

NOTAS DE INVESTIGACION

Condiciones y consecuencias de una política de redistribución de ingresos

URS MÜLLER-PLANTENBERG

FRANZ HINKELAMMERT

Investigadores del CEREN

INTRODUCCION

El presente trabajo, elaborado en el marco de un convenio establecido entre el CEREN y la CORFO, trata de determinar las condiciones y consecuencias de una política de redistribución progresiva de ingresos, tanto en términos generales como para el caso específico de Chile en los años 1971 y 1972. Con este propósito, parte de un análisis empírico de las características sociales del proceso inflacionario chileno en el año 1972. De allí se derivan las dificultades para mantener el nivel de redistribución logrado, que se manifiestan tanto en el proceso inflacionario mismo como en los desequilibrios entre oferta y demanda de los distintos bienes y servicios con las consecuencias conocidas para el sistema de producción. El trabajo discute las condiciones prácticas de una redistribución progresiva a largo plazo, primero en la política de remuneraciones y precios, después en la organización del sistema de producción. Finalmente subraya el papel decisivo que desempeña el cambio de la estructura productiva.

1. CARACTERISTICAS SOCIALES DEL PROCESO INFLACIONARIO CHILENO EN 1972

En los últimos decenios el Índice de los Precios al Consumidor (IPC) ha jugado un papel cada vez más importante, afectando directamente a sectores siempre más grandes de la vida económica y social del país. No sólo los reajustes periódicos de sueldos y salarios se basan en él, sino que se lo emplea igualmente para efectos tributarios, crediticios, cambiarios y otros, con el fin de ajustar los valores más diversos al proceso de inflación.

En el pasado se han formulado algunas críticas a este índice y su empleo tan general, que se referían especialmente a dos puntos conflictivos de primera importancia. Por un lado, se constató el hecho de que el pequeño número de artículos considerados (50 artículos hasta 1957; 120 hasta 1969) abría el paso a la manipulación del índice por medio del control de los precios de algunos artículos claves. Ciertamente se trata de una tentación efectiva para cada gobierno, que declara la guerra a la inflación un elemento principal de su programa¹. Por otro

¹ Ver Enrique Sierra, Tres ensayos de estabilización en Chile, Santiago, 1970, pp. 25-30.

lado, la crítica se refería a la pérdida en el tiempo de representatividad de la composición de la canasta de consumo y de la ponderación de los bienes que contiene. Para que el índice refleje con aproximación el cambio real en la estructura de precios al por menor, la composición de la canasta y la ponderación de los bienes en los cuales se basa, deben corresponder a una estructura de consumo actualizada. Esta condición se puede dar solamente en el caso de que se efectúe cada cierto tiempo un ajuste correspondiente a las alteraciones del nivel y de la estructuras de consumo.

Con el nuevo Índice de Precios al Consumidor, elaborado a fines del año 1969 por la entonces Dirección de Estadística y Censos —hoy el Instituto Nacional de Estadísticas (INE)—, estas críticas mencionadas han perdido una gran parte de su validez. Fue elaborado sobre la base de un estudio serio de la distribución del gasto familiar en el Gran Santiago², y considera cerca de 300 artículos, lo que haría sumamente difícil para un gobierno manipularlo, si se considera además el número grande de diversas fuentes de información para muchos artículos³.

Es poco probable que el nuevo índice de 1969 ya hubiera perdido su validez en cuanto a la composición de la canasta de consumo y la ponderación de los artículos en un plazo tan breve, a pesar del hecho de que la política económica del gobierno de la Unidad Popular ha producido sin dudas cambios en el nivel y en la estructura de consumo. Sin embargo, surgen nuevos problemas referente al uso de índice, que apuntan más allá de la perfección técnica del mismo. En lo siguiente vamos a analizar algunos contenidos sociales del índice, que problematizan su uso indiscriminado para la política de ingresos. Este análisis se referirá principalmente al uso de una tasa media general para medir la inflación, lo que en determinadas circunstancias lleva a una discriminación precisamente de los grupos de más bajos ingresos. Aunque la Unidad Popular ha insistido siempre en denunciar la discriminación para los bajos ingresos, implícita a las estructuras de producción y consumo heredadas, que nació de una política económica orientada fundamentalmente en la tasa general del crecimiento sin cuestionar su contenido social, se ha arializado poco la discriminación implícita a una aplicación indiscriminada del Índice de Precios al Consumidor. Esto puede, sin embargo, poner en peligro buena parte del programa de la Unidad Popular si no se encuentran soluciones adecuadas.

La problemática a la cual apuntamos, se deriva del hecho de que cualquier índice de precios al consumidor está basado en una canasta de bienes cuya composición y ponderación corresponden necesariamente al nivel y a la estructura de consumo de una familia presuntamente media. El índice indica con certeza solamente el alza del costo de la vida de esta familia, suponiendo que no cambia ni el nivel ni la estructura de su consumo. Para todo el resto de los consumidores el alza del costo de la vida es diferente siempre y cuando los precios no suben con proporción exactamente igual o de una manera tal que las distintas alzas se compensan mutuamente.

Por estas razones resulta que la medida del índice discrimina en contra de los grupos de consumidores que consumen proporcionalmente más de los productos que han experimentado alzas mayores del promedio, y en favor de los otros. Por dos razones muy simples este hecho no ha preocupado hasta ahora mayormente a la opinión pública. Primero, las alzas de precios dentro del patrón tradicional de desarrollo

vigente hasta 1970 han mantenido relaciones más o menos proporcionales. Segundo, los grupos favorecidos por el índice se han alterado en el curso del tiempo de una manera tal, que la aplicación general del Índice de Precios al Consumidor no favoreció a mediano o largo plazo a ninguno de ellos. La política en favor de los ingresos altos que realizaron gobiernos anteriores, no se explica por tanto por la aplicación general del índice como tal. Se lleva a cabo por otras medidas, como, por ejemplo, la negativa de un reajuste del 100% del aumento del costo de la vida, etc.

Esta situación ha cambiado profundamente como resultado de la política económica de la Unidad Popular, especialmente en la segunda mitad del año 1972. Si hasta el año 1970 la reivindicación de un reajuste general del 100% del costo de la vida era una medida eficaz y realista para estabilizar la distribución de los ingresos, una vez lograda, después de este año la inflación se desarrolla de una manera tal que la misma aplicación de un reajuste lineal del 100% resulta en una discriminación de los grupos de los ingresos más bajos. De eso sigue que una política tal en relación a las remuneraciones pone en peligro la propia redistribución de los ingresos y la dinamización de la economía sobre la base de la producción de bienes de consumo popular.

La encuesta de presupuestos familiares que se realizó entre 1968 y 1969 en el Gran Santiago mostró claramente —como era de esperar— que las estructuras de consumo de los grupos de altos y bajos ingresos se distinguen significativamente. El Cuadro 1 permite ver que el gasto en alimentación ocupa más de la mitad de los ingresos menores y solamente un 26% (o menos) de los ingresos mayores; mientras el grupo "Varios" (que incluye asistencia médica, educación, transporte y comunicaciones, recreación, lectura, aseo personal, tabaco y otros gastos) ocupa el 15% de los ingresos bajos y el 36% (o más) de los ingresos altos.

CUADRO 1.

LA PONDERACION DE GRUPOS DE ARTICULOS EN EL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (IPC), Y LA DISTRIBUCION DEL GASTO FAMILIAR EN EL GRAN SANTIAGO 1968-69, SEGUN TRAMOS DE INGRESOS

Grupo de artículos	Ponderación en el IPC	Porcentaje en el gasto medio familiar anual				
		Menos de 2 vitales	2 a 4 vitales	4 a 6 vitales	6 a 8 vitales	8 y más vitales
Alimentación	41,73	50,476	44,661	39,190	34,656	25,917
Vivienda	22,91	23,516	20,091	22,574	24,510	24,205
Vestuario	14,83	10,816	14,284	16,620	15,934	13,885
Varios	21,23	15,192	20,964	21,616	24,900	35,993
TOTAL	100,00	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Índice de Precios al Consumidor y Serie de Investigaciones Muestrales, Muestra Nacional de Hogares, Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares, 1. Distribución del Gasto Familiar en el Gran Santiago, septiembre 1968, agosto 1969.

Además, se deriva del Cuadro 1 que para los efectos de la ponderación de los bienes en el cálculo del Índice de Precios al Consumidor se ha escogido casi exactamente la estructura media de consumo de una familia con un ingreso de cuatro sueldos vitales.

El Cuadro 2 muestra el desarrollo del IPC y de los índices por grupos de artículos. Resulta un aumento del índice de alimentación significativamente mayor que el IPC, especialmente en la segunda mitad del año 1972. Este hecho comprueba una fuerte discriminación en contra de los ingresos bajos y en favor de los ingresos altos. Es decir: para

² Ver Dirección de Estadística y Censos, Serie de Investigaciones Muestrales, Muestra Nacional de Hogares, Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares, 1. Distribución del Gasto Familiar en el Gran Santiago, Septiembre 1968 - agosto 1969.
³ INE, Índice de Precios al Consumidor.

los ingresos bajos el alza real del costo de la vida ha sido mucho mayor que el alza media representada en el IPC, mientras el alza real del costo de la vida para los ingresos altos queda muy por debajo del aumento del IPC.

CUADRO 2
INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR
INDICE GENERAL E INDICES POR GRUPOS DE ARTICULOS

Años y meses	Índice general	Alimentación	Vivienda	Vestuario	Varios
1969 diciembre	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1970 enero	106,80	107,50	104,25	102,58	111,01
diciembre	134,94	140,41	128,67	128,72	135,10
1971 enero	136,85	142,14	132,10	129,78	136,38
diciembre	164,80	180,04	148,87	161,18	154,06
1972 enero	170,82	189,32	152,31	164,47	158,28
junio	210,15	240,39	165,93	207,63	198,73
julio	219,50	258,66	169,58	208,84	202,19
agosto	269,43	357,19	175,88	222,73	227,43
septiembre	329,27	465,77	183,70	265,54	257,79
octubre	379,40	545,71	193,95	304,32	299,01
noviembre	400,70	556,68	214,62	335,06	334,68
diciembre	434,12	618,13	229,36	340,02	352,43
Variación (%) entre 1971 diciembre y 1972 septiembre	99,80	158,70	23,40	64,75	67,33

Fuente: INE.

Para medir el tamaño de esta discriminación, hemos calculado los índices relativos para los cinco tramos de ingresos que se habían analizado en la encuesta de presupuestos familiares de 1968-1969, tomando como ponderación la estructura de consumo medio de cada tramo, indicada en el Cuadro 1. Probablemente, un cálculo hecho sobre la base de los artículos singulares o subgrupos de artículos llegaría todavía a resultados más llamativos, pero no contamos con la disponibilidad de índices respectivos.

CUADRO 3
INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR E INDICES RELATIVOS POR TRAMOS DE INGRESO
EN EL GRAN SANTIAGO

Años y meses	IPC	Índices por tramos de ingresos				
		Menos de 2 vitales	2 a 4 vitales	4 a 6 vitales	6 a 8 vitales	8 y más vitales
1969 diciembre	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1970 enero	106,80	106,74	106,88	106,71	106,79	107,29
diciembre	134,94	135,58	135,27	134,67	134,35	134,03
1971 enero	136,85	137,57	137,06	136,57	136,28	135,92
diciembre	164,80	166,72	165,53	164,25	162,93	160,53
1972 enero	170,82	173,21	171,71	170,13	168,56	165,74
junio	210,15	213,01	211,36	209,13	206,55	202,82
julio	219,50	223,74	221,16	218,06	214,83	209,86
agosto	269,43	280,30	273,32	265,86	259,02	247,93
septiembre	329,27	346,19	335,42	323,86	312,94	294,83
octubre	379,40	399,40	386,74	372,86	359,60	338,25
noviembre	400,70	418,54	407,36	394,64	382,25	363,21
diciembre	434,12	456,26	444,50	426,71	412,37	389,78
Variación (%) entre diciembre 1971 y septiembre 1972	99,80	107,65	102,63	97,18	92,06	83,66

Fuente: Elaborado sobre la base de los Cuadros 1 y 2.

Por lo tanto, el Cuadro 3 da una imagen del alza real del costo de la vida para los diferentes tramos de ingresos en relación al alza indicada por el IPC. Llegamos al resultado de que el tipo de inflación predominante en 1971 y 1972 (y sobre todo en la segunda mitad de este último año) ha perjudicado mucho más a los bajos que a los altos ingresos. Una medida cuantitativa del grado de esta discriminación se puede encontrar en el Cuadro 4.

CUADRO 4
INDICE DEL PODER ADQUISITIVO RELATIVO POR UNIDAD MONETARIA SEGUN TRAMOS
DE INGRESOS (IPC = 100) (DICIEMBRE 1969 = 100)

Años y meses	IPC	Índices por tramos de ingresos				
		Menos de 2 vitales	2 a 4 vitales	4 a 6 vitales	6 a 8 vitales	8 y más vitales
1969 diciembre	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1970 enero	100,0	100,1	99,9	100,1	100,0	99,5
diciembre	100,0	99,5	99,8	100,2	100,4	100,7
1971 enero	100,0	99,5	99,8	100,2	100,4	100,7
diciembre	100,0	98,8	99,6	100,3	101,1	102,7
1972 enero	100,0	98,6	99,5	100,4	101,3	103,0
junio	100,0	98,7	99,4	100,5	101,7	103,6
julio	100,0	98,1	99,2	100,7	102,2	104,6
agosto	100,0	96,1	98,6	101,3	104,0	108,7
septiembre	100,0	95,1	98,2	101,7	105,2	111,7
octubre	100,0	95,0	98,1	101,8	105,3	112,2
noviembre	100,0	95,7	98,4	101,5	104,8	110,3
diciembre	100,0	95,1	97,6	101,7	105,3	111,4

Fuente: Elaborado sobre la base del Cuadro 3.

Hasta ahora hemos descrito una situación en la cual el proceso inflacionario afecta sobreproporcionalmente a los ingresos bajos, discriminándolos. La razón la encontramos en el hecho de que el sector alimenticio pasó por un aumento de precios mucho más rápido que los otros productos. En el grado en que esta tendencia de los precios de los alimentos existe a plazos más largos, se hace problemático el propio principio de los reajustes lineales para la totalidad de las remuneraciones. Un reajuste del 100% del alza real del costo de la vida queda por debajo del alza real de los ingresos bajos y supera el alza real de los ingresos altos, los cuales por su parte pueden ejercer presiones adicionales inflacionarias y fomentar el mercado negro. En este caso la simple recuperación del poder adquisitivo de ingresos bajos y altos (sin tomar en cuenta una posible redistribución positiva de los ingresos) implica reajustes sobreproporcionales para ingresos bajos y reajustes inferiores al alza del IPC para los ingresos altos. En tal situación, un reajuste lineal como el de octubre de 1972 contribuye a una redistribución regresiva de los ingresos. Cualquiera reivindicación de un reajuste lineal del 100% del costo de la vida repetirá esta experiencia y tenderá a discriminar los ingresos bajos.

En esta situación dada de alzas desproporcionales, el fenómeno descrito es producto del reajuste lineal como tal y no depende de la selección del tramo de ingresos cuya estructura de consumo sirve como base para determinar la ponderación de los bienes el IPC. En el cálculo actual del IPC en Chile, como tal base se usa el ingreso de cuatro sueldos vitales. Si se eligiera como base ingresos más bajos, el IPC aumentaría con más rapidez y, al revés, si se eligiera como base ingresos más altos, con menor rapidez. La selección del tramo de ingresos, que sirve como base del índice, incide fuertemente sobre la tasa de inflación total indicada. Sin embargo, no afectaría la discriminación implícita

a la aplicación del reajuste lineal. Esta discriminación se vuelve siempre en contra del grupo de ingresos que gasta más que el promedio en los bienes que experimentan aumentos sobreproporcionales de sus precios. Por tanto, un cambio en la ponderación de los bienes en el índice no puede eliminar la discriminación indicada, porque jamás puede tener efectos redistributivos o compensatorios.

Sin embargo, según la diferenciación de la ponderación de los bienes en el ipc el nivel de la inflación aparece también diferente. Esta diferenciación se deriva del Cuadro 3. Sobre la base de una ponderación según la estructura de consumo de aproximadamente cuatro sueldos vitales, se da una tasa de inflación del 99,8%, que determinó el reajuste pagado en octubre de 1972. En el caso de una ponderación según la estructura de consumo de menos de dos vitales esta tasa habría sido 107,65%, y sobre la base de ocho y más vitales solamente de 83,66%. La política de reajuste —aun en el caso del reajuste del 100% del costo de vida— está fuertemente influenciada por la selección de la estructura de consumo que da la ponderación de los bienes que entran en el ipc.

Para poder seguir el argumento, sería ahora conveniente definir lo que entendemos por un reajuste neutral. Un reajuste tal restablece el poder adquisitivo del inicio de un período al cual el reajuste se refiere, tanto en lo que respecta al poder adquisitivo de los salarios y sueldos bajos y altos como a la relación entre ganancias y salarios y sueldos. Si se supone que el producto total no crece, un reajuste tal restablecería el poder adquisitivo existente al inicio del período para todos.

Ahora bien, la tasa de inflación indicada por el ipc no tiene por qué coincidir con este punto de neutralidad del reajuste. En el grado en que las alzas de los precios de los productos son desproporcionales, ningún reajuste lineal puede restablecer el poder adquisitivo de ingresos bajos y altos por igual. Sin embargo, se pueden describir dos puntos límites del movimiento de la tasa de inflación correspondiente a un cambio posible de la estructura de consumo que sirve como ponderación para calcular el ipc. Esta tasa llega a un máximo cuando su cálculo se basa en la estructura de consumo de los ingresos más discriminados, y alcanza un mínimo cuando se basa en la estructura de consumo de los ingresos más favorecidos. Si ahora el reajuste lineal se orientara por el punto máximo, los grupos más favorecidos reciben también un máximo de poder adquisitivo adicional por encima del necesario para restablecer su poder de compra al inicio del período. No existiendo oferta adecuada para estos ingresos adicionales, se transforman en una fuente adicional del proceso inflacionario. Si, en cambio, el reajuste lineal se orientara por el punto mínimo —e. d. la tasa de inflación correspondiente a la estructura de consumo de los grupos más favorecidos—, la pérdida de los desfavorecidos alcanza su máximo, y el total de bienes comprados por el conjunto de las remuneraciones tendería a bajar.

Por supuesto, no se puede juzgar bien sobre los efectos que se producen, sin tomar en cuenta el papel de los ingresos del capital. Hablamos hasta ahora en general sobre altos y bajos ingresos, sin distinguir muchas veces entre remuneraciones e ingresos de capital. Sin embargo, esta última distinción se hace necesaria cuando se discuten distintas medidas de la inflación que implican distintas tasas de inflación y por tanto distintas tasas del reajuste de las remuneraciones.

Los primeros afectados de los reajustes de remuneraciones siempre son los ingresos de capital. El reajuste aumenta la participación de las remuneraciones en el ingreso total, mientras el proceso inflacionario la baja. Como muestra el Cuadro 5, tales cambios en la participación de las remuneraciones en el producto solamente tienen escasa influencia sobre la pirámide de ingresos. Mientras en los tramos de ingresos

más bajos (hasta 4 vitales) el trabajo asalariado participa con un 60% aproximadamente, en los tramos más altos (8 vitales o más) lo hace con un 50%.

CUADRO 5

PARTICIPACION DEL TRABAJO ASALARIADO EN EL INGRESO TOTAL POR TRAMOS DE INGRESOS EN EL GRAN SANTIAGO. 1968

Tramos de ingresos	Participación del trabajo asalariado en el ingreso total del tramo
Sueldos vitales	%
Menos de 2	59,9
2 a 4	62,8
4 a 6	55,2
6 a 8	53,4
8 y más	50,4
TOTAL	56,3

Fuente: Dirección de Estadísticas y Censos, Serie de Investigaciones Muestrales, B 5. Encuesta Nacional sobre Ingresos Familiares, marzo-junio 1968, Cuadro XIV.

Si bien los cambios en la participación de las remuneraciones en el ingreso total no afectan mayormente la distribución del producto entre bajos y altos ingresos, pueden esclarecerse los procesos de ajustes a través de las cuales el proceso inflacionario se genera. Podemos describir estos procesos otra vez a partir de los dos casos límites mencionados. Cuando el reajuste se orienta por la tasa de inflación correspondiente a la estructura de consumo de los más desfavorecidos, el aumento sobreproporcional del ingreso real de los más favorecidos desencadena una inflación adicional que lleva a restablecer los ingresos de capital anteriores al reajuste. Cuando el reajuste, en cambio, se orienta por la tasa de inflación correspondiente a la estructura de consumo de los más favorecidos, los ingresos de capital pueden mantenerse o aumentarse sin una inflación adicional. En los dos casos la propia participación de las remuneraciones en el producto no tiende a aumentar. El propio intento de recuperar a través del reajuste lineal el poder adquisitivo de los bajos ingresos fomenta la inflación y así puede reproducir fácilmente la participación de las remuneraciones en el ingreso total anterior al reajuste.

El reajuste dado en octubre de 1972 parece acercarse más bien a esta segunda alternativa. El total de las remuneraciones reajustadas originó un poder de compra de las remuneraciones totales mayor que al inicio del período al cual el reajuste se refirió, lo que generó necesariamente una nueva presión inflacionaria a pesar del hecho de que los ingresos bajos no recuperaron su poder de compra del inicio del período. El nuevo poder de compra se orientó más bien hacia los ingresos más altos que 4 sueldos vitales. Dado este hecho, el nuevo proceso inflacionario posterior a octubre —reforzado por la escasez originada por el paro patronal— se orientó hacia una rápida pérdida de la participación de las remuneraciones en el ingreso total basada especialmente en el aumento de las ganancias especulativas. Dada esta situación, los grupos de bajos ingresos tienen poca posibilidad de reaccionar. Para defender su poder adquisitivo tendrían que presionar en la dirección de un aumento sobreproporcional de sus remuneraciones. Pero como en general no son los más fuertes y mejor organizados, su presión sobre los salarios tiende más bien a desencadenar un movi-

miento de aumento de todas las remuneraciones sin lograr tomar conciencia del hecho de que un reajuste monetario lineal significa, con el tipo de inflación dado hoy día en Chile, un reajuste real discriminatorio para los ingresos bajos.

2. POLITICAS DE REDISTRIBUCION DE LOS INGRESOS

Hasta ahora nos preocupamos fundamentalmente de los efectos del proceso inflacionario actual sobre los distintos tramos de ingreso en relación al área geográfica del Gran Santiago y de los resultados de una política de reajustes, que aplica en forma lineal las tasas de inflación indicadas por el ipc, sobre la redistribución del ingreso entre los asalariados. Tal enfoque, sin embargo, implica determinadas limitaciones en cuanto se lo extiende al análisis de la redistribución del ingreso total de todo el país. Podemos mencionar algunas de estas limitaciones, sin analizarlas en profundidad:

1. Desde el punto de vista de la ciudad, el aumento de los precios de los alimentos incide especialmente sobre los ingresos bajos, transformando un reajuste lineal en medida discriminatoria en contra de ellos. Desde el punto de vista de la relación ciudad-campo, en cambio, este aumento de precios puede implicar una consecuencia de otro tipo de redistribución, esto es, la redistribución entre ciudad y campo. Siempre y cuando el aumento de precios agrícolas no significa un aumento proporcional de ganancias especulativas de la comercialización, éste lleva a un aumento de ingreso relativo de los propietarios agrícolas. En el grado en que se trata de propietarios pequeños o del sector reformado de la agricultura, tal aumento de precios implica efectos redistributivos de los ingresos del campo. A la discriminación de los ingresos bajos en la ciudad corresponde entonces un aumento de los ingresos bajos en el campo. Durante los años 1971 y 1972 se puede observar en Chile efectos en esta línea. Sin embargo, de ninguna manera todo el aumento relativo de los precios agrícolas va por este canal. Como el aumento de los precios vale para todos los propietarios, incide igualmente sobre los ingresos altos de los medianos y grandes agricultores. Además, una parte importante del aumento tampoco llega a convertirse en ingresos agrícolas, sino que se transforma más bien en ingresos especulativos de los grupos que dominan la comercialización agrícola. A la vez el efecto redistributivo del aumento de los precios agrícolas se limita a los ingresos de los propietarios. Los campesinos asalariados no participan en el aumento correspondiente de estos ingresos, en el grado en que sus ingresos se reajustan proporcionalmente con el ipc. Así, los propietarios agrícolas de ingresos altos se ven doblemente favorecidos: por un lado, por el aumento relativo de los precios agrícolas, y por el otro lado, por el aumento relativo del poder de compra de los ingresos altos. Los campesinos asalariados, en cambio, se ven doblemente desfavorecidos; por un lado, por no participar en el aumento relativo de los ingresos de los propietarios agrícolas, trátase de grandes o pequeños y, por el otro lado, por el efecto discriminatorio del reajuste lineal de sus salarios correspondiente al ipc.

2. La inflación acelerada con tasas crecientes del aumento de precios, juega siempre en favor de las rentas variables que se ajustan continuamente con los aumentos de los precios, y en contra de ingresos fijos a plazos más largos. Es probable que durante el año 1972, hasta el reajuste de octubre, haya existido una continua tendencia a la baja de la participación de los salarios en el ingreso total. Esta misma tendencia volvió a aparecer después del reajuste de octubre, que sin duda

para un cierto plazo de tiempo significó un aumento de esta participación⁴. De eso se deriva que, dentro de los grupos de altos ingresos, los de ingresos variables se beneficiaron más de la inflación que los salarios de remuneración alta.

3. Una política de redistribución de los ingresos no se manifiesta únicamente en el ingreso monetario y personal, sino igualmente en la distribución gratuita de bienes o en el consumo colectivo. El consumo colectivo —educación, salubridad— es más difícil medirlo en términos reales en su significación para la distribución de los ingresos. Sin embargo, ha habido en los últimos dos años una fuerte actividad para expandirlo. La entrega gratuita de bienes, en cambio, es muy restringida y se limita a algunos bienes básicos como la leche para niños. Los posibles efectos sobre la distribución de ingresos hasta ahora pueden ser solamente limitados.

Teniendo de esta manera una primera apreciación del proceso inflacionario en sus efectos sobre los ingresos reales, podemos ahora hacer un intento de analizar la política de redistribución de los últimos dos años para ir comparando el esfuerzo redistributivo del gobierno de la Unidad Popular y la resistencia de los grupos de altos ingresos en un sentido contrario, que va acelerando continuamente la inflación, transformándola en uno de sus instrumentos políticos más importantes para combatir al gobierno. Si bien esta oposición al gobierno jamás confiesa que la inflación es un instrumento político importante, de hecho se apoya en ella. De eso sigue que la política económica frente a la inflación decide buena parte del cumplimiento del programa de la Unidad Popular. No queremos decir con eso que la lucha en contra de la inflación sea el objetivo principal de esta política. Sin embargo, el objetivo central de la política de redistribución es necesariamente quitarle a esta inflación el carácter de un instrumento político en contra de la política de redistribución de la Unidad Popular, lo que es la condición más importante para poder a la postre combatirla como tal.

El impacto que han tenido las políticas redistributivas sobre el ingreso 1970-71 en el Gran Santiago, lo analizaremos a partir de un estudio hecho en la Escuela Latinoamericana de Sociología (ELAS) en el marco de un programa de intercambio de esta institución con el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)⁵.

CUADRO 8

PROMEDIO DEL INGRESO FAMILIAR NOMINAL POR TRAMOS PORCENTUALES EN 1970 Y 1971 Y SU VARIACION EN EL PERIODO

Tramo N°	Definición del tramo	Ingreso promedio para cada tramo		
		Ingreso promedio		Cambio 1970/71
		1970	1971	
	%	E° 1970	E° 1971	%
1	20,0	479,0	777,0	62,21
2	30,0	1.176,9	1.837,6	56,14
3	30,0	2.487,2	3.852,6	54,90
4	15,0	5.650,9	8.167,1	44,53
5	4,0	11.803,7	15.271,0	29,37
6	1,0	23.030,0	23.877,3	3,68
TOTAL	100,0	2.747,7	3.934,8	43,20

Fuente: Escuela Latinoamericana de Sociología (ELAS), Análisis tipológico del trabajador del Gran Santiago e impacto sobre el ingreso de las políticas redistributivas, 1970-1971.

4 Ver Panorama Económico N° 274, "Limitaciones de las políticas convencionales sobre redistribución del ingreso".

5 Escuela Latinoamericana de Sociología (ELAS), "Análisis tipológico del Gran Santiago e impacto sobre el ingreso de las políticas redistributivas 1970-1971".

Del Cuadro 6 se deriva que en 1971 ha ocurrido un incremento notable del poder de compra global, si confiamos en el IPC que indica para el periodo comprendido entre 1970 y 1971 un alza media del 20,1%. En grados diferentes, participaron en este incremento del poder adquisitivo todos los tramos de ingresos con la excepción del 1% de ingresos más altos. Los otros cuadros estadísticos del estudio citado permiten la conclusión de que en 1971 los bajos ingresos acusaron el incremento más alto de todos los tramos de ingresos en el Cuadro 6, por la razón de que éste se refiere a los ingresos familiares. No aumentó en estos tramos tanto el ingreso por receptor de ingresos, sino más bien el número de perceptores de ingreso por unidad familiar, lo que es una consecuencia de la disminución de la cesantía ⁶.

Recién en los sectores medios de la escala de ingresos se dan los incrementos más significativos por perceptor de ingreso. Es poco probable que haya seguido en 1972 la tendencia hacia un incremento mayor de los ingresos bajos por unidad familiar.

CUADRO 7

DISTRIBUCION DE LOS HOGARES POR TRAMOS DE INGRESOS EN VITALES EN 1970 Y 1971 Y SU VARIACION EN EL PERIODO

Tramo N°	Definición del tramo	Distribución de los hogares por tramo		Cambio 1970/71
		1970	1971	
	Sueldos vitales	%	%	%
1	Hasta 0,5	5,09	2,73	-2,36
2	0,5 a 1	9,74	7,99	-1,75
3	1 a 1,5	11,97	11,24	-0,73
4	1,5 a 2,5	20,29	18,70	-1,59
5	2,5 a 5	27,08	28,92	1,84
6	5 a 10	15,91	19,57	3,66
7	10 a 20	7,60	8,68	1,08
8	20 y más	2,32	2,17	-0,15
TOTAL		100,00	100,00	0,00

Fuente: ELAS, Análisis tipológico, Cuadro 9.

De los Cuadros 6 y 7 derivamos por interpolación el crecimiento nominal medio de aquellos ingresos que corresponden a los tramos de ingresos utilizados en los primeros cuadros del presente estudio. Resulta el Cuadro 8.

CUADRO 8

ESTIMACION DEL CAMBIO PROMEDIO DEL INGRESO FAMILIAR NOMINAL ENTRE 1970 Y 1971 PARA ALGUNOS INGRESOS

Ingreso familiar en diciembre de 1969	Cambio 1970/71
	%
1 vital	59,2
3 vitales	54,9
5 vitales	49,6
7 vitales	44,5
10 vitales	37,4

Fuente: Estimación hecha sobre la base de los Cuadros 6 y 7.

⁶ Eso se deriva de una comparación de los cuadros N.os 3 y 6 del estudio citado. Ver también Panorama Económico N° 272, "Impacto de la política de redistribución del ingreso".

Resulta una redistribución progresiva de significación para el año 1971, sea por un crecimiento sobreproporcional de los ingresos personales inferiores, sea por la incorporación nueva a la fuerza de trabajo activa. Sin embargo, tendríamos que ver ahora cómo los efectos discriminatorios de una política de reajuste lineal orientada por el IPC han actuado sobre esta redistribución conseguida en el año 1972. Para analizar eso, vamos a suponer que tanto en 1970 como en 1972 el incremento porcentual del ingreso nominal haya sido parejo e igual para todos los tramos de ingresos. Este supuesto parece razonable por el poder de negociación superior de los tramos medios y altos de ingreso y por la disminución rápida de la cesantía en 1971. Sobre la base de este supuesto llegamos al resultado de que el efecto redistributivo de 1971 se mantiene para el año 1972 solamente en términos nominales, mientras en términos reales desaparece ya a partir de septiembre.

CUADRO 9

HIPOTESIS SOBRE EL CRECIMIENTO DE ALGUNOS INGRESOS NOMINALES (DICIEMBRE 1969 = 100)

Años y meses	Ingresos en diciembre de 1969				
	1 vital	3 vitales	5 vitales	7 vitales	10 vitales
1969 diciembre	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1970 enero ¹					
hasta diciembre	129,3	129,3	129,3	129,3	129,3
1971 enero ²					
hasta diciembre	205,8	200,3	193,6	186,8	177,7
1972 enero ³					
hasta agosto	251,3	244,6	236,3	228,1	216,9
1972 septiembre ⁴	453,2	313,6	277,7	257,8	237,6
1972 octubre ⁵					
hasta diciembre	502,7	489,1	472,7	456,3	433,8

¹ Se supone a partir de enero de 1970 un reajuste en un 100% del alza del IPC entre diciembre de 1969 y diciembre de 1969.

² Se supone a partir de enero un crecimiento del ingreso según las cifras del Cuadro 8.

³ Se supone a partir de enero de 1972 un reajuste en un 100% del alza del IPC entre diciembre de 1970 y diciembre de 1971.

⁴ Se supone una bonificación de E° 1.200.-

⁵ Se supone un reajuste de un 100%.

CUADRO 10

DESARROLLO DE LOS INGRESOS REALES SOBRE LA BASE DE LA HIPOTESIS DEL CUADRO 8 Y DE LOS RESULTADOS DEL CUADRO 3. (DICIEMBRE 1969 = 100)

Años y meses	Ingresos en diciembre de 1969				
	1 vital	3 vitales	5 vitales	7 vitales	10 vitales
1969 diciembre	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1970 enero	121,1	121,0	121,2	121,1	120,5
diciembre	95,4	95,6	96,0	96,2	96,4
1971 enero	149,6	146,1	141,8	137,1	130,7
diciembre	123,4	121,0	117,9	114,7	110,7
1972 enero	145,1	142,4	138,9	135,3	130,9
junio	118,0	115,7	113,0	110,4	106,9
julio	112,3	110,6	108,4	106,2	103,4
agosto	89,7	89,5	88,9	88,1	87,5
septiembre	132,4	93,5	85,7	82,4	80,6
	72,6	72,9	73,0	72,9	73,6
	+ 59,8	+ 20,6	+ 12,7	+ 9,5	+ 7,0
octubre	125,9	126,5	126,8	126,9	128,2
noviembre	120,1	120,1	119,8	119,4	119,4
diciembre	110,2	110,0	110,8	110,7	111,3

Fuente: Elaborado sobre la base de los Cuadros 3 y 9.

En el marco de los supuestos señalados, el tipo específico de inflación que se dio en 1971 y 1972, ya había anulado en el curso del año 1972 la redistribución progresiva lograda en 1971⁷. Eso nos permite concluir que dentro de los moldes de la política económica del gobierno de la Unidad Popular, una redistribución real del ingreso no es posible sino por un esfuerzo permanente más allá de una redistribución en términos nominales. Este esfuerzo tiene que ser tanto más grande cuanto más discriminatorio es el proceso de inflación para los ingresos bajos. Un caso extremo de tal esfuerzo presenta la bonificación igual para todos, como se dio en septiembre de 1972 a todos los asalariados y jubilados⁸. Los Cuadros 9 y 10 permiten apreciar este efecto. Sin embargo, esta bonificación significó solamente un alivio muy puntual para los salarios de bajos ingresos. Se entregó una sola vez, en un momento en el cual la inflación acelerada los perjudicaba mucho más que a cualquier otro grupo. El análisis de sus efectos sirve, en todo caso, para mostrar que la política redistributiva no se limita a reajustes relativos de remuneraciones.

El análisis que hicimos hasta ahora del proceso de redistribución de los ingresos en Chile 1971-72 incita a una discusión sistemática más general de las posibles medidas redistributivas. La propia experiencia chilena ya es suficiente para mostrar la existencia de varios frentes, que permiten una acción en esta línea. Podemos distinguir especialmente tres frentes, que será conveniente ir comentando en las siguientes líneas. Se trata específicamente: 1) de la política de remuneraciones y precios; 2) de las medidas que se basan en el sistema tributario, y 3) de la entrega gratuita de bienes y servicios.

1) La política de remuneraciones y precios. En Chile se trata sin duda del frente más importante o, por lo menos, del frente que llama más la atención y en el cual se realizan más esfuerzos políticos. Sin duda, la política de sueldos y salarios incide muy directamente sobre la repartición del ingreso total entre trabajo asalariado y capital y sobre la estructura de ingresos en el interior de los grupos asalariados y propietarios de capital. Esta repercusión ya incide también en la estructura de precios. Como consecuencia de una política fuertemente redistributiva, por ejemplo, las empresas de baja intensidad de capital o de gran intensidad de trabajo con salarios bajos tienen que reivindicar por un aumento relativo de los precios de sus productos para mantener sus ingresos relativos. Si bien la política de remuneraciones puede determinar los ingresos nominales de los asalariados, el efecto real de la política redistributiva depende enteramente de la tendencia de los precios, es decir, del proceso inflacionario. Remuneraciones y precios en conjunto deciden sobre la distribución real. Sin embargo, la política de precios también puede ser usada directamente en una política redistributiva. Eso se puede lograr, por un lado, por precios especialmente bajos de artículos que inciden fuertemente en el consumo de las capas de bajos ingresos o, por el otro lado, por un aumento planificado especial de los precios de aquellos artículos que son producidos por productores de bajos ingresos (por ejemplo, pequeños agricultores, artesanos y, en general, la mayoría de los trabajadores por cuenta propia).

2) Las medidas tributarias. El sistema tributario parece ser un instrumento eficaz para influir sobre la distribución de los ingresos. Sin

embargo, tal eficacia es aparente en un grado muy alto. Siempre y cuando los altos ingresos se determinan por un proceso conflictivo en el cual el poder de negociación determina el resultado —lo que es típico para cualquier sociedad predominantemente capitalista—, los aumentos de los impuestos sobre las rentas altas son transferidos probablemente por los movimientos consiguientes de remuneraciones y precios a los grupos de bajos ingresos.

De todos modos, en el proceso chileno la política tributaria ha tenido muy poca relevancia. En el primer año de su gobierno, la Unidad Popular ha insistido poco en medidas tributarias. En el segundo año, se intentó una utilización de medidas de este tipo. Pero la mayoría opositora en el Congreso cerró el paso para todas las medidas de la reforma tributaria que habrían incluido mayores efectos redistributivos. Para la oposición eso tenía dos ventajas: por un lado, logró impedir el uso del sistema tributario con efectos de la redistribución de ingresos, y, por el otro, obligó al gobierno a acelerar a través de gastos públicos no financiados la inflación, lo que era esencial para poder contrarrestar las medidas redistributivas que el gobierno tomó a través de su política de remuneraciones y precios.

3) La entrega gratuita de bienes y servicios. Tanto la política de remuneraciones y precios como la política tributaria tienen una eficiencia bastante relativa en la política redistributiva. Eso es muy distinto, cuando se trata de la entrega gratuita de bienes y servicios, es decir, de determinados bienes de primera necesidad (por ejemplo, la leche) o servicios básicos (educación y salubridad). Sean estos bienes y servicios entregados gratuitamente o a precios extremadamente bajos, distribuidos igualitariamente o a grupos específicos (niños, poblaciones marginales, etc.), el mismo hecho de que su distribución se hace al margen del mercado, asegura en sí un efecto redistributivo, difícilmente destruible por el proceso inflacionario. Este proceso actúa dentro de las leyes del mercado, y tiene solamente una influencia indirecta sobre procesos que ocurren fuera de estas leyes⁹. Sin embargo, tanto la educación como la salubridad y toda la previsión social todavía están lejos de ser servicios de entrega gratuita. Educación y salubridad privadas mantienen una gran importancia y crean continuamente desigualdades. Lo mismo vale para todo el sistema previsional, que en parte es francamente desigual y cuya reforma tendría que ser a más largo plazo una tarea de la política redistributiva.

Entre los tres tipos de medidas analizadas, sin duda la política de remuneraciones y precios es la decisiva. Las políticas respectivas se emplean en Chile con más frecuencia y por tanto atraen la mayor atención de la opinión pública. Además, solamente estas políticas se refieren al ingreso total en su distribución entre todos los grupos sociales. Por esta razón vamos a analizar en lo que sigue las posibilidades de una redistribución efectiva a través de la política de remuneraciones y precios.

En este análisis nos interesa, sobre todo, explicitar qué política de reajustes puede ser considerada capaz de impedir o contrarrestar efectos regresivos sobre la distribución de ingresos que nacen del proceso inflacionario, y bajo qué condiciones la política de remuneraciones y precios asegura más allá de eso una redistribución progresiva.

⁷ La tortilla se ha vuelto dos veces. Cabe destacar que este resultado no varía sustancialmente si suponemos para 1970 y 1972 incrementos nominales de los ingresos más grandes que el 100% del alza del IPC. Únicamente importa que estos incrementos nominales sean iguales para todos los tramos de ingresos.

⁸ Hay que notar que los efectos redistributivos han sido aún más fuertes en los casos en los cuales más que un miembro por familia gana un sueldo o salario.

⁹ Es el mérito de Sergio Bitar, Eduardo Moyano, Alejandro Foxley, Ricardo French-Davis y Oscar Muñoz, haberse preocupado más a fondo de las posibilidades de una redistribución del ingreso real en favor de los grupos más postergados, más allá de la clase obrera urbana. Ver Sergio Bitar y Eduardo Moyano, "Redistribución del consumo y transición al socialismo", en Cuadernos de la Realidad Nacional N° 11, 1972. Sergio Bitar, "Consideraciones en torno a la nueva estrategia de desarrollo chileno (72-76)", Ms., CEPLA, 1972. Panorama Económico N° 274, "Redistribución del ingreso y conflictos internos en la sociedad chilena" (Parte de un trabajo en preparación).

Como primer paso nos interesa la discusión de las medidas que eviten efectos regresivos sobre la distribución de los ingresos. Partimos del hecho ya analizado, que un tipo dado de inflación influye sobre el reparto del ingreso total entre rentas variables y rentas fijas y sobre el reparto del ingreso total entre grupos de altos y bajos ingresos por la pérdida diferenciada del poder adquisitivo real según las diferentes estructuras de consumo. Se trata, por tanto, de analizar las políticas de reajuste necesarias para asegurar lo que habíamos llamado un reajuste neutral. Se trataría de un reajuste que neutraliza los efectos recién descritos de la inflación, en el sentido de restablecer exactamente el poder adquisitivo de cada consumidor en el momento del reajuste anterior.

En un sentido estricto el cálculo de este reajuste neutral es imposible. Dependiendo la tasa de inflación real para cada consumidor de su propia estructura de consumo, existen tantas inflaciones como consumidores y por tanto la necesidad de calcular para cada consumidor en específico el reajuste que restablezca el poder adquisitivo perdido. Evidentemente, no se puede pensar en una política de reajuste neutral en estos términos. Sin embargo, es posible el cálculo de distintos índices de precios al consumidor para algunas estructuras de consumo características, tomando en cuenta las diferentes estructuras de consumo típicamente distintas de altos y bajos ingresos. Estos índices —que son muy distintos, como hemos visto en el cuadro 3, en el caso de una inflación desproporcional y acelerada— podrían servir como base de un reajuste escalonado que garantizaría por lo menos la recuperación del poder adquisitivo anterior por parte de la capa de asalariados. Además, en esta forma, el reajuste puede evitar algunos efectos inflacionarios adicionales que emergen de la aplicación indiscriminada de un reajuste lineal en términos monetarios. El cálculo de tales índices es relativamente fácil para el Instituto Nacional de Estadísticas, porque se trataría simplemente de un cambio de la ponderación de los bienes y servicios que entran ya en el IPC actual.

Sin embargo, un reajuste escalonado de este tipo, si bien asegura aproximadamente una recuperación del poder adquisitivo por parte de los asalariados y para los distintos subgrupos correspondientes, no es tampoco un reajuste neutral en un sentido abstracto. Mencionamos dos razones:

Primero, en una economía en expansión y con relaciones internacionales de intercambio, el reajuste neutral de las remuneraciones no implica a la vez un reajuste neutral de los ingresos que no son remuneraciones, e. d., de las ganancias en un sentido amplio. Dado un reajuste neutral de las remuneraciones, los efectos del aumento de la productividad del trabajo y de cambio en los precios del comercio exterior se sentirían exclusivamente en cambios de las ganancias, sin traducirse en cambios de los ingresos de los asalariados.

Segundo, el análisis relativo del poder adquisitivo en los dos momentos de reajustes no toma en cuenta la pérdida del poder adquisitivo que ocurre en el período entero, lo que origina deficiencias de todo el enfoque tomado hasta ahora. Refiriéndose a los períodos entre los reajustes, habría que comparar el ingreso real de todo un período dado con el ingreso real del período anterior. Evidentemente, en el caso de una aceleración de la inflación de un período al otro disminuye el poder adquisitivo de las rentas fijas en relación a las rentas variables calculadas para el período, a pesar de que exista un reajuste neutral en los términos de comparación del poder adquisitivo en dos momentos de reajustes. Cuando la inflación se acelera, el flujo real de los ingresos por remuneraciones en un período dado de tiempo baja, y viceversa.

Si la inflación es además desproporcional, se refuerza aún más el efecto discriminatorio de la inflación sobre los ingresos bajos.

Podríamos ir pensando posibles compensaciones de estos efectos de la aceleración o desaceleración de las tasas inflacionarias. Por un lado, se podría pensar incluir en el reajuste porcentajes adicionales compensatorios y escalonados, haciendo de esta manera aumentar el reajuste en una inflación acelerada y disminuirlo en el caso de una desaceleración de la inflación. Por el otro lado, se puede dar el reajuste con fecha flexible, pagándolo siempre cuando ha habido un fuerte cambio del nivel de los precios. Argumentos de este último tipo llevaron en Chile a adelantar en el año 1972 el reajuste en octubre.

Sin embargo, este aspecto de la comparación del ingreso real por períodos no parece tener la misma relevancia que tiene la comparación del poder adquisitivo de un reajuste al otro. Su relevancia es solamente significativa en el caso de cambios muy abruptos de las tasas de la inflación o de una aceleración o desaceleración significativa a largo plazo. Este último caso es muy poco probable, porque la aceleración o desaceleración de las tasas inflacionarias llegan necesariamente a límites, más allá de los cuales no pueden seguir. Este límite, en el caso de la aceleración, lo da la tendencia hacia la anarquía de todo el sistema productivo, y en el caso de la desaceleración, la estabilidad de los precios. A mediano plazo, por tanto, el proceso inflacionario puede ser estable solamente en el grado en que es oscilante. Eso es distinto en el caso de la comparación del poder adquisitivo de grupos de ingresos de un reajuste al otro. Las pérdidas del poder adquisitivo en el caso de reajustes debajo del 100% del costo de la vida producen allí pérdidas a largo plazo, cuyo único límite es la subsistencia física de los grupos discriminados, sin existir una tendencia inmanente a la recuperación de niveles de ingresos perdidos con anterioridad.

El análisis que hemos hecho hasta ahora se refirió más bien a los mecanismos que permiten asegurar un reajuste neutral de los ingresos, sin enfocar las posibilidades de una redistribución real de los ingresos. Pero nos interesa ir más allá de este análisis para conocer los posibles mecanismos de una distribución progresiva de los ingresos. Esta redistribución progresiva de los ingresos es a la vez condición necesaria de una reorientación del crecimiento económico mediante la dinamización de la producción de bienes de consumo popular. Redistribución progresiva y dinamización de la economía por bienes del consumo popular son simplemente dos caras de la misma medalla. La acción necesaria sobre los ingresos la podemos enfocar desde dos lados distintos:

Por un lado, se trata de una redistribución real a través de las remuneraciones, para la cual se pueden emplear diversos métodos. Un método pasaría por reajustes escalonados en favor de las remuneraciones bajas. Pero este reajuste tiene un efecto redistributivo real solamente en el grado en que va más allá del aumento necesario para lograr el reajuste "neutral". El otro método, cuyo gran efecto redistributivo ya vimos anteriormente, consiste más bien en un aumento por un monto igual en términos absolutos para todas las remuneraciones. Los efectos de este segundo método sin duda son más fuertes de lo que es políticamente posible lograr por reajustes escalonados. Pero igualmente fuertes serían los efectos sobre la estructura de costos de la producción de los distintos productos. Se crearían diferenciaciones que producirían desequilibrios especialmente grandes en la estructura de precios, lo que implica nuevas presiones inflacionarias. Si bien estos desequilibrios se producen en cualquier política redistributiva, se producen en grados diferentes según la radicalidad del método redistributivo empleado. Pero el método más indicado parece consistir en una

combinación de los dos métodos mencionados. Se trataría de un reajuste de las remuneraciones que sea lineal, "neutral" o ya redistributivo, combinado con un aumento de todas las remuneraciones en términos de un monto absoluto. Pero este aumento de todas las remuneraciones tendría que transformarse en parte permanente del ingreso y no debería ser una bonificación temporal. Este método combinatorio tendría la gran ventaja de ser un método muy simple, de fácil aplicación, que puede prescindir de todas las complicaciones que se derivan de la aplicación de reajustes escalonados según la pérdida relativa de poder de compra por parte de los diversos grupos de ingresos.

Muchos movimientos sindicales del mundo ya han tomado esta combinación como base de su política reivindicativa, con el resultado de que ya existen experiencias positivas al respecto. Por el otro lado, la política redistributiva progresiva no puede actuar exclusivamente sobre las remuneraciones, sino que implica a la vez una política de aumento de precios para los pequeños productores de bienes y servicios de bajos ingresos. En el grado en que estos bienes y servicios entran en el consumo de los mismos grupos de bajos ingresos, surgirán efectos contrarios de dos líneas de redistribución, que tienden ahora a anularse parcialmente. Para contrarrestar tales efectos, se necesitarían redistribuciones adicionales de los ingresos remunerativos.

3. REDISTRIBUCION DEL INGRESO Y EQUILIBRIO DEL MERCADO

Hasta ahora analizamos la redistribución de los ingresos desde el punto de vista de la relación entre redistribución monetaria o nominal y redistribución real. En un enfoque tal se toma en consideración la estructura de consumo solamente para determinar el movimiento real de los ingresos monetarios respecto a los distintos grupos que reciben tales ingresos. Este análisis podría ser suficiente solamente en el caso de que la estructura de producción sea tan flexible que pueda seguir suavemente a los movimientos de la demanda que se derivan de una redistribución de los ingresos. Tal flexibilidad podría explicarse por capacidades ociosas movilizables a corto plazo, aumentos rápidos de la productividad de trabajo o acceso fácil al mercado internacional. La política redistributiva en tal caso podría explicarse suficientemente en los términos monetarios dados, siempre y cuando se abstrayera de la función incentivadora de las ganancias en la economía capitalista, un problema que nosotros aquí no vamos a tratar.

Sin embargo, para un país como Chile es más bien típico una poca flexibilidad de la estructura de producción. Donde había capacidades ociosas movilizables a corto plazo, éstas se agotaron ya en el primer año de la Unidad Popular y la disponibilidad de importaciones está fuertemente limitada. Dada esta inflexibilidad, no hay ninguna seguridad de que la estructura de producción pueda seguir los pasos del cambio de la demanda en el curso de una redistribución progresiva de los ingresos. Por eso es de una importancia primordial conocer estos cambios probables de la demanda que se derivan de la política redistributiva, para poder predecir con suficiente seguridad los cambios de la estructura de producción necesarios para poder satisfacer la demanda correspondiente y para hacer posible un cambio de la estructura del consumo en la línea de las orientaciones que da el cambio de la demanda. Interesa saber en este caso, qué ocurre cuando la estructura de producción se muestra incapaz para seguir las orientaciones de la demanda.

De hecho, hay poca información referente a los cambios de la demanda, de la estructura de consumo y de la estructura de producción. Lo que se puede afirmar con certeza es solamente que los diferentes tramos de ingreso tienen una estructura de consumo típicamente distinta. Una familia con ingreso bajo gasta forzosamente un porcentaje mayor en bienes y servicios de consumo básico que una familia con ingresos altos. Sin embargo, lo que tendríamos que saber es, por un lado, cuáles son los bienes y servicios adicionales que demandará la familia con ingresos bajos en el caso de que éstos se aumentaran en un porcentaje considerable o a qué bienes y servicios renunciaría una familia de ingresos altos en el caso de que éstos bajaran. Por otro lado, se tendría que saber cuál es la flexibilidad de la estructura de producción y de las importaciones para poder seguir a los movimientos potenciales de esta demanda.

En lo que se refiere a los cambios de la demanda, los economistas del Gobierno de la Unidad Popular se inclinaron al comienzo del actual Gobierno más bien hacia la tesis de que "no resultaría del todo evidente que una redistribución progresiva del ingreso llevará automáticamente a disminuir la presión por bienes de consumo no esenciales o suntuarios y acrecentar la demanda de bienes y servicios básicos"¹⁰. De este supuesto se derivó incluso la necesidad de un determinado tipo de educación del consumidor en el sentido de superar determinadas "perversiones" de las aspiraciones de consumo inherentes a las pautas de consumo de la economía heredada. Sin negar que el cambio de las aspiraciones y por consiguiente la educación del consumidor son parte integrante y hasta decisiva de una política exitosa de redistribución de ingresos, parece necesario orientarlas en otra dirección de la que se creía. En la opinión citada, la educación del consumidor se preocupa de que el consumidor que recibe ingresos mayores los utilice para satisfacer mejor sus necesidades por bienes básicos y trata de evitar una orientación exagerada de estos ingresos adicionales hacia los bienes no esenciales o suntuosos. Los grupos de bajos ingresos dirigen su nueva demanda casi espontáneamente hacia bienes esenciales, aunque quizás tienden a gastar un aumento de sus ingresos en el momento de recibirlos hacia bienes no esenciales. La experiencia chilena de los últimos dos años indica que una familia de bajos ingresos que de repente mejora su nivel de ingreso, no resiste mucho tiempo a aumentar, por ejemplo, su nivel de alimentación, aunque es probable que en el primer momento después de recibir el aumento oriente su nuevo poder de compra hacia otros bienes, por ejemplo, un televisor. La educación del consumidor, por tanto, no es necesaria para lograr este fin. Sin embargo, tiene importancia cuando se trata de determinar los bienes específicos, tanto en el terreno de los bienes básicos o los no esenciales a los cuales se va a aspirar. Las irracionalidades de las decisiones del consumidor se ubican, según parece, más bien en este campo, en el cual se eligen los alimentos diferentes —por ejemplo, la selección entre carne y pescado, pan blanco y pan negro, pescado fino y merluza, etc.— o en el campo de los diferentes tipos de diseño industrial, en el cual se trata de no dejarse llevar por la simple sofisticación del producto industrial¹¹.

Suponemos, por tanto, que una redistribución progresiva del ingreso lleva a mediano o incluso a un corto plazo a un crecimiento de la demanda por bienes y servicios básicos, aunque este crecimiento no sea inmediato. Eso significa que una familia que ha experimentado un

¹⁰ Pedro Vuskovic, "Distribución del Ingreso y Opciones de Desarrollo", en: Cuadernos de la Realidad Nacional, N° 5, 1970.

¹¹ Ver los trabajos de Gui Bonsiepe.

determinado aumento de su ingreso, se acerca con un cierto atraso a la estructura de demanda típica para el grupo de ingreso mayor en el cual ha entrado. Por lo tanto, la estructura de demanda global cambia más lentamente que la estructura de ingresos. Se puede hablar de un período de "normalización" de la demanda, que se intercala entre aumento de ingreso y adaptación a la estructura de consumo media correspondiente al nuevo nivel de ingreso. Para poder efectuar una estimación de los efectos de ciertas políticas redistributivas sobre la estructura de la demanda potencial, vamos a suponer que tal "normalización" de la demanda se da en términos más o menos exactos después de un período de adaptación determinado¹². Conociendo la estructura de ingresos del período inicial y la estructura de consumo correspondiente según los distintos tramos de ingresos, podemos calcular los cambios de la estructura de demanda potencial global vinculados a distintas políticas de redistribución alternativas.

En cuanto a la estructura de consumo según tramos de ingresos disponemos para el Gran Santiago de la encuesta del año 1969, citada con anterioridad, sobre la distribución del gasto familiar. Los datos necesarios sobre la estructura del ingreso para el año 1970 los podemos calcular sobre la base del cuadro 7 y el cuadro 11, que presentamos a continuación, ambos del estudio citado de ELAS.

CUADRO 11

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL INGRESO FAMILIAR POR TRAMOS EN SUELDOS VITALES 1970-71 EN EL GRAN SANTIAGO

Tramo N°	Definición del tramo	% del total del ingreso		
		1970	1971	Cambio 1970/71
1	Hasta 0,5	0,40	0,20	-0,20
2	0,5 a 1	1,78	1,34	-0,44
3	1 a 1,5	3,41	3,00	-0,41
4	1,5 a 2,5	9,07	7,90	-1,17
5	2,5 a 5	21,58	21,73	0,15
6	5 a 10	24,88	29,29	4,41
7	10 a 20	23,47	25,11	1,64
8	20 y más	15,42	11,41	-4,01
TOTAL		100,00	100,00	0,00

Fuente: ELAS, Análisis tipológico, Cuadro 10.

Llegamos de esta manera al cuadro 12, que nos proporciona los datos necesarios sobre la participación de los tramos de ingresos en el ingreso total¹³.

CUADRO 12

ESTIMACION DE LA DISTRIBUCION DE LOS HOGARES Y DE LA DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL INGRESO FAMILIAR POR TRAMOS EN SUELDOS VITALES EN EL GRAN SANTIAGO 1970

Definición del tramo	Distribución de los hogares por tramos	% del Total del ingreso 1970
Sueldos vitales	%	
Menos de 2	38,21	9,56
2 a 4	27,29	16,38
4 a 6	12,70	14,01
6 a 8	6,79	9,29
8 y más	15,01	50,76
Total	100,00	100,00

Fuente: Estimación hecha sobre la base de los Cuadros 7 y 11.

¹² Del mismo supuesto parte también el trabajo de Eugenio Silva, Efecto de distintas estructuras de consumo sobre el dinamismo del sector industrial, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Tesis de Grado, Santiago, 1971.

¹³ Hay que advertir que los datos de ELAS difieren bastante de los datos que da la Encuesta Nacional sobre Ingresos Familiares, hecha, por la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos en el año 1968. Pero estas diferencias se refieren en mayor grado a la magnitud de todos los ingresos y menos al grado de concentración del ingreso.

Para poder evaluar diferentes políticas redistributivas en relación a su efecto sobre la demanda potencial, vamos a partir del supuesto de que habrá un aumento de la disponibilidad de bienes y servicios de consumo del 10% de un período al otro, que se produce por un aumento de la productividad y de la disponibilidad de importaciones. Sobre la base de eso podemos ahora formular distintas políticas de redistribución del ingreso real.

CUADRO 13

DEFINICION DE TRES POLITICAS DIFERENTES DE DISTRIBUCION DE INGRESOS Y SU SIGNIFICADO PARA EL CRECIMIENTO DE LA DEMANDA TOTAL POTENCIAL DE BIENES DE CONSUMO Y SERVICIOS

Tramos de ingresos	Crecimiento del ingreso familiar real en un período dado		
	Política A	Política B	Política C
Sueldos vitales	%	%	%
Menos de 2	10	32	60
2 a 4	10	24	40
4 a 6	10	16	20
6 a 8	10	8	0
8 y más	10	0	-10
Crecimiento de la demanda total potencial	10,000	9,958	10,014

Fuente para la última línea: elaborado sobre la base del Cuadro 12.

Como lo indica el cuadro 13, hemos elegido tres políticas redistributivas con características específicas. Según la política A, el crecimiento del consumo total se traduce en un crecimiento proporcional del consumo de cada familia. En este caso se reproduce sin variación la desigualdad del ingreso real existente en el período anterior. Según la política B, el ingreso real del tramo de ingresos más altos mantiene su nivel real de ingresos anterior sin ningún crecimiento, mientras los tramos de ingresos más bajos reciben aumentos sobreproporcionales de sus ingresos. El crecimiento global del consumo total beneficia de esta manera de modo preferencial a los grupos de ingresos menores. Según la política C, en fin, se redistribuye no solamente la parte adicional por la cual crece el consumo total, sino también una parte del ingreso real anterior de los grupos de altos ingresos. Estos últimos, por tanto, sufren una baja de su nivel real anterior de ingresos, mientras los grupos de bajos ingresos pueden recibir un aumento de su poder de compra superior al de la política B.

Suponemos ahora que entre el período inicial y el período posterior al aumento de los ingresos, según las tres políticas indicadas, existe un lapso suficiente para que se "normalice" la demanda de las familias, para que corresponda al promedio anterior de la estructura de consumo del tramo de ingresos correspondiente. Podemos calcular entonces el efecto de cada una de las políticas indicadas sobre la demanda potencial por los diversos bienes y servicios del consumo familiar¹⁴.

El cuadro 14 da los resultados de estos cálculos. La política A presenta lo que podríamos considerar como patrón tradicional del crecimiento económico. En este caso la demanda potencial por bienes, como el transporte privado y servicios, educación privada, asistencia médica privada, comunicaciones y servicios domésticos, crece sobreproporcio-

¹⁴ Nos hemos limitado a calcular el cambio de la demanda potencial para los grupos y subgrupos de artículos. Sería perfectamente posible efectuar estos mismos cálculos para todos los artículos. Sin embargo, no era necesario para nuestra argumentación.

CUADRO 14

CRECIMIENTO DE LA DEMANDA POTENCIAL POR GRUPOS Y ALGUNOS SUBGRUPOS DE ARTICULOS SEGUN LAS DIFERENTES POLITICAS DE DISTRIBUCION DE INGRESOS, DEFINIDAS EN EL CUADRO 13

Grupos y subgrupos de artículos	Crecimiento de la demanda potencial		
	Política A	Política B	Política C
	%	%	%
TOTAL	10,000	9,958	10,014
ALIMENTOS Y BEBIDAS	5,5	10,3	14,2
Harinas, cereales y sus productos	3,6	9,2	21,5
Carnes, pescados, mariscos	6,4	10,6	14,7
Aceites y grasas	6,3	10,2	16,8
Huevos y productos lácteos	6,3	10,4	14,7
Frutas	6,3	10,9	14,6
Vegetales y legumbres	4,3	9,3	14,2
Azúcar, dulces, confites	4,7	9,4	14,4
Alimentos y bebidas no alcohólicas	6,1	11,5	16,4
Bebidas alcohólicas	7,1	11,9	15,0
VIVIENDA	10,2	10,2	10,2
Arriendo, consumo agua y otros	7,7	11,0	15,3
Combustible y alumbrado	7,6	10,1	12,6
Amueblamiento del hogar	9,2	8,0	7,6
Servicios domésticos	22,8	8,4	4,4
VESTIDO Y CALZADO			
VARIOS	17,3	9,0	1,4
Asistencia médica	11,3	9,4	5,8
Educación	18,7	8,9	0,8
Transporte privado	32,5	4,9	23,3
Transporte público	4,5	11,2	17,6
Comunicaciones	13,9	11,6	8,9
Lectura	6,3	13,0	18,3
Materiales y objetos recreativos	6,6	10,0	13,4
Otros gastos de recreación	11,5	10,0	8,2
Viajes de recreación	12,8	12,3	10,1
Aseo personal	7,9	11,3	14,4
Tabaco	9,9	9,4	9,9
Otros gastos (cuotas sindicales, etc.)	3,9	14,4	22,7

Fuente: Elaborado sobre la base del Cuadro 12 y de la Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares del INE, citado en el Cuadro 1.

Nota: Se ha partido de ingresos familiares de 1, 3, 5, 7 y 13 sueldos vitales, suponiendo que la estructura de consumo de una familia cambia proporcionalmente al cambio del ingreso. Para dar un ejemplo: según la Política C, una familia con un ingreso de 5 sueldos vitales (y con la estructura de consumo del tramo de 4 a 6 vitales) aumenta su ingreso en un 20% y llega así a un ingreso de 6 vitales. Se supone entonces que esta familia adopta una estructura de consumo igual al promedio de las dos estructuras de consumo para los tramos de 4 a 6 y de 6 a 8 vitales.

nalmente. Al mismo tiempo la demanda potencial por los artículos de consumo básico (sobre todo alimentos y transporte público, pero también diarios, revistas, libros, radios, artículos para el aseo personal, vestido y calzado) crece a un ritmo significativamente más bajo que la tasa global del crecimiento del consumo¹⁵.

La política B presenta ya una alternativa redistributiva. Se nota que ésta lleva a una reestructuración tal de la demanda potencial, que ella crece con tasas más o menos iguales en relación a todos los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado. Tomando en cuenta eso, no tiene nada de extraño la compatibilidad —que se produjo en Chile en el año 1971— de una política fuertemente distributiva con un ritmo de

¹⁵ Hay que tomar en cuenta que este cálculo considera exclusivamente el consumo privado de las familias, pagado por el ingreso familiar en el mercado de bienes y servicios. En la medida en que servicios como educación y asistencia médica son públicos y gratuitos, no entran, por supuesto, en el gasto familiar y no se pueden considerar en este cálculo.

crecimiento casi igual a la demanda por bienes esenciales y bienes durables (En el caso de Chile en 1971 la tasa de crecimiento de bienes durables es levemente mayor que la de bienes esenciales)¹⁶.

Ya los cambios de la demanda potencial que se producen a raíz de la implementación de la política B llevan a la necesidad de introducir cambios significativos correspondientes a la estructura de producción y/o de la estructura de importaciones. La necesidad de cambios de este tipo es aún mayor en el caso de la alternativa política C. Esta política crearía una demanda potencial muy fuerte para todos los bienes y servicios del consumo básico, y a la vez implicaría la disminución relativa de la demanda potencial por todos los bienes en los que se basa el patrón tradicional de desarrollo. Para algunos bienes, especialmente automóviles, la demanda potencial disminuiría incluso en términos absolutos. Una reorientación total de la dinámica de la estructura de producción sería a la vez resultado y condición de una política de este tipo. Para aclarar mejor esta necesaria reestructuración de la producción y medir las diferencias entre los resultados de las políticas A y C para la demanda potencial, elaboramos el siguiente Cuadro 15.

CUADRO 15

DIFERENCIAS ENTRE LAS POLITICAS A Y C POR GRUPOS Y ALGUNOS SUBGRUPOS DE ARTICULOS (EN % DE LA DEMANDA DEL PERIODO ANTERIOR)

Grupos y subgrupos de artículos	Crecimiento de la demanda potencial		
	Política A	Política C	Diferencia entre A y C
	%	%	%
Transporte privado	32,5	-23,3	-55,8
Servicios domésticos	22,8	4,4	-27,2
Educación	18,7	0,8	-19,5
VARIOS	17,3	1,4	-15,9
Comunicaciones	13,9	8,9	-5,0
Viajes de recreación	12,8	10,1	-2,7
Otros gastos de recreación	11,5	8,2	-3,3
Asistencia médica	11,3	5,8	-5,5
VIVIENDA	10,2	10,2	0,0
TOTAL	10,000	10,014	0,014
Tabaco	9,9	9,9	0,0
Amueblamiento del hogar	9,2	7,6	-1,6
VESTIDO Y CALZADO	8,5	13,6	5,1
Aseo personal	7,9	14,4	6,5
Arriendo, consumo agua y otros	7,7	15,3	7,6
Combustible y alumbrado	7,6	12,6	5,0
Bebidas alcohólicas	7,1	15,0	7,9
Materiales y objetos recreativos	6,6	13,4	6,8
Carnes, pescados, mariscos	6,4	14,7	8,3
Frutas	6,3	14,6	8,3
Lectura	6,3	18,3	12,0
Huevos y productos lácteos	6,2	14,7	8,5
Alimentos y bebidas no alcohólicas	6,1	16,4	10,3
ALIMENTO Y BEBIDAS	5,5	14,2	8,7
Azúcar, dulces, confites	4,7	14,4	9,7
Transporte público	4,5	17,6	13,1
Vegetales y legumbres	4,3	14,2	9,9
Otros gastos (cuotas sindicales, etc.)	3,9	22,7	18,8
Harinas, cereales y sus productos	3,6	21,5	17,9
Aceites y grasas	3,5	16,8	13,3

Fuente: Cuadro 14.

¹⁶ Sergio Bitar y Eduardo Moyano argumentan que el aumento relativamente fuerte de la demanda por bienes durables en 1971 no es explicable sino suponiendo que ocurrió más allá del aumento de los ingresos y que su redistribución significa un cambio en la propensión al consumo de determinados estratos de ingresos. Ver el artículo citado, pág. 30. Según el resultado de nuestros cálculos —en especial el cuadro 14— se puede argumentar que la redistribución progresiva ya de por sí produjo este comportamiento de la demanda por bienes durables. Ella tendría que haber sido todavía mucho mayor para cambiar aún más la estructura del consumo global.

Este cuadro nos permite incluso definir con cierto rigor la categoría de los bienes y servicios básicos. Se trata de todos los bienes y servicios para los cuales la aplicación de la política C produciría un mayor crecimiento de la demanda potencial que ocurriría aplicando la política A. Según este criterio resultan ser bienes y servicios básicos en especial los siguientes: alimentos y bebidas (con indicadores más altos para aceites y grasas, harinas, cereales y sus productos), pero también la locomoción colectiva, artículos para la lectura, materiales y objetos recreativos (como radios, televisores, etc.), habitación, combustible y alumbrado para el hogar, vestido y calzado. El resto de los bienes y servicios incide muy poco en el consumo popular¹⁷.

El análisis hecho hasta ahora se refiere solamente a la demanda potencial. Esta demanda potencial tiene que realizarse, para transformarse en demanda efectiva y determinar de esta manera la estructura de consumo. Sin embargo, esta determinación de la estructura de consumo por la demanda potencial es solamente posible si la estructura de producción es suficientemente flexible para seguir el paso de los cambios de la demanda potencial. Solamente bajo esta condición la demanda potencial es efectiva, porque cuenta con la disponibilidad correspondiente de bienes y servicios. Solamente en el grado en que existe tal disponibilidad la demanda potencial determina la demanda efectiva y real.

Es evidente que surgirán desequilibrios en el mercado de bienes y servicios en el caso de que la estructura de producción y/o la estructura de importaciones no puedan seguir los pasos del cambio de la demanda potencial. Estos desequilibrios son un producto directo de la política redistributiva y se derivan del cambio de la demanda global por los bienes y servicios. Por tanto, no se originan por el proceso inflacionario. Estos desequilibrios tienen ahora un carácter especial. Como surgen entre estructuras de producción, distribución de ingresos monetarios y demanda potencial, derivada de tal distribución, no pueden ser superados dentro del propio mecanismo de los mercados. En el grado en que la estructura de producción es rígida, el equilibrio del mercado determina unilateralmente la distribución de los ingresos. Con una estructura de producción determinada no flexible se compatibiliza solamente una y ninguna otra distribución de los ingresos. Como una estructura de producción y/o estructura de importaciones específica determina a la vez el posible consumo global, determina en el mismo acto la distribución de ingresos, dentro de la cual la demanda potencial coincide con la estructura de consumo objetivamente condicionada por la estructura de producción. Una vez aceptadas las leyes del mercado y el principio de equilibrar todos los mercados por el libre juego de oferta y demanda, se acepta igualmente la distribución de ingresos derivada de la estructura de consumo objetivamente dada. Existiendo estas rigideces de la estructura de producción, el libre juego de mercados hace rígida igualmente la distribución. Se limita a la vez la libertad de la sociedad para autodeterminarse. La insistencia dogmática en el libre juego del mercado lleva a renunciar a una política de redistribución progresiva, pero a la vez a la presión sobre la dinamización de las producciones que podrían hacer posible un cambio de la estructura

¹⁷ Hace falta insistir de nuevo en que las cifras referentes a servicios tan elementales como la educación y la asistencia médica se refieren exclusivamente al consumo de la educación y asistencia médica privadas. De ninguna manera se refieren al consumo respectivo total. Por la razón de que las actividades privadas referentes a estos servicios se orientan casi exclusivamente a los ingresos altos, sus tasas de crecimiento bajan con la política redistributiva. Pero lo que baja son la educación y asistencia médica privadas solamente. Los gastos públicos en educación y asistencia médica, en cambio, tienden a aumentar rápidamente con una política redistributiva. Pero estos aumentos no se traducen en gastos de las familias correspondientes.

de producción. La inflación es el medio más propicio para efectuar a través del equilibrio de mercados el equilibrio entre estructura de producción y distribución de ingresos, y de esta manera tiende a fortalecer las orientaciones de la estructura de producción preexistente, cuyas rigideces imposibilitaron la política redistributiva progresiva. La demanda potencial resultante de esta política de redistribución no se transforma en incentivo para cambiar la estructura de producción —un incentivo que se daría solamente en el caso de una posibilidad de su adaptación a corto plazo—, sino que produce un proceso inflacionario que salva la estructura de producción preexistente.

Si estas rigideces de la estructura de producción fueran totales, ellas determinarían —en un libre juego de mercados— una sola distribución del ingreso. En el grado en que existen flexibilidades de la estructura de producción, también existen en la distribución, y la política redistributiva dentro de este marco es posible.

Si la estructura de producción y/o de importaciones es totalmente flexible, ella no determina de ninguna manera la distribución, y la política de redistribución tiene su más alto grado de libertad hasta dentro de la vigencia de las leyes del mercado. En este último caso un análisis de las posibilidades de una redistribución progresiva tendría que enfocar más bien el papel que en un sistema de libre juego de mercados juega el incentivo de la ganancia, y con él la necesidad de mantener niveles de desigualdad en relación al funcionamiento de este incentivo. En el análisis presente —sin embargo— excluimos esta problemática para enfocar más bien los límites que impone la rigidez de la estructura de producción a la redistribución progresiva del ingreso real.

Las rigideces concretas de la estructura de producción, que se presentan en un momento determinado, dan la base para analizar en términos concretos una determinada política de redistribución. La política redistributiva del gobierno de la Unidad Popular en los últimos dos años demuestra con suficiente claridad que chocó con determinadas rigideces, que partieron de la producción agrícola y se extendieron rápidamente a la estructura de importaciones. Como la oferta del mercado mundial en general es muy flexible, cualquier rigidez de la estructura de producción es aparentemente solucionable por aumentos respectivos de las importaciones. Pero como estas importaciones necesariamente tienen un tope —y la acción de los países capitalistas céntricos se encargó de bajar este tope lo más posible—, se derivan de las rigideces de la estructura de producción las rigideces correspondientes de la estructura de importaciones.

En los años 1971 y 1972 la demanda potencial para alimentos y otros bienes de consumo básico aumentó sobreproporcionalmente, sin posibilidad alguna de la producción agraria de aumentar al mismo paso. Los desequilibrios correspondientes entre estructura de producción y nueva distribución de ingresos podían ser aliviados durante el año 1971 por la utilización de capacidades ociosas en la industria y reservas de divisas. De esta manera era posible hacer efectiva en gran parte la redistribución de los ingresos con un aumento rápido de bienes de consumo básico. Pero los medios empleados no servían a largo plazo, y a la vez no eran suficientes para evitar presiones inflacionarias resultantes del desequilibrio en la oferta de determinados bienes, lo que originó ya a fines de 1971 ciertos desabastecimientos. Esta situación se agudizó en 1972 con el agotamiento de las reservas en divisas.

En esta situación el aumento logrado de los ingresos bajos monetarios y el cambio de la demanda potencial global derivado de él, dan lugar a la apariencia falsa de que se trata simplemente de un exceso general del poder adquisitivo global en relación al consumo global. Si

bien existe tal exceso general —no podemos olvidar que la política económica de la Unidad Popular se inserta en un proceso inflacionario con una larga historia que presiona sobre el presente—, los equilibrios existentes en los mercados dejan de ser eliminables por la eliminación de este excedente. Como no se deben simplemente al exceso de ingresos nominales, sino al desequilibrio entre distribución de ingresos y estructura de producción, no cabe frente a ellos la política antinflacionaria tradicional, de la cual además se sabe que no ha tenido éxito nunca. Frente a este desequilibrio caben solamente dos posiciones:

1) Insistir en el equilibrio de mercados, cuyo libre juego automáticamente invierte la redistribución lograda para volver a la distribución preexistente en los moldes del patrón tradicional de desarrollo. Se trata del camino propiciado por los grupos que se beneficiaron en la economía tradicional. El camino pasa por el desencadenamiento del proceso inflacionario, que reduce el poder de compra de los bajos ingresos en un grado tal que existe de nuevo "abundancia" para los altos ingresos. En este caso hay para los bajos ingresos tantos bienes esenciales, como los altos ingresos no los necesitan, antes de dirigir libremente su demanda hacia bienes no esenciales. El argumento de estos grupos interesados en la distribución tradicional será siempre primordialmente el de la libertad de los mercados.

2) Un fomento sistemático de la producción de bienes básicos más allá de los incentivos automáticos del mercado, manteniendo en el período intermedio un redistribución progresiva de los ingresos, lo que solamente es posible si se asegura una distribución tendencialmente equitativa para todos en el campo de los bienes básicos. Estos, por tanto, ya no se pueden vender según el libre juego de los mercados, sino solamente en el marco general de un control de abastecimiento, que en casos de extrema escasez forzosamente incluye el racionamiento. Sin un control del abastecimiento tal, los altos ingresos producen aumentos relativos de los precios de los bienes básicos, frente a los cuales un simple control de precios es totalmente ineficiente, encontrando los ingresos su escape en el fortalecimiento de mercados negros. Sin embargo, esta necesidad de un control del abastecimiento de bienes básicos de ninguna manera es un producto de una disponibilidad menor de éstos. Al contrario, todas las estadísticas chilenas indican que la disponibilidad de tales bienes aumentó impresionantemente en los últimos dos años¹⁸. Pero no ha podido seguir el paso de la demanda por tales bienes en un momento en el cual la gran parte de la población logró por primera vez satisfacer sus necesidades básicas.

Sin embargo, entre los propios políticos de la Unidad Popular no hay siempre claridad sobre el significado de las opciones. Durante el año 1972 la política económica insistió en la posibilidad de equilibrar a corto plazo la relación entre estructura de consumo y demanda potencial, derivada de la redistribución de los ingresos. Eso significaba —en contra de la intención de esta política— un proceso de redistribución regresiva, que se aceleró en la segunda mitad del año 1972, cuando el llamado "bloqueo invisible" (y cada vez más visible), el cierre de las líneas de crédito, la baja del precio de las exportaciones, el alza de los precios de las importaciones, el agotamiento de las divisas y de capacidades ociosas y el bajo aumento de la producción agrícola, producían desequilibrios cada vez más fuertes entre la disponibilidad y la demanda potencial por varios bienes y servicios. No se veía con claridad que en circunstancias tales la afirmación del libre juego de los mercados, junto con la insistencia en una redistribución progresiva, nece-

sariamente tenía que desembocar en una inflación acelerada y el mantenimiento de la escasez de determinados bienes del consumo básico.

Recién a fines de 1972 se impone la evidencia de la necesidad del control del abastecimiento, como condición necesaria de la compatibilidad entre la estructura de producción existente y la redistribución de ingresos perseguida. Pero se hace igualmente claro que la eficiencia del control del abastecimiento presupone un control de la propia producción y de los medios de producción y distribución. Sin embargo, buena parte de la producción y distribución de bienes y servicios básicos sigue en manos privadas y constituye el Área de Propiedad Privada, mientras el Área de Propiedad Social se construyó preferentemente en el campo de los bienes de producción, bienes intermedios y bienes durables de consumo, es decir, sobre la base de industrias que correspondieron más bien al patrón tradicional de desarrollo económico.

Frente a las empresas del Área de Propiedad Privada, los medios de producción se concentran más bien sobre la política de precios y la política crediticia. Un sistema reorganizado de distribución, en cambio, no puede actuar fundamentalmente sobre la base de los incentivos del mercado. No puede funcionar sino en el caso de que haya un control total de la distribución al por mayor y un control suficiente de la distribución al por menor para poder contrarrestar tendencias especulativas de los productores y distribuidores privados. Eso implica la constitución de estancos para los productos claves del consumo esencial.

Como el control de abastecimiento es producto de desequilibrios entre la estructura de producción y la distribución de ingresos, puede también desaparecer cuando se ha adaptado a la demanda potencial del ingreso redistribuido. Esta posibilidad, por tanto, depende de la velocidad del proceso de reestructuración de la producción y del grado de redistribución. Cuanto más alto el grado de redistribución, más largo el período del cambio de la estructura de producción y por tanto también del control del abastecimiento, y viceversa. La política de redistribución implica de esta manera la reorientación de la estructura de producción en la línea de la producción de bienes del consumo básico. En este esfuerzo difícilmente se puede confiar en los incentivos derivados de las tasas de ganancias de las empresas privadas. La redistribución socava el propio funcionamiento de estos incentivos. La orientación de la estructura de producción y las consiguientes decisiones de inversión tienen que pasar, por tanto, en un grado siempre mayor a las manos de la sociedad.

De esta manera los desequilibrios de los mercados y el consiguiente control de abastecimiento y de las decisiones de inversión son consecuencia inevitable de la política de redistribución de los ingresos. Se hace evidente que la política redistributiva falla en el grado en que se limita a políticas monetarias de la redistribución de ingresos monetarios. Puede tener éxito solamente en el grado en que toma en sus manos el poder sobre la propia producción. Si las medidas redistributivas tienen éxito o no, no se decide en el campo de la distribución, sino que depende de quién tiene el poder sobre los medios de producción y distribución y en favor de quiénes los administra. Si bien para la política de la redistribución progresiva el campo de la distribución es su primera instancia y su meta inmediata, su última instancia es la producción y el dominio sobre ella. Sin reconocer eso, se trataría de un reformismo falso, que anuncia reformas sin tomar las medidas adecuadas para hacerlas factibles. Para una política no ilusoria de la redistribución de ingresos, el dominio sobre la producción es lo decisivo.

¹⁸ Ver Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile, *La Economía Chilena en 1972*, Santiago, 1973.