferencia sintió que el término "convergencia universal" podría haber sido más preciso². La sumaria descripción de Williamson sobre el contenido del "consenso de Washington" es "prudencia macroeconómica, orientación hacia el exterior y liberalización doméstica". La gran compatibilidad entre el "consenso" de Williamson y mis "lecciones" ya debe ser aparente (los lectores deberían darse cuenta que ninguno de nosotros reclama ser el autor, sino tan sólo el transcriptor de lo que expresamos).

A continuación, un intento por poner los puntos principales del "consenso de Washington" dentro de una forma similar a la de las trece elecciones de líneas arriba:

1. Los países deben mantener disciplina fiscal, aunque no necesariamente presupuestos estrictamente balanceados.
2. Los gastos en educación y salud deben ser de alta prioridad; los subsidios indiscriminados deben ser desaprobados; muchas inversiones en infraestructura pasarán la prueba de costo-beneficio.
3. Los impuestos deben ser recaudados, idealmente, sobre una muy amplia base y con moderadas tasas marginales.
4. Las tasas de interés deben ser determinadas por el mercado, las tasas reales negativas de interés, que frecuentemente tienden a aparecer durante episodios inflacionarios, deben ser particularmente evitadas.
5. Un tipo de cambio real competitivo es el primer elemento esencial de una política económica orientada hacia el exterior.
6. El segundo elemento de una política así es la liberalización de las importaciones: los aranceles son mucho mejores que las licencias y las cuotas, y las distorsiones deben minimizarse limitando la dispersión arancelaria.
7. La inversión extranjera directa es vista muy favorablemente, mientras que el consenso es más neutral con respecto a los controles sobre los flujos financieros hacia los países en desarrollo.
8. La privatización de las empresas públicas ha sido vista favorablemente por las instituciones de Washington, pero muchos expertos prefieren considerarla sobre la base de un análisis caso por caso.
9. La desregulación es un paso importante hacia la modernización de las economías que llevan la pesada carga de un minucioso control estatal sobre las actividades económicas.
10. Las economías avanzadas usualmente toman los derechos de propiedad como dados; muchos países en desarrollo todavía no reconocen su importancia fundamental para la operación de una moderna economía de mercado.

Entre las "lecciones" y el "consenso" uno puede obtener una buena idea de las direcciones en las que el pensamiento sobre la política económica ha evolucionado durante las últimas dos décadas. No existe ni siquiera un atisbo de aprobación hacia muchos de los elementos de política que eran aceptados por muchos casi como un dogma durante los años cincuenta y sesenta: la planificación minuciosa de la economía a través del uso de modelos de planificación; la estrategia de sustitución de importaciones detrás de muy fuertes barreras

al comercio; el uso de tasas de interés subsidiadas y del crédito dirigido como importantes medidas de política para guiar la asignación de recursos; la amplia dependencia en las empresas del sector público, que incluían casi siempre los sectores de la electricidad, las telecomunicaciones y el transporte, y típicamente iban más allá de éstos; el uso de la inflación en muchos países como el mecanismo "convencional" para cubrir los déficit fiscales.

A pesar de que hay muchas áreas de política económica no mencionadas explícitamente en la lista de los 23 puntos, creo que estos puntos son extremadamente útiles en disponer el escenario para la discusión que continúa.

III. Sobre política tributaria en países en desarrollo

En esta sección intentaré resumir lo que creo es el consenso contemporáneo (o al menos el emergente) sobre política tributaria para países en desarrollo.

El impuesto al valor agregado

Quizás la innovación más importante en el campo tributario en el último medio siglo sea el impuesto al valor agregado. Este impuesto surgió primero en Francia a inicios de los cincuenta y ha experimentado una enorme difusión en todas partes del globo. Ha ganado la mayor parte del terreno en lugares donde ha reemplazado a un viejo tipo de impuesto a las ventas, recaudado en forma de cascada en cada etapa sucesiva de la producción. Ha realizado un progreso menor donde (como en los Estados Unidos) podría competir con el impuesto a las ventas minoristas, que tiene una base final muy similar. En algunos casos ha tenido éxito en reemplazar una amplia variedad de "impuestos molestos" y diminutos, muchos de los cuales eran inicialmente recaudados de una manera específica, y cuyos ingresos estaban reservados para financiar clases particulares de desembolso.

Los expertos tributarios reconocen que a pesar de tener típicamente una base muy amplia, el impuesto al valor agregado nunca está muy cerca de ser un impuesto general completo. Los gastos en salud y en educación están usualmente fuera de su campo de acción, así como los desembolsos vinculados al trabajo informal y al de los sirvientes del hogar en la mayoría de los países, además de, no hay necesidad de decirlo, la renta imputada sobre las viviendas habitadas por sus propietarios. En el agregado, estas reducciones llevan en su base a una situación en la que, con muy buena administración, un impuesto al valor agregado uniforme del 10%, diseñado como un impuesto al consumo, tendrá un rendimiento no mayor al 5 ó 7 por ciento del consumo agregado, medido por las cuentas nacionales. A pesar de esto, que algunos pueden considerar como una limitación, el impuesto al valor agregado es la principal fuente individual de ingreso en un número considerable de países en desarrollo (y desarrollados). Las tasas del impuesto en esos países han fluctuado desde 5-6% como mínimo hasta 18-20% como máximo.

En el contexto de este documento, es importante analizar la progresividad potencial de un impuesto al valor agregado. En primer lugar, debe reconocerse que es relativamente sencillo implementar un impuesto al valor agregado con tasas variables, particularmente si es administrado utilizando el método del crédito. Con este método, cada entidad vendedora paga el íntegro del impuesto sobre el valor de sus ventas, pero puede reclamar un crédito por el impuesto incluido en sus compras (evidenciadas por recibos u otra documentación). Así, si un fabricante de yates compra madera, vidrio, pintura y otros materiales que incluyen ya un impuesto al valor agregado pagado a la tasa del 20%, y si los propios yates acarrean una tasa impositiva del 30%, el fabricante de yates simplemente paga el 30% del valor total de los yates, y procede entonces a recibir un crédito por los impuestos pagados que es igual al 20% del valor de compra de los materiales. Al final, un 30% ha sido

pagado sobre el valor agregado en todas las etapas de la producción, suma equivalente al valor de venta final de los yates.

Existe una experiencia considerable sobre el impuesto al valor agregado con diferentes tasas para diferentes productos, aunque ésta es mayor en países avanzados que en países en desarrollo. El consenso es que tener diferentes tasas hace más difícil la administración del impuesto, principalmente como consecuencia de la tendencia de las firmas que pagan impuestos a tratar de falsificar la composición de su producción, exagerando sus ventas de productos de tasas bajas y subestimando aquéllas de productos gravados con tasas mayores. Quizás por esta razón, los países en desarrollo han tendido a evitar el impuesto al valor agregado de tasas múltiples.

La situación más significativa de "tasas múltiples" que uno todavía encuentra en países en desarrollo es la práctica de la "tasa nula" para ciertos productos. Ésta consiste simplemente en que una tasa de cero es aplicada a las ventas de determinados productos de una firma, mientras que la tasa estándar puede seguir siendo aplicada a otros de sus productos. La tasa nula usualmente es aplicada a artículos considerados como de primera necesidad, quizás artículos como el pan, el arroz, la leche enlatada y en polvo, etc. Algunas veces esta tasa es extendida a todos o a la mayoría de los artículos alimenticios.

Las dificultades de administración, que surgen cuando hay tasas diferentes, también están presentes en los casos en que hay una tasa nula junto con una tasa estándar única. Una vez más, el problema se encuentra en la exageración de las ventas de los artículos con tasas nulas y la subestimación de aquéllas de los artículos gravados con la tasa estándar. Los expertos tributarios en conjunto parecen favorecer la eliminación de la tasa nula, o al menos mantenerla limitada a artículos de control sencillo, cuyos registros de venta no pueden ser inflados con facilidad.

El área que los expertos tributarios sí aprecian con algún grado de uniformidad en

relación al tratamiento diferenciado bajo un régimen de impuesto al valor agregado, es dejar a ciertos tipos de vendedores completamente fuera del sistema. Por ejemplo, en un país con miles o millones de pequeños agricultores, muchos quizás analfabetos y en su mayoría poco habituados a los entresijos de la contabilidad de doble entrada, es probablemente sensato para las autoridades dejar a la agricultura simplemente fuera del campo de acción del impuesto al valor agregado. Cuando esto sucede, el gobierno puede incluso terminar recolectando un mayor ingreso que incluyendo a los agricultores dentro del sistema. La razón es que cuando los agricultores venden a los procesadores de alimentos, y éstos pagan el impuesto al valor agregado sobre sus ventas, ellos en efecto están pagando el impuesto sobre las ventas de los agricultores (hacia ellos) más su propio valor agregado. En este caso el gobierno obtiene un ingreso mayor del que obtendría incluyendo a los agricultores en el sistema, porque nadie recibe un crédito por el impuesto al valor agregado incluido en las compras de los agricultores de fertilizantes, semillas, herramientas y otros insumos.

No obstante, éste es sólo un lado de la historia. Adicionalmente, se encuentran las ventas que los agricultores podrían realizar directamente a los consumidores (como en los Mercados de Domingo y las ferias que uno encuentra a menudo en los países en desarrollo). Estas ventas podrían en principio ser gravables si los agricultores fueran incluidos dentro del sistema; el impuesto sobre éstas se pierde sin lugar a dudas cuando los agricultores son dejados fuera. Así, al dejar fuera a los agricultores, el gobierno recibe adicionalmente el impuesto al valor agregado incluido en sus insumos, pero pierde el impuesto al valor agregado potencial sobre sus ventas directas a los consumidores. Muchos expertos tributarios creen que las ventas directas a los consumidores son, en todo caso, muy difíciles de gravar exitosamente y, en consecuencia, el gobierno en realidad gana ingresos, al mismo tiempo que aho-

rra costos administrativos muy significativos, al dejar fuera a los agricultores.

Algunos expertos tributarios modifican un poco la historia anterior y, en lugar de recomendar que todos los agricultores sean dejados fuera del campo de acción del impuesto al valor agregado, sugieren que se incluya a las propiedades agrícolas grandes y modernas, y que se excluya a aquéllas por debajo de un cierto tamaño.

Esta larga exposición sobre el impuesto al valor agregado está motivada por su importancia como fuente de ingresos y por el hecho de que, a pesar de que un cierto grado de progresividad puede ser incluido dentro de éste, dicha progresividad se obtiene a un costo significativo en términos de un mayor esfuerzo administrativo, así como de mayores problemas de evasión. Aquí, mi propósito es realizar el trabajo de base para mi conclusión posterior de que, ningún país en desarrollo está, probablemente, en capacidad de tener un sistema tributario que sea muy eficaz en términos de progresividad. Creo que debemos aceptar esto como un hecho de la vida mientras examinamos el tema general de este documento.

Los impuestos a las importaciones

Aproximadamente durante la última década se ha dado un gran movimiento, en muchos países en desarrollo, hacia la reducción de las tasas de los aranceles de importación y, con igual importancia, hacia una mayor uniformidad de estas tasas. Chile fue líder en esta materia, imponiendo un arancel uniforme del 10% en 1979. Esta tasa arancelaria ha sido modificada varias veces desde entonces, pero nunca ha dejado de ser uniforme. Hoy en día es del 11%. Muchos otros países en desarrollo se han movido en la dirección de la uniformidad, sin llegar a alcanzarla. Mientras hace 20 años los aranceles comúnmente alcanzaban hasta el 100% o más, con muchos artículos exonerados, hoy en día uno encuentra muchos países con tasas aran-

celarias que fluctúan todas entre, digamos 10 y 20%, o entre 5 y 10%, etc.

Las ventajas de un arancel uniforme no se relacionan con que éste sea óptimo desde ningún punto de vista. Más bien, éste se defiende como un paso muy grande en la dirección correcta, en comparación con la posición previa del país. Los aranceles diferenciados tienen el serio defecto de generar tasas de protección efectiva que son típicamente algún múltiplo de la tasa de protección nominal -un múltiplo que varía arbitrariamente con los precios de los productos finales y de los insumos importados en los mercados mundiales, y con las técnicas productivas (¿cuánto de insumos importables se utiliza? y ¿cuáles son las tasas arancelarias a las que están sujetos?)-

Con una tasa arancelaria de, digamos, 10% no existe discusión sobre la protección efectiva de la economía. A todas las actividades sustitutas de importaciones se les da una tasa de protección efectiva del 10%, mientras que a todas las actividades exportadoras (siempre y cuando se les descuenta la cantidad de los aranceles de importación incluidos en su estructura de costos, como permiten las reglas del GATT) se les da una protección efectiva nula. Esto puede que no sea el Nirvana para un experto tributario, pero es mucho mejor que el mundo tal y como lo veíamos mucho tiempo atrás con tasas de protección efectiva que llegaban tan alto como 400 y 500% o más, y que para ciertas actividades eran tan bajas como -20 ó -30%.

Una importante ventaja adicional de un arancel uniforme se halla en el campo de la economía política. Una vez que existen tasas arancelarias altas y bajas uno puede predecir, con seguridad, que los productores realizarán grandes esfuerzos por obtener tasas altas para sus productos y tasas bajas para sus insumos más importantes. Esto es, cada entidad productiva se esforzará por establecer su tasa de protección efectiva tan alto como sea posible. Tomando en consideración cómo es la vida política en realidad, es muy difícil para la comisión arancelaria resistir este tipo de pre-

sión de todos lados -y una vez que la concesión es otorgada a uno o a unos cuantos, el resto, predeciblemente, querrá también obtener su parte-.

Cuánto más fácil se hace para las autoridades resistir este tipo de presiones cuando los demandantes simplemente carecen de tasas altas y bajas a las cuales apuntar.

Las autoridades pueden entonces sostener muy correctamente que "usted está siendo tratado exactamente como todos los demás" y esto debilita, o incluso previene por completo, la mayoría de las presiones que de otro modo podrían surgir.

Los impuestos a la renta del capital

Una de las ideas importantes que ha venido a ser ampliamente aceptada, conforme el mercado mundial de capitales se vuelve cada vez más abierto, es que la incidencia del impuesto al ingreso de la corporación, o su gemelo, el impuesto al ingreso de la empresa, tiende a recaer principalmente sobre el factor trabajo. De hecho, es fácil construir ejemplos en los cuales este impuesto es soportado más que íntegramente por el factor trabajo.

La clave para entender este resultado aparentemente contraintuitivo es reconocer que el capital ha sido siempre en términos relativos altamente movable y, que con el paso del tiempo, lo es más aún. No es tanto que el capital extranjero esté listo a moverse hacia los mercados de capital de los países en desarrollo con gran facilidad. Se trata más bien de que las familias y grupos que poseen el grueso de las empresas en estos países tienen oportunidades al alcance de la mano para mover su capital hacia Londres, Nueva York, Zurich, Hong Kong, o donde quiera que sea. En dichos lugares, estas familias pueden obtener las tasas de retorno del mercado mundial del capital. Incluso, en muchos países en desarrollo, los propios nacionales requieren de una significativa prima por riesgo en el mercado doméstico, en comparación con Londres y Nueva York; y esto es algo que probablemente exigirían con o

sin un impuesto al ingreso corporativo. Si, por ejemplo, estos inversionistas están dispuestos a aceptar una tasa de retorno real del 5% en Nueva York, ellos muy bien pueden insistir en la expectativa de una tasa libre de impuestos del 10% en sus inversiones industriales y similares en casa. Esto significa que, si no existe impuesto, los proyectos de inversión enfrentarían una tasa esperada de retorno mínima de alrededor de 10%. Si entonces se impone un impuesto corporativo del 33%, esta tasa mínima de retorno será del 15%, y muchas inversiones que podrían haber sido aceptadas con la tasa mínima del 10% serán ahora rechazadas. El capital que podría haber ido a estas inversiones probablemente fluirá hacia afuera (o no fluirá de afuera hacia adentro). Una menor cantidad de capital estará entonces trabajando con la fuerza laboral en el país en desarrollo en cuestión y, en consecuencia, el salario real de equilibrio será menor. Éste es el mecanismo por el cual el factor trabajo viene a soportar parte, el total, o incluso más que el total de la carga del impuesto.

En los modelos más sencillos sobre la incidencia del impuesto corporativo en una economía abierta, el supuesto que se hace es que el precio del producto del sector corporativo transable se determina en el mercado mundial. Entonces, el precio no puede aumentar cuando se establece el impuesto, ni la tasa de retorno del capital libre de impuestos de equilibrio puede caer, por la misma razón. En consecuencia, si ni el precio del producto ni el retorno neto del capital pueden moverse para absorber el impuesto, la carga del mismo tiene que recaer sobre el factor trabajo -que se supone es considerablemente inmóvil internacionalmente-. Podría ocurrir que los salarios no se ajustasen en absoluto, o por lo menos no lo suficiente para absorber, en el sector corporativo transable, la carga íntegra del impuesto. En cualquiera de estas circunstancias, el país en desarrollo que estableció el impuesto sencillamente abandonaría la producción del bien en cuestión. Para que el país continúe produciendo el bien, manteniéndose en equilibrio per-

manentemente, el salario que remunera al trabajo debe caer lo suficiente para absorber el impuesto. Pero si los salarios en el sector corporativo transable se reducen, también deben reducirse en el resto del mercado laboral. Es aquí que el costo del impuesto que recae sobre el factor trabajo puede llegar a ser significativamente mayor que su rendimiento total. La caída de salarios en el resto de la economía puede originar una caída en los precios de los servicios, beneficiando a sus demandantes. Asimismo, la caída de salarios puede también causar un incremento en las rentas del factor tierra, dado que la agricultura, que tiene un producto transable, experimenta una reducción en sus costos laborales mientras que el precio de su producto se mantiene constante. Así, el costo que recae sobre el factor trabajo no sólo repercute en el ingreso tributario del gobierno, sino que además beneficia a los consumidores de servicios y a los propietarios de la tierra.

Aquí, apenas me he limitado a esbozar la línea de análisis sobre la incidencia del impuesto corporativo en una economía abierta. Los aspectos centrales del argumento fueron publicados en diversos lugares aproximadamente durante la última década. Más recientemente, he reconsiderado el tema e intentado relajar algunos de los supuestos más restrictivos, permitiendo que los precios de los productos del sector corporativo de los países menos desarrollados tengan algún grado de flexibilidad en lugar de estar completamente determinados en los mercados mundiales. También permití, más pensando en el caso de los Estados Unidos que en el de un país en desarrollo, que la tasa de retorno mundial del capital se redujese como una de las consecuencias del establecimiento del impuesto (en este caso en los Estados Unidos). Estos diversos intentos por darle al análisis mayor flexibilidad y realismo dejan básicamente inalterada la conclusión principal -que muy probablemente el factor trabajo soportará el total o más que el total del costo del impuesto al ingreso corporativo (excepto cuando los principales países del

mundo suben y bajan sus tasas impositivas simultáneamente)-. Si se considera el caso de políticas aisladas por parte de los países en desarrollo, es muy difícil no llegar a la conclusión de que será el factor trabajo el que soporte la carga del impuesto³.

Nuevamente he abrumado a los lectores con mayor detalle técnico del que habría querido. La razón es que nuevamente sentí que era necesario sustentar en lugar de simplemente indicar la posibilidad de que el impuesto al ingreso corporativo recayese fundamentalmente sobre el factor trabajo. Éste es otro pilar de la conclusión final: es extremadamente difícil encontrar políticas tributarias sensatas que tengan consecuencias redistributivas significativas.

Dado el análisis anterior, creo que la tendencia entre los países en desarrollo a "integrar" sus impuestos sobre el ingreso corporativo con sus impuestos sobre el ingreso personal debe ser bienvenida. Uno puede afirmar, con numerosas salvedades, que la integración absolutamente completa del impuesto al ingreso corporativo con el impuesto al ingreso personal prácticamente equivale a la abolición del impuesto corporativo. Una razón para mantener el impuesto al ingreso corporativo, al menos como estructura, se relaciona con las compañías multinacionales cuyo ingreso probablemente podría ser gravado por Washington o Londres si es que es dejado libre de impuestos en Brasil o México. Otra razón tiene que ver con las utilidades monopólicas, más frecuentemente en los mercados pequeños de los países menos desarrollados que en los escenarios altamente competitivos de los EE.UU. y quizás la Unión Europea. Las utilidades monopólicas no están, en un sentido analítico, contabilizadas íntegramente como parte del producto marginal del capital, pero sí están entremezcladas con el retorno del capital para fines tributarios, y el impuesto al ingreso corporativo ayuda así al gobierno a obtener parte de estas utilidades.

Antes de dejar el tema, debería agregar que la mayoría de los esfuerzos por inte-

grar el impuesto al ingreso corporativo con el impuesto al ingreso personal son sólo parciales. Si, por ejemplo, tenemos, por cada acción, 300 de utilidades y 100 de impuesto al ingreso corporativo, con un pago de 60 en dividendos y de 140 reinvertidos dentro de la corporación, existen cuatro maneras en las que la integración puede tener lugar: a) Integración completa: cada accionista doméstico declara el íntegro de los 300 como utilidades por acción y reclama los 100 del impuesto corporativo como "retención". b) Integración con el total de los dividendos: dado que la tasa del impuesto corporativo es un tercio, 90 podrían ser imputados como ingreso del accionista, y 30 de lo que ha sido pagado al nivel corporativo podría ser considerado como retención. c) Integración con parte de los dividendos: aquí el accionista declara 60 como ingreso de dividendos y contabiliza un tercio de este monto como retención. d) Dividendos libres de impuestos al nivel personal: esto equivale a b) si el accionista tiene una tasa de impuestos marginal igual a la tasa corporativa. (En los lugares donde d) es empleada, la tasa marginal máxima del impuesto al ingreso personal a menudo se iguala a la tasa corporativa).

Los países en desarrollo que se han movido hacia la integración han utilizado, hasta donde conozco, ya sea el método c) o el método d). Así, por diseño, estos países sólo alcanzan una integración parcial, y el análisis de líneas arriba sobre la incidencia del impuesto corporativo todavía se aplicaría a la parte "no integrada" del impuesto.

La indexación del sistema tributario por inflación

La inflación desencadena la destrucción total del proceso de implementación y administración de cualquier sistema impositivo que no haya sido vacunado contra ella. Los empresarios padecen de tener cuotas de depreciación, basadas en el costo histórico, que no guardan relación con la verdadera depreciación económica, a precios corrientes, de los

activos en cuestión. Los prestamistas se quejan de tener que declarar como ingreso el monto total de los intereses que reciben, incluso a pesar de que una buena parte de éstos sólo es una compensación por la pérdida de valor del préstamo debido a la inflación, y podría, en consecuencia, ser considerada más propiamente como amortización. Los inversores se quejan de estar pagando impuestos sobre ganancias de capital, incluso cuando el activo que han vendido ha generado una pérdida en términos reales. Los administradores tributarios, los directores de presupuesto y los ministros de finanzas se quejan todos del así llamado efecto Tanzi, que comprende una variedad de mecanismos por los cuales una inflación erosiona el valor real de los ingresos tributarios.

Es posible modificar el sistema tributario con una serie de "parches", cada uno dirigido a tratar de solucionar alguno de los problemas anteriores, u otro similar. Uno puede permitir la revaluación de activos para propósitos de depreciación; uno puede legislar que el costo base de los activos pueda ser ajustado por inflación antes de calcular las ganancias de capital que estarán sujetas al impuesto; las autoridades tributarias pueden aplicar un factor de corrección por inflación, o incluso una tasa de interés algo por encima de la tasa de inflación, para actualizar las obligaciones tributarias, entre el momento en que los impuestos se acumulan y el momento en que son pagados. Todos estos "parches" se han probado en uno u otro país, pero al final siguen siendo sólo eso: parches.

Cualquiera que preste atención, cercanamente, a los problemas que la inflación le crea a un sistema tributario, se dará cuenta, rápidamente, que cada parche que uno aplica, diseñado para enfrentar un problema particular, llama la atención acerca de otro problema, algo similar, sobre el cual aún no se ha trabajado.

La respuesta obvia es indexar el sistema tributario por completo. Esto puede parecer una enorme tarea, entrampada con problemas a cada paso. Pero un examen más cer-

cano revela que es de hecho más fácil indexar todo el sistema tributario que implementar una serie de parches parciales individuales.

Éste no es el lugar para entrar en una discusión completa sobre la indexación tributaria. Pero los lectores deberían darse cuenta que unas pocas y sencillas reglas son suficientes para cubrir la vasta mayoría de los casos. En relación con los impuestos sobre el ingreso empresarial, todos los activos reales o indexados son actualizados por el factor inflacionario anual (o de otra periodicidad), y el monto resultante de la actualización se agrega a las utilidades imponibles. Similarmente, todas las obligaciones reales o indexadas (incluyendo en este caso al capital o al excedente) son actualizadas por el factor inflacionario, siendo en este caso el monto actualizado sustraído de las utilidades imponibles. Y, finalmente, la depreciación se sustrae del valor actualizado de los activos depreciables. Estas tres reglas dan cuenta, casi como por arte de magia, de toda la panoplia de injusticias inducidas por la inflación. Estas reglas no solucionan, por supuesto, el problema de la tributación indirecta; acá, el problema inflacionario se enfrenta mediante el uso sostenido de las tasas *ad valorem*. Y, por supuesto, por el lado administrativo, las obligaciones tributarias deberían ser convertidas siempre a "unidades impositivas" completamente indexadas, enfrentando así los costos generados por el efecto Tanzi sobre todos los impuestos.

Desafortunadamente, una mitología se ha desarrollado entre algunas autoridades tributarias y muchos personajes públicos, de acuerdo con la cual la indexación de un sistema tributario es vista como señal del debilitamiento de la decisión del gobierno de mantener la estabilidad de los precios. Esto es triste, en forma particular en un mundo en el cual los niveles generales de precios difícilmente se reducen alguna vez -y donde la discusión no es realmente si habrá inflación, sino cuánta inflación-. Para mí, el momento de indexar un sistema tributario es cuando la tasa de inflación es baja, cuando tanto los contribuyentes como los

administradores de impuestos encuentran que los cambios son relativamente modestos y a menudo bienvenidos. Ellos podrían aprender rápidamente que los costos de cumplimiento del nuevo sistema no son realmente mayores a los de un sistema sin indexación, y se acomodarían a los nuevos procedimientos con facilidad. Así entonces, cuando los problemas aparezcan, cuando la tasa de inflación se acelere por cualquier razón, la economía y la sociedad estarán en una posición mucho mejor para enfrentar esta dificultad. Más aún, debido a que un sistema indexado puede lidiar con el efecto Tanzi, mientras que uno no indexado no puede, es muy probable que cuando un proceso inflacionario se inicie, éste tendrá un desarrollo mucho menor porque los ingresos tributarios reales se mantendrán mejor, los déficit fiscales serán menores y, en consecuencia, se tendrá una menor brecha a ser financiada mediante la inflación.

Encuentro difícil desentrañar por qué los países no han estado dispuestos a moverse hacia la indexación total de manera oportuna. No estamos diciendo que ajustarse el cinturón signifique que nos proponemos tener un accidente, o que adquirir un seguro de salud o un seguro contra incendios signifique que estamos cortejando con la posibilidad de este tipo de desastres. ¿Por qué nuestras sociedades no pueden ver la indexación tributaria de la misma manera?

Sobre los impuestos y la distribución del ingreso

La mayor parte de la presente sección ha sido dedicada a discutir aspectos importantes del diseño y administración de los sistemas tributarios. El propósito subyacente era convencer al lector de que no es probable que el sistema tributario sea un determinante principal de la distribución del ingreso de un país. En lugar de entrar en una disquisición prolongada sobre este punto, me contentaré con presentar, lo que considero es, un ejemplo concluyente.

Cuadro No. 2a

DISTRIBUCIONES DEL INGRESO ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS

Quintil de familias	Ingreso antes de impuestos	Impuesto	Ingreso después de impuestos	Distribución después de impuestos [(4)÷.72]	"Transferencia relativa" [(5) - (2)]
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1ro	4	0	4	5.56	+1.56
2do	6	1	5	6.94	+0.94
3ro	10	2	8	11.11	+1.11
4to	20	5	15	20.83	+0.83
5to	60	20	40	55.56	-4.44
Total	100	28	72	100.00	0.00

Cuadro No. 2b

Quintil de familias	Ingreso antes de impuestos	Impuesto	Ingreso después de impuestos	Distribución después de impuestos [(4)÷.72]	"Transferencia relativa" [(5) - (2)]
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1ro	4	.3	3.7	4.47	+0.47
2do	6	.6	5.4	6.52	+0.52
3ro	10	1.3	8.7	10.51	+0.51
4to	20	3.0	17.0	20.53	+0.53
5to	60	12.0	48.0	57.97	-2.03
Total	100	17.2	82.8	100.00	0.00

Al elaborar la columna (2) del Cuadro No. 2a, he tratado de reflejar el tipo de distribución del ingreso que uno encuentra en la realidad en muchos países en desarrollo. Es una distribución altamente desigual, pero de hecho es la que uno encuentra.

El sistema tributario que he supuesto es altamente progresivo, mucho más progresivo de lo que es posible encontrar en la realidad. Esto fue hecho intencionalmente irreal, con el fin de

reforzar mi argumento principal de que no tiene sentido pensar en el sistema tributario como un vehículo que permita realizar cambios importantes en la distribución del ingreso.

La carga tributaria total mostrada en el Cuadro No. 2a es mucho mayor que las cargas tributarias que usualmente uno encuentra en los países en desarrollo. Dado que el sistema que se ha supuesto es tan progresivo, esto nuevamente tiene el efecto de darle una amplitud

mayor al potencial redistributivo del sistema tributario.

Sin embargo, y a pesar de todas estas consideraciones, la distribución relativa después de impuestos, que aparece en la columna (5), no es muy diferente de la distribución antes de impuestos de la columna (2).

Ahora deberíamos preguntarnos a nosotros mismos, dadas las restricciones discutidas en las partes iniciales de esta sección, ¿cómo podría uno esperar obtener un sistema tributario tan progresivo como éste, en un típico país en desarrollo?

El Cuadro No. 2b se mueve en la dirección de un mayor realismo, al mismo tiempo que mantiene un significativo nivel de progresividad en el sistema tributario. En este caso se supone que se recolecta menores ingresos que en el ejemplo del Cuadro No. 2a, y el sistema tributario es moderadamente menos progresivo. Acá la conclusión es incluso más robusta: la distribución del ingreso relativa no se ve alterada de manera fundamental por el sistema tributario.

Creo que es extremadamente importante, mientras reflexionamos seriamente acerca de nuestros sistemas tributarios, interiorizar la lección de esta sección. Vamos por mal camino si pensamos que las consideraciones sobre la equidad nos deberían llevar a pensar en el sistema tributario como un vehículo redistributivo. Estamos en el camino correcto si empleamos las consideraciones sobre la equidad para encontrar una distribución de la carga tributaria que esté razonablemente en armonía con el sentido de lo que es justo, legítimo y apropiado en una sociedad.

IV. Equidad por el lado del gasto

Sobre los gastos y la distribución del ingreso

El lado del gasto del presupuesto ofrece un mayor margen de acción que el lado de los tributos para afectar las diferencias relativas entre distintos grupos de ingreso. Ello está claramente ilustrado en los Cuadros Nos. 3a y 3b.

Estos cuadros se han elaborado como reflejo de los Cuadros Nos. 2a y 2b respectivamente, agregando lo que entiendo son supuestos "razonables" (es decir, no excesivamente extremos) sobre el lado del gasto.

En primer lugar, no creo que nunca tenga mucho sentido tratar de asignar el total de los gastos del gobierno en la forma de beneficios a grupos de ingreso en particular. De otro lado, cuando realizamos este tipo de ejercicio, no estamos tratando de asignar el beneficio general que supone "tener un gobierno" frente a "vivir en anarquía". Más bien, estamos tratando de asignar los beneficios que razonablemente se considera que la gente reconoce y percibe. Creo que en los casos del mundo real debemos limitarnos fundamentalmente a partidas como educación, atención médica, nutrición, vivienda, más, quizás, los costos de la red vial. A estas partidas debería agregársele otras transferencias directas más los subsidios implícitos en los precios artificialmente bajos de artículos tales como los alimentos, el agua, la electricidad, etc.

Éste no es el lugar para dedicarnos en detalle a una discusión sobre la cobertura y la medición de beneficios. Baste con decir que no queremos explícitamente tratar de asignar partidas tales como la administración del gobierno general, el presupuesto de la defensa, los costos de la policía, las cortes, el sistema penal, etc. Y, dado que estos costos deben ser cubiertos, la metodología que hemos elegido los trata como una carga tributaria neta. Es en los otros gastos, los que son asignados con mayor prontitud a grupos beneficiarios específicos, en los que realizaremos directamente una asignación del gasto. (Creo que el enfoque escogido acá es el mejor que se puede aplicar en cualquier intento serio de trabajar con la noción de incidencia del gasto. No se obtiene ningún provecho y, más bien, se oscurecen los temas básicos, al imponer asignaciones arbitrarias para cosas tales como defensa, justicia y administración y, en consecuencia, dado el tamaño de estos gastos, terminar imponiendo en la distribución estimada de beneficios resultante, un

Cuadro No. 3a

DISTRIBUCIONES DEL INGRESO DESPUÉS DE IMPUESTOS Y GASTOS

(Asume que los beneficios percibidos \approx a la mitad de los impuestos totales Y que los beneficios percibidos están uniformemente distribuidos entre quintiles)

Quintil de familias	Ingreso antes de impuestos	Menos impuestos más beneficios	Ingreso percibido [(2) + (3)]	Distribución del ingreso percibido [(4)÷.86]	Resultado neto: impuesto (-) trans (+) [= (3)]	"Transferencia relativa" [(5)-(2)]
(1)	(2)	(3)	(3)	(4)	(5)	(6)
1ro	4	-0+2.8	6.8	7.91	+2.8	+3.91
2do	6	-1+2.8	7.8	9.07	+1.8	+3.07
3ro	10	-2+2.8	10.8	12.56	+0.8	+2.56
4to	20	-5+2.8	17.8	20.70	-2.2	+0.70
5to	60	-20+2.8	42.8	49.76	-17.2	-10.24
Total	100	-28+14	86.0	100.00	-14.0	0.00

Cuadro No. 3b

Quintil de familias	Ingreso antes de impuestos	Menos impuestos más beneficios	Ingreso percibido [(2) + (3)]	Distribución del ingreso percibido [(4)÷.86]	Resultado neto: impuesto (-) trans (+) [= (3)]	"Transferencia relativa" [(5)-(2)]
(1)	(2)	(3)	(3)	(4)	(5)	(6)
1ro	4	-.3+1.7	5.4	5.91	+1.4	+1.91
2do	6	-.6+1.7	7.1	7.78	+1.1	+1.78
3ro	10	-1.3+1.7	10.4	11.39	+0.4	+1.39
4to	20	-3.0+1.7	18.7	20.48	-1.3	+0.78
5to	60	-12.0+1.7	49.7	54.44	-10.3	-5.56
Total	100	17.2+8.5	91.3	100.00	-8.7	0.00

sesgo particular que depende básicamente de estas propias asignaciones arbitrarias).

En los ejercicios de los Cuadros Nos. 3a y 3b, la mitad de la carga tributaria cubre fines generales y sin asignar, y la otra mitad genera beneficios percibidos que están distribuidos equitativamente a través de los quintiles. Algunos pueden pensar que éste no es un

supuesto generoso, pero creo que lo es cuando es visto a la luz de lo que se observa en el mundo real. Más importante todavía, quiero mostrar que, con este supuesto, los gastos ejercen una influencia mucho mayor sobre la distribución del ingreso relativa de lo que encontramos ejercían los impuestos en los Cuadros Nos. 2a y 2b.

El escenario tributario empleado en el Cuadro No. 3a es el mismo que el del Cuadro No. 2a; la misma relación existe entre los Cuadros Nos. 3b y 2b. Uno puede irse rápidamente a las columnas finales de cada conjunto de cuadros. Con el patrón de gastos descrito, el quintil superior pierde aproximadamente 2 y medio veces más en cada Cuadro No. 3 en comparación con el correspondiente Cuadro No. 2 (comparar -10.24 con -4.44 y -5.56 con -2.03). De manera similar, las ganancias del quintil inferior son aproximadamente 2 y medio veces más en el Cuadro No. 3a que en el Cuadro No. 2a (+3.91 frente a +1.56) y alrededor de 4 veces más en el Cuadro No. 3b que en el Cuadro No. 2b (comparar +1.91 con +0.47). Este último caso es importante porque los supuestos tributarios de los Cuadros Nos. 2a y 3a fueron intencionalmente sesgados hacia la progresividad, mientras que aquéllos de los Cuadros Nos. 2b y 3b están probablemente más cerca a la verdad en la mayoría de los casos.

La economía política de los gastos públicos

Me parece que tiene sentido utilizar la distribución equitativa de beneficios percibidos de los gastos del gobierno como un patrón de comparación para los casos del mundo real. Obviamente, no podría ser un patrón sensato si todos o la mayoría de los países tuvieran un desempeño superior de manera rutinaria. Pero de hecho, creo que, por lo menos para el gran conjunto de países en desarrollo, el supuesto de una distribución uniforme (por persona o por familia) de los beneficios percibidos es bastante optimista. Como patrón es sencillamente un punto de referencia, pero estoy seguro de que el estudio cuidadoso mostrará que para muchos, sino la mayoría, de los países en desarrollo, podría convertirse en un objetivo sensato, inteligente y humano, y al mismo tiempo plausiblemente realista.

Permitaseme comenzar con algunos de los hechos desagradables. En muchos de los países más pobres, los niños del quintil más pobre virtualmente no reciben educación, sus

familias prácticamente no reciben atención médica, e incluso las comodidades de salud pública más elementales (como agua potable e instalaciones mínimas de desagüe) a menudo están ausentes. Uno puede estar ciento por ciento seguro de que estos países están muy por debajo del estándar que una distribución uniforme de beneficios percibidos implica.

Pero ahora considérese el caso de los países de ingreso mediano (como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México) con los que soy más familiar. Incluso acá es difícil sostener que las familias más pobres reciben la porción que les corresponde de los beneficios percibidos tal y como se definieron anteriormente. Considérese la cantidad y calidad de la educación pública en los barrios urbanos pobres frente a los barrios no tan pobres, o en los pueblos rurales pobres frente a los pueblos semirurales. Procedamos ahora a plantear preguntas similares sobre la atención médica, la sanidad y otros beneficios de salud pública. Encuentro entonces difícil de creer que el quintil inferior reciba 20% del total de beneficios percibidos en cualquiera de estos tipos principales de gasto público.

La razón de estos hechos desagradables no es difícil de encontrar: en todas partes, en el mundo, los pobres carecen no sólo de poder económico sino también de poder político. Existen muchas sociedades en las cuales estos dos tipos de poder están concentrados en una élite numéricamente pequeña. Pero incluso cuando éste no es el caso, quienes comparten el poder político con el grupo económico superior se encuentran, con mayor probabilidad, en los escalones inferiores contiguos a éste en la escalera económica, y no en la parte más inferior. De acuerdo con esta apreciación, la realidad podría ser diferente al Cuadro No. 3b al tener una transferencia relativa mayor a los quintiles tercero y cuarto, y quizás menor al segundo, pero ciertamente menor al quintil inferior.

En aquellos lugares donde el quintil inferior no es dejado tan de lado, es interesante preguntarse el porqué de ello. ¿Es porque en

aquellos (creo relativamente pocos) países los pobres verdaderamente ejercen una significativa cuota de poder político? O ¿es porque un sentido de decencia, de altruismo, de empatía por los pobres, surge entre aquellos estratos de la sociedad en los que efectivamente se encuentra el poder político?

Quizás sea mejor que la respuesta sea esta última, porque pienso que es más fácil llegar a las personas a través de la persuasión moral, si es que en todo caso están inclinadas a querer aliviar el sufrimiento y mejorar las perspectivas y oportunidades de los pobres, de lo que es llegar a la gente más pobre (desde una posición de ventaja en algún otro lugar del mundo como Washington, Tokio, París, Londres o Berlín) persuadiéndola (o de otro modo ayudándola) a obtener una porción mayor de ese bien tan esquivo llamado poder político.

Políticas focalizadas hacia los muy pobres

Hoy en día existe un amplio reconocimiento del "escandaloso" resultado distributivo de algunas políticas de gasto. Por décadas se ha observado que la mayoría de los países latinoamericanos asignan una gran parte de sus presupuestos en educación a sus universidades, que la asistencia a estas instituciones está abundantemente subsidiada, a menudo es incluso gratuita, y que aquellos que ingresan a estas universidades subsidiadas provienen desproporcionadamente de familias acomodadas -de hecho muy a menudo estas personas han estudiado en caras escuelas primarias y secundarias-. (Antes de escandalizarse demasiado por esta información, deberíamos darnos cuenta que algo similar ocurre en muchos países avanzados, donde uno puede afirmar, como mínimo, que los beneficiarios de la educación universitaria subsidiada provienen mucho más de la mitad superior que de la mitad inferior de la distribución del ingreso).

Ahora bien, éste es un problema cuya solución técnica está al alcance de la mano. Sencillamente se debe cobrar una pensión

"competitiva" que cubra los costos de la educación superior, y lidiar con las necesidades especiales de los pobres a través de becas y préstamos especiales. Pero esta solución técnica no considera los problemas de economía política originados por los grupos de interés que respaldan el status quo. Si la pensión universitaria es nula, las clases medias no quieren perder ese beneficio; si sólo está subsidiada, querrán que los subsidios continúen. De hecho se ha dado algún grado de movimiento en varios países latinoamericanos, y en la mayor parte de las universidades estatales en los Estados Unidos, en la dirección de incrementar las pensiones y reducir los subsidios para la educación superior. Pero, tal como se presenta, este movimiento ha sido en general bastante lento, y en su mayor parte impulsado por crisis presupuestales y no por alguna reconsideración fundamental del problema.

Claramente, una política educacional que concentrase sus subsidios en estudiantes de familias de bajos ingresos podría ser más igualitaria que el sistema descrito líneas arriba, pero incluso una política así es probable que encuentre pocos candidatos calificados debido a las deficiencias en la educación primaria y secundaria que está disponible para los pobres. En pocas palabras, supone un gran esfuerzo impedir que el sistema educativo sea, de un modo u otro, un mecanismo de transferencia regresivo.

Las poblaciones miserables de América Latina son famosas bajo muchas designaciones diferentes (favelas, villas miseria, barriadas, callampas, etc.). Gobierno tras gobierno ha implementado programas para tratar con este fenómeno. En el pasado, muchos de estos programas probablemente tenían aspiraciones muy elevadas, tratando de proporcionar vivienda de una calidad que no guardaba relación con el ingreso y los gustos de la gente involucrada. Las consecuencias fueron: a) superpoblación (en comparación con lo planificado) de las nuevas y más espaciosas viviendas, al tiempo que los beneficiados con estas viviendas aumentaban sus ingresos al compartir el

espacio con numerosos "primos" (genuinos o no), y b) una incapacidad de los programas de alcanzar más que una pequeña fracción de la población objetivo, en parte debido al alto costo unitario de cada vivienda.

La opinión autorizada sobre este problema en la actualidad se inclina a favorecer contribuciones más modestas de parte del Estado, así como a estimular una sustantiva participación a la autoayuda por parte de los propios beneficiarios. Hay quienes postulan que el gobierno debe proporcionar el título de propiedad saneado de un pequeño lote, que incluya una losa de concreto con instalaciones sanitarias, y dejar que los beneficiarios construyan lo demás. Esta combinación ha producido casas edificadas por sus propietarios de una construcción sorprendentemente sólida y de buena durabilidad.

Los servicios médicos para los pobres siempre plantean problemas. Los médicos no quieren vivir en comunidades pobres; de hecho, a menudo se hace difícil conseguir que siquiera realicen sus prácticas en estas comunidades, a pesar de que la relación de habitantes por médico es 5 ó 10 veces la existente en los vecindarios o pueblos más ricos. Nuevamente, éste es un problema que está presente tanto en los países avanzados como en los países en desarrollo. Una posible solución es establecer centros médicos en vecindarios pobres, atendidos quizás por enfermeras o auxiliares de enfermería. Estos centros servirían así para brindar tratamiento rápido en situaciones de emergencia y para dolencias menores, al mismo tiempo que permitirían trasladar a los pacientes que sea necesario hacia las clínicas con médicos especialistas y/o hacia los hospitales centrales, dependiendo de la gravedad del caso.

En un plano diferente, las propiedades agrícolas pequeñas y otras empresas muy pequeñas han padecido de la absoluta falta de acceso al crédito. Algunos programas recientes han alcanzado un éxito significativo al tener como objetivo a estos negocios pequeños. A diferencia de programas iniciales, la mayoría

de los cuales no alcanzaron sus objetivos, estos programas no han intentado dar crédito subsidiado -sino más bien crédito disponible a una tasa de interés lo suficientemente alta para cubrir todos los costos-. Algunos de estos programas han enfrentado el problema de la solvencia extendiendo el crédito hacia grupos de microempresarios, que firmaban conjuntamente cada préstamo y de esta forma interiorizaban el costo del riesgo de incumplimiento que de otro modo podría haber sido una carga para el prestamista. La experiencia de programas de este tipo sugiere que las empresas pequeñas pueden dar un uso muy productivo incluso de montos crediticios bastante modestos. Una versión resumida de la historia de estos microempresarios afirma que éstos han sufrido, en el pasado, de falta de acceso al crédito más que de un costo del crédito muy elevado. Así, programas sensatos que hagan el crédito accesible pueden tener éxito, sin necesidad de requerir un elemento de subsidio.

Algunos otros aspectos sobre la focalización

No existen panaceas en las áreas de política que estamos explorando, de tal forma que podemos estar seguros que "focalizar" a los muy pobres también tiene sus problemas y limitaciones. Haremos mención acá de dos casos: 1) cuando los pobres son demasiado numerosos, y 2) cuando los muy pobres se encuentran en una categoría separada, casi fracturada, del resto de la sociedad.

En los países muy pobres puede tener poco sentido trazar una línea divisoria en el vigésimo o trigésimo percentil de las familias ordenadas de acuerdo con su posición económica. En estos países, los apuros económicos que padecen incluso los percentiles 50mo ó 60mo de la población pueden difícilmente distinguirse de aquellos que enfrentan los dos quintiles inferiores. En estos países, la importancia de atacar las raíces de la pobreza, de ayudar a la educación de los hijos de los pobres, de mejorar la salud pública y la atención médica, etc., es probablemente todavía mayor

que en los países de ingreso mediano con un estrato inferior identificable, y en consecuencia "focalizable".

Creo que acá se presenta un tema de discusión, aunque siento que es esencialmente semántico. Si uno piensa en cuál es el incentivo principal, en términos de acciones de política, que surge a partir de una preocupación por las necesidades humanas básicas, uno llega a la conclusión de que, naturalmente, esta preocupación nos conduce a focalizar a los deciles inferiores de la población en la mayoría de los países, y nos lleva hacia políticas de cobertura más amplia en países donde la vasta mayoría sufre de pobreza extrema. El problema es obviamente más difícil en estos últimos países, pero los instrumentos básicos de política para manejarlo son fundamentalmente los mismos.

Hay casos especiales que surgen en países con minorías pobres que están de algún modo separadas y/o son diferentes del resto de la población. Fue sólo durante mi tercera estancia prolongada en la India que finalmente aprendí que el estrato inferior en aquel país no estaba ocupado por trabajadores sin tierras (como siempre había pensado), sino por literalmente millones de "gente del bosque" viviendo en condiciones tribales primitivas en bosques y junglas alrededor de toda la India. De manera similar, toda la cuenca del Amazonas está salpicada con tribus de nativos, muchos de los cuales tienen estilos de vida que difieren poco de lo que eran cinco siglos atrás. Sin importar lo que uno pueda decir sobre estos casos, con seguridad uno no quiere simplemente juntar a estos grupos con, digamos, el quintil inferior del grueso de la población del país. Como mínimo, estos grupos merecen ser considerados, y muy probablemente ser tratados, de maneras diferentes a fin de que se reconozcan sus características singulares.

V. Ayudando al "escape de la pobreza"

Estoy particularmente agradecido por la oportunidad de escribir este documento,

pues me brinda la ocasión de expresar en un *forum* importante algunas ideas que han estado bullendo en mi mente por varios años. Estas ideas fueron estimuladas, en parte, por mi experiencia en 1987-89 como miembro de la Comisión Internacional para la Reconstrucción y Recuperación de América Central. En un momento de las deliberaciones de esta comisión, estábamos examinando un documento muy pesimista, el cual lamentaba que, a pesar de la experiencia de 18 años (1960-78) de crecimiento y prosperidad casi ininterrumpidos a través de toda la región, el número absoluto de personas viviendo en condiciones de pobreza no había declinado, sino que había permanecido aproximadamente constante, digamos, entre 1960 y 1985.

Estuve perturbado por este documento, porque parecía pasar por alto el hecho de que la población de la región se había doblado en el ínterin. ¿Qué les había pasado entonces a los niños de las familias que vivían en pobreza en 1960? Obviamente, no todos podían todavía permanecer en la pobreza a inicios y mediados de los años ochenta. Una sencilla proyección demográfica sugeriría que, de algún modo, durante un cuarto de siglo, algo así como la mitad de los hijos de los pobres había conseguido salir de la situación de pobreza. Este importante "hecho" ha permanecido en mi mente desde entonces. Porque no estamos hablando simplemente sobre unos pocos individuos afortunados que pudieron subir por la escalera económica, sino de, literalmente, millones de personas que de algún modo cruzaron la línea invisible que divide a los verdaderamente afectados por la pobreza del resto de la sociedad.

Mi razonamiento es el siguiente. Acá tenemos un fenómeno importante que no entendemos por completo -vastos números de personas que de hecho han escapado de la pobreza-. Necesitamos saber más. ¿Quiénes son ellos? ¿Cuáles son las rutas principales que siguieron para efectuar su escape? ¿Qué políticas e instituciones ayudaron? ¿Qué otras pueden haber tendido a frustrar el proceso?

En un plano algo distinto, estaba muy convencido, sobre la base de lo que ya conocía sobre América Central, de que, excepto posiblemente por el caso de Costa Rica, no había habido ninguna política sustancial para ayudar a este masivo fenómeno observado de "escape de la pobreza". Por ello quería aprender más acerca de cómo había sido realizado, con un interés por identificar posibles nuevas políticas que podrían ser diseñadas para "engrasar las ruedas" de los mecanismos de escape y así hacerlos todavía más efectivos.

No estábamos en la posición, en la Comisión Centro Americana, de iniciar un estudio mayor (y necesariamente caro) del fenómeno. Pero más tarde tuve la oportunidad de participar en un breve experimento, cuyo extraño título fue "Pregunte a cualquier abuela". La idea era tratar de comenzar a recopilar historias orales de familias pobres. Uno le preguntaría a una abuela cuándo y dónde nació ella, las ocupaciones de sus padres, el tipo de casa en la que vivió como niña (¿qué clase de techo, piso, ventanas, plomería? ¿Cuántas personas en cuantos cuartos?, etc.). Uno también le preguntaría cuántos hermanos había tenido, cuántos habían muerto en la infancia o en la niñez, etc. Uno indagaría, también, sobre los niveles educativos -de sus padres, de sus hermanos, de ella misma-. Luego, uno pasaría a su propio matrimonio, sus propios niños, la casa en que ella y su familia vivieron mientras los niños estaban creciendo, etc. Y, finalmente, uno preguntaría sobre los matrimonios de sus hijos, los hijos de éstos (sus nietos), y todas sus condiciones de vida.

La idea era elaborar, para cada abuela, una especie de saga familiar que cubriese tres o incluso tal vez cuatro generaciones, con información que pudiese ayudarnos a recomponer una visión de cómo había sido la vida en cada etapa ¿Cuánto progreso había habido en general? ¿Cuántos hermanos, cuántos hijos habían podido salir de la pobreza? ¿Cómo había sido esto realizado?

Todavía siento que uno o más estudios mayores de este tipo deberían recibir alta prio-

ridad de alguna fuente o fuentes de financiamiento, para ayudar a romper el ciclo de nuestra propia falta de conocimiento. El breve experimento al que he aludido tuvo lugar en El Salvador alrededor de 1990. Fue demasiado apresurado, demasiado burdo, y con un tamaño de muestra muy pequeño para sustentar cualquier conclusión firme. Pero los hechos básicos que se identificaron eran los siguientes.

Primero, los pobres, incluso aquellos que permanecieron pobres, habían experimentado avances significativos en vivienda, esperanza de vida, mortalidad infantil, etc., de una generación a la siguiente. Segundo, había muchos casos de miembros de la familia (hermanos, hermanas, hijos y nietos de las entrevistadas) que sin duda habían llevado a cabo el escape de la pobreza. Las dos rutas más comunes fueron a través del establecimiento de pequeños negocios, por un lado, y mediante la adquisición de una educación suficiente para superar la pobreza, por el otro, usualmente convirtiéndose en enfermeras, contadores, secretarias, ingenieros, etc., raras veces médicos o abogados.

Otra pieza de información sumamente intrigante, y al mismo tiempo interesante, que se obtuvo de la encuesta tuvo que ver con la emigración. Habían dos efectos, ambos fácilmente verificables en los datos macroeconómicos. Primero, algunos de los hijos y nietos de las entrevistadas habían emigrado, principalmente a los Estados Unidos. Este simple hecho automáticamente los elevaba fuera de la situación de pobreza, en lo que a las abuelas salvadoreñas concierne, sin importar qué clase de trabajo tuviesen en los EE.UU. Segundo, las remesas de estos emigrantes resultaron ser en varios casos suplementos importantes al ingreso familiar. Nosotros ya conocemos que éste no es un fenómeno aislado, pues incluso cuando la ayuda externa norteamericana al Salvador estaba en su máximo de alrededor de \$ 400 millones, competía en tamaño con las remesas de los migrantes. Desde entonces la ayuda norteamericana ha caído en picada mientras que las

remesas han crecido (incluso se han doblado, según algunos estimados).

Sobre la movilidad socioeconómica

Cercanamente vinculada al "escape de la pobreza" está la pregunta general sobre la movilidad socioeconómica. Éste es otro fenómeno que merece un estudio mucho más detallado del que ha recibido. Creo que tiene importantes implicancias sobre la forma en la cual una sociedad podría enfrentar apropiadamente sus problemas de pobreza. Los países difieren claramente uno del otro con respecto a esta movilidad. En un extremo, tenemos al antiguo (quizás no tan antiguo) sistema de castas hindú, de acuerdo con el cual la situación económica era sencillamente heredada, generación tras generación. En el otro extremo, tenemos la visión que llamamos "el sueño americano", que puede ser más realidad que sueño, dada la alta incidencia en nuestras profesiones, en nuestros directorios y en nuestros gobiernos de gente cuyos orígenes están por debajo o cerca de la mediana de nuestra población. Obviamente, la realidad subyacente con respecto a la movilidad socioeconómica debería guardar una relación importante, por ejemplo, con la política educacional -la gente debería ser entrenada para los trabajos que es probable obtengan-. Esta realidad también guarda una relación con la facilidad con la que el problema de la pobreza puede ser "resuelto".

Exactamente como en el caso del escape de la pobreza, necesitamos mucha más información de la que tenemos sobre la movilidad socioeconómica en general. ¿Cuáles son los antecedentes de las enfermeras, contadores, ingenieros, abogados y doctores de un país?, ¿cuántos de ellos provienen del mismo estrato social?, ¿cuántos de ellos avanzaron desde abajo?, ¿cuán receptivos son los "organismos" de una sociedad (sociedades profesionales, clubes, otras agrupaciones sociales) a la penetración "desde abajo"? Todos ellos son fenómenos que son objetos naturales de estudio de los científicos sociales. Y este estudio, en algu-

na profundidad, nos ayudará a hablar más sensatamente sobre temas como la distribución del ingreso.

Mi propio miedo es que el proceso de eliminación de las barreras al ascenso social sea **mucho** más lento en la mayoría de los países en desarrollo de lo que es en los Estados Unidos, o incluso en Europa Occidental (después de la Segunda Guerra Mundial). Uno obtiene la impresión de que las personas que pertenecen a las élites en los países en desarrollo, además de ser en conjunto modernas y bien educadas, tienden a ser altamente prolíficas, y también muy buenos padres. Esto significa que sus hijos probablemente van a recibir la mejor preparación para la vida en el estrato superior. Esta preparación, unida a sus números absolutos, plantea una barrera significativa a los nuevos potenciales ingresantes que tratan de forzar su entrada al estrato superior desde abajo.

Al final, es relativamente fácil para mí vislumbrar a los hijos de los pobres en los países en desarrollo haciendo un "escape de la pobreza" más bien impresionante. Pero los veo convertirse principalmente en las secretarias, los dibujantes, las enfermeras y las asistentes de enfermería, etc., más que en los líderes de los negocios, las finanzas y el gobierno. Es más fácil para mí ver, en América Latina, a los descendientes de abuelos europeos (que pueden haber llegado sin dinero una generación atrás) progresar hasta lo más alto, que a los hijos de los nativos pobres.

Para estas cosas no tengo respuestas claras, ni soluciones obvias. Creo que veo progreso en la mayoría de las sociedades contemporáneas, en términos de movilidad socioeconómica, así como en términos de medidas más mundanas del progreso como el PBI per cápita. Pero este progreso es limitado y a menudo dolorosamente lento. Los extraños no pueden hacer virtualmente nada, e incluso los directamente involucrados pueden hacer relativamente poco para acelerarlo. Pero, quizás con un mayor entendimiento del fenómeno y sus mecanismos, y con la apertura general de las

economías alrededor del mundo, las viejas fuentes de resistencia al cambio comenzarán a desmoronarse, y las sociedades experimentarán una "apertura" en contextos que van más allá de los mercados financieros y el comercio internacional.

VI. Fuerzas de mercado mundiales que afectan las distribuciones nacionales del ingreso

Este documento está basado en la proposición fundamental de que, dentro de cualquier economía de mercado moderna, la distribución del ingreso antes de impuestos está considerablemente determinada por la escasez y abundancia relativas de los diferentes factores de producción, en relación con la demanda por sus servicios. Uno de sus puntos principales ha sido que en cualquier momento dado en el tiempo los hacedores de política pueden "ajustar" esta distribución, pero no pueden cambiar su estructura básica. Por el lado del gasto, el gobierno puede actuar para hacer la sociedad más humana y civilizada; por el lado tributario, puede distribuir la carga de sus gastos de acuerdo con una preocupación razonable sobre la justicia. Pero a pesar de todo ello, la distribución del ingreso estará aún fundamentalmente determinada por las poderosas fuerzas de la oferta y la demanda.

La historia anterior puede ser igual de relevante en una economía relativamente cerrada o en una economía relativamente abierta, pero este último caso puede introducir características especiales, que me gustaría examinar en esta sección. Desde hace mucho tiempo es parte de la teoría económica el llamado teorema de la igualación de los precios de los factores. Este teorema señala que, bajo ciertas circunstancias muy plausibles, el solo hecho del comercio internacional en productos finales puede llevar a la igualación internacional de los precios de los factores de producción -algo que uno esperaría sucediese si los factores productivos tuviesen la oportunidad de migrar libremente, pero quizás no de otra manera-

Se han escrito volúmenes señalando, primero, y tratando de explicar, después, el hecho de que la tendencia sugerida por el teorema de la igualación de los precios de los factores no parecía manifestarse en el mundo real. A mi juicio la respuesta más profunda a este enigma es que, históricamente, los países atrasados han utilizado procesos productivos atrasados mientras que los países avanzados han utilizado procesos productivos avanzados. Debido a esto, puede ser que para producir el mismo producto se hayan combinado 20 trabajadores con \$ 20,000 de capital en Bangladesh o Haití, y un trabajador y \$ 20,000 de capital en Canadá o Japón. Una vez que este hecho es reconocido, es fácil ver por qué los trabajadores canadienses y japoneses pueden ganar veinte veces los salarios de sus contrapartes haitianos o bengalís. Esta suerte de diferenciación basada en el diferencial de eficiencia de los procesos productivos ha sido una de las explicaciones más profundas de las diferencias internacionales en las tasas de salario real de trabajadores de destreza (o de falta de destreza) equivalente.

El problema -si lo queremos llamar un problema- es que los tiempos están cambiando, y existen tendencias muy fuertes hacia la mejora de los procesos productivos de los países atrasados. Cuando, hoy en día vemos camisas Manhattan de Tailandia, zapatos Florsheim del Brasil, conjuntos Hamilton-Beach de México, etc., podemos estar muy seguros de que fueron hechos bajo la supervisión cercana de los gerentes de esas compañías, utilizando las técnicas más eficientes a su disposición. Esto quiere decir que los procesos productivos de muchas naciones alguna vez atrasadas han sido modernizados. Se han acercado a los niveles de eficiencia de los países avanzados.

Creo que ésta es la razón principal por la cual los salarios reales han estado tan estancados en muchas de las economías avanzadas, durante los últimos 10 a 25 años. El Cuadro No. 4 registra algunos ejemplos excepcionales. Los datos del Cuadro No. 4 son ciertamente compatibles con la idea de una competencia

intensificada desde nuevas fuentes de oferta como Taiwán, Corea, Malasia, Tailandia, y ahora China y la India, más las modernas plantas de ensamblaje en México y América Central, etc.

Es importante tomar nota que el estancamiento de los salarios reales en los países mostrados en el Cuadro No. 4 no significa en absoluto que el PBI estaba también estancado. En los EE.UU., por ejemplo, el PBI más que se dobló entre 1965 y 1993, mientras que la población aumentó en alrededor de un tercio. El

factureros de naturaleza rutinaria, y es probable que continúe haciéndolo, afectando de esta manera las distribuciones del ingreso que vamos a observar-.

Pienso que esta mayor competencia internacional va a impedir que los salarios manufactureros aumenten mucho en países como los EE.UU. y Canadá, durante las próximas décadas. Asimismo, va a hacer más difícil que este tipo de salario real aumente en países como Japón, Taiwán y Corea, y también en países como Argentina, Chile y México.

Cuadro No. 4

CASOS RECIENTES DE ESTANCAMIENTO DEL SALARIO REAL

País	Inicio	Fin	Inicio Fin		Duración del período (años)
			(Índice: 1990 = 100)		
Australia	1975	1990	99	100	25
Canadá	1977	1993	100	101	16
Dinamarca	1976	1992	94	102	16
Holanda	1976	1992	97	100	16
Nueva Zelandia	1964	1992	98	100	28
Suecia	1975	1993	100	97	18
Reino Unido	1975	1990	95	100	15
Estados Unidos	1965	1993	100	98	28

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *International Finance Statistics Yearbook*, 1994.

Para cada país, el dato del salario real es la serie del salario de las IFS dividida por la serie de los precios al consumidor de las IFS, para el año determinado.

ingreso real per cápita aumentó en aproximadamente 1.5 por ciento al año. Así que no era que la economía norteamericana estuviese estancada -sólo estaban estancados los salarios reales de los trabajadores fabriles-. A aquéllos con habilidades de nueva valía como la programación informática y el análisis financiero les fue mucho mejor durante el mismo período. Pero esto sólo ayuda a sustentar mi punto principal -que la competencia a través del comercio internacional ha estrechado los diferenciales en el salario real en los trabajos manu-

Estas fuerzas tendrán inevitablemente un impacto sobre las distribuciones del ingreso. Creo que el resultado más probable es una mayor tendencia a alejarse de la igualdad. Si el factor capital se vuelve relativamente escaso, mundialmente, de tal forma que las tasas reales de retorno se incrementen aun más, esta tendencia hacia una creciente desigualdad se fortalecerá. Si las tasas reales de interés permanecen constantes o se reducen, la tendencia se verá un tanto debilitada. Pero creo que la tendencia continuará siendo muy sólida mun-

dialmente mientras una economía mundial abierta en combinación con una, en extremo incrementada, movilidad de la "tecnología de acumulación del capital" nos brindan una demostración adicional sobre la "igualación del precio de los factores en acción".

Esta presión hacia la igualación de los precios de los factores claramente beneficiará a la gente en países como China, India, Indonesia, Bangladesh, etc., mientras los métodos de fabricación modernos continúen mejorando en mucho la productividad de estas personas. Estas fuerzas también beneficiarán mundialmente a los consumidores porque les permitirán seguir encontrando camisas buenas entre 10 y 15 dólares, zapatos buenos por menos de cuarenta dólares, vestidos femeninos buenos por menos de treinta dólares, etc. (todo expresado en dólares de valor real actual). Pero las mismas fuerzas también harán más difícil que el salario real de equilibrio se incremente en los países de ingreso mediano. No creo que podamos asistir a la repetición de muchas experiencias del tipo de afortunados milagros que vimos en Taiwán, España o Brasil, donde enormes fracciones del crecimiento del PBI indujeron incrementos notables en los salarios de los trabajadores ordinarios. Creo que la vida en los inicios del siglo veintiuno va a ser mucho más dura. No va a ser fácil para los trabajadores fabriles argentinos, chilenos o mexicanos promedio incrementar la ventaja relativa que hoy mantienen sobre, digamos, los trabajadores tailandeses, chinos o hindús. Mucho de su beneficio provendrá más bien de su papel como consumidores de todos los productos cuyos precios internacionales reales se mantienen y se mantendrán bajos, gracias a los esfuerzos de estos trabajadores tailandeses, chinos e hindús.

VII. Una recapitulación

Éste es el lugar para tratar de poner en perspectiva los diversos temas que han sido tratados en las secciones previas. En mi concepto existe un amplio margen para mejorar

las políticas en la mayoría de los países, ya sea que el objetivo principal de uno sea el crecimiento económico o una mayor equidad. Se puede hacer bastante en ambas direcciones. Más aún, no existe un conflicto esencial entre estos dos objetivos, mientras uno mantenga un cierto grado de realismo sobre lo que son alternativas de política plausibles y potencialmente factibles.

No he enfatizado, pero sólo porque lo consideré muy obvio, el grado en que las mejoras en educación, salud pública y atención médica en general, desempeñan papeles positivos en el proceso de crecimiento económico. Por lo menos en la mayoría de los países en desarrollo, existe un amplio margen para acciones de política en estos campos que terminarán simultáneamente promoviendo las causas del crecimiento económico y la equidad social.

Es posible considerar mejoras en las actuales políticas educativas y de salud pública que, en mi opinión, al mismo tiempo, repercutirán en una mayor equidad, incluso si la curva de Lorenz global muestra que la distribución del ingreso de la sociedad permanece esencialmente inalterada. Pero también es posible considerar gastos que están focalizados en los muy pobres, y que tienen un impacto en la distribución global de beneficios de la sociedad. Estas políticas, de "focalización" de los grupos de menores ingresos, son discutidas en la Sección IV. Éstas constituyen, en mi concepto, uno de los vehículos principales para promover una mayor equidad, y deberían tener prioridad en la lista de las maneras inteligentes y factibles de moverse hacia una sociedad más justa y humana.

Pero, ¿qué significa (o puede significar) llevar a cabo políticas focalizadas en los muy pobres? Es fácil definir y describir políticas individuales como clínicas en vecindarios pobres, o programas de vivienda con autoayuda de los beneficiarios para reemplazar tugurios existentes; pero, ¿cuál será el cambio en el retrato distributivo global de una sociedad? La respuesta que se sugiere en la Sección IV es que el lado del gasto tiene un impacto poten-

cial mayor en la distribución del ingreso de una sociedad o en los beneficios o bienestar estimado de ésta, pero incluso este impacto debe ser considerado como "no muy significativo".

En la discusión sobre el lado del gasto traigo a colación aspectos de economía política.

Ahí sostengo, más bien llana e inequívocamente, que en cada sociedad con la que estoy familiarizado, los pobres carecen tanto de poder político como económico. Para mejor o peor, creo que es más probable que las políticas que mejoren la situación de los pobres provengan de las decisiones de aquellos que tienen mayor poder político, y no de los mismos pobres "tomando el control". Reflexionando alrededor de estas líneas de desarrollo básicas, construyo ejemplos en los cuales los beneficios percibidos de los desembolsos del gobierno están distribuidos uniformemente a través de los cinco quintiles de la distribución del ingreso. Algunos pueden responder a esto diciendo "¿y usted llama a esto **focalización**?" A esto, mi replica es sí, en comparación con la situación actual en aproximadamente cada país en desarrollo en el mundo. El hecho es que en la mayoría de los países los pobres reciben ahora mucho menos que su participación per cápita sobre los desembolsos gubernamentales. Sería realmente un gran paso moverse incluso la mitad de la distancia entre donde la mayoría de los países se encuentran y un nivel de "paridad" simple para los muy pobres. Y, creo, éste es un enfoque sensato para nosotros; es decir, tratar de considerar alternativas realistas que enmarquen el problema.

En relación con los impuestos (Sección III), enfatice que el sistema tributario no es un vehículo apropiado para realizar cambios mayores en la curva de Lorenz. Muestro en el Cuadro No. 2a que incluso un sistema tributario que tome más de 2/3 del total de los impuestos pagados por el quintil superior, monto equivalente al 20% del ingreso nacional antes de impuestos, origina una distribución del ingreso después de impuestos que es sólo moderadamente distinta de aquella antes de impuestos. En mi opinión, y pensando relativamente

más en el caso de los países pobres, no podemos catalogar al sistema tributario del Cuadro No. 2a como no equitativo, a pesar de que su impacto sobre la distribución del ingreso sea relativamente modesto.

Esto nos lleva a otro punto muy importante. No tiene sentido pensar en la distribución del ingreso de un país como algo que el gobierno pueda, digamos, determinar. Ni, lo que es prácticamente lo mismo, pensar en ella como algo de lo cual el gobierno debería "hacerse responsable". La distribución del ingreso en cada momento es el resultado de la distribución de las dotaciones de recursos en ese momento (junto con el patrón de demanda existente) y es, en consecuencia, fundamentalmente resultado de la historia pasada. Una política que brinde hoy buenas oportunidades educativas a los hijos de los pobres, ayudándoles en su "Escape de la Pobreza" (ver la Sección V), y que fomente la movilidad económica hacia arriba en general, puede muy bien tener un impacto significativo en la distribución del ingreso de acá a veinticinco años, pero no en la distribución del ingreso de hoy.

Una vez que uno es capaz de poner a un lado la idea del gobierno "determinando" la distribución del ingreso, podemos prestar atención a otras maneras en las cuales concebir su papel. Me gusta pensar en la "sociedad" decidiendo qué tareas le asigna al gobierno. Estas tareas pueden ser más grandes o más pequeñas, pueden estar más o menos orientadas al crecimiento o a la equidad. Pero al final habrá una serie de tareas que la sociedad emprenderá a través de su gobierno. Creo que la buena sociedad, en el mundo de hoy, incluiría dentro de estas tareas el tipo de políticas de focalización mencionadas anteriormente, así como políticas para mejorar la movilidad socioeconómica y ayudar en el escape de la pobreza. También se incluiría políticas que promuevan directamente el crecimiento económico, que preserven las culturas antiguas, y que salvaguarden el medio ambiente, etc.

Cuando, a través de sus procesos de decisiones, una sociedad establece un rango de

tareas gubernamentales, entonces, inevitablemente, aparece la pregunta de cómo pagar la cuenta por éstas. En mi opinión, la forma correcta para nosotros de concebir los impuestos es preguntarnos, ¿cómo se puede dividir con justicia esta cuenta entre nosotros? Es en estos términos que se puede aceptar sin problema que distribuciones de impuestos como las del Cuadro No. 2a, e incluso del Cuadro No. 2b, satisfacen sensatos patrones de equidad.

La Sección VI tuvo el propósito de alertar a los lectores (o mejor dicho, a aquellos lectores todavía no enterados) sobre la fuerza increíble que ya ha sido ejercida por la difusión de las tecnologías y la administración modernas a países con muy bajos niveles de salarios reales. Esta tendencia ha mantenido bajos los precios reales de los productos manufacturados, pero ha tenido muchas otras consecuencias, destacando entre éstas el haber puesto un freno significativo al avance de los salarios reales de los trabajadores fabriles representativos, particularmente en los países avanzados. El Cuadro No. 4 recoge ocho casos significativos del resultado de este proceso (junto con otras fuerzas que pueden haber estado en acción). Considero que esta presión salarial continuará en el futuro previsible, con nuevas fábricas en China, India e Indonesia trayendo una inflexible nueva competencia a los mercados de bienes transables. Creo que esto retrasará el avance de los salarios reales en los países avanzados, aunque para nada (necesariamente) sus procesos de crecimiento.

Esto representa una importante fuerza exógena en la dirección de una distribución del ingreso más desigual en los países avanzados. Las mismas presiones que surgen, digamos, de China, India e Indonesia harán más difícil para los países de ingreso mediano ganar participaciones en los mercados mundiales de bienes transables e, incluso más aún, disfrutar de muy rápidos avances en los salarios reales mientras lo hacen. Dentro de las varias fuerzas exógenas que operan para determinar las distribuciones del ingreso, a nivel mundial, la expectativa de cada vez mayores nuevas

fuentes de oferta, proviniendo de países pobres en la actualidad, es una fuerza relativamente nueva y muy importante.

De todo esto surge una suerte de visión existencial de que los gobiernos no pueden determinar el destino de sus sociedades, su tasa de crecimiento o su distribución del ingreso. Pero esto no significa que los gobiernos no tengan poder alguno, ni los libera de considerables responsabilidades morales.

Sabemos, por un lado, que los gobiernos poseen un potencial casi ilimitado para hacer daño. Las grandes inflaciones latinoamericanas son casos de estudio en los que malas políticas monetarias y fiscales llevaron miseria a sus países. El Cuadro No. 1 registra un hecho poco conocido sobre estas (y muchas otras) inflaciones mayores; la economía creció más durante la desinflación que durante la inflación. No atribuyo esto a una conexión simplista y mecánica, porque reconozco que en todos esos casos los países en cuestión tuvieron malas políticas "en el camino hacia arriba" (es decir, mientras la tasa de inflación aumentaba), y políticas significativamente mejores "en el camino hacia abajo". Con todo, uno debe darse cuenta que la inflación per se tiende a reprimir la eficiencia económica y el crecimiento, predominantemente al empañar la percepción de los precios relativos. Cuando la inflación es originada por los déficit del gobierno, financiados en el sistema bancario, también desplaza la inversión productiva, desalentando así más aún el crecimiento.

Otros casos importantes en los que naciones sufrieron desastres causados, en todo o en parte, por políticas mal concebidas, incluyen numerosos ejemplos de lo que he llamado el "síndrome de prosperidad y ruina". Éste se encuentra representado por grandes *booms* de exportación, por un lado, o por grandes jolgorios crediticios internacionales, por el otro, seguidos de un extendido sufrimiento entre la población cuando, posteriormente, el ajuste tuvo que producirse. La prudencia en manejar y contener el *boom* o el jolgorio podría haber re-

ducido grandemente en todos los casos el grado de sufrimiento que siguió.

Finalmente, menciono al populismo como un término que expresa mucho de lo que es malo en política económica. El populismo no debe ser equiparado con la democracia, ni con servir a la gente, ni, por lo menos en estos días, con gobiernos izquierdistas. Más bien, debería ser considerado como el pensar sólo en el presente, en los beneficios de hoy o mañana y no en los costos de la próxima semana o del próximo año. Debería ser considerado como optar por lo fácil y evitar las decisiones y elecciones difíciles. Debería ser considerado como ceder a las exigencias de los grupos de presión en lugar de tratar de moldearlas y canalizarlas productivamente, o en su defecto resistirlas decididamente. Uno puede encontrar muchos ejemplos del mundo real de populismo así definido y, hasta donde conozco, todos ellos han llevado al desastre económico.

Ahora bien, si uno evita la tentación del populismo, de la prosperidad-ruina y de la inflación, ¿qué debería hacer un gobierno, en un sentido positivo, para llevar a cabo su responsabilidad? Éste es el tema de las Secciones II y III de este documento. En la Sección II simplemente reviso dos intentos (de John Williamson y de mí mismo) por resumir las visiones convergentes de los expertos de política acerca de ciertas normas clave apropiadas para la política económica en los países en desarrollo. En este rápido resumen, no puedo hacer nada mejor que utilizar la lacónica expresión de Williamson al respecto -"prudencia macroeconómica, orientación hacia el exterior y liberalización doméstica"-.

En la Sección III traigo a colación cuatro innovaciones importantes de política tributaria de aproximadamente los últimos 40 años -el impuesto al valor agregado, la noción de una estructura uniforme (o lo más uniforme posible) de los aranceles de importación, la idea de integrar los impuestos al ingreso corporativo y personal, y la indexación de los sistemas tributarios por inflación-. En parte, mi intención al introducir estos temas era llevar a

mis lectores a "poner los pies en la tierra" al pensar sobre las opciones sensatas y relevantes en el lado tributario de la ecuación de la política fiscal. Pero también, esto nos brindó la oportunidad de comentar sobre un número de cuestiones específicas que han tenido importancia especial en una conferencia sobre la distribución del ingreso. En esta orientación señalé:

- a) que era posible introducir un grado de progresividad en el sistema del impuesto al valor agregado, pero que los beneficios de hacerlo deberían ser sopesados contra la significativa vulnerabilidad adicional con respecto a la evasión, incluso si uno responde con esfuerzos administrativos de costo mayor;
- b) que la diferenciación significativa entre las tasas de aranceles de importación puede llevar a grandes ineficiencias económicas al otorgar niveles de protección efectiva vastamente diferentes a distintas actividades;
- c) que tasas del impuesto al ingreso personal por encima del cincuenta por ciento son difíciles de justificar a la luz de sus costos sobre la eficiencia y los incentivos económicos;
- d) que es probable que el factor trabajo soporte la carga de cualquier incremento unilateral en la tasa del impuesto al ingreso de las corporaciones (o negocios en general), una vez que el marco de una economía abierta se encuentra vigente (esto significa que es probable que los movimientos hacia la integración de los impuestos al ingreso corporativo y personal beneficien al factor trabajo); y
- e) que indexar un sistema tributario es mucho más fácil de lo que la gente piensa y que, por su naturaleza, la indexación total promueve tanto la equidad como la eficiencia; y que, lejos de "invitar" más inflación, la indexación, al reducir o eliminar el llamado "efecto Tanzi", por el que la inflación erosiona los ingresos

impositivos reales y en consecuencia acarrea cada vez mayores déficits reales, de hecho ayuda a impedir la explosión de las inflaciones incipientes.

Pero dado todo lo anterior, e incluso con lo que uno podría llamar esfuerzos bastante heroicos por crear un sistema tributario equitativo, uno no modifica significativamente la estructura de la distribución del ingreso mientras se mueve del concepto de "antes de impuestos" al de "después de impuestos". Éste es el punto de los Cuadros Nos. 2a y 2b, y es el pilar clave que sostiene la línea de pensamiento principal de este documento.

El final de mi historia es entonces: una vez que uno pone los pies en la tierra en una discusión sobre estos temas, existe un gran número de cosas que los gobiernos pueden llevar a cabo para hacer sus sociedades más justas y equitativas. Existen grandes desafíos en todo el mundo en desarrollo por superar las desventajas presentes contra las que los pobres deben batallar. Las grandes prioridades de nuestro tiempo, creo, son:

- 1) Llevar a los pobres los beneficios de sencillos programas preventivos de salud pública -agua potable, desagüe, control de insectos, inmunizaciones básicas, etc-.
- 2) Llevar los niveles de gasto por niño en educación de los segmentos más pobres de la población mucho más cerca al estándar del resto de la sociedad.
- 3) En la mayoría de los países, elevar el nivel de esfuerzo educativo en general, y prestar muchísima atención tanto a su calidad como a su cantidad.
- 4) Como mínimo, poner al alcance cercano de los habitantes de los pueblos y vecindarios pobres atención médica elemental, con acceso efectivo a un tratamiento médico más sofisticado para los casos que lo ameriten.
- 5) Enfrentar los problemas de vivienda inadecuada con programas con un conside-

rable componente de autoayuda por parte de los beneficiarios, proporcionando vivienda modesta a un amplio segmento de la población, en contraste con muchos programas pasados que dieron vivienda altamente subsidiada a unos cuantos afortunados.

- 6) Buscar formas de reforzar los mecanismos de "escape de la pobreza" que han funcionado en el pasado. Esto empezaría con esfuerzos por averiguar, en cada país, cuáles han sido estos mecanismos.
- 7) Buscar formas de promover la apertura del estrato superior de la sociedad a una entrada más libre desde abajo. Pocas concepciones modernas de una "buena sociedad" estarían vigentes si las puertas de la movilidad socioeconómica hacia arriba están cerradas (o apenas entreabiertas).

La agenda anterior es importante porque, para aquellos que se detengan a ponderarla, conlleva vastos esfuerzos y grandes desafíos, para superar los enormes obstáculos que se presentan. Sin embargo, sus costos presupuestales no son tan grandes como para que no puedan ser financiados en muchos países desviando dinero de otros usos menos prioritarios. Quizás donde no es probable que ello sea una fuente de fondos suficiente, sea en países como Guatemala y El Salvador, donde los impuestos en la actualidad representan menos del 10% del PBI. En estos casos, la presión tributaria puede ser aumentada significativamente sin afectar seriamente el crecimiento económico u otros objetivos.

Ésta es la base sobre la que afirmo que, si vinculamos lo que es realista con lo que es plausible, y si enfrentamos sensata e inteligentemente los problemas de alcanzar mayor equidad al tiempo de promover el crecimiento económico, no encontraremos un conflicto fundamental entre estos objetivos.

NOTAS

1. Ver mi trabajo "Economic Policy and Economic Growth" en Harberger, Arnold C. (ed.), *World Economic Growth*, San Francisco: ICS Press, 1984, pp. 427-66.
2. Ver Williamson, John (ed.), *Latin American Adjustment*, Washington: Institute for International Economics, 1990, p. 2.
3. Ver mi trabajo "The ABCs of Corporation Tax Incidence; Insights Into the Open-Economy Case", en American Council for Capital Formation, *Tax Policy and Economic Growth*, Washington: ACCF, 1995, pp. 51-73.