25 años de cambios distributivos en Colombia

*Juan Luis Londoño**

I. LOGROS

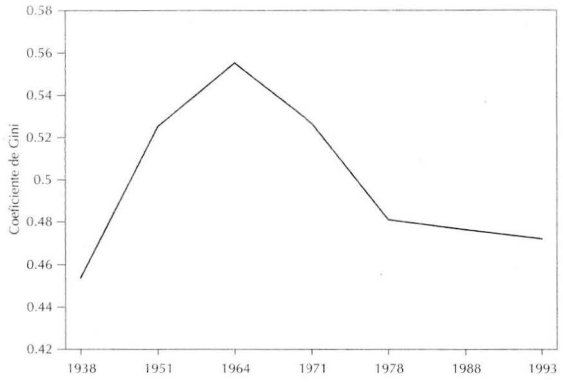
A finales de los años sesenta Colombia contaba con una de las peores distribuciones del ingreso del mundo. El Coeficiente Gini que encontró el clásico trabajo de Urrutia y Berry (1974) era de 0.555. El 10% más rico de la población obtenía el 45.5% del ingreso nacional, 37 veces más que el 10% más pobre. Esta situación era peor sólo en el Brasil y en Haití -las dos economías con la peor distribución del ingreso del mundo- y era comparable con la inequidad registrada en la Inglaterra de mediados del siglo XIX analizada por Marx y Engels. Los historiadores colombianos encontraron que en aquél entonces la desigualdad no sólo era extremadamente alta, sino que había aumentado continuamente desde los años treintas. La dinámica distributiva estuvo dominada por una participación creciente en el ingreso de las familias por parte de las rentas de la producción primaria y una decreciente participación del trabajo. La distribución del ingreso laboral resultaba, además, cada vez mas desigual. El 40% más pobre de la población había perdido sistemáticamente participación en el ingreso nacional hasta entonces.

Desde finales de los años sesenta el país registró un quiebre notable en su acontecer distributivo. La participación del trabajo en el ingreso nacional aumentó sistemáticamente, y la distribución del ingreso laboral mejoró notablemente en los últimos 25 años. Como resultado, el coeficiente Gini al final de los setenta se había reducido a 0.482, (Gráfico 1) y a mediados de los noventas había alcanzado 0.472 (Londoño, 1995c)[1]. En los últimos 25 años, un 10% del ingreso nacional se redistribuyó desde el 10% más rico hacia el resto de la población. Las clases medias aumentaron sustancialmente su participación en el ingreso y el 40% más pobre dejó de reducirla. La pobreza extrema -compuesta por aquellas personas que viven con menos de un dólar diario- se redujo del 60% a finales de los sesenta a un

* Ex-ministro de Salud. Actualmente vinculado al Banco Mundial, entidad que no queda comprometida en este artículo.

[1] En este ensayo se evalúa la polémica alrededor de la interpretación de la evolución de la pobreza entre MiguelUrrutia, Eduardo Sarmiento) y otros autores.

Gráfico 1. EVOLUCION HISTORICA DE LA DESIGUALDAD

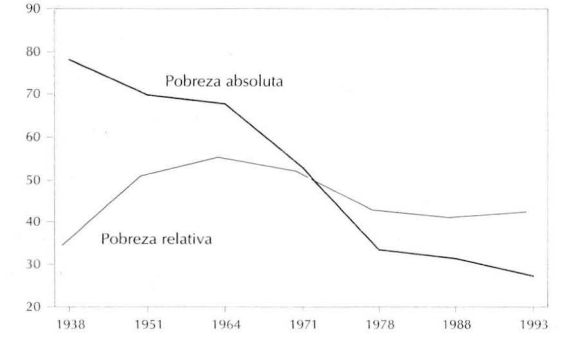


Fuente: Londoño, (1995a).

27% en 1993 (Gráfico 2). Un progreso distributivo de esta magnitud no ha ocurrido en casi ningún país en el período de la postguerra.

Los principales factores que explican el enorme cambio en las tendencias distributivas de este período son la transformación de las condiciones productivas de la agricultura y la dinámica de formación de capital humano de la población. Al tiempo que la migración de los años cincuentas y sesentas eliminó el exceso de oferta de mano de obra en el campo, la capitalización de la agricultura (especialmente por la enorme inversión en mejoramiento de tierras) aumentó simultáneamente la productividad del trabajo y la demanda de mano de obra en la agricultura, cerrando crecientemente las brechas con las actividades urbanas. Por ello, los salarios reales, en forma paralela a la productividad de la agricultura, crecieron rápidamente. Asímismo, Colombia tuvo entre finales de los años cincuentas y finales de los setentas un rapidísimo progreso en la educación de sus gentes que, una vez que los muchachos se incorporaron a la fuerza de trabajo, redujo las disparidades salariales y la segmentación del mercado de trabajo e hizo con ello posible una mejor distribución del ingreso urbano[2].

Gráfico 2. EVOLUCION DE LA POBREZA (%)



Fuente: Londoño (1995b).
Nota: El umbral de la pobreza relativa es la mediana del ingreso percápita. El de la pobreza absoluta es 1 dólar diario.

Los años setenta registraron así mismo un cambio sustancial del rol del Estado en la reducción de las desigualdades. Mientras a comienzos de los setentas se encontró que las finanzas públicas en su conjunto poco afectaban la distribución del ingreso, en los años noventas, la orientación social del gasto había alcanzado a favorecer notablemente a los grupos medios bajos -especialmente a través de las inversiones en educación y salud-, reduciendo adicionalmente en unos 4 puntos el coeficiente Gini[3]. Ello representa haber acelerado el progreso distributivo que habrían hecho posible tres décadas de crecimiento económico.

II. PERSPECTIVAS Y RETOS

En los últimos 10 años, la distribución del ingreso en Colombia continuó mejorando, y la pobreza externa siguió disminuyendo, contrariamente a la experiencia de todo el continente latinoame-

[2] Para un análisis completo de este proceso véase Londoño (1995b).

[3] Véase Vélez (1995).

ricano. Sin embargo, como lo registran las gráficas adjuntas, es evidente que el ritmo de progreso ha disminuido en un período en el que, probablemente, las expectativas de progreso aumentaron entre toda la población y por ende en los actores públicos. ¿Qué tan esperable y posible será aumentar en las próximas décadas el ritmo de progreso distributivo, y recuperar la notable velocidad del cambio que se observó hasta mediados de los ochenta?

Dado el actual nivel de desarrollo colombiano, la aceleración del crecimiento puede contribuir a renovar el progreso distributivo. Pero el grado de desigualdad de la sociedad colombiana ya no resulta muy distinto de lo que se esperaría para su nivel de desarrollo. Su impacto cuantitativo, de acuerdo con la experiencia internacional, puede entonces no ser muy grande. Si el ingreso percápita siguiera creciendo al 1.8% anual, el coeficiente Gini debería disminuir 1 punto adicional en los próximos 20 años. Si el crecimiento económico se doblara, la disminución del Gini alcanzaría 2 puntos, o 0.1 puntos por año. No es, pues, una velocidad mayor a la registrada en la última década.

Un progreso distributivo más rápido en las próximas décadas requiere, pues, motores adicionales al crecimiento económico. Los tres motores probables podrían ser entonces, la distribución de las rentas primarias, la acumulación del capital humano y las finanzas públicas.

La pérdida de importancia relativa de las rentas agrícolas en el ingreso de las familias contribuyó notablemente a la mejora en la distribución del ingreso en las últimas décadas. Pero el aumento de la importancia de las rentas primarias asociadas con el comercio exterior -tanto del sector minero como del narcotráfico- representarían, como en los últimos años, la mayor amenaza para la equidad en las próximas décadas. Si el país redujera la importancia de las últimas y mejorara la distribución de las primeras, el panorama distributivo se despejaría.

La mayor fuente de progreso distributivo podría provenir de la aceleración de la formación del capital humano y su mejor distribución entre la población. Gran parte de la desaceleración del progreso distributivo reciente se debe a la desaceleración de la expansión y al deterioro de la calidad de la educación que se observó en los años ochenta. Si Colombia pudiese alcanzar en los próximos 25 años el bachillerato completo y de buena calidad para todas las nuevas generaciones, y el comercio exterior aumentara las demandas por trabajo y por capital humano, el coeficiente Gini podría descender unos cuatro o cinco puntos, lo cual convertiría a Colombia en uno de los países latinoamericanos con mejor distribución del ingreso.

Finalmente, a las finanzas públicas le corresponde un papel fundamental en la aceleración de la reducción de la pobreza absoluta. En combinación con un crecimiento económico más acelerado, la profundización de la apertura, la dinámica acumulación de capital humano para toda la población, un mayor gasto social en capacitación, salud universal y nutrición para la población más pobre podrían permitir antes de 15 años reducir a la mitad los 10 millones de pobres colombianos y reducir la incidencia de la pobreza a menos del 10% de la población antes de 20 años. Ello requiere, sinembargo, reducir la dispersión e ineficiencia del actual gasto público social, horizontalizar sus modalidades de gestión (Londoño, 1995a), y abrirle espacio fiscal mediante una más agresiva reducción de la actividad estatal en otras áreas de la economía.

III. CONCLUSION

Colombia ha demostrado que la desigualdad y la pobreza no son rasgos inevitables del desarrollo económico. La experiencia de los últimos 25 años ilustra que con la aceleración del crecimiento económico, las mejoras de productividad en la agricultura y la acumulación de capital humano, las condiciones distributivas y de pobre-

za pueden progresar notablemente rápido. Y también ilustra que el gasto público en las áreas sociales puede ser un instrumento poderoso para mejorar las condiciones de vida de la población más pobre. Si el país logra recuperar estos motores del cambio social en las próximas décadas, Colombia podría ser el caso ejemplar de desarrollo humano en toda América Latina.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Londoño, Juan Luis (1995a), "Desigualdad, pobreza, democracia y política Social". Departamento Técnico del Banco Mundial para América Latina, Washington D.C. 1995

Londoño, Juan Luis (1995b), *Distribución del ingreso y desarrollo económico: Colombia en el siglo XX*. Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogota.

Londoño, Juan Luis (1995c), "La distribución factorial y personal del ingreso en Colombia en los años noventa". Washington, D.C.

Urrutia, Miguel y Berry, Albert (1974), *La distribución del ingreso en Colombia*. Editorial la Carreta, Medellín.

Vélez, Carlos Eduardo (1995), Gasto Social y Desigualdad. A quién le toca?. Departamento Nacional de Planeación, Misión Social Santafé de Bogotá (En impresión).