

UN COMENTARIO EN TORNO A LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN PUERTO RICO: UN ESTUDIO REALIZADO EN BASE A LOS AÑOS 1953-1963

FUAT M. ANDIC*

LA distribución del ingreso en países que están en desarrollo es un tema muy discutido, sobre el cual existe muy poco conocimiento preciso. La causa principal de esto es, desde luego, la falta de información estadística adecuada. Puerto Rico, sin embargo, es uno de los pocos países afortunados donde se puede llevar a cabo una investigación sobre la distribución del ingreso, debido, precisamente, a la disponibilidad de diversas series de datos estadísticos para diferentes años. El artículo de los señores Rolando Castañeda y José A. Herrero (véase el artículo anterior, "La Distribución del Ingreso en Puerto Rico: Un Estudio Realizado en Base a los Años 1953-1963", que aparece en las páginas 344-360), arroja luz adicional sobre la distribución del ingreso en Puerto Rico, y constituye, por lo tanto, una adición a nuestro conocimiento sobre el tema. Yo fui, quizás, uno de los pioneros en este país, que estudió, en una forma muy humilde, el problema de la distribución del ingreso. El lector me perdonará si hago constante referencia a mi libro¹ a lo que me veo obligado por una razón específica, esto es, para contestar algunas de las críticas hechas a mi trabajo por Castañeda y Herrero, quienes sostienen que, en Puerto Rico, el ingreso está hoy más desigualmente distribuido que hace diez años. En mi estudio llegué a la conclusión contraria. Esta divergencia tajante en ambas conclusiones necesita ser clasificada desde el principio por la diferencia entre los períodos bajo consideración. Yo estaba interesado en dos períodos, limitados por las informaciones disponibles en aquel tiempo. El primero se refería al período 1947-1955 y trataba sobre el ingreso de todas las familias, el segundo se refería al período 1941-1953 y trataba sobre los ingresos de las familias obreras. Para el último, utilicé los

* Catedrático Asociado en economía e investigador asociado en el Instituto de Estudios del Caribe de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico.

¹ F. M. Andic, *Distribution of Family Incomes in Puerto Rico*. Monograph Series No. 1, Institute of Caribbean Studies, University of Puerto Rico, Río Piedras, 1964.

resultados de las encuestas del Departamento del Trabajo, y para el primero, los datos provistos por Harvey Perloff y la Junta de Planificación. Castañeda y Herrero, por otro lado, están interesados en el período de 1953 - 1963, según revela el título del artículo de ellos, y fundamentan sus hallazgos en las encuestas del Departamento del Trabajo (aunque la encuesta de 1963 está en su etapa preliminar).

Algunos de los juicios y conclusiones emitidos por los autores necesitan ciertas clarificaciones adicionales. Ellos dicen que "Hasta ahora se ha admitido como cuestión de más o menos dogma en Puerto Rico . . . que hoy el ingreso está mejor distribuido que ayer . . ." y "ha sido una tendencia bastante generalizada entre los no-economistas creer que la disminución de la pobreza indica necesariamente una mejor distribución del ingreso". Considero que con esta aseveración los autores han construido un muñeco de nieve, i.e., un modelo que se sabe de antemano no podrá sostenerse ante un ataque dirigido a sus cimientos. Ninguna de estas dos aseveraciones parece ser sostenida por ninguna prueba. Dejaré la primera parte de la aseveración para tratarla luego. En cuanto a la segunda parte, yo ciertamente no estoy enterado de la confusión de que la reducción en pobreza y la mejora en la distribución del ingreso sean idénticas. De hecho, sostengo en mi libro (pág. 25) que habrá una reducción en la desigualdad del ingreso si un aumento en el ingreso *per cápita* va acompañado por un aumento más rápido en el ingreso *per cápita* de los grupos de ingreso bajo que en los grupos de ingreso alto. Se deja a los autores que verifiquen su argumento.

El punto que sigue inmediatamente a esta aseveración general parece indicar que Castañeda y Herrero caen por sí mismos en la trampa de un dogma cuando sostienen que la política fiscal del gobierno por sí misma causa un ensanchamiento en la distribución del ingreso, por tres razones principales: a) la opresiva importancia relativa de los impuestos indirectos en los ingresos públicos; b) las evasiones y exenciones de los impuestos directos; y c) la imposición relativamente baja a las ganancias de capital.

La confianza de que una gran dependencia de los impuestos indirectos aumenta la regresividad, ya que estos redistribuyen el ingreso en detrimento de los bajos grupos de ingreso, es una creencia popular pero dudosa, la cual necesita clarificarse. La mera existencia o preponderancia de los impuestos indirectos no cambia necesariamente la distribución del ingreso hacia mayor desigualdad, ya que este cambio depende de la naturaleza de los impuestos indirectos y no simplemente de su peso, sobre quienes los pagan y, sobre qué artículos recaen. En otras palabras, esta aseveración no se puede sostener en unos pocos párrafos y con la simple proposición de los deméritos de los impuestos

indirectos, según parece que hacen los autores, a menos que se efectúe un análisis adecuado de la incidencia. Existe un número de impuestos indirectos en Puerto Rico y no se puede negar que algunos de ellos recaen sobre los grupos de bajo ingreso. Pero la variedad de los impuestos indirectos y la estructura de las tasas progresivas de algunos de ellos, causan impactos diferentes sobre diferentes grupos de ingreso. En mi libro he intentado hacer un simple y modesto análisis de incidencia (Capítulo VI). Mis hallazgos, al igual que los de M. Bhatia,² indican que en Puerto Rico los ingresos después de los impuestos están mejormente distribuidos que el ingreso antes de los impuestos. Este hallazgo también se sostiene por escasa evidencia provista por otros países tales como Colombia³ y Venezuela,⁴ donde los impuestos indirectos constituyen el 55 y 66 por ciento respectivamente de los impuestos totales.

Es correcto lo que dicen Castañeda y Herrero con respecto a la evasión tributaria en los grupos de ingresos altos y con respecto a la baja tasa tributaria en las ganancias de capital que están concentradas en los grupos de ingresos altos, pero esto no hace válido un argumento general de que la tributación no hace más igualitaria la distribución del ingreso. Es más, podría esperarse que la evasión se haya reducido continuamente debido, por un lado, a la creciente eficiencia del Negociado de Contribución sobre Ingresos y, por otro, a la tendencia hacia cambio en la forma de los negocios de tipo personales hacia tipos impersonales; donde la contabilidad es más estricta y donde se ha hecho más notable la función de los contadores autorizados. En pocas palabras, en realidad, debía esperarse que la evasión ahora tiene que ser menor que digamos, hace 10 a 15 años atrás. Más aún, la mera existencia de la evasión no nos lleva automáticamente a la conclusión de que los ingresos después de deducidos los impuestos son distribuidos menos igualitariamente, que los ingresos antes de efectuados los impuestos. Uno tiene que tomar en consideración el grado de evasión de impuestos en relación a los impuestos pagados, es decir, los impuestos pagados por los grupos de ingresos altos pueden ser aún mayores proporcionalmente que los impuestos en los grupos de ingresos bajos a pesar de la evasión. Un factor adicional es el límite bastante alto de exención contributiva y el tamaño de la familia relativamente grande que existe en Puerto Rico, el cual deja aproxima-

² M. S. Bhatia, *Redistribution of Income Through the Fiscal System of Puerto Rico*, San Juan, Junta de Planificación, 1960.

³ *Fiscal Survey of Colombia*, OAS/Joint Tax Program, Baltimore: John Hopkins Press, 1965, p. 227.

⁴ C. S. Shoup et al., *The Fiscal System of Venezuela*, Baltimore: John Hopkins Press, 1959 p. 42.

damente el 30 por ciento de las familias (si uno asume una familia compuesta por el padre, la madre y dos hijos) dentro del más bajo de los grupos de ingreso y fuera de los límites de ingresos sujetos a contribución. Se puede hacer una aseveración similar con respecto a la exención que se le provee a las ganancias y a los dividendos bajo el programa de exención contributiva. Parte de estas ganancias y dividendos, claro está, fluye hacia afuera y no forma parte de las corrientes de ingreso de la isla. Además, nadie dudaría que la distribución del ingreso después de los impuestos sin tales exenciones sería más igualitaria que la distribución del ingreso después de los impuestos con tales exenciones. Pero, esto no lleva necesariamente a la conclusión de que el sistema tributario no contribuye a una mejor distribución del ingreso en comparación con la que había antes de los impuestos.

Aún si se acepta, por el momento, que los argumentos de los autores son sustentables, existe todavía otro aspecto del problema del efecto de la política fiscal sobre la distribución del ingreso que los autores han pasado por alto. La redistribución del ingreso no envuelve sólo la carga tributaria sino también los beneficios provenientes de los servicios gubernamentales y existen razones para creer que los grupos de ingresos bajos y medianos son los más beneficiados con los gastos gubernamentales. Por razones teóricas que he discutido en mi libro (Págs. 117-120), me he abstenido de hacer un análisis completo sobre la redistribución; es decir, un estudio que asigne los impuestos y los beneficios de los gastos gubernamentales a los grupos de ingreso pertinentes. Nos gustaría referir al lector una vez más al estudio del señor Bhatia, quien concluye que la distribución del ingreso después de los impuestos y los gastos gubernamentales es más igualitaria que la existente antes de los impuestos y los gastos.⁵

En la segunda sección de su trabajo, los autores presentan un breve análisis de la data estadística disponible. Su comentario, el cual es muy correcto, es que una comparación entre las distribuciones de ingreso a través del tiempo se puede hacer mejor en términos reales, ya que los precios de todos los bienes no cambian a la misma tasa, no son consumidos todos los bienes a la misma tasa por todas las clases de ingreso. Ellos no efectúan un análisis estrictamente estadístico fundamentado en los patrones de gasto de los diferentes grupos de ingreso (ellos no podían hacer esto, ya que todavía no hay tal data disponible para 1963) pero, juzgando a base de los movimientos

⁵ Para ejemplos recientes de estudios de redistribución de esta clase, véase: C. Clark y G. Stiwel, eds., *Income Redistribution and the Statistical Foundations of Economic Policy*, Income and Wealth, Series X, London: Bowes and Bowes, 1964.

de los precios de tales bienes, concluyen que los aumentos en los precios han afectado más a los grupos de ingresos bajos que a los grupos de ingresos altos. Cometan un error al citar mi trabajo en una nota al calce en favor de su argumento. Tal parece que pasaron por alto la Tabla VI 9 de mi libro (pág. 114), la que indica que para el período 1947-1955, hubo un alza mayor en los precios aunque de pequeña magnitud, de los artículos consumidos por los grupos de ingresos altos en comparación con los artículos consumidos por los grupos de ingresos bajos. Si los autores han fundamentado sus juicios en la Tabla VI 4 (pág. 107) la cual da los cambios en los precios entre los grupos de ingreso de los obreros, entonces están cometiendo el error de generalizar de lo particular a lo general, lo que es injustificable en este caso.

Más aún, en su gráfica, los autores contrastan dos series de curvas Lorenz: una basada en mi fuente de información y la otra, basada en la de ellos. Me gustaría señalar que sus curvas Lorenz están altamente dramatizadas y exageradas. Basándome en la data obtenida del Departamento del Trabajo, dibujé dos curvas Lorenz para 1953 y 1963 (como también de 1947) la cual está al final de este artículo. Se desprende de ellas que existe una escasa diferencia reconocible entre las dos curvas.

Antes de comentar los puntos presentados por ellos en el Apéndice, quisiera señalar una falacia en su lógica con respecto a la transferencia total de aumentos en la productividad de la agricultura hacia la participación del capital y/o de la tierra. Esta conclusión se deriva a través de los siguientes pasos: la producción en la agricultura, (sin especificar si se refiere al valor o a la cantidad) excluyendo la caña de azúcar, ha aumentado un 65%, mientras el empleo ha disminuido. Por lo tanto, ellos dicen que ha habido un aumento en la productividad no acompañada por un aumento en los salarios. Por consiguiente, prácticamente todos los aumentos en la productividad de la agricultura han ido a aumentar la participación de los ingresos de la propiedad. Los autores erran en dos aspectos al llegar a su conclusión. Antes que nada, ellos cometen un error de hecho, debido a que la tasa de crecimiento del producto, dada por ellos, excluye la de la caña de azúcar, mientras que sus cifras de empleo se aplican a la agricultura entera; ya que según se indica en la Tabla V preparada por los autores mismos, el empleo en la caña de azúcar ha disminuido drásticamente (44%), mientras que el empleo total en los otros sectores de la agricultura ha aumentado en total. En segundo lugar, una conclusión drástica de este tipo, i. e., que los aumentos en productividad han ido sólo a aumentar las ganancias, no se puede lograr comparando, simplemente, el producto y el empleo, sino que tiene que ser complemen-

tado con el desarrollo del valor neto en la agricultura, salvo la caña de azúcar, con relación a los jornales y salarios en el mismo sector. Estadísticas oficiales indican que el valor neto añadido ha aumentado un 55% entre 1953 y 1963, mientras que los jornales y salarios se han más que duplicado. Por consiguiente se hace difícil concluir que los aumentos en la productividad han sido absorbidos completamente por el ingreso de propiedad. Además es irónico que el aumento mayor en la tasa de jornal por hora (68%) ha ocurrido en el área que ha sufrido la disminución en el empleo de 44%, esto es, en la caña de azúcar, área que ellos excluyen del análisis; las tasas de jornal por hora han aumentado un 56% en el café y un 59% en otros campos de la agricultura.⁶

En el Apéndice los autores entran directamente a la crítica de la data que yo he utilizado. Se la da primera atención a la distribución del ingreso entre las familias obreras; ellos sostienen que la data tiene tan grande probabilidad de estar incorrecta que la mayoría de los economistas la rechazarían. Es suficientemente irónico, que la fuente de data "incorrecta" es exactamente la misma en la cual ellos basan las comparaciones entre 1953 y 1963, esto es, las encuestas del Departamento de Trabajo. Y un ajuste, tan verdaderamente insignificante como el de asignar el valor de los alimentos producidos para uso en el hogar a las pertinentes clases de ingresos (un ajuste cuya diferencia el mismo Departamento del Trabajo no considera significativa), se convierte ante sus ojos como un error tan tremendo que hace imposible las comparaciones. Ellos entonces continúan con su acostumbrada exageración sobre la Gráfica I del Apéndice y alegan he establecido claramente en mi libro que la distribución del ingreso de las familias obreras cubría sólo la mitad de todas las familias de Puerto Rico y la mejora en éstas fue analizada sólo con respecto a tales familias. Las mismas fueron definidas estrictamente como familias de personas recibiendo jornales y trabajando 13 semanas o más durante el año y se excluían las familias donde cualquier miembro milias de personas recibiendo jornales y trabajando '3 semanas o más durante el año y se excluían las familias donde cualquier miembro hubiese estado ocupado por paga o ganancia en ocupaciones clericales, de ventas, administrativas o profesionales. No efectué ninguna simple generalización de la distribución de las familias obreras para la distribución de todas las familias.

En cuanto a lo que se refiere entre la distribución de los ingresos familiares y la participación de los factores, he argumentado que uno

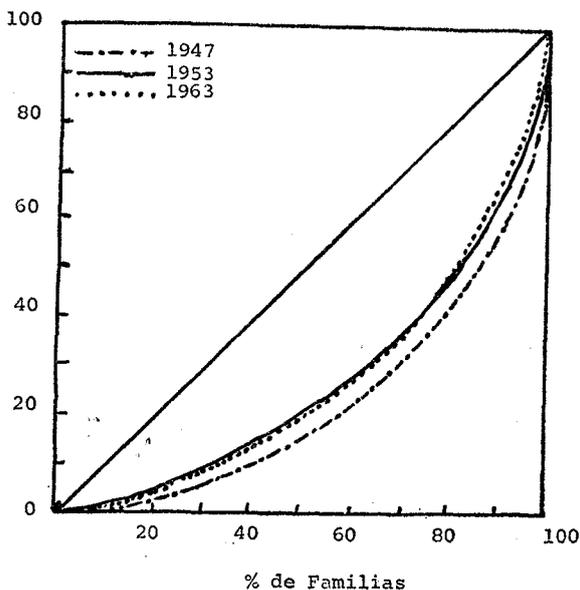
⁶ *Informe Económico al Gobernador, 1964*, Segunda Parte, págs. 55-56. San Juan: Junta de Planificación, 1965.

de los factores que contribuyó hacia una distribución del ingreso más igualitaria fue la creciente participación de los salarios y jornales en el ingreso nacional. Este argumento se basó en el consenso de opinión entre los economistas que los salarios y jornales son distribuidos más igualitariamente que los ingresos provenientes de la propiedad; como consecuencia, mientras sea mayor la participación de un ingreso más igualitariamente distribuido del ingreso nacional, mayor será la igualdad de todos los ingresos. Mis colegas sostienen que sólo el 1 por ciento del aumento en la participación de los salarios y jornales en el ingreso nacional de 49.2 en 1947 a 55.1 en 1961 representa un aumento real, y que el resto es ficticio debido al cambio en el *status* legal de las firmas. Ellos arguyen que debido al aumento considerable en la importancia relativa de las corporaciones, los ingresos de capital son ahora disfrazados en forma de salarios y jornales, pero que de hecho estos ingresos son ganancias de capital. Ellos llegan a esta conclusión por un método ingenioso, pero poco realista, el cual asume que la razón de jornales y salarios pagados del ingreso neto por tipo de empresa en 1947 continúa prevaleciendo en 1961. Estas razones se aplican entonces a los ingresos neto por tipo de empresas en 1961. El método es poco realista precisamente porque no hay conexión entre el ejercicio y el grado en el cual las ganancias de capital están disfrazadas como salarios y jornales. Antes de emitir ningún juicio sobre los cambios en el *status* legal de las firmas y sus efectos en la participación de los salarios y jornales, es imprescindible que los autores presenten datos sobre la participación de los salarios de los accionistas trabajando en las corporaciones, digamos, como miembros de la junta directora o como administradores, con respecto al total de los salarios y jornales pagados por tales corporaciones. Además, el análisis no toma en consideración la rapidez apabullante con que ha aumentado la productividad promedio del trabajo desde 1950, especialmente en la manufactura donde las corporaciones son verdaderamente extensas. En gran parte estos aumentos en la productividad han sido apresados por el trabajo con la ayuda de aumentos forzosos en los salarios, tales como las leyes de salario mínimo.⁷ Finalmente, se debe añadir que, indudablemente, las manipulaciones para disfrazar los ingresos de propiedad en forma de remuneración al trabajo, ocurren en países como Estados Unidos, el Reino Unido y Alemania. Pero en Puerto Rico es menos posible que ocurran, especialmente por dos razones: En primer lugar porque muchas corporaciones son subsidiarias de corporaciones establecidas en otras partes,

⁷ L. Reynolds y P. Gregory. *Wages, Productivity and Industrialization in Puerto Rico*. Homewood; R. D. Irwin, 1965, pág. 80.

y es altamente improbable que aquí se les pague a los administradores más de lo que en realidad se debiera. En segundo lugar, la tendencia a establecer corporaciones en "familia" es para devengar cierto ingreso del negocio y dejar el resto como ganancias sin distribuir, en vez de pagarse a sí mismos unos salarios extremadamente lucrativos y ser, entonces, sujetos a una alta tasa de tributación.

Distribución del Ingreso en Puerto Rico
Ingreso de Todas las Familias



Recapitemos ahora todo el proceso de la distribución del ingreso en Puerto Rico. Dejemos a un lado los estimados que utilicé de la Junta de Planificación para 1950 y 1955, los cuales Castañeda y Herrero consideran indignos de confianza e insinúan que éstos fueron estimados con razones *a priori*. Vamos solamente a comparar la situación en 1947 con la de 1963⁸ y vemos que a través del período la distribución del ingreso se ha convertido sustancialmente en más igualitaria (véase la gráfica). Medidos en términos de la razón de

⁸ Se puede hacer una pregunta: ¿Son las cifras de 1947 estrictamente comparables con las de 1963? Sabemos que en la definición del ingreso en los datos de 1963 no se incluye el ingreso derivado de los bienes producidos y consumidos en el hogar, pero no sabemos si las cifras de 1947 incluían o excluían este tipo de ingreso. Si no las incluían, entonces los dos años son comparables; si las incluían, entonces la desigualdad en 1947 está subestimada.

concentración de Gini, obtenemos 0.52 para 1947 y 0.42 para 1963. La razón de concentración para 1953 era bastante similar a la de 1963. Existe, sin embargo, un leve cambio en favor del 25% más alto a expensas del resto de los recipientes de ingreso, pero no en el grado señalado por los autores. Ya que las curvas Lorenz están tan cerca una de la otra en 1953 y 1963, sería beneficioso si se llevara a cabo un estudio adicional de los errores corrientes.

En conjunto, los autores han dado lugar a interesantes planteamientos y ciertamente se le debe dar a su trabajo la bienvenida a la literatura sobre la distribución del ingreso en Puerto Rico.

DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR EN PUERTO RICO

1947, 1953, 1963

Grupo de Ingresos (\$)	1947		1953		1963	
	% de Familias	% de Ingresos	% de Familias	% de Ingresos	% de Familias	% de Ingresos
Menos de \$ 500	38.3	10.0	9.4	1.9	4.1	0.4
500 — 749	28.8	19.7	15.0	5.5	6.3	1.2
750 — 999			14.5	7.3	6.5	1.7
1,000 — 1,999	21.9	27.7	38.8	32.0	26.8	12.1
2,000 — 4,999	8.8	24.6	17.8	30.9	38.5	36.2
5,000 — 7,499	1.4	8.0	2.7	9.3	9.6	17.4
7,500 y más	0.8	10.0	1.8	13.1	8.3	31.0
Todos los grupos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: 1947 — H. S. Perloff, *Puerto Rico's Economic Future*, Chicago, 1950, pág. 166.

1953 — Departamento del Trabajo, *Ingresos y Gastos de las Familias en Puerto Rico en el Año 1953*, Informe A-1.

1963 — Departamento del Trabajo, *Income and Expenditures of the Families in Puerto Rico en 1963*, Preliminary Report (la cifra de 1.4 por ciento del ingreso fue suministrada privadamente en el Departamento del Trabajo).