

## **POLÍTICA FISCAL, REORIENTACIÓN IMPOSTERGABLE PARA ELEVAR EL NIVEL DE EMPLEO. EXPERIENCIAS CONTRASTANTES EN AMÉRICA LATINA: MÉXICO Y BRASIL \***

*Fiscal policy an urgent reorientation to increase employment rate.  
Experiences of constrast in Latin America: Mexico and Brazil*

---

Marcia Luz Solorza Luna\*\*  
*Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM*

### **RESUMEN**

Este artículo centra su atención en la nueva modalidad del enfoque de demanda agregada, *Conditional Cash Transfer Program*, que se viene aplicando en Brasil y en México en particular, y en América Latina en general, durante los años 1990-2011, tomando como referentes teóricos principalmente los planteamientos y propuestas teóricas de Keynes, Minsky y Randall, entre otros. La hipótesis que se demuestra a lo largo del artículo plantea que mejorar la distribución del ingreso, reducir la pobreza y elevar los niveles de empleo no son posibles de afrontar con solo aumentar la demanda agregada. Concluyéndose que se requiere de una política económica y social, y una modificación en el funcionamiento del mercado de trabajo que transforme el medio macroeconómico. Mayores gastos sociales en salud, educación, infraestructura, energía, agua potable, drenaje, electricidad, vivienda, etc., acompañados de una reforma profunda de la fiscalidad deben proporcionar las posibilidades de acrecentar la movilidad social y de proveer medios a los pobres para superar la línea de pobreza.

**Palabras clave:** demanda agregada, equivalencia ricardiana, expansión económica, contracción económica, medidas contra-cíclicas.

### **ABSTRACT**

This article centres its attention in a new modality called Conditional Cash Transfer Program, which is been applying particularly in Mexico and Brazil and in general all Latin America in the period 1990-2011, taking mainly as a theoretical models the proposals of Keynes, Minsky, Randall, among others. The hypothesis

*Fecha de recepción: 17 de julio de 2012. Fecha de aceptación: 20 de septiembre de 2012*

\* Artículo producto de investigación desarrollada por la autora sobre el tema.

\*\* Profesora de la Facultad de Economía y Tutora del Posgrado de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.

which is demonstrated throughout this article proposes that improving income distribution, reducing poverty and increasing employment levels are not possible to face whether aggregated demand is the only aspect which has been increased. This might conclude that an economic and social policy and a change of the running of labour market are being required so as to transform macroeconomic environment. More social expenses in health, education, infrastructure, energy, drinkable water, drainage, electricity, housing, etc., together with a deep fiscal reform should provide possibilities to enlarge social mobility and the means to allow the poor overcome poverty line.

**Key words:** Aggregated demand, ricardian equivalence, economic expansion, recession, counter-cyclical fiscal policy.

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, especialmente ante la severa instrumentación de políticas de austeridad en el mundo en medio de una crisis de dimensiones globales, economistas no vinculados a la tradición ortodoxa han promovido medidas de política económica tendientes a estimular la expansión del mercado interno a partir de un modelo de demanda agregada cimentado en un mayor gasto del Estado. En tanto, los organismos financieros supranacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) influenciados por la corriente económica dominante que duda de la efectividad de la política fiscal, respaldándose en la *hipótesis de equivalencia ricardian*<sup>1</sup>, han impuesto preceptos de no intervención estatal y han sostenido una pertinaz lucha por menguarla. No obstante, tenemos conocimiento acerca de que la participación del Estado en la economía es crucial dada la dependencia del superávit privado respecto del déficit del Estado.

Aun cuando se considera relevante y progresista la propuesta de incrementar el gasto gubernamental, las ideas orientadas a destacar la importancia de su tamaño y a considerarlo simplemente como una medida contra cíclica son debatibles. Por tanto, el objetivo de este ensayo es expresarlo relevante que es ahora tratar de lograr que el gobierno acepte implementar nuevas estrategias de política fiscal que contribuyan inicialmente a reactivar el ciclo económico y planificar la variación en la magnitud del gasto estatal de acuerdo a las etapas de expansión y contracción económica.

En el presente trabajo la hipótesis es discurrir en torno a la aplicación de políticas fiscales enfocadas a alcanzar metas específicas: mejorar la distribución del

---

1 BARRO, Robert (1974), Are Government Bonds Net Wealth? In *Journal of Political Economy*, Chicago, Chicago University Press, 82(6), November-December, pp. 1095-1117.

ingreso; reducir la pobreza y elevar los niveles de empleo<sup>2</sup>, que no son posibles afrontar con solo aumentar la demanda agregada. Las políticas adoptadas por los gobiernos de México y Brasil para enfrentar estos problemas es otra de las preocupaciones asumidas.

En las últimas décadas la política fiscal se ha orientado a estabilizar los ingresos, el consumo y la inversión, mientras que la estabilización del empleo ha sido confinada, cuando la disminución del desempleo debe ocupar un sitio prioritario.

### **ALGUNOS ACIERTOS E IRREGULARIDADES EN LA GESTIÓN DEL ENFOQUE DE DEMANDA AGREGADA**

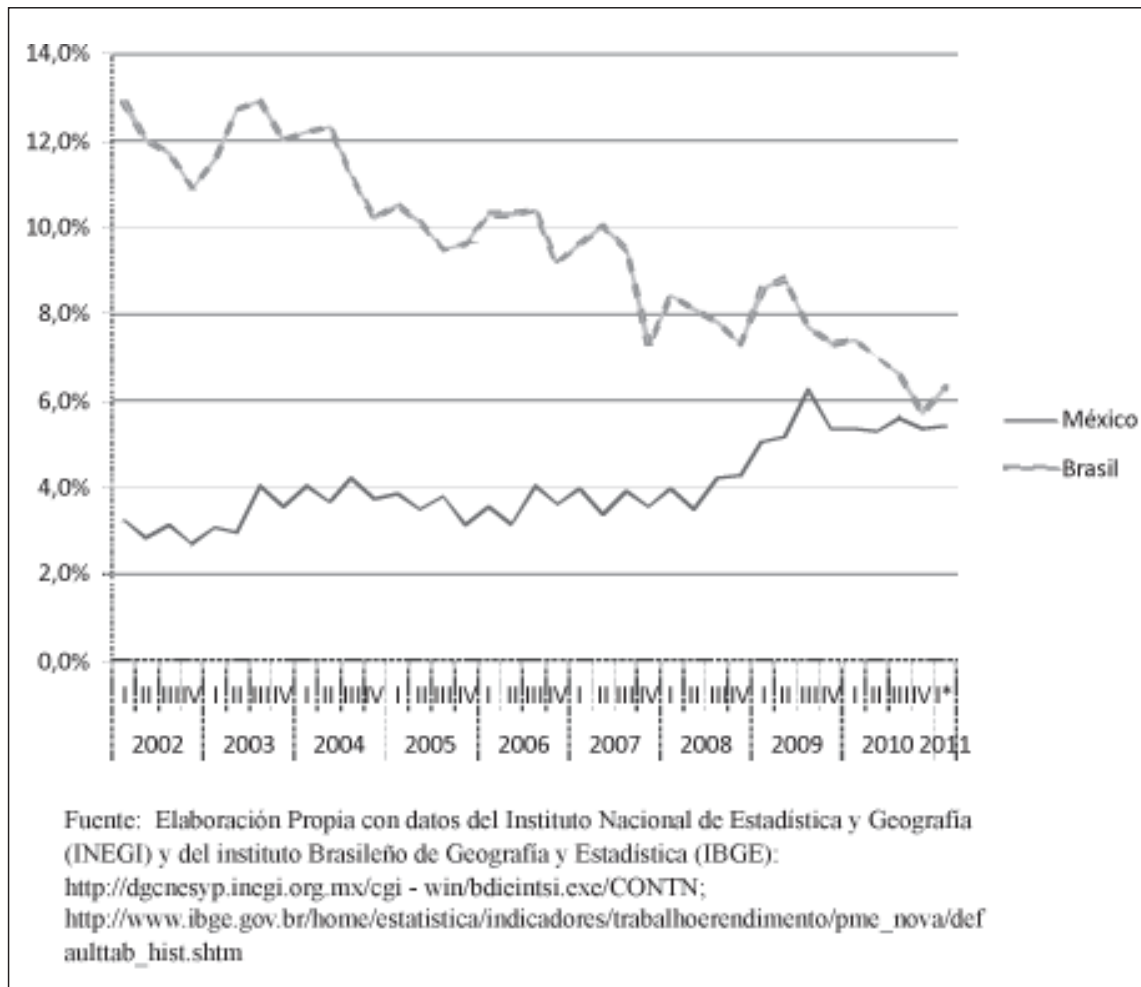
Instrumentar el enfoque de demanda agregada trae consigo beneficios inmediatos, incentiva los flujos de efectivo, pone un piso al desplome de la demanda al elevar el ingreso agregado y mejorar las hojas de balance (Minsky 1986:22-45). Sin embargo, no se considera el despilfarro de las fuerzas del mercado debido a la inestabilidad inevitable en el ciclo de negocios.

Según Minsky (1961: 1-12; 1965:175-179 y 1968:328-339) la demanda agregada opera en la superficie de una estructura económica específica transfiriendo una gran demanda en demandas específicas para bienes específicos que son producidos en comunidades específicas para consumidores específicos. Por consiguiente, sería fortuito que una mayor demanda agregada generara los trabajos suficientes en los lugares en que se necesitan crear y con los salarios suficientes para que los trabajadores logren sostener a sus familias. En los casos de México y Brasil la gráfica 1 nos muestra los niveles de desempleo respecto a la población económicamente activa (PEA) alcanzados en la última década: antes, durante la gran crisis global y después de aplicarse planes anti-crisis basados, especialmente en México, en una elevación de la demanda agregada.

La tasa de actividad de la fuerza de trabajo ha estado en caída continua en México y lo contrario ha ocurrido en Brasil, país que ha aplicado políticas públicas de empleo donde el Estado ha operado como empleador de última

---

2 Keynes decía que los *policymakers* tenían la responsabilidad de asegurar «que todo lo que haya sido humanamente posible fue hecho por el Estado... [para producir] una reducción del desempleo al tipo de niveles durante los tiempos de guerra... es decir un nivel de desempleo menor al 1% de desempleados». Keynes, John (1981), «Activities 1929-1939. Rethinking Employment and Unemployment Policies», in Donald, Moggridge (ed.), *Collected Works*, volume XX, London, Macmillan, p. 303.

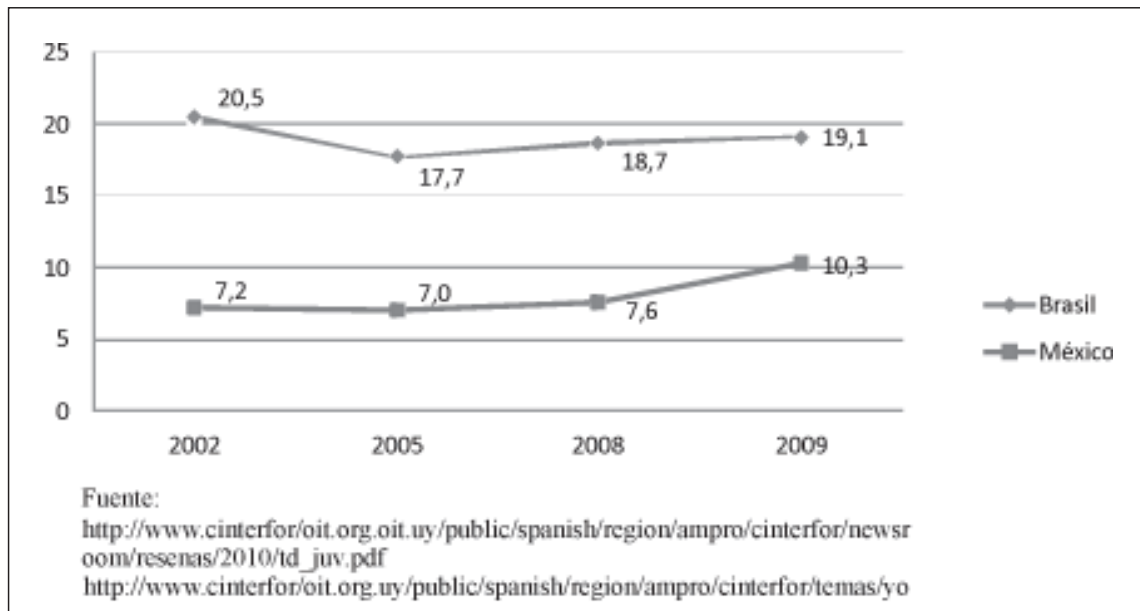


**Gráfica 1.** Tasa de desempleo (porcentaje de PEA).

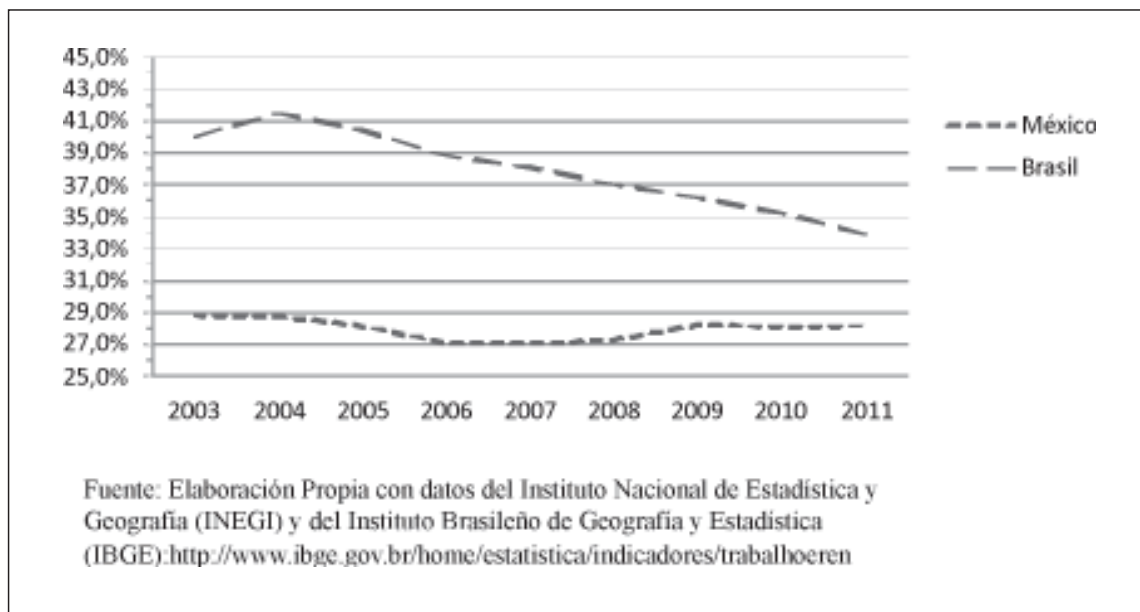
instancia. Para México esta situación se vuelve más preocupante cuando analizamos el desempleo juvenil, y mostramos que cualquier estabilización de la tasa de desempleo se debe a la subocupación y al éxodo masivo de desalentados trabajadores hacia el mercado de trabajo informal, atestiguando la precarización de empleo reflejada en la destrucción de empleos de tiempo completo estables, las menores prestaciones y el bajo salario, como puede verse en las gráficas 2, 3 y 4.

El problema en el mercado de trabajo se estuvo gestando mucho antes de la crisis,<sup>3</sup> lo cual sugiere que las políticas temporales de gestión de la demanda

3 Con mayor frecuencia los trabajadores desempleados permanecen en ese estatus por periodos largos, pocos son los que experimentan periodos relativamente cortos.

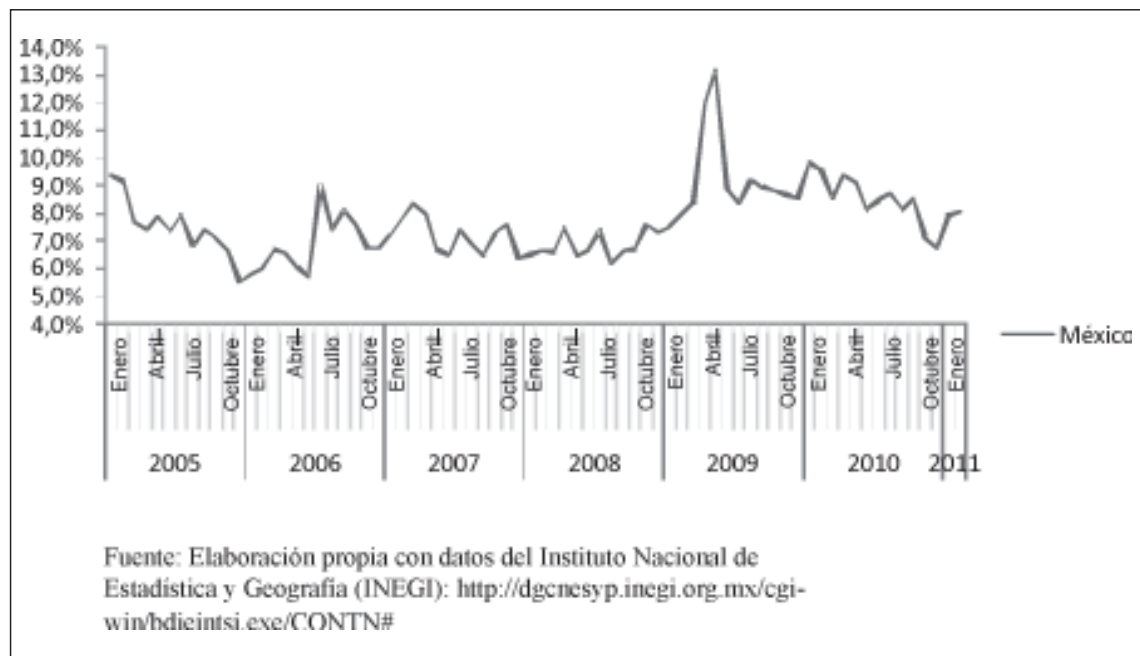


Gráfica 2. Tasa de desempleo juvenil (porcentaje de la PEA).



Gráfica 3. Empleo informal (porcentaje de la PEA).

agregada fallaron en el pasado, enfrentaron raquíticamente el problema del desempleo y los problemas subyacentes que han emergido en la economía. Si bien, las medidas anti-cíclicas aplicadas durante la crisis han ayudado a ponerle un piso a la demanda agregada, no han generado la vigorosa recuperación del empleo que se esperaba y necesita.



**Gráfica 4.** Subocupación (porcentaje de la PEA).

Los defectos más importantes del enfoque de demanda agregada se ocasionan al no poder lograr o mantener el pleno empleo y, por el contrario socavar la distribución del ingreso que fortalece el círculo vicioso e institucionaliza la pobreza<sup>4</sup>. Minsky, autoridad en teoría monetaria, instituciones financieras y política fiscal arguyó que un buen manejo de esta última podría dotar a la economía de una herramienta útil en la creación de empleo<sup>5</sup>.

## DEMANDA AGREGADA Y PLENO EMPLEO

En la Teoría General (1936)<sup>6</sup>, Keynes aborda el estudio de la demanda agregada, destacando que en las economías de mercado se mejora el bienestar social sin resolver fallas fundamentales de este enfoque: a) la incapacidad de crear pleno empleo y mejorar sustancialmente la distribución del ingreso cuando se les permite operar bajo sus recursos y mecanismos<sup>7</sup>. Keynes al igual que John

4 ROBINSON, Joan (1972), «The Second Crisis of Economic Theory», in *American Economic Review* 62(1), pp. 1-10.

5 MINSKY, Hyman (1965), «The Role of Employment Policy», in Margaret S. Gordon (ed.), *Poverty in America: Proceedings of national conference*, San Francisco, Chandler Publishing Company, p. 177.

6 Antes de la efervescencia del Estado del Bienestar.

7 Cuando no hay una guía, una normatividad.

Commons (1934) estaba muy preocupado porque la teoría y la política económica no reflejaban en aquel momento comprensión de los cambios estructurales ocurridos en la economía. Minsky (1986), varios años después tuvo la misma apreciación, aunque reforzada por haber vivido la experiencia del Estado del Bienestar durante el que se adoptaron políticas monetarias y fiscales impulsoras del crecimiento, desarrollo e inversión.

Las políticas fiscales expansionistas administradas por el Estado del Bienestar no siguieron la propuesta keynesiana de crear empleos directos y reformas estructurales. Keynes (2000[1936]: 332-333) proponía la socialización de la inversión como una forma de mantener la estabilidad macroeconómica y como único medio de aproximarse a la ocupación plena, sin excluir cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada. Por consiguiente, la forma para lograr estos objetivos consiste en aplicar políticas fiscales específicas de creación de empleos directos para todos aquellos que no encuentran trabajo en las diversas fases del ciclo de negocios «expansiones y recesiones» en regiones y países específicos<sup>8</sup>.

El propósito de la política fiscal es garantizar el pleno empleo real, el cual no puede concretarse a través de la demanda agregada por los efectos asimétricos que esta tiene. Así como los programas de emergencia contra el desempleo en la crisis actual (medidas anticíclicas)<sup>9</sup> han incrementado, no sustancialmente, la demanda agregada y han mejorado lentamente las expectativas de crecimiento económico sin lograr el pleno empleo, un colapso en la demanda agregada puede perjudicar rápidamente las expectativas de largo plazo e incrementar aceleradamente el desempleo. En los escritos de Keynes posteriores a la Teoría General (Keynes, 1973: 373-377 y 1982: 171) encontramos que la solución al problema del desempleo no es aumentar la demanda agregada, sino fijar la meta de la demanda efectiva en el pleno empleo. **El equilibrio de pleno empleo está en función de la demanda efectiva que a su vez depende de tres factores independientes: a) propensión marginal a consumir (pmc); b) eficiencia marginal del capital (emc) y c) eficiencia marginal del dinero (emd)**<sup>10</sup>.

8 Keynes, (1980), op. cit., p. 333. «Si este [el Estado] es capaz de determinar el monto global de los recursos destinados a aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración de quienes los poseen, habrá realizado todo lo que le corresponde. Además, las medidas indispensables de socialización pueden introducirse gradualmente sin necesidad de romper con las tradiciones generales de la sociedad».

9 SOLORZA, Marcia (2010), «Programas monetarios y fiscales anti-crisis en América Latina. Más ajuste, menos crecimiento», en *Revista Economía Informa*, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 362, enero-febrero, pp. 72-92.

10 Keynes (1973). En una situación dada de equipo de capital y recursos naturales, el volumen del producto depende de la cantidad de empleo. Así, podemos sumar el factor

Dado que ninguno de estos tres factores se encuentra bajo control directo de los *policymakers*, es imposible fijarlos y mantenerlos al punto del pleno empleo de la demanda efectiva ajustando una medida de política económica sustentada en el gasto del gobierno. Por el contrario, a largo plazo es posible asegurar el pleno empleo proporcionando a los *policymakers* medios que les permitan realizar cambios estructurales que requieran empleos. Así, por la vía *on the spot* se podrían diseñar programas de oferta de trabajo y oportunidades de largo plazo para emplear a los desempleados (sin importar la fase del ciclo de negocios) e incorporar estructuralmente al empleo a los nuevos buscadores de trabajo que no lo hayan encontrado en el sector privado (Keynes, 1982: 171 y Minsky, 1965: 177). De acuerdo a Keynes la política fiscal tendría la capacidad de crear el pleno empleo por los efectos que causaría al dirigir la demanda a la periferia de la actividad económica, rural y urbana, y por su utilidad en la socialización de la inversión. Estas medidas no se orientarían a elevar la demanda del gobierno por productos, sino a aumentar la demanda pública por trabajo. Esto implica lograr el verdadero pleno empleo de largo plazo por medio de programas de creación directa de empleo que bien podrían ser propuestas del gobierno como empleador de última instancia.

## FALLAS AL TRATAR DE GENERAR EL PLENO EMPLEO

La demanda agregada no puede mantener los factores independientes que la determinan: la propensión marginal a consumir (pmc); la eficiencia marginal del capital (emc) y la eficiencia marginal del dinero (emd), al nivel de pleno empleo por variadas situaciones que conducen a errores en el multiplicador del empleo<sup>11</sup>. a) Existe una inherente subjetividad en la conducta

---

consumo para decir que si el producto agregado es el producto del empleo  $N$  hombres, la demanda efectiva del consumo empleará  $N_1$  hombres, donde  $N_1 = \emptyset(N)$ , la función  $\emptyset$  depende de la propensión marginal a consumir....Sin embargo, el valor de la producción presente o de la inversión dependerá de varios factores que resumimos en: la tasa de interés y la eficiencia marginal del capital...La demanda efectiva depende de la sumatoria de dos cantidades  $D_e = D_1 + D_2$ .

$D_1$  depende de la cantidad de empleo y  $D_2$  depende del gasto en inversión [que a su vez] depende de varios factores: tasa de interés y eficiencia marginal del capital...Dada la propensión marginal a consumir y la tasa de nueva inversión, solamente un nivel de empleo es consistente con el nivel de equilibrio dado que cualquier otro nivel conducirá a la desigualdad entre el precio de oferta y el precio de demanda. Este nivel no puede ser mayor al del pleno empleo, es decir el salario real no puede ser menor que la desutilidad marginal del trabajo,... La propensión a consumir y la tasa de nueva inversión determinan el volumen de empleo, y el volumen de empleo determina la tasa de salario real... pp. 373-377.

11 En este sentido es pertinente analizar lo expresado por Keynes en la Teoría General (2000 [1936]: 108-111) sobre el multiplicador del empleo  $k'$  que mide la relación del



del consumidor b) De acuerdo con Keynes la ocupación solo puede aumentar con la inversión y se deben tomar en cuenta las expectativas de los inversionistas. c) Es necesario considerar la preferencia por la liquidez en la comunidad. d) Hay heterogeneidad en el trabajo.

En la Teoría General (2000 [1936]: 112-114) Keynes siguiendo lo escrito por Kahn advertía de algunos factores importantes sobre los que se debía tener más cuidado en una sociedad moderna: 1) El método de financiar la política y el mayor volumen de efectivo que impone el aumento del empleo y el alza de los precios que la acompaña, por el efecto que puede tener de aumentar la tasa de interés y retardar la inversión; 2) la caída en la eficiencia marginal para el inversionista privado causada por el aumento en el costo de los bienes de capital; 3) el aumento en la preferencia por la liquidez ocasionado por el efecto que los programas de gasto del gobierno pueden tener sobre la 'confianza'; 4) en un sistema abierto con relaciones de comercio exterior, parte del multiplicador de la inversión acrecentada beneficiará al empleo en países, y 5) la propensión marginal a consumir no es constante para todos los niveles de ocupación.

---

aumento de empleo total derivado de un incremento determinado de empleo primario en las industrias de inversión... Es decir,

$$k' = \frac{I_2}{e_c N_2} \frac{e_c N}{Y_c} k$$

El multiplicador dice cuánto deberá aumentar la ocupación para ocasionar un aumento en el ingreso real que sea suficiente para inducir al público a realizar ahorros extraordinarios, y esto es función de sus inclinaciones psicológicas...y en el caso más generalizado también es función de las condiciones físicas de la producción en las industrias de inversión y en las de consumo respectivamente. [Lo señalado hasta aquí es] la ley de que el aumento del empleo debido a la inversión debe estimular necesariamente las industrias que producen para el consumo y así ocasionar un aumento total del empleo que es un múltiplo del empleo primario exigido por la inversión misma...hasta aquí nos hemos referido al incremento neto de la inversión [ahora], **si queremos aplicar lo anterior sin correcciones a los efectos del acrecentamiento de las obras públicas, tendremos que suponer que no hay ningún contrapeso en forma de inversiones decrecientes en otras direcciones, y por supuesto que no se presenta ningún cambio en la propensión a consumir de la comunidad.** [El resaltar en negritas es nuestro].

Keynes deduce de lo planteado que si la propensión marginal a consumir no está lejos de la unidad, las pequeñas fluctuaciones en la inversión producirán grandes fluctuaciones en el empleo, pero al mismo tiempo comparativamente pequeño de las inversiones producirá el pleno empleo. [Lo opuesto ocurre si la pmc es cercana a cero]... Cuando se alcanza el pleno empleo cualquier intento de aumentar la inversión pondrá en movimiento una mayor tendencia de los precios a subir sin limitación, independientemente de la propensión marginal a consumir... nos encontramos frente a un estado de inflación verdadera..., sin embargo el crecimiento de los precios irá acompañado de un aumento del ingreso global real.

Complementariamente, Minsky (1973) explicó que una estrategia pro-crecimiento, pro-inversión está condenada a fallar por la naturaleza misma de la inversión y el financiamiento. Al iniciarse a aplicar esta política, pueden presentarse presiones inflacionarias en la economía a través del proceso de financiamiento de activos de capital por parte de la inversión privada. Además, los salarios de los trabajadores calificados (colocados en la cima de obtención de ingresos) se incrementan sustancialmente aumentando las probabilidades de que se presenten presiones inflacionarias, y en momentos posteriores se elevan los salarios de los trabajadores con menor calificación.

Las medidas de demanda agregada como impulsoras del desarrollo económico han fallado. El efecto *trickledown* en los mercados de trabajo no ocasiona cambios sustanciales. Cuando el gobierno incrementa su demanda agregada total de bienes y servicios, en un inicio mejora las condiciones laborales de trabajadores calificados y con altos ingresos (que regularmente permanecen menos tiempo desempleados), los cuales eventualmente emplearán a trabajadores de menor calificación y que se encuentran ubicados hasta la base de la pirámide de la distribución del ingreso. Esto muestra que las expectativas basadas en el efecto *trickledown* para mejorar el bienestar material difícilmente pueden cumplirse.

En América Latina durante los años 1960 se pensó que a través del mecanismo *trickledown* se llegaría a tener cambios medibles en aspectos del desarrollo social, tales como: mejora en los niveles de alfabetización, tasa de mortalidad y salud. Se obtuvieron resultados socialmente deseables, sin embargo, estos fueron considerados como un sub-producto del crecimiento y no como preocupaciones fundamentales del desarrollo. En varios países de la región se alcanzaron las metas de crecimiento global fijadas por la Organización de Naciones Unidas (ONU) sin mejorar los niveles de vida de la población que permanecieron invariables. A principios de la década de 1970, 40% de los hogares vivía en situación de pobreza absoluta, determinada por la imposibilidad de adquirir la canasta mínima de bienes y servicios para satisfacer sus necesidades básicas, y casi la mitad de ellos vivía en condiciones de indigencia puesto que su ingreso no alcanzaba para adquirir los alimentos que le proporcionaría una dieta mínima adecuada<sup>12</sup>.

A partir de la segunda posguerra se empezaron a gestionar políticas de demanda agregada y no se ha producido un pleno empleo sostenido, lo que ha ocurrido es un aumento en la tasa de desempleo con una tendencia claramente creciente en muchos países. Los periodos de crisis muestran cómo operan las

12 Comisión Económica para América Latina (1979), *América Latina en el umbral de los años 80'*, Santiago de Chile, Cepal, pp. 85 y 98.

políticas de demanda agregada. Al dispararse la tasa de desempleo el gobierno aumenta su gasto y a través de programas anti-cíclicos trata de reducirlo sin lograrlo. La tasa de desempleo no regresa a los niveles previos a la recesión. En los casos de Brasil y México, países en los que el Estado instrumentó programas anticrisis los resultados presentados en las gráficas anteriores son claro reflejo de las fallas en la práctica de elevar la demanda agregada.

## DESIGUALDAD DEL INGRESO

Según Minsky (1973:93-97), las medidas de demanda agregada pro-crecimiento, pro-inversión que estimulan el empleo de trabajadores altamente calificados con salarios altos, y el trabajo poco calificado con salario bajo; lo que hacen es reforzar las estructuras creadoras de la desigualdad del ingreso como ha ocurrido en Brasil y México. Estas condiciones pueden observarse en el cuadro que presenta el comportamiento del coeficiente de Gini para ambos países en años recientes<sup>13</sup>. Adicionalmente, las políticas de demanda agregada pro-inversión contemplan la exención de impuestos, la depreciación acelerada y obsolescencia temprana de maquinaria y equipo, la firma de contratos con ganancias garantizadas, y otros beneficios (combustibles y energía eléctrica a bajo costo) que favorecen las entradas de los inversionistas. Estas estrategias ocasionan una revaluación de los activos de capital e incentivan los ingresos futuros de las inversiones.

El ingreso del capital también es distribuido desigualmente (como el del trabajo), y las tácticas de demanda agregada profundizan esa desigualdad, particularmente futuras por alimentar directamente las ganancias<sup>14</sup> (el desempleo crece simultáneamente). Los problemas actuales de la aplicación de medidas de demanda agregada son: a) el desconocimiento de la distribución inicial del ingreso; b) favorecen las ganancias e ingresos rentistas, y c) auspician trabajos con altos ingresos incrementando así la desigualdad del ingreso. Por tanto, la gestión *bankroll*<sup>15</sup> de la demanda agregada es benéfica para los grandes capitales al provocar desigualdad entre los factores de ingresos por inversiones, exención de impuestos, socialización de perdidas, mayores contratos a empresas

---

13 El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad que se utiliza para medir la desigualdad del ingreso. Es una razón que se expresa como porcentaje y oscila este número entre 0 y 1 multiplicado por cien. Mientras más cercano esté del cero significa que es mejor la distribución ingreso y viceversa.

14 KALECKI, Michal (1980), *Teoría de la Dinámica Económica*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 55-60.

15 *Bankroll* es una estrategia aplicada en el juego del póker, buscando realizar buenas estimaciones de varianzas reducir a cero el riesgo de quiebra.

aún cuando estén recortando personal y salarios, y sobre todo aumenta la desigualdad en el ingreso laboral.

Coeficiente de Gini				
	2000	2001	2004	2007
México	51,9	54,6	46,1	48,1
Brasil	59,1	59,3	57,0	55,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), varios números. <http://hdr.undp.org/es/informes>

De acuerdo con las propuestas keynesianas y según los estudios de Minsky el enfoque de demanda agregada abre dos caminos para *mejorar* la distribución del ingreso: 1) Dentro de las estructuras existentes modificar los esquemas para una nueva redistribución del ingreso obtenido determinando las participaciones. 2) Cambiar la manera en cómo se gana el ingreso. Si se emplea directamente a los desempleados podrían mejorarse más rápidamente los ingresos de los trabajadores que se encuentran hasta el fondo de la pirámide distributiva que los colocados hasta arriba. Estas opciones señaladas fueron presentadas por Minsky (1968: 338) al argumentar que en lugar de una demanda por trabajadores de bajos salarios transmitida por una demanda inicial de trabajadores con altos salarios, un incremento en la demanda presente por trabajadores de altos salarios podría ser el resultado de una demanda surgida por trabajadores de bajos salarios. Una forma de proceder en esta dirección sería estabilizar los ingresos y los empleos en la base de la pirámide distributiva empleando trabajadores en la producción de bienes y servicios públicos.

## LA POBREZA ES INSTITUCIONALIZADA

El enfoque de demanda agregada profundiza la desigualdad del ingreso e instauro el desempleo de largo plazo, institucionalizado de esta manera la pobreza. Ni en la década de los años sesenta, etapa de economías boyantes en el mundo, cuando las tasas de desempleo disminuyeron y la pobreza también, las ventajas de las políticas pro-crecimiento sustentadas en la demanda agregada fueron canalizadas a todos los pobres<sup>16</sup>. La no extensión de estas

16 El caso de los Estados Unidos de América es ampliamente analizado por Minsky en sus trabajos publicados en 1965 y 1968.

medidas es una característica, no esparcen sus beneficios hasta las personas que se encuentran en el fondo de la distribución del ingreso. Esta enseñanza ha llevado a que se propongan programas que aseguren el *pleno empleo ajustado* en el largo plazo como una práctica anti-pobreza.

Esta manera de abatir la pobreza combina las alternativas de empleo presentadas por Minsky: empleador de última instancia, y Keynes: empleo *on the spot*. Ambas consisten en ofrecer trabajo con un determinado salario de subsistencia a toda persona que se encuentre desempleado. Así, los pobres que estaban fuera del mercado laboral se integrarían a él, otros se reincorporarían al trabajo, y otros más que laboren de manera informal y obtengan muy bajos salarios podrían mejorar su ingreso. En realidad, los trabajadores se acoplarían a nuevas circunstancias buscando salir de la pobreza.

Actualmente, según Bell y Wray (2004) el enfoque de demanda agregada es ineficiente en cuanto falla al ajustar la economía hacia proveer la cantidad suficiente de empleos que permita encontrar trabajo a todos quienes lo necesitan y deseen. Además, estas medidas favorecen a los que más tienen por encima de los que menos tienen, a estos últimos los proveen de algunas dádivas, pero no les ofrecen oportunidades reales de empleo que les permitan ascender económicamente.

En América Latina, especialmente en los países que ocupan nuestra atención: Brasil y México, durante los años 1990-2011 se han aplicado diferentes *Conditional Cash Transfer Programs*, nueva modalidad del enfoque de demanda agregada. Cuál ha sido su impacto en la evolución de la pobreza en cuanto consisten en transferencias monetarias y gastos sociales, es tema de nuestro estudio. México desde inicios de los años 1980 puso en marcha un programa de ayuda en las zonas rurales: Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales (COPLAMAR), a inicios de los años 1990 operó bajo el nombre de Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progressa) y en el año 2002 se amplió a las zonas urbanas cambiando su denominación a Desarrollo Humano (Oportunidades). A partir de 2006 se incorporaron nuevos componentes al programa buscando reducir la vulnerabilidad de grupos específicos (adultos mayores) para prevenir la caída en el consumo ante situaciones de crisis<sup>17</sup>. Este programa consiste en transferencias monetarias y becas escolares que incluyen revisión médica, y cubre a 5 millones de familias de las que 2/3 se

---

17 En 2009 el apoyo fue de 295 pesos (22.7 dólares) por adulto mayor en cada familia, y si todos los integrantes de la familia eran adultos mayores el beneficio total mensual alcanzaba los 975 pesos (incluidos apoyo alimentario, cobertura por aumento en los precios de alimentos, y energético).

encuentran en los tres deciles de población con menores ingresos. Su costo presupuesto en 2009 fue de 47,800 millones de pesos que representan 0,43% del PIB.

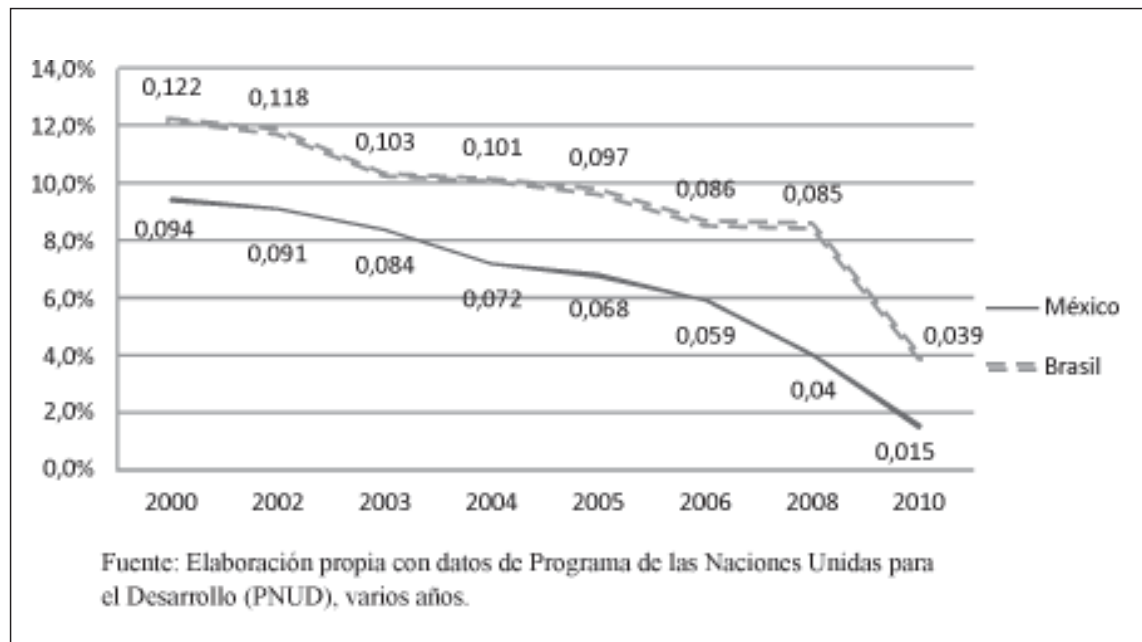
El resultado, de acuerdo a los estudios de Cortes y *alii* (2007) y Huesca Reynoso (2010: 203), del programa *Oportunidades* fue una disminución poco relevante en los niveles de pobreza. En 2008 la amplitud de la «pobreza alimentaria» (correspondiente aproximadamente a la pobreza extrema) disminuyó en 1,54%, pasó de 20,34% a 18,8% y su profundidad pasó de 7,57% a 6,33%, fue igual respecto a las desigualdades entre los «indigentes». La pobreza de capacidad (cercana a la definición de la pobreza global), siguió la misma tendencia. La extensión del programa *Progressa* a las zonas urbanas no disminuyó de manera significativa la pobreza. Como queda claro, los avances en el combate a la pobreza y a la desigualdad en la distribución del ingreso en México con *Conditional Cash Transfer Programs* son sumamente limitados, no es más que una forma de institucionalizar la pobreza.

En Brasil la Bolsa Familiar (*Conditional Cash Transfer Program*) alcanza aproximadamente a doce millones de hogares (más o menos al de cada cuatro brasileños). De acuerdo a Salama (2011:9-10), durante el gobierno de Lula 2003-2010 el programa fue reestructurado y sus beneficiarios son las familias cuyo ingreso *per cápita* es inferior a 60 reales por mes (aproximadamente treinta dólares). Estas reciben entonces 60 reales y se les añaden 18 reales por niño menor a 15 años para los primeros tres niños. En total, los gastos invertidos se sitúan alrededor de 0,40% del PIB en 2008, entre doce y quince veces menos que las sumas destinadas al pago del servicio de la deuda externa.

Los resultados de los programas sociales fueron: reducción en 6,4% la cantidad de pobres en 2007. La profundidad de la pobreza disminuyó y con ella el porcentaje de indigentes (pobreza extrema), por consiguiente la situación de los pobres mejoró. El gasto de pensiones a los campesinos pobres (siendo un poco menos de 8 millones de personas en 2007) permitió disminuir sensiblemente la amplitud de la pobreza. Según Salama (2011: 15-17), sin el gasto en pensiones la pobreza hubiera aumentado 47% y la cantidad de pobres se hubiera elevado a 68 millones en lugar de 46 millones, y la tasa de pobreza hubiera pasado de 25% (cifra oficial del Pnad) a 37%.

¿Cuáles son las razones que nos explican las diferencias en los resultados obtenidos en Brasil y México de la aplicación de *Conditional Cash Transfer Program* similares? Tres factores aumentan o disminuyen la amplitud de la pobreza, su profundidad y las desigualdades entre los pobres: el nivel de desigualdades económicas, la tasa de crecimiento del PIB, el crecimiento o reducción de las desigualdades económicas. En Brasil, además de seguir políticas socio-fiscales

(enfoque de demanda agregada) el aumento de la tasa de crecimiento y la reducción de su volatilidad ha sido superior al de México, y por tanto aunque la aminoración de las desigualdades del ingreso ha sido relativamente modesta entre empleos calificados y no calificados para los sectores: agrícola, industrial, comercio y financiero, se ha podido disminuir la tasa de pobreza (Ver gráfico 5, índice de pobreza humana en México y Brasil).



Gráfica 5. Índice de pobreza humana. (Valor porcentual).

## CONCLUSIÓN

Disminuir significativamente la extrema inequidad en la distribución del ingreso y la pobreza depende de la evolución del mercado de trabajo, de establecer programas de empleo directo de largo plazo en sectores estratégicos de la economía, de programas sociales y educativos con continuidad y la reducción de los precios de los productos alimentarios, especialmente para la población que se encuentra ubicada en el fondo de la distribución del ingreso.

Un sector de la población fundamental en el desarrollo económico y social presente y futuro son los jóvenes. En los países latinoamericanos como México y Brasil millones de jóvenes se encuentran desempleados o subempleados y tampoco participan en el sistema educativo, aproximadamente por cada adulto desempleado hay tres jóvenes sin actividad laboral. Las familias de menores ingresos son de donde procede el mayor porcentaje de jóvenes con menor

nivel de escolaridad y que no encuentran empleo. Este podría convertirse en un motivo para la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Remontar duraderamente las condiciones de desempleo y pobreza requiere una política económica y social, y una modificación en el funcionamiento del mercado de trabajo aspirando a transformar el medio macroeconómico. Mayores gastos sociales en salud, educación, infraestructura, energía, agua potable, drenaje, electricidad, vivienda, etc., acompañados de una reforma profunda de la fiscalidad deben proporcionar las posibilidades de acrecentar la movilidad social y de proveer medios a los pobres para superar la línea de pobreza.

Finalmente se concluye que la eficacia de las políticas requiere de conocer las necesidades específicas de la población rural y urbana porque lo importante es reducir las desigualdades económicas y sociales fijando la meta de la demanda efectiva en el pleno empleo.

## BIBLIOGRAFÍA

CACCIAMALI, María Cristina. *Mercado de trabajo juvenil: Argentina, Brasil y México*, Ginebra, OIT, Departamento de Estrategias de Empleo, Unidad de Análisis e Investigación sobre el empleo, Documentos de Estrategias de Empleo, 2005.

CLARK, John Maurice. *Long Range Planning for the Regularization of Industry*. New York, The New Republic, 1932.

COMMONS, John. *Institutional Economics: It's Place in Political Economy*. New York, Macmillan, 1934.

GALBRAITH, John Kenneth. *The Affluent Society*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1958.

\_\_\_\_\_. «Economics as a System of Belief», in *American Economic Review* 60, May, 1970, pp. 469-478.

[http://www.cinterfor/oit.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/newsroom/resenas/2010/td\\_juv.pdf](http://www.cinterfor/oit.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/newsroom/resenas/2010/td_juv.pdf)

<http://www.cinterfor/oit.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro307.pdf>

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme\\_nova/defaulttab\\_hist.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/defaulttab_hist.shtm)



<http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/CONTN>

<http://hdr.undp.org/es/informes>

KALECKI, Michal. *Teoría de la Dinámica Económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

KEYNES, John Maynard. *La Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 2000, 1936.

\_\_\_\_\_, «Activities 1936-1938. Defence and development», in Donald, Moggridge (ed.), *Collected Works*, volume XIV, London, Macmillan, 1973.

\_\_\_\_\_, «Activities 1929-1939. Rethinking Employment and Unemployment Policies», in Donald, Moggridge (ed.), *Collected Works*, volume XX, London, Macmillan, 1981.

\_\_\_\_\_, «Activities 1931-1939. World Crisis and Policies in Britain and America», in Donald, Moggridge (ed.), *Collected Works*, volume XXI, London, Macmillan, 1982.

KREGEL, Jan. «The Continuing Policy Relevants of Keynes's General Theory» in M. Forstater and L.R.Wray (eds.), *Keynes for the 21<sup>st</sup> Century: The Continuing Relevants of The General Theory*, London, U.K., Macmillan, 2008.

MINSKY, Hyman P. «Employment, Growth and Price Levels», in *The Review of Economics and Statistics* 1961;43(1):1-12.

\_\_\_\_\_. «The Role of Employment Policy», in Margaret S. Gordon (ed.), *Poverty in America: Proceedings of national conference*, San Francisco, Chandler Publishing Company, 1965.

\_\_\_\_\_. «Effects of Shifts in Aggregate Demand on Income Distribution», in *American Journal of Agricultural Economics* 1968;50(2):328-339.

\_\_\_\_\_. «The Strategy of Economic Policy and Income Distribution», in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 1973;409:92-101.

\_\_\_\_\_. *Stabilizing an unstable Economy*, New Haven, Yale University Press, 1986.

ROBINSON, Joan. «The Second Crisis of Economic Theory», in *American Economic Review* 1972;62(1):1-10.

RUBIO, Gloria M. y GARFIAS, Francisco. *Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores en México*, Santiago de Chile, Cepal, División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales, núm. 161, 2010.

SALAMA, Pierre. «Lucha Contra la Pobreza en América Latina. El Caso de la Pobreza Rural en Brasil», en *Revista Problemas del Desarrollo*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2011;165(42):7-34.

SKIDELSKY, Robert. *John Maynard Keynes, Volume Three: Fighting for Britain 1937-1946*, London, Macmillan, 2001.

SOLORZA, Marcia. Programas monetarios y fiscales anti-crisis en América Latina. Más ajuste, menos crecimiento (2010), en *Revista Economía Informa*, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 362, enero-febrero, 2010, pp. 72-92.

STANFIELD, James. «The Scope, Method and Significance of Original Institutional Economics», in *Journal of Economic Issues* 1999;33(2):231-255.

TCHERNEVA, Pavlina. «Permanent 'on-the-spot' job creation – The missing Keynes Plan for full employment and economic transformation» in *Review of Social Economy*, 2011.

WRAY, L. Randall. «Demand Constraints and Big Government», in *Journal of Economic Issues* 2008;42(1):153-173.