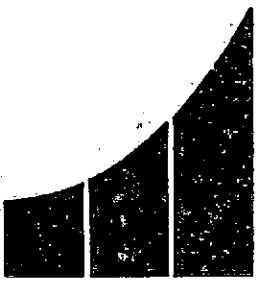
FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



TENDENCIAS DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN LA PROXIMA DECADA

Miguel Urrutia Montoya

Apartado Aéreo 20513. Cables: FEDESARROLLO. Bogotá Colombia

TENDENCIAS DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN LA PROXIMA DECADA[1]

INTRODUCCION

Uno de los indicadores de bienestar más importantes en un país es la distribución del ingreso. El bienestar de una persona frecuentemente depende más de su situación económica relativa que de su nivel de vida en términos absolutos. Es decir, la persona mide su nivel de bienestar con relación al del vecino más que con relación a un nivel mínimo de necesidades de bienes y servicios. Es más, según la teoría de Kindleberger sobre funciones de consumo, el nivel mínimo de consumo en una sociedad se ajusta permanentemente hacia arriba al comparar las clases menos pudientes su nivel de vida con el creciente consumo de la clase media. Por estas razones es posible sostener que el bienestar general de una sociedad podría disminuir si la distribución del ingreso empeora, aún si el ingreso promedio per cápita aumenta rápidamente.

En términos generales, entonces, la meta de una sociedad debe ser la de lograr aumentar el ingreso familiar promedio, pero al mismo tiempo lograr que el nivel de vida de los grupos más pobres aumente más rápidamente. Es decir, debe valorar más el aumento de los ingresos de las personas en los tramos bajos de la distribución que el aumento de los ingresos en el tramo más alto de dicha distribución. Este juicio de valor se puede sostener en base a la teoría psicológica, pero también en base a postulados de la teoría económica.

---

[1] El presente capítulo fué elaborado en 1978 por Miguel Urrutia, investigador de FEDESARROLLO.

Es tradicional en economía considerar que la utilidad marginal del dinero es decreciente, como lo son la mayoría de las utilidades marginales. En términos simples, esto implica que el bienestar generado por un peso adicional para quién tiene ingresos de $1.000.000 es menor que el bienestar que deriva de un peso adicional quién gana el salario mínimo. Si esto es así, parece lógico aumentar más rápidamente los ingresos de los grupos en los tramos más bajos de la distribución 1/.

Tomando en cuenta todas estas consideraciones, es obvio que uno de los propósitos de la política económica debe ser el de lograr una mejora en la distribución, especialmente en un país como Colombia donde esta es bastante desigual. Es más, como la distribución colombiana es más desigual que la de países de economía mixta con tasas de crecimiento mayores a la nuestra, es de suponer que hay margen para mejorar nuestra distribución de ingresos sin correr el peligro de crear condiciones que desaceleren nuestra tasa de desarrollo.

DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

Para tener una idea de cómo se puede comportar la distribución hacia el futuro es útil resumir los factores que parecen haber determinado las tendencias de la dispersión del ingreso en el pasado en el país. Este análisis se facilita si definimos claramente como se mide convencionalmente la distribución del ingreso.

1/ Este es un análisis basado en funciones de utilidad cardinal, en la tradición de Alfred - Marshall. En la literatura más moderna de economía de bienestar, por ejemplo los trabajos de Bergson y Samuelson sobre función social de bienestar, se llega a una conclusión similar.



Tal vez la medida de distribución conceptualmente más satisfactoria es la de la dispersión del ingreso familiar en una sociedad. La familia es la unidad consumidora, y los ingresos de los miembros de la familia en la fuerza de trabajo en general se comparten para hacer gastos de consumo conjuntos. Aún más diciente podría ser el nivel de ingreso familiar per cápita, medida que toma en cuenta que desde el punto de vista de bienestar hay una diferencia entre familias de diferentes tamaños pero con iguales ingresos. Esta medida también evita que las familias unifamiliares (viudas, servicio doméstico, estudiantes que habitan solos) distorsionen la estadística de dispersión del ingreso.

Desafortunadamente, no siempre es posible obtener datos de distribución del ingreso familiar, y en ocasiones solo es posible obtener información sobre la distribución del ingreso entre los perceptores de renta. Esta estadística también es interesante, aunque mide más la remuneración que recibe una persona por su participación en la fuerza de trabajo que el bienestar de esa persona generado por su poder de consumo. Es muy común que las personas compartan sus consumos, hecho que se ilustra al considerar al estudiante que trabaja durante las vacaciones.

En economía clásica se discute mucho la distribución funcional entre capital y trabajo como medida de desigualdad . No obstante, es posible que la distribución familiar empeore aún si la participación del capital en el ingreso nacional disminuye. Esto ocurriría si la distribución de los ingresos de los asalariados empeora, y los salarios tienen una mayor participación en el ingreso nacional que el capital.



Aunque en las economías mixtas desarrolladas la desigualdad en el ingreso familiar o perso - nal está determinada principalmente por la desigualdad de los salarios , en Colombia la participación del capital todavía es relativamente alta, y por lo tanto los cambios en distribu - ción funcional pueden estar fuertemente y positivamente correlacionados con cambios en la distribución personal o familiar.

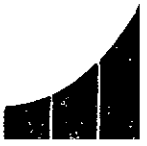
En resumen, las variaciones en la distribución del ingreso están determinadas por cambios en la distribución funcional del ingreso entre capital y trabajo, cambios en la dispersión de los salarios, y cambios en la dispersión de los ingresos provenientes del capital. Para fines analíticos también es útil dividir la economía en rural y urbana, ya que uno de los principales de - terminantes de cambios en la distribución global es el traslado de gente del sector agrícola al urbano durante el proceso de desarrollo. Lo anterior se puede expresar en los siguientes tér - minos :

$$\frac{dD}{dy} = f\left(\frac{d\,Dsr}{dy}, \frac{d\,Dicr}{dy}, \frac{d\,\frac{S}{Yr}}{dy}, \frac{d\,Dsu}{dy}, \frac{d\,Dicu}{dy}, \frac{d\,\frac{S}{Yu}}{dy}, d\,\frac{FTr}{FT}\right)$$

donde,

1.0 D = Distribución del ingreso familiar

2.0 Dsr = Distribución de salarios rurales



3.0 Dicr = Distribución de ingresos de capital rurales

4.0 S/Yr = Participación de los salarios en el ingreso rural

5.0 Dsu = Distribución de salarios urbanos

6.0 Dicu = Distribución del ingreso de capital urbano

7.0 S/Yu = Participación de los salarios en el ingreso urbano

8.0 FTr/FT = Proporción de la fuerza de trabajo en el sector rural

9.0 Y = Ingreso nacional per cápita

Es importante tener en cuenta que S incluye no solo salarios, sino también ingresos de trabajo percibidos por trabajadores independientes. En Colombia esta distinción es importante, pues en las cuentas nacionales, cuando se divide el ingreso en salarios e ingresos de capital, se incluyen los ingresos de trabajo de los trabajadores independientes en la cuenta de capital. Esto distorsiona las estadísticas e infla la participación del capital, pues es obvio que la mayoría de los ingresos de los minifundistas y de las personas no asalariadas en el sector urbano provienen de su trabajo y no de su capital.

Una parte importante de la variación en la distribución del ingreso durante el proceso de desarrollo se debe a cambios en la variable 8, o sea a la disminución en la proporción de la mano de obra en el sector rural.

En general la distribución rural es más igual que la urbana. Esto se debe a que los jornales -

agrícolas no tienen gran dispersión, pues la mano de obra es bastante homogénea, y a que la distribución de los ingresos de capital rurales es más igualitaria que en la ciudad 2/. En esas condiciones, el traslado de personas del campo a la ciudad, cuando la población rural es mayoritaria, tiende a empeorar la distribución global, pues le da mayor peso a la peor de las dos distribuciones.

Si se supone que al iniciarse el proceso de desarrollo hay mucho subempleo en la agricultura, el nivel de ingresos del trabajador típico será muy cercano al nivel de subsistencia. Al emigrar hacia la ciudad, mejora su productividad y su ingreso, lo cual empeora la distribución, pues muchas personas mantendrían ingresos de subsistencia y unas pocas mayores ingresos. Pero una vez que la población rural llegue a ~~crecer~~ aumentar a un ritmo bajo, los ingresos rurales comenzarán a ~~aumentar~~ incrementarse rápidamente al crecer la demanda de trabajo a un mayor ritmo que la oferta, y esto determinará una disminución en la brecha entre ingresos rurales y urbanos. En ese punto la disminución de la proporción de la fuerza de trabajo agrícola puede comenzar a causar una mejoría en la distribución del ingreso.

Al eliminarse el exceso de mano de obra agrícola también debe aumentar la participación del trabajo en el ingreso agrícola, lo cual nuevamente contribuye a una mejoría de la distribución global, otras cosas constantes.

2/ En Colombia no hay estudios sobre distribución del capital, y por lo tanto esta afirmación es difícil de sustentar.



En el sector urbano el proceso de desarrollo probablemente se inicia con una distribución bastante desigual en los ingresos del trabajo. Las pocas personas educadas tienen muy altas productividades e ingresos con relación a la mayoría de los trabajadores que probablemente serán pocos calificados. En términos colombianos, la relación de salarios entre una aseadora y el asesor jurídico de un Ministerio pasa de 8.6% en 1939 a 16.5% en 1967 3/.

Al contrario, la dispersión de los ingresos de capital será menor. En la ciudad primitiva no habrá habido tiempo de que se produzcan las grandes concentraciones de capital comunes en una etapa más avanzada de desarrollo. Dentro del esquema de sustitución de importaciones común a las primeras etapas de desarrollo probablemente se producirán muy altas utilidades en la naciente industria, y un proceso rápido de formación de capital en las empresas de punta. Es probable entonces que la dispersión en los ingresos de capital aumente, factor que también contribuye a empeorar la distribución del ingreso en las primeras etapas del crecimiento económico autosostenido de un país.

No obstante, si se hace un esfuerzo educativo importante y la educación crece más rápido que la población, disminuirán los diferenciales de productividad e ingresos entre personal calificado y no calificado. Esto llevará a una disminución en la dispersión de los salarios urbanos, lo cual mejorará la distribución de ingresos urbanos.

3/ Miguel Urrutia y Mario Arrubla, Compendio de estadísticas históricas de Colombia (Bogotá, Universidad Nacional, 1970) pp. 69-71.

Las tendencias descritas anteriormente implican que durante el proceso de desarrollo de una economía de mercado la distribución del ingreso empeora en una primera fase, para después mejorar nuevamente. Es decir, la distribución tienen un recorrido de tipo U. invertida 4/. La evidencia empírica recolectada sobre este tema recientemente confirma esta hipótesis. En efecto, Hollis Chenery y Moisés Syrquin 5/ utilizaron datos sobre el nivel de concentración del ingreso en 66 países para determinar que relación había entre el nivel de desarrollo del país y el grado de concentración del ingreso. Utilizando el método estadístico de corte transversal, obtuvieron una relación estadísticamente significativa entre nivel de PBI per cápita y grado de concentración 6/.

La Gráfica 1 muestra esta relación, la cual se ajusta bastante bien a la curva U invertida postulada anteriormente. Es decir, el 20% más rico de la población obtiene cerca del 50% del -

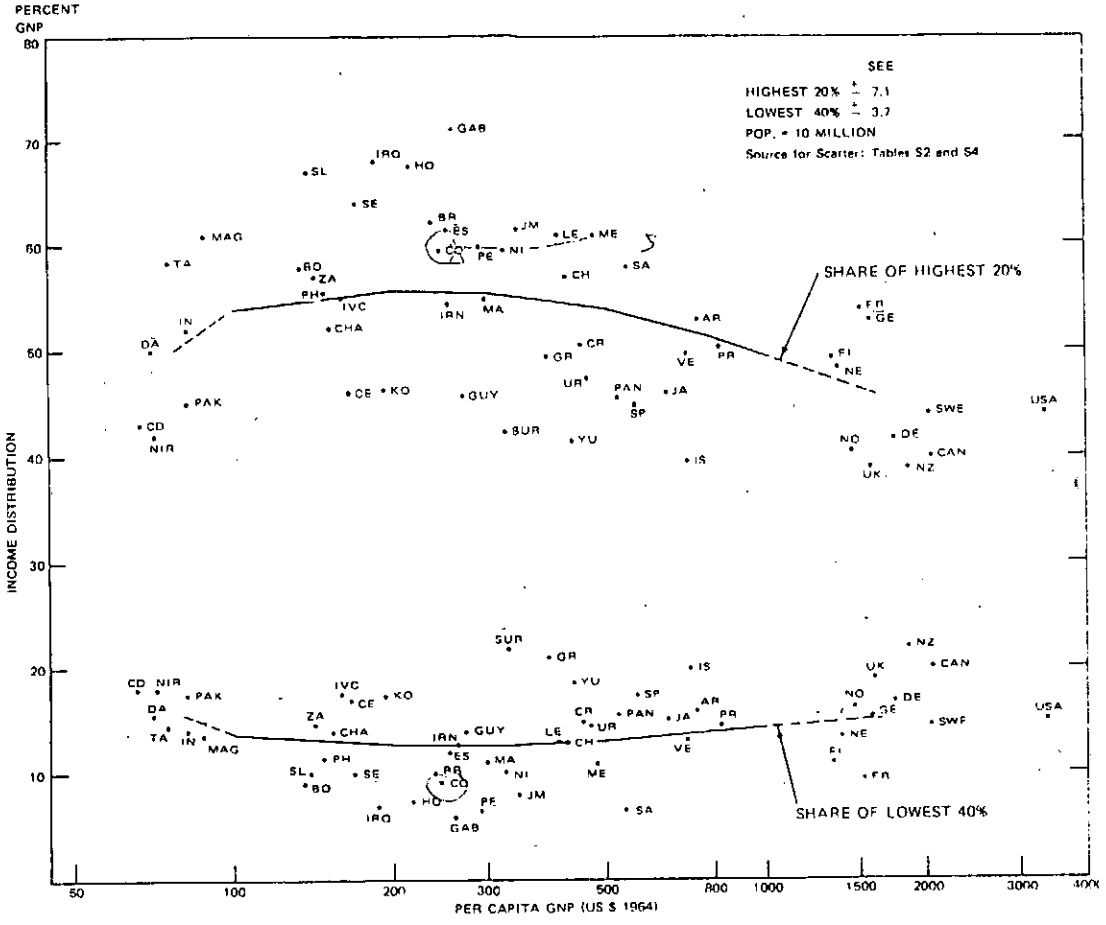
---

4/ Esta descripción no muy rigurosa resume una literatura extensa sobre el tema. Quién primero postuló un empeoramiento inicial en la distribución, con una mejora posterior fué Simon Kuzmets. Ver su Economic Growth and income Inequality. American Economic Review 44 (March) : 1-28 y Quantitative aspects of the economic growth of nations, VIII : Distribution of income by size. Economic Development and Cultural Change, Vol. II No.2., pt.2 (January) : 1-80. Un análisis de la situación en una economía dualista se encuentra en Miguel Urrutia y Albert Berry, La Distribución del Ingreso en Colombia. (Medellín , La Carreta, 1975) : Introducción, pp. 13-37.

5/ Hollis Chenery and Moisés Syrquin, Patterns of Development 1950-1970 (Condon, World Bank Research Publication, 1975).

6/ Este es el patrón usual, pero no el necesario. Es posible que la distribución empeore durante la mayoría del proceso de desarrollo o que condiciones excepcionales la mejoren desde una etapa temprana. Para una discusión del tema ver Edmar L. Bacha, "The Kuznets Curve and - Beyond :Growth and Changes in Inequality", Fith World Congress of the International - Economic Association (Tokyo, 1977).

Figure 12: Income Distribution
Scatter for 55 Countries, 1965





ingreso total en los países más pobres, mientras que en los países que llevan algún tiempo creciendo, y se encuentran en niveles de PBI per cápita de más o menos US$300 de 1964, ese mismo 20% de la población recibe alrededor del 55% del ingreso total. Por otra parte, la mayoría de los países altamente industrializados tienen una mejor distribución del ingreso, quedando el 20% más rico con menos de 45% de ingreso en la mayoría de ellos.

Vale la pena anotar que Colombia (CO) aparece por encima de la tendencia en la gráfica en términos de concentración. Es interesante que Brasil (BR), Bolivia (BO), Argentina (AR), Chile (Ch), El Salvador (ES), México (ME), Nicaragua (NI), y Perú (PE) están en la misma situación, y que de los países latinoamericanos para los cuales hay datos solo Costa Rica (CR), Panamá (PAN), Uruguay (UR), y Venezuela (VE) están por debajo de la tendencia. Es claro que estos cuatro casos son bastante atípicos y son países con estructuras económicas poco típicas para Latinoamérica. Es tentador entonces tratar de encontrar algún rasgo común de las economías latinoamericanas que ayude a explicar este fenómeno de alta concentración en los ingresos.

La primera tentación es culpar al régimen de tenencia de la tierra de este fenómeno de concentración. Pero en realidad los niveles de concentración de la tierra, aunque altos en todo América Latina, difieren bastante entre los países. Bolivia, por ejemplo, tuvo una reforma agraria bastante efectiva en los años 50, y lo mismo se podría decir de México para la época de Cárdenas. Aunque la concentración de la propiedad rural puede ser uno de los determinantes de la mala -



distribución del ingreso en el continente, hay otro fenómeno que comparten los países latinoamericanos de alta concentración en el ingreso, y es el haber seguido una política muy definida de sustitución de importaciones. Como se mencionó ya, teóricamente se puede sostener que es de esperar que durante un proceso de este tipo la distribución de ingresos empeore.

De todos modos, hasta ahora solo hemos descrito los cambios en la distribución. Es obvio que el nivel de equidad en una sociedad también va a depender del nivel inicial de concentración. Este nivel inicial depende de factores históricos, que determinan la distribución de la tierra, del capital urbano, y de la educación. Según se describirá más adelante, es muy probable que Colombia inició su proceso de desarrollo en la década de los 30 con una distribución del ingreso más concentrada de lo común, y que por eso el esfuerzo para llegar a los niveles más aceptables de los países desarrollados tendrá que ser vigoroso y permanente.

TENDENCIAS DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN COLOMBIA : 1935-1975

Durante el proceso de desarrollo colombiano la concentración del ingreso ha seguido una tendencia que concuerda con el esquema de U invertida postulado anteriormente, aunque el nivel general de desigualdad en los diferentes niveles de ingreso per cápita probablemente fué mayor al promedio internacional para cada uno de esos niveles. Aunque la base empírica de los cálculos es muy débil, la impresión que hay es que la distribución del ingreso empeoró en la época de -



más extrema sustitución de importaciones entre 1934-38 y el principio de los años cincuenta, para después mejorar hasta el nivel inicial hacia 1964 7/.

Para la última década, o sea entre 1964 y 1973, no se sabe con certeza que ha ocurrido, pues no se ha calculado una distribución global para ningún año de la década de los setenta que sea realmente comparable con las distribuciones calculadas par los sesenta. No obstante, la evi - dencia parcial existente sugiere que la distribución no mejoró en la última década. Es más, al gunos observadores, basándose en datos urbanos, creen que empeoró 8/ . Aunque este puede ser el caso, es muy probable que dicha interpretación se modifique al tomar en cuenta una mejoría importante en la distribución rural, debido a que por primera vez en los años setenta comenzó a mejorarse el ingreso real de los jornaleros agrícolas.

Entre los años 30 y los 60 el ingreso real de este grupo, el más pobre en la sociedad, no au - mentó 9/. Como el jornal agrícola es un buen índice del ingreso del trabajo no calificado tan to urbano como rural, esto implicó que el diferencial de ingresos entre este grupo, el más despro tegido de la sociedad, y el resto de los trabajadores aumentó a medida que el ingreso per cápita

---

7/ La protección fué total durante la gran depresión y la guerra debido a que disminuyó drás ticamente el comercio internacional, y la capacidad de Colombia para importar.

8/ Ver Gustav Ranis et.al., Distribución del ingreso y crecimiento en Colombia, mimeógrafo (CEDE, Conferencia sobre Distribución, Pobreza y Desarrollo, Junio 1977)

9/ Ver Miguel Urrutia y Albert Berry, op.cit., pp. 137-139.

promedio creció. Esta fué tal vez una de las principales fuerzas tendientes a empeorar la distribución durante las primeras décadas de desarrollo, y concuerda con lo esperado para una economía con exceso de mano de obra. Dentro de un esquema teórico de ese tipo, los ingresos reales de los trabajadores del sector donde se mantiene la mayoría del exceso de mano de obra, o sea el sector agrícola tradicional, no comienzan a aumentar por encima del nivel tradicional o de subsistencia sino cuando comienza a eliminarse el subempleo o exceso de mano de obra. Este proceso solo aprece ocurrir en Colombia a partir de los años setenta, después de que la transición demográfica y la migración rural-urbana han llevado la tasa de aumento de la fuerza de trabajo rural a niveles cercanos al 1%, mientras que la demanda por bienes agrícolas crece a tasas superiores a 4% .

Claro está que los ingresos de los jornaleros agrícolas dependerán también del cambio tecnológico en la agricultura, y de la composición de la producción rural. Si la estructura de producción cambia hacia productos menos intensivos en el factor trabajo, o si la productividad por persona empleada aumenta muy rápido, un crecimiento de demanda de 4.6% puede estar relacionado con cero aumento de demanda por trabajo, con el resultado de que los jornales agrícolas dejarían de crecer nuevamente. Pero el hecho parece ser que en los años setenta los jornales reales comenzaran a crecer, fenómeno que pudo intensificarse con la bonanza cafetera. Esto es muy significativo, pues al aumentar el precio del jornal agrícola es muy probable que aumente el precio de oferta de los trabajadores urbanos no calificados con un rezago. Los ingresos reales

urbanos se mueven paralelamente a los jornales agrícolas, aunque con un rezago, debido a - que no pueden subir muy por encima de los jornales sin que esto produzca un aumento en migración. En resumen, la eliminación del subempleo rural mejora los ingresos relativos de los trabajadores urbanos y rurales más pobres, lo cual debe mejorar la distribución 10/.

Pero este efecto tiene que ser importante para compensar otros fenómenos que parecen haber - empeorado la distribución urbana. En efecto, el Cuadro 1 muestra la distribución urbana según varias fuentes, y se observa un posible deterioro en los últimos años. Estas estadísticas son las - que han llevado a varios estudiosos a considerar que la distribución en general ha empeorado, pero es posible que al agregarle a estos datos una mejoría en la distribución rural se llegue a la conclusión de que el índice global de concentración ha cambiado poco en la década. De todas maneras el Cuadro 1 se puede interpretar en el sentido de que la distribución no varió significativamente entre 1964 y 1974. Los datos más comparables son los de Urrutia-Berry y los de Selowsky, y una comparación de estos da una distribución constante. Los que sugieren deterioro son los de Sin, los cuales utilizan una metodología diferente para calcular los ingresos de las personas más ricas.

El Cuadro 2 resume los cambios en los índices de concentración entre los años 1930-1964, y se

---

10/ El alza reciente en los jornales agrícolas puede haber estado influenciada por la bonanza, aunque es más probable que el efecto se deba a una situación más permanente de disminución en el exceso de mano de obra rural. Solo si lo segundo es cierto podemos considerar este factor como determinante de una mejoría permanente en la distribución.

CUADRO 1

COMPARACION DE DISTRIBUCION DE INGRESOS URBANOS : COLOMBIA

(Varios estimativos de distribución por trabajador o por familia *)

	Urrutia-Berry 1964 (a)	Presfam - CEDE 67-68 * (b)	Polivio Córdoba Dane-1970 (b)	DANE 1972*(b)	Sin/DANE (j) Oct 73 (c)	Selowsky 74* (b)	Sin/DANE (j) 76/77 (c)	
Coeficiente Gini :	0.54	0.54	0.52	0.46	0.68	0.52	0.64	0.64
Ingresos por decil								
1+2	4.04	2.5	2.69	3.5	-	3.6	-	-
1+2+3+4+5	18.94	14.0	15.93	16.2	15.6 [d]	15.9	19.9 [e]	20.0 [f]
9+10	55.91	60.2	58.25	51.7	61.2 [g]	57.9	60.8 [h]	60.9 [h]
10	41.19	41.9	43.41	35.6	49.2 [i]	41.8 [i]	47.8	48.0 [i]

FUENTES :

(a) M. Urrutia y A. Berry, La distribución de Ingresos en Colombia (Medellín, La Carreta 1973)
(b) Gustav Ranis et al, Distribución del ingreso y crecimiento en Colombia (CEDE, Junio 1977)
(c) Enrique Sin Clavijo, "Empleo, desempleo e ingresos", en Anif, Empleo y Desempleo , Vol. 2, No. 4, Agosto 1977, p. 95
(d) 47% de la población.
(e) 53.6% de la población.
(f) 54.0% de la población.
(g) 17% de la población más rica.
(h) 19% de la población.
(i) 9% de la población más rica
(j) La metodología usada por Sin es diferente a la utilizada en los otros cálculos, lo cual puede explicar los mayores niveles de Gini.

CUADRO 2

COMPARACION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO :1934-6 - 1964

	1934-36	1951	1964
Coeficiente de Gini	0.553	0.60 - 0.63	0.57
Participación en el ingreso del porcentaje X de los trabajadores			
5% con mejores ingresos	38 %	40% - 42%	36%
10% con mejores ingresos	48	51 - 54	48
20% con mejores ingresos	61	65 - 68	63
30% con mejores ingresos	70	74 - 77	74
50% con mejores ingresos	84	86 - 88	87
20% con menores ingresos	3.8	2.5 - 3.0	3.3

FUENTE :

Miguel Urrutia y Albert Berry, La Distribución del Ingreso en Colombia. (Medellín, La - Carreta, 1975) pp. 141-142.

observa una trayectoria en forma de U invertida, según lo postulado. Ahora vale la pena comentar rápidamente los factores que han determinado el nivel y los cambios en la concentración del ingreso en Colombia.

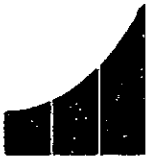
Tradicionalmente los estudios sobre distribución de ingresos dividen el producto nacional en ingresos al factor capital e ingresos al factor trabajo. El supuesto de los economistas clásicos era que los capitalistas eran ricos y los trabajadores pobres, y cambios en la participación relativa del capital y el trabajo determinan cambios en la distribución. El mundo real es bastante más complicado, y gran parte de la desigualdad económica hoy en día la determina las diferencias en salarios de trabajadores de diferentes características. Por otra parte, en un país como Colombia una parte importante de la fuerza de trabajo está compuesta por perceptores de ingresos mixtos. Los campesinos obtienen ingresos como dueños de tierra (frecuentemente parcelas muy pequeñas) y como trabajadores. Qué parte del ingreso es de trabajo y qué parte de capital ? En el sector urbano el ingreso de los trabajadores por cuenta propia, grupo numeroso en los sectores de comercio, servicios y pequeña industria y artesanía, también es mixto. Un cambio en la proporción de trabajadores en estas actividades independientes cambia estadísticamente la relación salarios/ingreso nacional, sin que cambie realmente la participación del factor trabajo. Por ejemplo, el traslado de un jornalero agrícola a una actividad urbana independient mejor pagada disminuye la participación de los salarios en el ingreso nacional, pero debe implicar al mismo tiempo una mejoría en la distribución.



Por estas razones no parece útil tratar de determinar la tendencia de la participación relativa del capital y los salarios, y el análisis más útil parece ser el de determinar qué le ha pasado a los ingresos reales de grupos más homogéneos, como jornaleros agrícolas, campesinos con poca tierra, obreros urbanos no calificados, obreros industriales, agricultores comerciales, trabajadores de cuello blanco, ejecutivos, empresarios, etc.

Entre los determinantes de los cambios en los ingresos relativos de cada grupo se encuentra la variación en las tasas de retorno al capital. A través del tiempo el rendimiento al capital puede aumentar o disminuir, y esto afecta diferencialmente a cada grupo de la población. Por ejemplo, la política de sustitución de importaciones colombiana probablemente aumentó la tasa de retorno al capital industrial urbano con relación al capital agrícola. Esto empeoraría la posición relativa tanto de campesinos ricos como de los pobres.

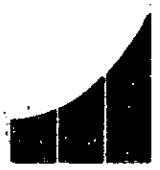
Pero si la política financiera lleva a costos financieros diferentes para productores agrícolas pequeños y grandes, el diferencial de ingresos entre campesinos pobres y trabajadores de sectores modernos aumenta más que el diferencial general rural-urbano. La política de tasas subsidiadas de interés probablemente tuvo este efecto pues el racionamiento de crédito determinó que solo los industriales y los agricultores grandes tenían acceso a capital a tasas subsidiadas, mientras que los pequeños productores agrícolas y urbanos solo podían obtener crédito costoso en el mercado extrabancario. Por otra parte, los campesinos solo tenían acceso a instrumentos de ahorro poco rentables como las cuentas de ahorros, mientras que los empresarios modernos tenían la posibilidad de escoger sistemas más rentables de inversión.



En resumen, la combinación de proteccionismo industrial y tasas de interés subsidiadas probablemente empeoró la distribución al discriminar contra grupos relativamente pobres de la sociedad, como los campesinos con poca tierra y los pequeños industriales, comerciantes y artesanos urbanos.

La política proteccionista y los subsidios al capital a través de la política financiera y fiscal también empeoran la distribución al determinar una estructura productiva poco intensiva en mano de obra. El proteccionismo ha determinado un crecimiento subóptimo de industrias intensivas en mano de obra al hacer rentable producciones intensivas en el uso de capital. Por otra parte, es probable que las industrias protegidas tienen menos incentivos para adaptar tecnología importada a los costos relativos capital/trabajo en el país. Se puede demostrar que en otros países, y tal vez en Colombia, fueron las industrias más expuestas a la competencia internacional las que adaptaron métodos de producción importados para lograr mayores relaciones producto/capital que las industrias similares en países desarrollados.

La política proteccionista, combinada con una política laboral de avanzada, hizo posible el surgimiento de un grupo "privilegiado" de obreros y empleados que trabajan para la industria moderna. Sin la existencia de una política laboral de este tipo, dado un proceso de sustitución de importaciones, los ingresos de los empresarios hubieran sido mayores y los salarios de sus obreros habrían aumentado menos, debido a la oferta muy elástica de mano de obra, y por lo -



tanto la distribución hubiera sido peor de lo que en realidad resultó 11/.

El peligro está en una política laboral que para aumentar aún más los ingresos de los obreros del sector moderno haga necesario mantener o intensificar el proteccionismo y el proceso de sustitución de importaciones. Esto en la actual etapa de desarrollo perjudicaría a la gran masa de trabajadores por fuera de ese sector.

Otra factor que influye en los niveles diferenciales de rendimiento del capital es el cambio tecnológico. Este puede ser ahorrador en capital o en trabajo, y solo si es del primer tipo se logrará mejorar los ingresos de los grupos más pobres, o sea los trabajadores poco calificados.

La relación entre cambio tecnológico y empleo se puede ilustrar al discutir los efectos de la adopción de la nueva tecnología de producción cafetera. El caturra afecta la distribución negativamente de dos maneras. En primer lugar, la demanda por trabajo es menor por saco de café producido, y en segundo lugar, la tecnología parece tener economías de escala, lo cual la hace más rentable para los productores más grandes. Este cambio tecnológico disminuye entonces la demanda por trabajo y aumenta más que proporcionalmente los ingresos de los agricultores más grandes.

11/ Los altos salarios en el sector moderno solo implican participación en las cuasi rentas del empresarios que de todas maneras se habrían generado durante el proceso de sustitución de importaciones. En ese sentido esos salarios altos no se logran a costo de los trabajadores de menores ingresos.



Ciertas políticas que fomentan la adopción de la nueva tecnología, como los subsidios que da la Federación al consumo de fertilizantes, facilitan entonces la concentración del ingreso. El crédito subsidiado para la renovación de cafetales con la nueva tecnología tendría el mismo efecto.

El acceso diferencial a la tecnología ha sido una de las principales causas del deterioro relativo de la situación del agricultor pequeño en el país. En efecto, la investigación y adaptación de tecnología agrícola se han concentrado en la agricultura comercial y en productos producidos en extensiones relativamente grandes. El cultivo de algodón se hace en extensiones mayores al promedio, y el desarrollo de este cultivo se promovió activamente. Lo mismo se puede decir de la palma africana o el sorgo, mientras que en los productos del minifundio como el maíz, la yuca, o el frijol la investigación y la transferencia de tecnología han sido limitadas. En esos productos tampoco se han hecho esfuerzos estatales serios para facilitar la repartición de semillas mejoradas y crédito. Es más, sistemas de fomento como el Fondo Financiero Agropecuario excluían a los pequeños agricultores de los préstamos.

Este conjunto de políticas empeoraron la distribución del ingreso al discriminar en contra del agricultor pequeño, haciendo su rentabilidad sobre capital (tierra más capital de trabajo) menor a la rentabilidad del capital en la agricultura comercial.

Finalmente, la poca importancia de la reforma agraria determinó que la repartición directa

de activos no mejora la distribución de los rendimientos del factor capital en el sector agrícola. Es más, la distribución puede haber empeorado por la consolidación de empresas grandes en nuevas áreas de colonización. Es decir, en las nuevas áreas la concentración de la propiedad rural puede ser mayor a la concentración en las áreas tradicionales 12/.

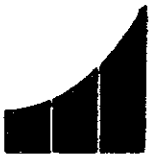
En resumen, el tipo de desarrollo que ha tenido el país ha tendido a mejorar los rendimientos del capital de los grupos de mayores ingresos y riqueza, situación que tiende a desmejorar la distribución. No obstante, en las últimas décadas estas tendencias han sido compensadas por una mejoría en la distribución del capital humano y por una posible mejoría en el efecto distributivo de la acción del estado 13/.

Es claro que la distribución del capital (tierra, equipo, capital de trabajo) determina parcialmente la distribución del ingreso, pero en una sociedad moderna, la distribución del capital humano puede ser aún más significativa. Los ingresos de las personas dependen de su productividad, y esta a la vez depende en parte de la capacitación del individuo. Una parte de la literatura económica contemporánea considera esta capacitación como una inversión en capital humano,

---

12/ No hay estadísticas sobre este tema. En el Caquetá crecieron los latifundios, mientras que en el Guainía las fincas son de tamaño medio.

13/ Marcelo Selowsky dá evidencia en este sentido. Ver su "Distribution of Public Services across Income Groups : A case study of Colombia" (Mimeógrafo)(Washington, Development Research Center, 1977).



y personas con diferentes grados de inversión tienen ingresos diferentes. Los sistemas de capacitación en una sociedad determinan entonces la distribución del ingreso correspondiente al factor trabajo.

En Colombia la inversión en educación ha sido un factor que ha tendido a producir una mayor equidad. En efecto, el número de niños matriculados en escuela primaria ha crecido más rápidamente que la población. Por otra parte, la educación es gratuita para los pobres, pero la gente más pudiente paga colegios privados. Esto ha implicado redistribución de ingreso directa a través del gasto público, e indirecta a través de un crecimiento más que proporcional en el capital humano acumulado por las familias más pobres 14/.

La matrícula universitaria y de secundaria ha crecido aún más rápido que la de primaria. Este fenómeno ha sido menos redistributivo, especialmente para el caso de la inversión en educación universitaria. Como muy pocos hijos de familias muy pobres llegan a la universidad, el subsidio

---

14/ Tanto a nivel internacional, como en Colombia, hay una escuela que sostiene que el sistema educativo en sí no aumenta los ingresos de quienes se educan, sino que se convierte en un sistema de credenciales para los hijos de familias más pudientes y que de esa manera se mantienen los diferenciales de salarios en favor de ese grupo. Aunque en parte esta tesis puede ser cierta, el trabajo de Urrutia muestra que aún manteniendo constante el origen social de las personas, la rentabilidad de la educación es alta. Ver Miguel Urrutia, "La educación como factor de movilidad social", Revista del Banco de la República, Abril 1974. Para la discusión de este tema, también se puede consultar Miguel Urrutia y Albert Berry, op. cit., Capítulo 6; Jean Pierre Jallade, "Los gastos públicos en la educación y la distribución de los ingresos en Colombia", Revista de Planeación y Desarrollo, 1976, Vol. VIII, No. 3; y Bernardo Kugler, "Influencia de la educación en los ingresos del trabajo: El caso colombiano", Revista de Planeación y Desarrollo, 1974, Vol. VI, No. 2.



en la inversión en capital humano de alto nivel ha colaborado a concentrar el ingreso. El Cuadro 3 muestra los efectos redistributivos del gasto en educación en Colombia. Se observará que para las familias más pobres el subsidio es alto, pues llega a ser equivalente al 18% del ingreso promedio familiar.

La inversión en salud y nutrición también es inversión en capital humano. La productividad de un trabajador desnutrido o que fué un niño desnutrido es inferior a la productividad de un trabajador normal. La productividad de personas con buena salud también es bien superior, entre otras cosas debido a tasas menores de ausentismo. La mejoría en el nivel de salud y nutrición de los miembros de familias pobres por lo tanto también tiende a disminuir la dispersión en los ingresos. En Colombia los avances en salud pública, y particularmente el mayor acceso a fuentes de agua potable de la población más pobre, ha sido entonces un factor de mejoramiento en la distribución.

Como se verá, el gasto estatal en servicios sociales como educación y salud puede tener un impacto importante sobre la distribución. Pero otros gastos estatales también son redistributivos. Entre estos se podrían incluir programas de reforma agraria, subsidios a la construcción de vivienda popular, inversión en investigación y difusión de tecnología y programas de seguridad social.

El otro lado de la moneda es el sistema tributario utilizado para obtener los recursos utilizados

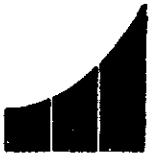
CUADRO 3

SUBSIDIO POR HOGAR DEL GASTO GUBERNAMENTAL
EN EDUCACION COMO PORCENTAJE DEL INGRESO FAMILIAR
ANUAL EN 1974

Porcentaje de las familias	Promedio del ingreso anual declarado (pesos) 1/	Subsidios (%)			Total
		Primaria	Secundaria	Superior	
20	10.368	12.6	5.8		18.4
20	17.820	6.1	4.4	.5	11.0
20	25.632	3.3	3.0	.9	7.2
20	36.912	1.6	2.4	1.3	5.3
20	104.388	.2	.5	1.2	1.9
Total 100	38.904	2.1	1.8	1.1	5.0

1/ Los ingresos declarados a los encuestadores parecen estar fuertemente subestimados. Estas cifras deberían por lo tanto corregirse hacia arriba.

Fuente: Marcelo Selowsky, The Distribution of Public Services Across Income Groups: A Case Study of Colombia (Washington, BIRF, 1977) First Draft. p.87.



en estos programas. El sistema tributario puede o no ser progresivo, y su estructura puede contribuir a mejorar la distribución del ingreso. En Colombia la incidencia del sistema tributario ha tendido a ser positiva para la distribución, y tal vez el grado de progresividad ha aumentado con el tiempo.

Por lo tanto, aunque todavía es posible hacer el sistema tributario más progresivo, y el gasto público se puede destinar más claramente en beneficio del 50% más pobre de la población, el sistema fiscal colombiano parece haber contribuido a que la distribución del ingreso no empeorará a partir de los años 50.

En resumen, varios factores han contribuido a aumentar la dispersión entre los rendimientos del capital de los grupos más ricos y los más pobres durante el proceso de desarrollo colombiano. En particular el proceso de sustitución de importaciones tuvo ese efecto, y tal vez la apertura reciente de la economía ha contrarrestado esta tendencia, particularmente al mejorar las rentabilidades de la inversión agrícola. La limitación en la difusión del cambio tecnológico tanto agrícola como industrial ha sido un factor de concentración, al igual que las condiciones que han evitado la adaptación de la tecnología importada al menor costo del factor trabajo en el país.

A partir de los años cincuenta una mayor inversión en el capital humano de las familias más pobres, al igual que la acción de sector gobierno a través de impuestos y tarifas progresivas en los servicios públicos, más gastos sociales de cierta importancia, han ayudado a contrarrestar los fac_



tores que concentran el ingreso. La transición demográfica y el crecimiento en el empleo, al disminuir el exceso de mano de obra en el sector rural, son los principales factores tendientes a una mejoría en la distribución.

El resultado neto de todas estas fuerzas contradictorias fué una mejoría en la distribución en la década de los 60, y cierta estabilidad o un deterioro muy pequeño en la distribución en la presente década.

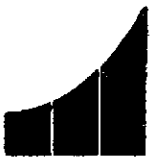
EFECTOS DE UNA POLITICA REDISTRIBUTIVA AL AÑO 2000

Sin una redistribución del ingreso será muy difícil en Colombia solucionar el problema de la pobreza. Por ejemplo, al aplicar la distribución de ingresos calculada en Urrutia-Berry para 1964 a los datos de ingreso per cápita de 1976, se obtiene un ingreso per cápita anual entre US$178 y US$410 para el 50% más pobre de la población. La segunda cifra es la más realista, pues corrige el dato de ingreso per cápita por un coeficiente de poder adquisitivo de nuestra moneda calculado por Kravis 15/. No obstante, esta cifra es solo 8% del ingreso per cápita promedio de Estados Unidos en 1975.

Como en toda economía los cambios en distribución son graduales, a continuación vamos a discutir los efectos de las políticas redistributivas en un período más largo, en el cual se pueden

---

15/ Irving Kravis et al , A System of International Comparisons of Gross Product and Purchasing Power (Birf, 1975).



percibir mejor los cambios efectuados. Por eso escogemos como año de análisis el 2000 en - lugar de 1985, año base para la mayoría de las otras proyecciones de este trabajo.

Aún con tasas de crecimiento rápidas en el ingreso per cápita en las próximas décadas, este 50% de nuestra población todavía tendrá ingresos muy bajos en el año 2000. El Cuadro 4 - muestra que en efecto si la población crece al 2% anual y la economía a 6%, los 2/3 más pobres de la población tendrían un ingreso de $22.800 per cápita en pesos de 1977, suma que - solo sería el 12% del ingreso per cápita promedio de los Estados Unidos en 1975. Es decir, aún con tasas altas de desarrollo no se resolvería el problema de pobreza en nuestra sociedad.

El Cuadro 5 muestra, al contrario, que con algún grado de redistribución, el ingreso per cápita del 66% más pobre sería 20% superior. Con un mayor grado de distribución (el 66% de las personas percibirían el 35% del ingreso), el nivel de este grupo sería 40% superior al caso en - que no hubiera redistribución. Interesante también es el hecho de que el ingreso del tercio más rico sería mayor después de un proceso de redistribución, con tasas de crecimiento de 6% anual, que si la tasa es 5% anual y no hay redistribución.

También es interesante ver que aún si un proceso redistributivo tiene algún costo en términos de tasa de crecimiento, cosa de que no estamos seguros sería el caso en Colombia, el ingreso de los dos tercios de la población mejoraría con el proceso de redistribución. El ingreso de este - grupo, que sería de $22.800 si no cambia la distribución y la tasa de crecimiento fuera 6% anual,

CUADRO 4

INGRESO PER CAPITA REAL ANUAL DE LAS 2/3 MAS POBRES 1/

Y DE 1/3 RESTANTE (EN PARENTESIS) DE LA POBLACION EN EL AÑO 2000

(Pesos de 1977)

Tasa de Crecimiento					
Población	Ingreso Per Cápita	5%	6%	7%	8%
2.5		15.907 (95.443)	20.222 (121.331)	25.707 (154.242)	32.680 (196.080)
2.0		17.935 (107.611)	22.800 (136.801)	28.985 (173.908)	36.847 (221.080)
1.5		20.222 (121.333)	25.707 (154.242)	32.680 (196.080)	41.544 (249.264)

Ingreso Per Cápita 1975
USA ~~1975~~ $ 187.688
Colombia ~~1975~~ $ 23.280
Colombia 2/3 $ 8.735
Colombia 1/3 $ 52.380

1/ A las 2/3 más pobres de la población corresponde el 25% del ingreso total.

CUADRO 5

INGRESO PER CAPITA REAL ANUAL DE LAS 2/3 MAS POBRES DE LA POBLACION Y DEL 1/3 RESTANTE (PARENTESIS) EN EL AÑO 2000, SUPONIENDO UN CRECIMIENTO DE LA POBLACION DE 2% ANUAL

(Pesos 1977)

% del Ingreso total recibido por 2/3 - más pobre de la población	Crecimiento Ingreso per Cápita 5%	6%	7%	8%
0.25 %	17.935 (107.611)	22.800 (136.801)	28.985 (173.908)	36.847 (221.080)
0.30 %	21.522 (100.438)	27.360 (127.683)	34.782 (162.316)	44.216 (206.344)
0.35 %	25.109 (93.263)	31.920 (118.561)	40.579 (150.721)	51.586 (191.603)

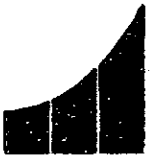


pasaría a ser $25.109 si hay un proceso redistributivo y baja la tasa de crecimiento debido a este a 5% anual. Claro está que si el efecto sobre la tasa de crecimiento es mayor (baja de 7% a 5%), el proceso redistributivo disminuiría el ingreso del grupo más pobre.

En términos absolutos, si la población creciera al 2% y el ingreso total al 7%, realizando al mismo tiempo una redistribución de la proporción del ingreso que obtiene el 66% más pobre de 0.25 a 0.35, el ingreso de este grupo podría multiplicarse por 4.6 con respecto a su nivel actual ($8.735) , en lugar de solamente multiplicarse por 3.3 ; por su parte, bajo tales condiciones el ingreso per cápita del tercio más rico se multiplicaría por 2.9 en los 23 años (con respecto a su nivel de $52.380 en 1976) en lugar de por 3.3, como ocurriría sin redistribución.

Estos ejemplos muestran que este tipo de redistribución es políticamente viable, pues se puede lograr mientras los ingresos de los grupos más acaudalados sigue aumentando a un ritmo relativamente rápido. Sorprendentemente, esto probablemente solo será posible si se logran altas tasas de desarrollo, lo cual sugiere que esto último debe seguir siendo el propósito fundamental de la política económica.

Vale la pena aclarar que los Cuadros 4 y 5 son el resultado de proyecciones simples que ignoran la interrelación entre distribución de ingreso y tasa de crecimiento , y entre tasa de crecimiento y tasa de aumento de la población. En general se ha considerado que una política redistributiva disminuiría el ahorro, y por lo tanto la tasa de crecimiento. En el caso colombiano



esto no es muy claro, pues muchas políticas redistributivas podrían acelerar el crecimiento. Por otra parte si es probable que una disminución en la tasa de crecimiento de la población mejoraría la distribución, y podría aumentar la tasa de crecimiento del ingreso per cápita. Pero como estas interrelaciones son complejas y solo se podrían incluir en un modelo completo ~~complejo~~ de prospección, las hemos ignorado.

A continuación discutimos dos tipos de factores que pueden afectar la distribución. Por una parte los factores estructurales previsibles, y por otra parte, las políticas cuyo efecto dependerá de la manera y la intensidad con que se apliquen.

CAMBIOS ESTRUCTURALES PREVISIBLES QUE AFECTARAN LA DISTRIBUCION

Los cambios demográficos previsibles deberían mejorar la distribución. La disminución en la tasa de crecimiento de la población disminuirá el exceso de mano de obra, lo cual debería tender a mejorar los ingresos de los trabajadores al hacer la oferta de estos menos elástica. Pero para que mejore el salario real del grupo más pobre en la sociedad, los trabajadores rurales sin o con poca tierra, es necesario que la tasa de crecimiento de la población rural sea muy baja o negativa. Para que esto ocurra deberían hacerse muchas cosas. Esfuerzos masivos de información sobre paternidad responsable en el campo, aumento de la escolaridad, electrificación rural y descentralización industrial.

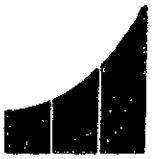
Vale la pena explicar que la electrificación rural, al aumentar la posibilidad de utilizar bie-



nes de consumo durables (como televisión, neveras, etc.) tiende a disminuir la tasa de natalidad al hacer a las familias más concientes de la posibilidad de mejorar su estilo de vida a través del ahorro y la inversión. La educación está negativamente correlacionada con la natalidad, y la descentralización industrial también. Las mujeres que trabajan, particularmente en empleos permanentes fuera del hogar, tienen menos hijos. Por lo tanto la descentralización industrial mejora la distribución de dos maneras. Aumenta la demanda por trabajo en el sector rural, y causa una disminución en la natalidad.

Finalmente, la migración también es factor clave de mejoramiento en el sector rural. Por lo tanto la prosperidad urbana que genera migración también mejora los ingresos rurales al hacer menos elástica la oferta de trabajo en el sector agrario.

Pero como ya se mencionó, uno de los principales determinantes de cambios en la distribución es el cambio estructural que ocurre en la economía al disminuir la participación del sector agrícola. Como hacia el futuro la proporción de la mano de obra rural va a disminuir rápidamente de niveles cercanos a 39% en 1973 a niveles del 26% en 1990 y el valor agregado del sector primario pasará de 24% en 1978 a cerca de 20% en 1990, es de esperar que este cambio estructural disminuya la concentración del ingreso, al disminuir rápidamente el peso de la cola izquierda de la distribución. Si a este cambio estructural se le adiciona una disminución en el diferencial de ingresos rural-urbano debido a una disminución en la oferta de mano de obra



rural, estos dos factores son una influencia importante en el sentido de mejorar la distribución en las próximas décadas.

La educación rural, fuera de tener un buen impacto demográfico, también mejoraría la distribución al facilitar la transferencia de tecnología a los campesinos pobres, y al hacerlos más productivos. Esto último también ocurriría si se mejoran los servicios sanitarios y de salud en el campo. Claro está que estos avances en salud disminuirán la mortalidad infantil, y esta disminución solo se traducirá en disminución en la tasa de natalidad con un rezago. Por lo tanto los efectos demográficos se notarán más en los años 90 que en los 80. Pero de todas maneras la disminución del crecimiento en la población rural previsible para los años 80 es un factor importante de disminución en el nivel de concentración de ingresos.

La tendencia al aumento en la cobertura de la educación tendrá el mismo efecto. Aumentaría la productividad de los campesinos más pobres más que proporcionalmente, y hará posible un cambio tecnológico importante en la agricultura tradicional. También conlleva una disminución en los diferenciales de ingreso entre trabajadores capacitados y no capacitados en el sector urbano, al aumentar la oferta de los primeros. Esto debe disminuir la dispersión en salarios, fenómeno que ha mejorado la distribución en varios países desarrollados.

Todos los factores anteriores tienden a mejorar la distribución. Otros van en la dirección opuesta. Por ejemplo, es muy probable que persista una diferencia en las tasas de rentabilidad a que



tienen acceso los pobres y los ricos. Las personas más pudientes tienen acceso a formas de ahorro más rentables, lo cual aumenta la dispersión en los ingresos de capital. Esta tendencia se reforzaría si la intervención estatal en el mercado de capitales hace difícil su desarrollo, y se mantienen las actuales inperfecciones. El problema se puede ilustrar comparando las tasas negativas de interés sobre el ahorro de las cajas de ahorro y las rentabilidades de inversiones cuantiosas con garantías de primera calidad en el mercado extrabancario. Al contrario, las personas de bajo patrimonio solo tienen acceso a crédito costoso del mercado paralelo, mientras las personas con altos patrimonios pueden obtener crédito institucional a tasas reales negativas.

El fenómeno de economías de escala también produce rentabilidades positivamente correlacionadas con el monto del patrimonio. En industria, pero también en comercio, las economías de escala hacen más rentable las grandes industrias o las cadenas de almacenes. El otro lado de la moneda es que dentro del mercado dual colombiano el costo de la mano de obra es mayor para las grandes empresas que para las pequeñas. Este fenómeno puede hacer menos rentables las grandes empresas, y compensar las ventajas de las economías de escala.

La adopción diferencial de tecnología también probablemente empeorará la distribución. Ya se ha discutido como los primeros en adoptar las innovaciones tecnológicas en el sector agrícola han sido los agricultores más grandes y más educados. Por otra parte, las nuevas tecnologías requieren inversión nueva, y las personas con patrimonio tienen mayor acceso al mercado de capitales. Esta mayor velocidad en adopción de cambio tecnológico por parte de los empresarios



más grandes también tiende a mejorar el rendimiento relativo de sus inversiones, y por lo - tanto su participación en el ingreso generado en la economía.

La magnitud del impacto de este fenómeno va a depender del origen del cambio tecnológico. Si el estado no fomenta la investigación y la difusión de sus resultados, solo las grandes empresas podrán hacer investigación y adoptar tecnología. Por lo tanto este es un campo en que la política estatal puede modificar lo que parecería ser una tendencia inevitable. Este ejemplo lleva a la consideración de que el cambio en la distribución del ingreso depende solo parcialmente de cambios previsibles en la estructura económica, y primordialmente de decisiones de política económica.

LA POLITICA ECONOMICA Y LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

Chenery ha tratado de estimar qué características estructurales de una economía determinan - la distribución del ingreso 16/ . Un estudio de corte transversal le dió que se puede explicar el 50% de las diferencias en distribución para países de similar nivel de desarrollo si se toman en cuenta tres variables : educación (medida por población escolar matriculada) ; la proporción de las exportaciones constituídas por productos primarios ; y el tamaño del sector agrícola.

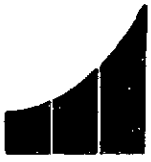
16/ op. cit., pp. 60-63

A mayor proporción de la población escolar matriculada, y a mayor proporción del PBI generado por la agricultura, menor es la concentración del ingreso. Al contrario, entre mayor sea la proporción de las exportaciones de productos primarios no-agrícolas, mayor será la - concentración.

Ya se discutió por qué la educación mejora la distribución. La explicación de la relación entre tamaño del sector agrícola y el nivel de concentración del ingreso es que como ya se anotó, la distribución agrícola es más igual que la urbana. Esto implica que a un nivel de ingreso per cápita dado, un país con un sector agrícola grande tendrá una distribución más equitativa que uno con un sector agrícola menos importante.

Esta conclusión tiene implicaciones importantes para el diseño de la política económica. Quiere decir que el crecimiento económico que no discrimina contra el sector agrícola da mejores resultados en términos de equidad. El problema está en que el crecimiento en sí en el largo - plazo también mejora la equidad, lo cual puede implicar que si se pone menos énfasis en la agricultura y esto implica mayores tasas de desarrollo que con un esquema de crecimiento equilibrado, el efecto neto puede ser positivo sobre la equidad.

Pero en el caso colombiano, como en el de muchos países en desarrollo, es poco probable que una política que discrimine en contra de la agricultura lleve a mejoras en la distribución en el mediano plazo. Las familias más pobres se encuentran en el sector agrícola, y un esquema



de desarrollo que discrimine contra el sector agrícola muy difícilmente podría disminuir la dispersión en los ingresos. Es más, hay evidencia de que en épocas de muy rápida industrialización en América Latina, como en Brasil en los años sesenta, la distribución del ingreso se puede deteriorar. En resumen, parecería que si se pueden lograr altas tasas de crecimiento con crecimiento del sector agrícola, la tendencia a que se concentre el ingreso será menos fuerte que si se deja languidecer la agricultura.

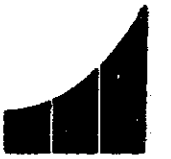
No obstante, es importante recalcar que el sector agrícola no es homogéneo, y que el desarrollo de diferentes tipos de agricultura afecta diferencialmente la distribución. En Colombia los alimentos se producen en las áreas de minifundio, y los aumentos en productividad de esos productos mejoran los ingresos de las familias pobres. Esto se debe a que hasta ahora la demanda por alimentos generada en el sector moderno de la economía no ha sido inferior a la oferta, lo cual ha determinado que los precios agrícolas deflactados por el índice general de precios no han disminuido. Al contrario, recientemente los precios de alimentos han aumentado más que otros precios.

Para las masas urbanas también son importantes los aumentos en productividad en la producción de alimentos, pues de los precios de estos depende su ingreso real. El conflicto entre minifundistas y masas urbanas solo surge cuando la oferta de alimentos crece muy rápido, situación en que se produce una disminución en precios que puede disminuir los ingresos reales de los agricultores, pero beneficiar grandemente a los consumidores urbanos.

Si se introduce la posibilidad de exportar alimentos, cosa lógica en un país con baja densidad de población rural por área cultivable, entonces no se corre el riesgo de que un esfuerzo por aumentar la productividad en la producción de alimentos disminuya el ingreso familiar de los productores campesinos. Como el mercado externo de alimentos parece estar en expansión para Colombia, particularmente por el tipo de desarrollo de vecinos como Venezuela y las islas del Caribe, y como según se muestra en el capítulo sobre desarrollo agrícola en la década de los - ochenta el país tendrá que expandir sus exportaciones agrícolas diferentes al café para evitar problemas cambiarios, los aumentos en oferta de alimentos debidos a aumentos en productividad no implican disminución en los ingresos campesinos por bajas en precios debido a que cualquier excedente producido se podría exportar.

En resumen
~~Por lo tanto~~, un esquema de desarrollo que incentive la producción de alimentos mejoraría la distribución al aumentar los ingresos de las familias campesinas y al evitar que aumentos en los precios de alimentos disminuyan el ingreso real de las familias urbanas más pobres, las cuales dedican una gran parte de su ingreso al consumo de alimentos.

No obstante, otros tipos de cambios en la producción agrícola pueden ser perjudiciales para las familias pobres. Un cambio en el uso de tierras de producción de alimentos a producción de materias primas para exportación puede aumentar los precios y deteriorar el ingreso real de los trabajadores urbanos. A diferencia de los alimentos, las materias primas agrícolas como -



algodón, sorgo o caña se producen en fincas de tamaño mayor al promedio. En ese caso una política de subsidio a las exportaciones de estos productos tendría dos efectos negativos. En primer lugar, podría desplazar tierra de producción de alimentos a producción de materias primas, lo que implicaría aumentos en el costo de vida urbano, perjudicándose entonces los trabajadores urbanos más pobres. Por otra parte, el subsidio beneficiaría a los dueños de las mayores extensiones de tierra.

Las consideraciones anteriores sugieren un esquema de subsidios diferenciales a la producción agrícola. Se debe fomentar la producción de alimentos a través de precios de sustentación, transferencia de tecnología, crédito a pequeños productores, etc. En caso de producirsen excedentes transitorios, se deberían subsidiar las exportaciones de estos para que no disminuya el precio a niveles que desestimulen la producción agrícola. Por otra parte, la política crediticia de CAT y de tecnología no debería subsidiar los productos agrícolas que desplazan la producción de alimentos, pues esto no beneficia a los campesinos más pobres y perjudica a las masas urbanas. Este tipo de esquema hace necesario la introducción de estímulos diferenciales a las exportaciones, de acuerdo a lo propuesto en el capítulo de comercio exterior.

La producción ganadera tiene algunas características en común con la producción de materias primas agrícolas. Está concentrada en fincas grandes, y genera una muy baja demanda por trabajo por hectárea. En esas condiciones un aumento en la producción ganadera a costa de la

agrícola tiene graves efectos distributivos. Por esa razón no debe subsidiarse la exportación ni el crédito en este sector.

En resumen, como está implícito en los resultados de Chenery, las políticas de fomento de exportaciones deben de diseñarse teniendo en cuenta sus efectos en la distribución, pues es posible que un aumento en las exportaciones de materias primas aumente la concentración. Esto ocurriría en Colombia si las exportaciones provienen de producción agrícola en grandes propiedades, lo cual aumentaría la renta sobre la tierra de los grupos rurales más acaudalados. La promoción de exportaciones como flores, hongos o verduras tendría el efecto opuesto. Aunque la tierra sea propiedad de agricultores de alto patrimonio, el gran aumento en demanda por trabajo de estos cultivos mejoraría los ingresos de la mano de obra no calificada, ~~y por lo tanto la distribución.~~

Gustav Ranis también le dá mucha importancia a la creación de empleo rural no agrícola como sistema de mejoramiento de la distribución del ingreso. Parece que en el caso de Taiwan, y la experiencia histórica del Japón ~~parece~~ es ser similar, la mejoría en el ingreso de las familias rurales se debió principalmente al crecimiento en el empleo no agrícola rural 17/. Esto sé debe a que los ingresos rurales no agrícolas tienen una menor dispersión que los ingresos agrícolas y este tipo de empleo es muy intensivo en el uso de mano de obra. El crecimiento de actividades de -

---

17/ Gustav Ranis, Distribución del Ingreso, op.cit., p. 18.

esta clase ayuda entonces a mejorar el ingreso de la población rural más pobre y a eliminar el subempleo rural, que es la principal causa del deterioro de la distribución en una economía dual durante el proceso de desarrollo.

En Taiwan, China Popular y Japón 18/ se establecieron empresas manufactureras en el campo dedicadas a la producción de alimentos procesados, licor, textiles, etc. Recientemente mano de obra familiar en el campo produce hasta componentes para la industria electrónica en el hogar. En el Japón históricamente también fué muy importante la producción de seda 19/, producto intensivo en el uso de mano de obra rural y que tiene posibilidades de expansión en Colombia. Parece ~~por lo tanto~~ entonces que una política activa de descentralización industrial y creación de empleo rural no agrícola podría ayudar a mejorar la distribución de ingresos significativamente.

Se observa ~~entonces~~ que en términos generales la decisión de lograr una mayor equidad distributiva implica diseñar un esquema de desarrollo económico que conlleve un crecimiento acelerado del ingreso rural. Un esquema de este tipo es incompatible con una política extrema de sustitución de importaciones industriales ~~activa~~, pues esta última implica una discriminación en contra del sector agrícola. Solo una sustitución de importaciones industriales racional, basada en niveles de protección efectiva cuidadosamente elaborados, podría evitar dicha discriminación.

18/ G. Ranis y G. Saxonhouse, Technology Choice, Adaptation and the Quality Dimension in the Japanese Cotton Textile Industry . (Tokyo, IDCJ, 1978).

19/ Y. Hayami y L.T. Nghiep, Mobilizing Slack Resources for Economic Development : The Summer –Fall Rearing Technology of Sericulture in Japan . (Tokyo, IDCJ, 1978) .

El desarrollo de la agricultura en las próximas dos décadas va a depender de manera importante de las políticas que se seguirán en el marco del proceso de integración andina. Si triunfan las tesis de proteccionismo industrial reflejadas en las primeras propuestas sobre arancel común andino, se produciría una discriminación en contra de la población rural que contradice los propósitos redistributivos.

Pero la política que se siga en materia de comercio exterior afectará la distribución del ingreso por otras razones también. Como ya se ha mencionado, el proceso de adopción de tecnología es un determinante muy importante del ritmo de crecimiento de la demanda por trabajo, y por lo tanto de la participación del factor trabajo en el ingreso nacional. Si el cambio tecnológico es ahorrador del factor trabajo, los salarios aumentarán menos rápidamente que si la tecnología adoptada refleja más fielmente el costo relativo de los factores de producción. La tesis que creemos se puede sustentar en base a la experiencia histórica de varios países es que los procesos exagerados de sustitución de importaciones fuera de subsidiar el factor capital tienden a no estimular la adopción de tecnologías intensivas en el uso de mano de obra. La competencia internacional, al contrario, estimula la innovación tecnológica que usa preferencialmente el trabajo, factor abundante y barato en una economía como la colombiana.

Aún en países que durante su proceso histórico innovaron tecnológicamente para utilizar más intensamente su mano de obra, encontramos que la adaptación tecnológica fué más intensa en industrias competitivas y exportadoras. En Japón, por ejemplo, se adoptaron técnicas que -

usaban más mano de obra que en Estados Unidos en una industria exportadora y poco protegida, como la textil 20/, pero no hubo este tipo de adaptación en industrias protegidas como la siderúrgica 21/. Es decir, las industrias protegidas no tienen los estímulos necesarios para hacer innovación tecnológica que use plenamente el recurso abundante en el país.

Una política proteccionista también puede determinar una estructura productiva en que tienen mayor peso al deseado los sectores con mayores relaciones capital/trabajo 22/. Este tipo de estructura industrial también retarda la eliminación del exceso de mano de obra en la economía, y por lo tanto retarda el momento en que puede producirse un mejoramiento en la distribución.

En resumen, la estructura de protección, de aranceles, y de subsidios a la exportación va a tener una influencia importante en las tendencias de la distribución del ingreso. Es de esperar entonces que los ingresos estarán menos dispersos a finales del siglo si se sigue una política económica de relativa apertura al comercio internacional, y de protección muy selectiva y restringida a ciertas industrias incipientes e industrias de exportación.

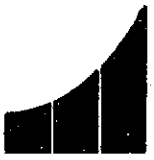
Finalmente, sobra decir que si se mantiene la progresividad en los impuestos, y se destina el

---

20/ G. Ranis y G. Saxonhouse, op. cit.

21/ A. Ono, Borrowed Technology in the Iran and Steel Industry : A comparison between Brazil, India and Japan (Tokyo, IDCJ, 1978).

22/ Esto ocurre si se le dá una alta protección precisamente a las industrias con altos costos de capital, teniendo en cuenta que el capital es más costoso en países como Colombia.



gasto público en beneficio del 50% más pobre de la población, se contribuiría a mejorar la distribución. En particular, los gastos estatales en capital humano (educación, salud, nutrición) pueden mejorar muy significativamente los ingresos de las familias más pobres.

CONCLUSION

Según la experiencia internacional, un país en la etapa de desarrollo en que se encuentra - Colombia no debería prever hacia el futuro un deterioro en la distribución del ingreso. No obstante, si no se diseña la política económica con criterio redistributivo, puede ocurrir que aún con altas tasas de crecimiento aumente el grado de concentración, como ocurrió en Brasil en la década de los sesenta.

Aunque factores demográficos y cambios previsibles en la estructura de la economía deben tender a mejorar la distribución hay otros fenómenos que pueden contradecir esta tendencia. Una disminución relativa del gasto público en inversión en capital humano o una política indiscriminada de subsidio a las exportaciones podría tener ese efecto, al igual que un retraso en el desarrollo del mercado de capitales que mantenga tasas de rentabilidad diferenciales para ricos y pobres.

Es claro entonces que para lograr un proceso redistributivo de la magnitud del ilustrado en el Cuadro 5, el cual sería necesario para disminuir el grado absoluto de pobreza de la mitad de la población a niveles aceptables, se hace necesario tener en cuenta la meta redistributiva -



en el diseño de la política económica. No obstante, como lo demuestra el mismo cuadro, la eliminación de la pobreza también depende de que no se disminuya la tasa de crecimiento de la economía, lo cual implica que no se pueden adoptar políticas redistributivas que conlleven una reducción grande en esa tasa. Hacer congruente una mejora en la distribución del ingreso con un crecimiento acelerado de la economía es el gran reto que se le presenta al país en el campo de la economía en lo que resta del siglo.