

T
339.3861
B333

S C I B

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
Fernández de Madrid
Universidad de Cartagena

LAS POLITICAS REDISTRIBUTIVAS COMO INSTRU-

MENTO DE UNA MEJOR DISTRIBUCION DEL

INGRESO NACIONAL 1970 - 1980

FERNANDO BATISTA CASTILLO

ALFREDO BELLO CASTRO

Trabajo de grado como requi-
sito final para optar el títu
lo de Economistas.

Asesor - Presidente de tesis:
JAMES LLANOS PEREZ

S C I B
00019809

48305

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

PROGRAMA DE ECONOMIA

CARTAGENA, 1986

Cartagena, Octubre 14 de 1986.

Señores
miembros Comité de Graduación
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena
E. S. D.

Apreciados Señores :

Por medio de la presente, sometemos a su consideración nuestra tesis de grado que se titula " Las políticas Redistributivas como Instrumento para una mejor distribución del Ingreso (1970-1980)", para su estudio y aprobación, como requisito para optar el título de Economistas.

Agradeciéndoles de antemano la atención prestada, nos suscribimos :

Atentamente

Alfredo Bello C.
Alfredo Bello C.

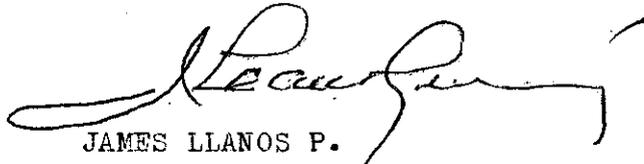
Batista
Fernando Batista C.

Cartagena, 14 de octubre de 1986.

Señores
COMITE DE GRADUACION
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagsna
L. C.

Acepto ser Asesor y Presidente, de la tesis de grado intitulada "LAS POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS COMO INSTRUMENTO DE UNA MEJOR - DISTRIBUCION DEL INGRESO NACIONAL 1970-1980", elaborada por los egresados no titulados FERNANDO BATISTA CASTILLO y ALFREDO BELLO CASTRO, para optar al título de Economistas.

Atentamente,



JAMES LLANOS P.

Cartagena, 18 de Noviembre de 1.986

Señores
COMITE DE GRADUACION
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena
E. S. D.

Distinguidos doctores:

La presente con el fin de rendir concepto sobre la tesis de grado titulada "LAS POLITICAS REDISTRIBUTIVAS COMO INSTRUMENTOS DE UNA MEJOR DISTRIBUCION DEL INGRESO NACIONAL 1.970-1.980", elaborada por los señores egresados Fernando Batista Castillo y Alfredo Bello Castro, para optar al título de Economistas.

En este trabajo se hace un análisis crítico de las distintas políticas que los sucesivos gobiernos han aplicado con el noble propósito de lograr un justo y equitativo reparto del ingreso nacional, a fin de mejorar sustancial y progresivamente las condiciones de vida para un alto porcentaje de colombianos que viven infrahumanamente por debajo del nivel de pobreza crítica.

Es de anotar, según los economistas Jesús Bejarano y Benjamín Afanador en su ensayo "Las Dimensiones de la Pobreza Rural en Colombia", que la insatisfacción frente a los resultados sociales del crecimiento económico, su lentitud para revertir beneficios sobre los grupos más pobres de población, así como el reconocimiento de las dificultades técnicas y políticas para lograr sociedades más igualitarias, ha llevado a los estudiosos de los problemas de los países en desarrollo a interesarse vivamente por el análisis de la pobreza.

En las décadas de los años 50 y 60, afirman los mismos autores, los teóricos del desarrollo consideraban que las situaciones de pobreza, la insuficiencia de servicios básicos y en general la carencia de condiciones mínimas de vida de la mayor parte de la población, eran una consecuencia de la lentitud en el crecimiento económico. Este era responsable de los bajos niveles de ingreso per-cápita, y ello se agravaba por la concentración del ingreso característica de los países atrasados. No extraña, pues, que el objetivo fundamental de las políticas fuese el de maximizar el PNB per-cápita, en la esperanza de que los mecanismos de filtración solucionarían los problemas de pobreza e inequidad una vez se logra un crecimiento acelerado.

El desencanto de este tipo de teorías, según David Morawitz en su obra "Veinticinco años de Desarrollo Económico 1.950-75", se hizo patente en los años 70 al comprobarse que el éxito en términos de crecimiento en un gran número de países en desarrollo, estuvo acompañado por desigualdades crecientes en la distribución del ingreso. De otro lado, la pobreza absoluta no se redujo sustancialmente y, en algunos casos, incluso llegó a aumentar. El acceso a las necesidades básicas de nutrición, salud, vivienda y educación, si bien mejoró en algunos países, en otros experimentó cambios de escasa magnitud en relación con los resultados del crecimiento económico.

Lo anterior obligó, de una parte, a replantear las relaciones causales entre crecimiento económico y desarrollo social desde un punto de vista analítico y, de otra parte, a reformular las estrategias de desarrollo, buscando definir políticas que de manera más directa incidieran sobre la pobreza.

Esta evolución en los conceptos y marcos teóricos, según Oscar Altimir, en su libro "La Pobreza en América Latina, un Examen de Conceptos y Datos", ha dado lugar a ciertas estrategias de desarrollo que se sintetizan a continuación:

1. Las estrategias orientadas a la consecución de empleo considerado como un objetivo en si mismo e independiente de los resultados del crecimiento (OIT).
2. La estrategia de crecimiento con redistribución, que plantea las posibilidades de compatibilizar el crecimiento con la equidad y con la reducción de la pobreza, mediante políticas que ponderan favorablemente el crecimiento del ingreso de los grupos más pobres.
3. La estrategia de satisfacción de las necesidades básicas, la cual en la mayoría de sus formulaciones, enfatiza la producción directa de bienes y servicios para satisfacer necesidades esenciales, particularmente alimentación, salud, educación, vivienda y sanidad ambiental.

Lamentablemente las políticas redistributivas del ingreso nacional puestas en marcha por nuestros gobiernos no han dado resultados satisfactorios, sino más bien han contribuido eficazmente a agudizar el proceso de concentración del ingreso y de la riqueza en pocas manos.

Tanto es así que después de 25 años de reforma social agraria hay aún excesiva concentración de la tierra en nuestro país, ya que el proceso redistributivo de esta política no tuvo ningún impacto sobre los índices de concentración de la propiedad de la tierra y que por el contrario, las parcelas de menor tamaño sufren un dramático fenómeno de sub-división con las consecuencias que de ello se derivan sobre la productividad, el empleo y la distribución del ingreso.

En cuanto a los impuestos se observa como cada día es mayor la partici-

pación de los indirectos, que generalmente son regresivos, o sea que gravan más fuertemente a las personas de menos capacidad económica, en la composición de los ingresos tributarios del Estado colombiano.

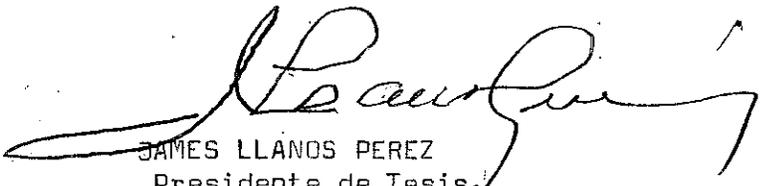
Lo mismo puede decirse en relación a política salarial donde vemos como la capacidad adquisitiva del salario real disminuye dramáticamente como consecuencia el proceso inflacionario, que en el fondo no es más que una política de redistribución regresiva del ingreso al darse una transferencia de recursos de los sectores pobres en beneficio de las clases ricas, privilegiadas y superprotegidas de la sociedad colombiana.

A estas sabias y objetivas conclusiones llegaron los graduandos en su estudio.

Solicito en consecuencia, muy respetuosamente, a los señores del Jurado Examinador, consideren la posibilidad de concederla a la presente tesis de grado, la nota de MERITORIA, teniendo en cuenta el entusiasmo y el esfuerzo, el interés y la consagración que estos egresados dedicaron a este trabajo, que por agilidad crítica, su riqueza conceptual, su información histórica y estadística, etc., constituye una tarea digna de estimularse y apoyarse.

Sinceras felicitaciones a Fernando y Alfredo por su magnífico trabajo, pero de manera particular a Fernando por sus excelencias como Monitor y colaborador generoso en las cátedras de ECONOMIA y ECONOMIA COLOMBIANA, regentadas por los profesores José Maciá Moscote y quien esto escribe. En fin, les deseo muchos éxitos en el ejercicio profesional.

De ustedes, atentamente,



JAMES LLANOS PEREZ
Presidente de Tesis.



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
CARTAGENA - COLOMBIA
(Sur América)

Cartagena, 26 de Noviembre de 1986.

Señores Miembros
COMITE DE GRADUACION
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena
Presente.

Atentamente me permito comunicarles mi apreciación, en la condición de jurado del trabajo de grado "La Políticas Redistributivas como Instrumento de una Mejor Distribución del Ingreso Nacional 1.970-1980", elaborado por los egresados Fernando Batista Castillo y Alfredo Bello Castro.

La proyección Macroeconómica del trabajo, la plasticidad en el manejo de la información bibliográfica y la acertada orientación metodológica de su temática, lo vuelve de gran utilidad para los que por fortuna trajinamos por este fértil campo de la Ciencia.

Para la Facultad es placentero el hecho de que sus egresados se preocupen por estos temas medulares de la ciencia económica, por que ello está denotando el sello de la motivación imprimido por sus docentes en la cátedra.

El trabajo en cuestión nos permite observar con claridad que a pesar del esfuerzo realizado por los gobiernos a través de sus políticas económicas, no ha sido posible lograr un mejoramiento en la distribución del ingreso y por el contrario, el ingreso real del Sector marginal disminuyó debido a las altas tasas de desempleo marcadas en el período objeto de estudio.

Por los anteriores aportes, y otros no menos importantes que por razones obvias omito en este breve comentario, considero que el presente trabajo es digno de ser considerado requisito básico para recibir el título de Economista.

Sea esta la oportunidad para felicitar a los egresados Batista y Bello y desearles éxitos en el ejercicio profesional.

Atentamente,


PABLO SERPA ALVAREZ
Jurado.



8

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
CARTAGENA - COLOMBIA
(Sur América)

Cartagena, 26 de Noviembre de 1986.

Señores Miembros
COMITE DE GRADUACION
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena

El trabajo intitulado "Las Políticas Redistributivas como Instrumento de una mejor Distribución del Ingreso Nacional", realizado por los egresados: Fernando Batista Castillo y Alfredo Bello Castro, recpge, según mi criterio, el análisis de las variables fundamentales en el diagnóstico de la dinámica social y económica del país.

No solamente llegan a concluir que los mecanismos gubernamentales como instrumento Redistributivo han fracasado, sino que además señalan una serie de salidas y alternativas que según su concepto, requieren profundas transformaciones de la Sociedad Colombiana.

Soy pues, mi aprobación a esta monografía presentada por ustedes a mi consideración.

Atentamente,

HAROLDO LOZANO FIGUEROA
Jurado.

9

AGRADECIMIENTOS

Los autores expresan su agradecimiento :

- A JAMES LLANOS, profesor de Economía Agrícola y Planeación de la Universidad de Cartagena y Asesor del trabajo.
- A JOSE MACIA MOSCOTE, profesor de Economía de nuestra facultad y ex decano de la misma.
- A Todos nuestros compañeros de estudio, con quienes compartimos cinco años de alegrías, tristezas y esperanzas.
- A La Universidad de Cartagena
- A Todas aquellas personas que de una u otra forma contribuyeron a la realización del trabajo.

DEDICATORIA



A mis padres, Julio y Luisa por que en ellos encuentre no solo el apoyo económico sino moral y a quienes debo este triunfo que hoy he alcanzado, triunfo que también es de ellos.

A mis hermanos, por que me apoyaron en los momentos más difíciles, por los que atraviesa toda persona que desea superarse.

A mis familiares que siempre estuvieron pendientes de los pequeños triunfos que iba logrando, hasta obtener la meta fijada.

A mis profesores que me estimularon a salir avante y agradezco la paciencia que tuvieron para con nosotros, para enseñarnos esta disciplina del conocimiento humano.

Y a mis compañeros de estudio, y de facultad que compartieron conmigo los momentos difíciles de la vida de estudiante.

Fernando

11

DEDICATORIA

A mi Madre querida, Natalia Castro (q.e.p.d.), a quien la muerte, en mal momento, truncó la posibilidad de ver realizado a su hijo.

A mi padre Julio C. Bello Q. , quien siempre ha estado presto a colaborar y apoyar mis estudios, y a quien hago merecedor de éste título.

A Alvaro Bello mi hermano y Lucy Buelvas su esposa, quienes como yo, hicieron suya mi carrera, y sin los cuales no hubiese realizado mi mayor anhelo.

A mis sobrinos, y demás hermanos y compañeros de estudio.

ALFREDO

TABLA DE CONTENIDO

	Pag.
0.	1
0.1	4
0.2	4
0.2.1	4
0.2.1.1	4
0.2.1.2	4
0.2.2	4
0.2.2.1	5
0.2.2.2	5
0.3	5
0.3.1	5
0.3.2	5
0.4	6
0.5	7
0.5.1	7
0.5.2	8
0.6	8
0.6.1	8
0.6.2	11
0.7	13

0.8	METODOLOGIA	20
1.	LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN COLOMBIA	21
1.1	INDICADORES DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO	22
1.1.1	Coeficiente de Gini	23
1.1.2	Curva de Lorenz	25
1.1.3	Relación de Concentración	25
1.1.4	Indice de Concentración Social	29
1.2	METODOLOGIA UTILIZADA PARA ANALIZAR LA DISTRIBUCION DEL INGRESO	29
1.2.1	Ingreso Personal y/o Familiar	30
1.2.2	Distribución Funcional del Ingreso	30
1.2.3	Distribución por Sectores de Actividad	33
1.2.4	Distribución Según Cuentas Nacionales	33
1.2.4.1	La Desagregación del Ingreso Nacional	34
1.2.4.2	Remuneración de los Asalariados	35
1.2.4.3	Ingreso de las Unidades Familiares	35
1.3	TENDENCIA HISTORICA DE LA DISTRIBUCION	36
1.3.1	Período 1930 - 1950	37
1.3.2	Período 1950 - 1960	38
1.3.3	Período 1961 - 1970	42
1.3.3.1	Tendencia por Nivel de Ocupación	44
1.3.3.2	Tendencia/Ramas de Actividad y Educación	47
1.3.3.3	Tendencia Según Cuentas Nacionales	51
2.	FACTORES QUE HAN INCIDIDO EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN COLOMBIA	54
2.1	INCIDENCIA DEL MODELO DE ACUMULACION CAPITALISTA	

	Pág.	
2.1.1	En Cuánto a sus Origenes Históricos	54
2.1.2	En Cuánto a las Estrategias de Desarrollo	56
2.2	INCIDENCIAS DEL PROCESO INFLACIONARIO	58
2.2.1	Disminución del Salario Real	59
2.2.2	Incremento del Costo de Vida	61
2.3	CONCENTRACION DE LA RIQUEZA	65
2.3.1	Concentración de la Riqueza Agraria	65
2.3.2	Concentración Industrial	70
2.3.3	Concentración Financiera	71
2.4	ALTAS TASAS DE DESEMPLEO	74
2.5	CONCENTRACION DE LA EDUCACION	78
3.	LAS POLITICAS REDISTRIBUTIVAS IMPLEMENTADAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO	82
3.1	REFORMA AGRARIA	83
3.1.1	Factores que Originaron la Reforma Agraria	83
3.1.2	Objetivo de la Reforma	83
3.1.3	Indicadores del Proceso de Reforma Agraria	84
3.1.3.1	Fondo Nacional Agrario	84
3.1.3.2	Utilización de las Tierras y Beneficiarios	88
3.1.3.3	Titulación de Baldíos y Clasificación de la Propiedad	90
3.1.3.4	Arrendamientos y Aparceros	92
3.2	POLITICA EDUCATIVA	95
3.3	REFORMA FINANCIERA	110

		pág.
3.3.1	Objetivos de la Reforma	111
3.3.2	Incremento del Volumen de Recursos	112
3.3.3	Diversificación de las instituciones de Captación	112
3.3.4	Multiplicación de las instituciones Financieras	112
3.4	POLITICA DE INGRESOS Y SALARIOS	114
3.4.1	Leyes de Reajuste Salarial	114
3.4.2	Negociación Colectiva	117
3.4.3	Acuerdos Bipartitos y Tripartitos	118
3.5	POLITICA FISCAL	118
3.5.1	Política de Ingresos o Tributaria	119
3.5.1.1	Impuestos Directos	120
3.5.1.2	Impuestos Indirectos	122
3.5.2	Política del Gasto Público	127
3.5.2.1	Gastos de Funcionamiento e Inversión	128
3.5.2.2	Gastos Públicos Directos e Indirectos	128
4.	EVALUACION DE LAS POLITICAS RE- DISTRIBUTIVAS	131
4.1	EVALUACION DE LA REFORMA AGRARIA	131
4.2	EVALUACION DE LA POLITICA EDUCATIVA	135
4.3	EVALUACION DE LA POLITICA DE IN- GRESOS Y SALARIOS	137
4.4	EVALUACION DE LA REFORMA FINANCIERA	139
4.5	EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL	141

		pág.
4.5.1	Redistribución con el Impuesto	141
4.5.2	Redistribución con el Gasto Público	144
5.	SITUACION DE LA DISTRIBUCION (1970-1980) Y POSIBLES SALIDAS AL PROBLEMA	148
5.1	DISTRIBUCION DEL INGRESO (1971- 1980)	148
5.2	POSIBLES SALIDAS AL PROBLEMA	150
	CONCLUSIONES	
	BIBLIOGRAFIA	
	ANEXOS	

O. INTRODUCCION

El tema de la presente tesis, trata de las políticas re-
distributivas como instrumento gubernamental, para tra-
tar de alcanzar una mejor distribución del Ingreso Nacio-
nal.

Es una investigación documental que se caracteriza por
presentar la situación tendencial de la distribución del
ingreso en Colombia, para demostrar en que medida han
contribuido las políticas estatales en el logro de los
objetivos pre-establecidos; además planteamos nuestro
punto de vista y posibles salidas a la solución del pro-
blema

Para mayor facilidad del tema, lo desarrollamos en cinco
(5) capítulos.

El primer capítulo se enmarca dentro de un análisis histó-
rico, que refleja el grado de concentración del ingreso
en el país, y cuales fueron las tendencias distributivas
antes de 1970, es decir qué estratos económicos tuvieron
movilidad, y qué estratos permanecieron constantes, den-
tro de la pirámide social.

En el segundo capítulo se analizan cada uno de los facto-
res que han incidido para que en Colombia se de tan ine-
quitativa distribución del Ingreso : - modelo de desarro

llo, proceso inflacionario, altas tasas de desempleo, concentración de la educación, concentración de la riqueza - za - .

En el tercero señalamos las principales políticas redistributivas implementadas por el estado, en la década de los setenta, tomando como referencia los planes de desarrollo económico y social.

En el cuarto se presenta la evaluación, desde nuestro punto de vista, de dichas políticas, y dentro de este marco se evalúan los logros en materia distributiva del total de las políticas redistributivas; fundamento empírico para desdeñar o aceptar la hipótesis de trabajo.

El quinto capítulo es la exposición de nuestro criterio en torno a lo que pueden ser las salidas al problema de la distribución de los ingresos, teniendo en cuenta la situación presentada en el período de análisis (1970-1980) en cuanto a la dinámica de dicha distribución.

Finalmente presentamos nuestras conclusiones.

Para el desarrollo de la investigación, requerimos de una serie de textos, dentro de los cuales mencionamos: " La Distribución del Ingreso en Colombia", del Doctor Miguel Urrutia.

" El cambio en la distribución del Ingreso en el Desarrollo Económico" , del Doctor Albert Berry.

" La Concentración de la Riqueza y del Ingreso," del Ho-

norable Representante a la Cámara, J. M. Eastman.

Dada la importancia del tema, y debido a las repercusiones sociales que conlleva, consideramos fundamental se siga investigando al respecto, para buscar salidas concretas, previendo de antemano que las propuestas y acciones están, por su puesto, restringidas por el contexto del status quo existente, y sobre todo por los efectos de algunas teorías que tratan de imponerse en el ámbito académico y político, las cuales comunmente se conocen con el nombre de :

" TEORIAS DESARROLLISTAS " .

0.1 FORMULACION DEL PROBLEMA.

Uno de los problemas de tipo Económico-Social que mas urgentemente necesita una solución definida; es el referente a la distribución deformada del ingreso, con acumulación de miseria en la base de la pirámide social. Hasta que punto la aplicación de mecanismos que desconcentren la riqueza, y las medidas de política económica, contribuyen a mejorar lo inequitativo de ésta distribución?

0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA.

0.2.1 Delimitación Formal.

0.2.1.1 Espacio:

El espacio geográfico básico de ésta investigación es la República de Colombia.

0.2.1.2 Tiempo:

Para el análisis del problema nos remitimos al periodo comprendido entre 1970-1980.

0.2.2 Delimitación Material.

0.2.2.1 Variable Dependiente:

Distribución del Ingreso Nacional.

0.2.2.2 Variables Independientes:

Política Fiscal

Reforma Agraria

Reforma Financiera

Política de Empleo

Política de Educación

0.3 OBJETIVOS

0.3.1 Objetivos Generales:

Detectar a través del análisis histórico el comportamiento de la distribución del ingreso, y partiendo de dicho comportamiento establecer en que medida las políticas gubernamentales han surtido efecto, en el logro de una mejor distribución de éste.

0.3.2 Objetivos Especificos:

- Determinar si las políticas redistributivas han o no incidido en mejorar la distribución del ingreso nacional.
- Analizar el comportamiento de la distribución del ingreso en C/bia con el fin de comprobar su tendencial concentración.
- Evaluar los logros en materia redistributiva de la Reforma Agraria, la Reforma Financiera, y de las políticas Fiscal, educacional, y de Empleo, implementadas en los PLanes de Desarrollo.
- Comprobar si existe relación entre las repercusiones de las políticas redistributivas y el mejoramiento del nivel de los asalariados.

Establecer salidas concretas al problema de la inequitativa distribución de la riqueza y de los ingresos.

0.4 IMPORTANCIA.

Dada la característica de nuestro país, que posee un nivel medio de ingresos per cápita en relación con otros países, pero al mismo tiempo, cuenta con una distribución de estos ingresos extremadamente desigual, y considerando además

que solo la redistribución del 7 al 8 % del Ingreso Nal. sería suficiente para doblar los ingresos de la cuarta parte de la población mas pobre, consideramos de gran envergadura la realización de este estudio evaluativo, que mostrará realmente, en que medida contribuyeron las políticas redistributivas, en el período investigado, para alcanzar los objetivos tendientes a mejorar la problemática en cuestión.

El tema que nos ocupa ha sido de grandes controversias entre los estudiosos y académicos, y hasta el momento las diferentes opiniones que se lanzan al respecto, llevan implícita una visión filosófica, política, y de clase, que no ha hecho posible una identidad de criterios. Esperamos contribuir con algunos aportes que ayuden a dar salida al problema.

0.5 FORMULACION DE HIPOTESIS.

0.5.1 Hipótesis General:

En los países de Capitalismo Periférico, como C/bia, los mecanismos gubernamentales como instrumento redistributivo, no contribuyen a mejorar la deformada distribución de los ingresos.



0.5.2 Hipótesis de Trabajo.

Las políticas redistributivas que ~~se~~^{se han} implementado en los planes de desarrollo: política Fiscal, Reforma Agraria, Reforma Financiera, Política educativa, y Política de Empleo; no han contribuido a mejorar la inequitativa Distribución del Ingreso Nacional.

0.6 OPERACIONALIZACION DE LAS VARIABLES.

0.6.1 Definiciones concéptuales

Políticas Redistributivas:

Conjunto de medidas de tipo gubernamental encaminadas a establecer una serie de cambios en la distribución de los ingresos, entre los diversos agentes económicos o grupos sociales, para ayudar a canalizar una parte mas que proporcional de los beneficios del desarrollo económico hacia los sectores mas pobres de la población.

Planes de Desarrollo:

Materialización escrita que indica que las acciones sistematizadas, coordinadas y consistentes, se pueden implementar alternativamente con el propósito de realizar una serie de metas y objetivos en un tiempo dado y a un costo mínimo, encaminadas al desarrollo del país.

Política Fiscal:

Instrumento utilizado por el Estado, como agente corrector de las desigualdades excesivas que produce la economía de mercado en la distribución de los ingresos. Al gravar los ingresos más altos en mayor proporción, el Estado realiza en cierta medida, mediante la concesión de subvenciones y la financiación de servicios públicos, una transferencia, que modifica el libre juego del mercado.

Reforma Financiera:

Decisiones coherentes, con el fin específico de buscar un ordenamiento del sector financiero, mediante las modificaciones e innovaciones del caso, que garanticen un mejor desarrollo, la democratización y canalización productiva de los recursos, dentro de los mercados financieros y de

y de capitales.

Política Educativa:

Mecanismos y medidas que desarrollan en la comunidad la ingstrucción, el nivel de capacitación para que se logre una igualdad de oportunidades y se desconcentre el capital humano.

Política de Empleos:

Medios, mediante los cuales el gobierno trata de absorber la mano de obra cesante, con el fin de dar mayor poder de compra a los sectores menos favorecidos.

Capitalismo Periférico:

Denominación que algunos economistas dan a el sistema económico basado en la empresa privada donde existe la propiedad sobre los medios de producción, que se aparta del modelo teórico de acumulación clásico, por estar ligado a un centro, que le determina y controla practicamente la totalidad de las decisiones económicas y políticas.

Concentración de la Riqueza:

Grado de tenencia o de control de los medios de producción, por parte de una clase o sector de clase, en detrimento de otros grupos existentes en la sociedad.

Reforma Agraria :

Son las medidas aplicadas por el estado para transformar las relaciones agrarias y la forma de propiedad de la tierra.

Distribución del Ingreso Nacional:

Es la forma en que se reparten o se distribuyen los ingresos totales en una sociedad; puede analizarse según cuatro (4) criterios: Funcional, Personal, Sectorial, social.

0.6.2 Definiciones Operativas:

VARIABLES

INDICADORES

POLITICA FISCAL :

Recursos Estatales,

Medidas Tributarias;
Gastos e Inversiones Gubernamentales;
Impuestos Progresivos;

REFORMA AGRARIA:

Proporción de tierra expropiada, con y sin indemnización;
Formas de distribución de la tierra colectiva e individual;
Cantidad de tierra distribuida;
Aumento de la productividad agrícola.

REFORMA FINANCIERA:

Innovaciones e Intermediarias Financieras;
Reglamentación de la Tasa de Interés;
Canalización y distribución del Ahorro en los Mercados de Capital y el Financiero.

POLITICA EDUCATIVA:

Inversión en Capital Humano;
Nivel de Instrucción por Categoría Social;
Tasa de Analfabetismo;
Cobertura de la Educación Pública.

POLITICA DE EMPLEOS:

- Creación de nuevos puestos;
- Inversión en Actividades Económicas que generen fuentes de Empleo;
- Estabilidad Laboral;

DISTRIBUCION DEL INGRESO NACIONAL:

- Remuneración global a los Factores Productivos;
- Nivel de Ingreso Personal e Ingreso Familiar por deciles;
- Participación de los salarios en el ingreso Nacional;
- Nivel de los ingresos, por Sectores y estratos, económicos y por Regiones;
- Coefficiente de Gini;
- Curva de Lorenz.

0.7 MARCO TEORICO.

En una economía típica el proceso de desarrollo trae consigo un incremento en el producto per cápita y también cambios en la distribución del ingreso generado en el proceso de producción. Son causas del incremento en el producto per cápita:

- 1- Incremento en la relación Capital(K) Trabajo(L).



2- Incremento en la Productividad.

Es útil tener presente estos determinantes del crecimiento de la producción, pues los cambios en la distribución de los ingresos depende de la naturaleza del proceso de desarrollo. Al mismo tiempo, la forma en que ocurren los cambios en la distribución a través del tiempo pueden expresarse en forma funcional en términos de:

1- Cambios en la distribución de los factores productivos: Trabajo, Capital Físico, Capital Humano.

2- Cambios en la función de producción a través del tiempo (cambios tecnológicos).

3- Cambios en las imperfecciones de los mercados a través del tiempo: diferentes tasas de ganancia, niveles abismales de salarios, etc.

La distribución del ingreso puede producirse en dos sentidos, representables geoméricamente:

1- Vertical: cuando dentro de un mismo sector se produce la transferencia de recursos entre clases, como sería el caso de la participación de los trabajadores en los bene-

ficios de la empresa, en forma directa o indirecta.

2- Oblicua: cuando la transferencia se opera económicamente entre sectores, como sería el caso, de la participación del campesino pobre en la nacionalización de un industria minera básica.

Aun cuando hay un número de teóricos sobre éste tema, no existe una teoría unica o de aceptación general, y todas las teorías- a las cuales sería mejor calificar como hipótesis- discrepan en cuestiones fundamentales. Las teorías pueden poseer aplicabilidad parcial, escasa o ninguna en los países atrasados; toda vez que esos modelos han sido concebidos por los grandes ecónomistas, basados en situaciones de los países avanzados, y a menudo en supuestos irreales. Ej: mercados perfectos de factores y productos. En lo que respecta a los países atrasados, no se ha podido aún consolidar una teoría del desarrollo o del subdesarrollo en términos académicos y mas bien predomina el cuestionamiento y el debate.

La teoría que aquí desarrollaremos recoge el enfoque general de Marx, y en particular, la idea, de que es la lucha.

de clases el factor que determina la distribución del ingreso, pero por otro lado, se toma en consideración el hecho nuevo de los monopolios, como elemento ya no marginal sino decisivo en la determinación de los precios. tanto Marx, como los Clásicos y Neoclásicos, consideran que los precios juegan un papel absolutamente pasivo en lo que a distribución del ingreso se refiere, en general ellos consideran que las empresas "son tomadoras de precios" y no sujetos activos en la asignación de estos (estas consideraciones, por el momento histórico del capitalismo competitivo que le toca analizar).

Con respecto a la distribución A. Lewis y S. Kuznets. Hicieron algunos aportes; el primero proponiendo la hipótesis de la brecha existente entre el nivel de salarios del sector moderno con respecto a los ingresos del sector tradicional, y solamente esta brecha podría saldarse si se dá una disminución en la mano de obra agrícola, lo que permitiría una mayor distribución del ingreso. La experiencia histórica parece confirmar este tipo de modelo: citemos por Ej: el caso de Japon(1) donde los jornales agrícolas

(1) K. Ohkawa G. Ranis, "On Flasing", Tokio, 1978, Mimeo.

las comenzaron a aumentar significativamente despues de 1917, epoca en que comenzo a disminuir la fuerza laboral agricola. En el mismo sentido, Kuznets, propone relacionar la distribución del ingreso con la distribución sectorial de la fuerza de trabajo; centrando su atención en la migración de personas del sector agricola a otros sectores, paso que él considera como el mayor cambio estructural del desarrollo económico; implicando esta movilidad social, según su entender, un sorprendente cambio en la distribución del personal. Nuestro punto de vista sugiere, que un incremento en el ingreso nominal acompañado de cambios en el estilo de vida, tan considerables como aquellos que existen entre las areas rurales y urbanas, no se puede dar por sentado que este ocurriendo incremento en el bienestar.

Por otro lado, teorías como la de Kalecky y Kaldor, niegan el supuesto de la igualdad de la productividad marginal con la remuneración del factor; argumenta Kalecky, que la participación del trabajo está determinada por el grado de monopolio; a su vez Kaldor plantea, que la distribución depende de la relación $INVERSION / INGRESO\ NAL.$ Sobre esto opinamos, que dificilmente se podría negar el impac-

to regresivo, que sobre la distribución, tienen la existencia de monopolios y el poder político-económico que representan. Tampoco es discutible que desde el punto de vista objetivo, es preferible para las economías como la Colombiana, tener en cuenta los efectos de la distribución social del ingreso por encima de la conocida y clásica distribución funcional.

En el caso concreto de nuestro país, el estudio investigativo sobre la distribución del ingreso, es relativamente reciente. Antes de 1967, varias misiones extranjeras con base en estudios económicos, trataron de estimar la distribución del ingreso para Colombia, limitándose en general a cuantificar el ingreso per cápita por sectores económicos. La primera misión, correspondió al banco mundial (1947); el segundo cálculo, hecho por la Cepal (1954); la tercera: CJ Lebret (1958) y por último la que encabezó M. Taylor (1961). Desde el punto de vista metodológico y de datos es importante resaltar el estudio de la misión Musgrave (1968) y la del Economista Colombiano. M. Urrutia (1973), distribuciones más acertadas y veraces que las anteriores.

En Colombia ha predominado la teoría Desarrollista de que



la concentración de los ingresos en pocas manos favorece el crecimiento económico, en cuanto la capacidad de ahorrar de quienes perciben altos ingresos los capacita para invertir, además de que tienen los conocimientos necesarios para ello. Dentro de esta visión solo se persigue aumentar o incrementar la producción y la productividad, independiente de los efectos sociales que ello puede significar.

Otra teoría sobre distribución del ingreso, avanzada hasta ahora sin mayor éxito por un grupo reducido de Colombianos progresistas, sostiene en cambio, que mientras que la estructura de la producción y el sistema político-económico no sean modificados de manera sustancial, no se logrará un cambio significativo en la redistribución del ingreso del país. Las posibilidades de acumulación de acumulación del Capital a través de una mas equitativa distribución de los ingresos, debe ser accesible a todos los miembros de la sociedad y no solamente a un grupo que los ha acumulado en el pasado. Por ser este, un problema estructural, es importante que las políticas que se adopten se sigan con perseverancia, utilizando hasta donde sea posible mecanismos imperativos, para lograr metas concretas a corto, mediano y largo plazo.

0.8 METODOLOGIA

El presente estudio es descriptivo-comparativo. Utilizamos el método científico de análisis.

El diseño de la investigación se basa en la documentación bibliografica, permitiendo conocer los diferentes aspectos relacionados con el tema. Nos fueron de suma utilidad las revistas, folletos especializados y cuadernos, que a nivel nacional publican entidades como el DANE, FEDESARROLLO, D.N.P, BANCO DE LA REPUBLICA.

El sistema Keynesiano de cuentas nacionales dada su disponibilidad, es aprovechado a modo de indicador de tendencias; los planes de desarrollo, también son fuentes importante de datos, que facilitan el análisis de las diferentes políticas adoptadas en el período de estudio.

1. LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN COLOMBIA

Los estudios acerca de la distribución del ingreso en Colombia datan de épocas muy recientes; fue a partir de mediados de éste siglo que muchas misiones extranjeras al realizar estudios sobre la economía del país tocaron casi que en forma tangencial, como se presenta dicha distribución; muy a pesar que la escuela clásica ya se había preocupado del problema de la distribución en la economía.

El estudio de la distribución del ingreso en países con estadísticas deficientes, acerca de los ingresos y la participación de estos sobre el total del valor agregado, dificulta demasiado una investigación sobre como están realmente distribuído los ingresos.

Las principales investigaciones realizadas en nuestra economía, que tienen en cuenta la distribución del ingreso son: El Informe del Banco Mundial, dirigida por el Dr. Lau chin Currie que aparece en 1950; en éste estudio se utiliza como fuente de información series del Banco de la República. En 1954-1955 la Cepal, en un estudio titulado "Análisis y Proyecciones de Desarrollo Económico" estima una distribución según ocupación y actividad, utilizando datos, un poco precarios, de las cuentas nacionales; de la administración de impuestos, teniendo en cuenta los impuestos sobre la renta y del censo industrial de 1953. El informe Lebrét en estudios hechos sobre la economía del país, también tuvo en cuenta el problema de la distribución del in-

greso, pero no arrojó estimativos nuevos; por haber utilizado datos elaborados por la Cepal y planeación nacional. Lo relevante de ésta investigación fue que se obtuvieron datos, por primera vez, la distribución regional del ingreso; posteriormente se hicieron otras investigaciones que tienen en cuenta este importante " Indicador Económico-Social" de nuestro país; como la de la Misión Taylor de 1961 donde se logro un nuevo estimativo de la distribución del ingreso, con origen en un estudio fiscal; la de Francisco Marabelli del mismo año, la Comisión de Reforma Tributaria dirigida por Richard Musgrave estimó una distribución para 1964, basado en datos de las cuentas nacionales y por último en 1964 el "Centro de Investigaciones para el Desarrollo" de la Universidad Nacional, basado en estimativos separados obtiene información acerca de la distribución, tanto en el sector urbano como en el rural. Es plausible la labor de economistas colombianos que se han preocupado por la distribución del ingreso en nuestro país, como Miquel Urrutia, con sus publicaciones " La Distribución del Ingreso en Colombia" de 1973 y " Cincuenta Años de Desarrollo Económico Colombiano" de 1979; logrando en sus estudios estimaciones muy acertadas sobre la situación de la distribución en Colombia.

Los estimativos obtenidos a través de los diferentes estudios e investigaciones, acerca de la distribución de los ingresos en nuestra sociedad, permiten hacer uso de ellos cuando se desee poner en práctica los correctivos necesarios para mejorar la inequitativa distribución de los ingresos.

1.1 INDICADORES DE LA CONCENTRACION DEL INGRESO

Para medir el grado de concentración de la riqueza o del ingreso en un país, se han utilizado muchos coeficientes e índices. En nuestro estudio solamente utilizaremos los que consideramos mas apropiados o permiten medir de una mejor forma el grado de concentración de la riqueza en un país.

1.1.1 Coeficiente de Gini

Es la medida mas conocida de concentración del ingreso. Puede representarse gráficamente por la relación A/A + B del gráfico # 1, donde el porcentaje acumulado de población es medido de izquierda a derecha sobre el eje horizontal y el porcentaje acumulado de ingresos es medido verticalmente, y B + C + D + E.

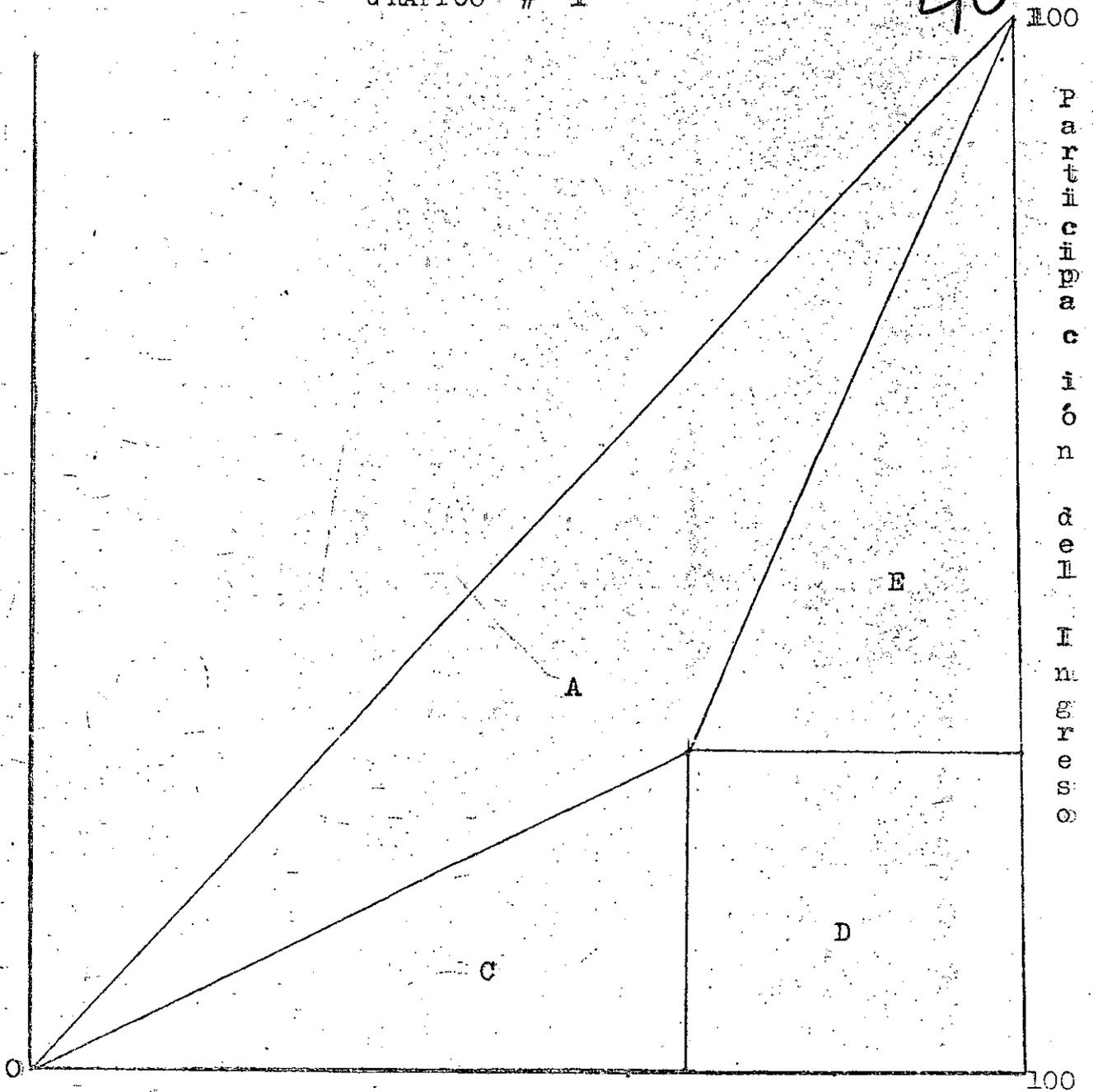
Algebraicamente, podríamos hallar el coeficiente de Gini (G), utilizando un modelo matemático con determinados supuestos, en nuestro ejemplo particular tomaremos el caso de dos (2) sectores económicos, el sector agrícola (S,A) y el no agrícola (N,A). Suponemos que todos los ingresos son iguales entre si y constantes en el tiempo, pero siendo los últimos (ingresos del N,A) mas altos que los primeros. Supongamos también que definimos el promedio del ingreso agrícola como Y_a , el ingreso promedio del sector no agrícola como Y_{na} , y la relación fija entre ellos como: $D = Y_{na}/Y_a = 1$, el coeficiente de Gini puede definirse así: $G = 1 - P_a S_a - 2S_a(1 - P_a) - (1 - P_a)(1 - S_a)$ (1) donde: P_a fuerza de trabajo en la agricultura. S_a

S_a parte del ingreso que ella obtiene.

(notese que $G = 1 - 2C - 2D - 2E$) ∴ $G = P_a - S_a$ (2)

ahora $S_a = \frac{Y_a P_a}{Y_a P_a + Y_{na} P_{na}} = \frac{Y_a P_a / Y_a P_a + D Y_a P_a}{Y_a P_a + Y_{na} P_{na}}$ (3)

40



Participación de la población

Sustituyendo (3) en (2) tenemos :

$$G = \frac{(1 - P_a) P_a (D - 1)}{D - P_a (D - 1)}$$

1.1.2 Curva de Lorenz

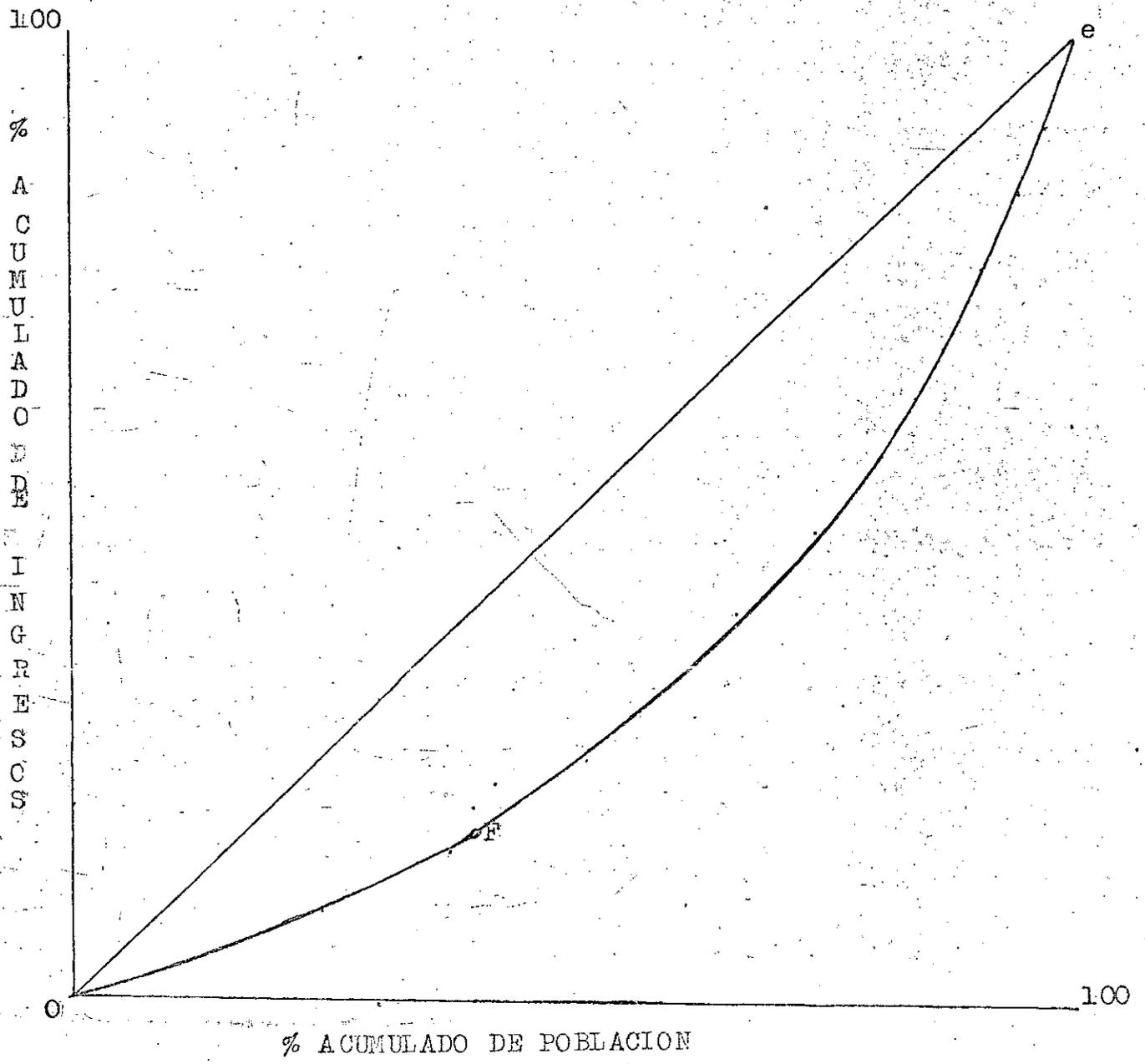
La curva de Lorenz relaciona porcentajes acumulados de personas y porcentajes acumulados de ingresos, indicando la mayor o menor desigualdad en los ingresos. En efecto entre mas cerca este la curva de Lorenz de la línea de 45 grados, o sea la línea de equidistribución, mayor igualdad se haya en la distribución y, por el contrario, mientras mas se aleje de la línea de 45 grados mas desigual será la distribución; tal como se muestra en el gráfico #2, en donde el segmento OE es la línea de Equidistribución, ubicándose en la abscisa el porcentaje acumulado de población y en la ordenada el porcentaje acumulado de ingresos.

1.1.3 Relación de Concentración según el método de Gini

La relación de concentración de Gini es una simple medida de dispersión; mide la amplitud con que la distribución descrita por la curva de Lorenz difiere de la diagonal en un diagrama de Lorenz, diagonal que muestra una situación de perfecta igualdad.

El coeficiente está dado por el Area comprendida entre la curva de distribución y la diagonal, dividida por el Area que muestra mayor desigualdad, definida por el triángulo formado debajo de la diagonal; éste coeficiente oscila entre 0 y 1. Cuando la distribución tiende a la mayor igualdad el coeficiente se acerca a cero, en caso contrario, el coeficiente se acerca a la unidad.

42



En el gráfico #3, el coeficiente de concentración (R) es igual al área A/área A + área B. La población está jerarquizada por el nivel de ingresos, empezando por el nivel mas bajo. Cada punto en la curva, muestra la cantidad del ingreso correspondiente a una proporción dada de la población. El punto Z es la distribución muestra, por ej.: al 40% de la Pob. corresponde solo al rededor del 17% de todo el Ingreso.

Una aproximación a (R), está dado por la sgte. formula :

$$R = \frac{\sum_{k=1}^K P_{(k-1)} Y_k - P_k Y_{(k-1)}}{1/10.000}$$

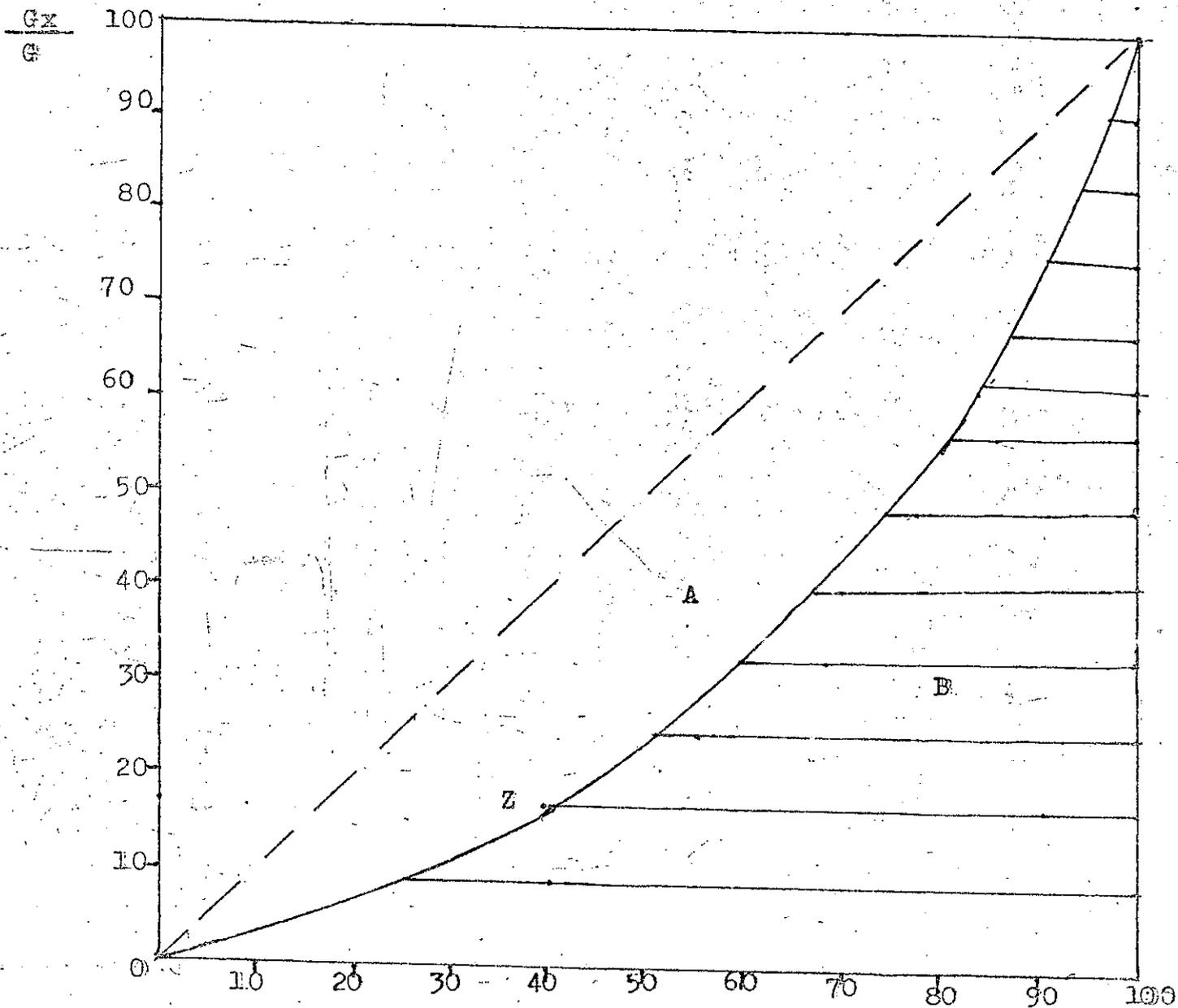
donde : Y % de Ingresos
 P % de Población
 K Intervalos (comunmente déciles).

Como queda claro en el gráfico #3, el valor mas pequeño de R corresponde a una distribución que se acerca a la igualdad teórica (todos tienen el mismo ingreso). De otra parte, a medida que R se aproxima a 1, la situación se aproxima a una desigualdad perfecta (una sola persona tiene todo el ingreso).

La aplicación de la relación de concentración presenta varias dificultades:

- 1) Por el hecho de que dos curvas diferentes de Lorenz pueden cortarse, resulta que distribuciones significativamente desiguales pueden producir idénticas relaciones de Gini.
- 2) El coeficiente no es sensitivo a cambios en porcentajes pequeños, los cuales pueden representar grandes variaciones de ingresos para la clase de menores ingresos.
- 3) Como los limites de perfecta igualdad o desigualdad son tan extremos, un cambio en el tiempo tendería a mostrar muy escasamente cualquier logro hacia la igualdad.

CURVA DE LORENZ



$\frac{Px}{P}$

$P = 40\%$
 $G = 17\%$

1.1.4 Índice de Concentración Social

Este índice nos demuestra como se dá la concentración del ingreso, teniendo en cuenta las diferentes clases sociales existentes en la sociedad; se simboliza por:

$$ICS = \frac{K_u P_u + K_a P_a + K_p P_p}{N_u W_u + N_a W_a + N_r P_r}$$

El numerador comprenderá el ingreso promedio por persona de las clases ricas (capitalistas urbanos y rurales, y profesionales); en el denominador se utiliza el ingreso promedio de las clases pobres (asalariados y clases residuales).

En donde: P_u, P_a y P_p son las ganancias por capitalista urbano, agrícola, y profesionales, respectivamente.

K_u, K_a, K_p la proporción de los capitalistas urbanos, rurales, y profesionales sobre el total de la población rica.

W_u, W_a son salarios por trabajador urbano, y agrícola resp.

N_u, N_a y N_r la proporción de los asalariados urbanos, rurales y miembros de las clases "residuales", dentro de las clases pobres.

Este índice nos permite también identificar los factores generales que determinan la estructura distributiva en una Economía de Capitalismo Periférico

1.2 METODOLOGIA UTILIZADA PARA ANALIZAR LA DISTRIBUCION DEL INGRESO.

Una buena investigación sobre la dinámica de la distribución del ingreso debe contar básicamente con una serie de estadísticas continuas sobre ingresos personales y/o familiares, sustentada con otros datos que se relacionen con los ingresos obtenidos por sectores de actividad económica o por nivel ocupacional, derivados de Censos Nacionales o de encuestas por muestreo de cobertura Nacional. Por ser recientes

este tipo de estadísticas en nuestro país, es de invaluable importancia en éste trabajo los datos relacionados en las cuentas nacionales, sobre remuneración global al trabajo y al capital, y además, los ingresos medios por actividad económica, que aunque no son sustitutivos de los básicos, son de gran utilidad como indicadores de tendencias.

1.2.1 Ingreso Personal y/o Familiar

El ingreso percibido por una comunidad podemos analizarlo desde el punto de vista personal o familiar, si el interés se concentra en las diferencias de poder adquisitivo la unidad de análisis debe ser la familia, de otra parte si el propósito es medir la capacidad de generar ingresos de personas con diferentes niveles de educación, edad y aún posición familiar, entonces la unidad lógica de análisis es la persona que percibe ingresos.

Para realizar un estudio sobre la distribución personal y/o familiar con mucha frecuencia se utilizan fuentes primarias, como encuestas de hogares, o fuentes secundarias, como el Dane, la Admón.Nacional de Impuestos o estudios ya realizados sobre éste tema.

La Tabla #1 muestra la esquematización por "deciles" de la distribución personal del ingreso y la Tabla #2 la distribución familiar.

1.2.2 Distribución Funcional del Ingreso

En este tipo de metodología, se analiza la participación de c/u de los factores productivos en el total del valor Agregado generado en la economía, dependiendo, al menos teóricamente, de la productividad, de la abundancia de mano

DISTRIBUCION DEL INGRESO PERSONAL POR DECILES

Deciles	% del ingreso total	Ingreso promedio por persona empleada por año
1	1.40	880
2	3.10	19940
3	3.60	2.260
4	3.90	24450
5	4.50	2.820
6	5.50	3.450
7	6.00	3.760
8	8.00	5.020
9	13.00	8.160
10	51.00	32.000

Fuente: La Distribución del Ingreso en Colombia, M. Urrutia.

TABLA # 2

48

DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR POR DECILES

Déciles	% de personas en cada decil	% del ingreso recibido por % de personas en cada decil.
1	8.87	1.93
2	29.76	9.73
3	21.77	9.71
4	14.00	8.69
5	10.56	10.36
6	9.82	17.78
7	3.44	12.06
8	1.41	14.47
9	0.21	8.19
10	0.07	7.08

Fuente: La Distribución del Ingreso en Colombia, M. Urrutia.

TABLA # 3

DISMINUCION DEL SALARIO REAL

Años	(1935, año base)			
	Total fuerza de trabajo	Obreros agricolas	Obreros de la constr.	Resto de la fuerza de trabajo
1935	2.280	2.280	2.280	2.280
1954	1.724	1.377	1.081	1.840

Fuente: La Distribución del Ingreso en Colombia, M. Urrutia.

de obra y de la magnitud del capital fijo.

Desde nuestro punto de vista, la distribución del ingreso entre Salario y Plusvalía, en una sociedad como la nuestra la determinan los Empresarios debido a que los monopolios no solo imponen los salarios, sino que también fijan los precios de acuerdo al control que ejercen en los mercados.

1.2.3 Distribución por Sectores de Actividad

Es de verdadera importancia conocer la participación de cada uno de los sectores de la Economía en el total generado por ella, porque nos permite:

- a) Determinar los ingresos por trabajador en cada actividad, comparables al valor agregado por trabajador, lo que se utiliza normalmente como una medida de productividad de cada sector.
- b) Se puede saber cual es la participación del sector dentro del ingreso total generado, y cual es la importancia relativa de los ocupados en cada actividad.

48305

El DANE es la entidad encargada de recolectar esta clase de información. Este tipo de estadísticas es tradicional en dos sectores de actividad económica (Agricultura e Industria), y solamente a partir de 1970 relaciona información respecto a la rama de la Construcción y Servicios.

1.2.4 La Distribución Según Cuentas Nacionales

La penuria de la información adecuada para determinar con rigor los cambios en la distribución de los ingresos, nos han llevado como muchos críticos de nuestra economía y nuestra sociedad, a acudir a las cuentas nacionales en-

demostración de los procesos progresivos o regresivos en el reparto del producto social. Lo cierto es que las cuentas nacionales por su propia naturaleza no son el instrumento mas idóneo para medir esos cambios en la distribución de los ingresos personales; sin embargo, a falta de datos pertinentes, la participación global de los sueldos y salarios en el ingreso nacional puede ofrecer indicios de tendencias, particularmente de la cuestión mas olvidada hasta ahora, y que a nuestro juicio es la mas importante - se trata del reparto social del incremento de la productividad, incluido el ingreso real por los servicios de exportación, ya sean legales o de contrabando - parante dar una idea basta comparar las tasas de incremento de dicha remuneración global del trabajo y la del ingreso real. Obviamente, si ésta última es mayor que aquella, la participación porcentual de la remuneración al factor trabajo comenzara a declinar.

1.2.4.1 La Desagregación del Ingreso Nacional

En Colombia el ingreso personal representa alrededor del 94% del ingreso nacional y el resto corresponde a conceptos convencionales del sistema Keynesiano tales como: para las sociedades de capital - utilidades no distribuidas e impuestos directos pagados - para el gobierno - ingresos de la propiedad y de sus empresas, e intereses netos de la deuda pública.

Los datos del ingreso personal, a diferencia de los países avanzados, se encuentran desagregados en solo dos (2) partidas.

- Remuneración de Asalariados
- Ingresos de las Unidades Familiares Procedentes della Propiedad y de Empresas no constituidas en sociedad de ca-

51
pital.

1.2.4.2 Remuneración de los Asalariados

En la metodología del viejo sistema de cuentas nacionales (elaborado para 1950 - 1976) " la remuneración global del trabajo" se define como la agregación de sueldos, salarios, prestaciones sociales efectivamente pagados y, además las contribuciones de los trabajadores.

A diferencias del viejo sistema imputado al Banco de la República, el nuevo sistema de cuentas nacionales a cargo del DANE, el cálculo de la remuneración al trabajo no es mas que la inclusión de las cesantías y otras prestaciones causadas que no fueron objeto de remuneración taxativa en las anteriores metodología, ejemplo: comisiones, honorarios de juntas directivas, pensiones, seguros y de riesgo

1.2.4.3 Ingresos de las Unidades Familiares Procedentes de la Propiedad Y de las Empresas no Constituidas en Sociedad de Capital

Es bueno aclarar, que el residual del ingreso personal, a al deducirse la remuneración a los trabajadores no puede asimilarse totalmente a las "ganancias de los capitalistas", " rentas de capital" o " excedente de explotación". Algo de esto puede contener dicho residual, pero el verdadero valor, que entre otras cosas no ha sido desagregado, en un supuesto orden de importancia, incluye:

a) Rentas del capital (utilidades, interés, alquileres netos de tierras, edificios y viviendas, dividendos de soc. de capital o por empresas distintas de los de esta categoría jurídica, exceptuando las utilidades no distribuidas en soc. de Cap. las cuales se contabilizan como ahorro, y por

definición se excluyen del ingreso personal.

- b) Ingresos Monetarios o imputados de trabajadores independientes.
- c) Transferencias de soc. de Cap. a Unidades Familiares.
- d) Regalías por Patentes y Derechos de Autor.

1.3 TENDENCIA HISTORICA DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO.

En países con estadísticas deficientes, como es el caso de Colombia, realizar un estudio confiable se hace un tanto difícil y lógicamente los resultados de esa investigación tienden a ser sesgados, o el investigador debe establecer una serie de parámetros que pueden dar resultados totalmente subjetivos o que se presten a diferentes interpretaciones. Para el caso concreto de nuestra investigación, a cerca de la tendencia histórica de la distribución de los ingresos nos encontramos con esa misma dificultad; porque es a partir de 1967 cuando aparecen datos más o menos confiables de varias fuentes, que hacen posible calcular la distribución del ingreso a partir de 1964. En fechas anteriores se hicieron estudios a cerca de éste tema, pero cada investigador tomaba fuentes de información diferentes y no existía una unidad de criterios en cuanto a metodología, lo cual obviamente ocasionaba resultados diferentes.

Para analizar como ha sido la tendencia histórica de la distribución del ingreso, lo hemos dividido en tres períodos. El primero de 1930-1950, por falta de estadísticas para estos años tomaremos los diferentes estudios que se han realizado hasta el momento, y estableceremos un parangón entre los diferentes resultados, pra lograr detectar de esta forma la posible tendencia de la distribución. Para el segundo período (1950-1960), y para el tercero (1960-1970)

afortunadamente, contamos con datos de las cuentas nacionales que nos permiten determinar como fue la participación del trabajo en el total del ingreso nacional, año por año, y comparar nuestros resultados con estudios realizados anteriormente, como los de Miquel Urrutia. Para el período (1970 - 1984), que corresponde a nuestra investigación, haremos un seguimiento pormenorizado de como han incidido las diferentes políticas implementadas por los gobiernos para corregir la tendencia histórica de la distribución de los ingresos en nuestro país.

1.3.1 Período 1930 a 1950

Para determinar como fue la posible tendencia de la distribución de los ingresos en éste período, sentimos la imperiosa necesidad de consultar estudios anteriormente realizados y evaluarlos a la luz de una posible comparación entre ellos, debido a que no existe una información estadística confiable para el período.

Las evidencias que existen, nos llevan a concluir que la distribución de los ingresos, que en Colombia que siempre ha sido mala, empeoro desde 1930 hasta algún momento en los primeros años de la década de los cincuenta, éste período comprende las dificultades económicas de la última parte de la depresión mundial de los años 30s. En el país se pone en práctica un modelo insipiente de sustitución de importaciones, a través de los primeros vestigios de industrialización en el país, como es obvio, éste proceso de industrialización se daba con una mayor participación del capital en el ingreso nacional, lo que iba en detrimento de la participación del factor trabajo. También fue la época del incremento de los precios del café y es muy cuestionable la forma como éste incremento de precios benefi-

cia a los pequeños cultivadores del grano.

Aunque se dio un crecimiento del ingreso per-cápita y una balanza de pagos favorable, esto no quiere decir que la situación de los menos favorecidos fuera mejor, dado que épocas de mayor crecimiento económico, por lo regular, van acompañadas de una peor distribución de los ingresos.

Si comparamos algunos datos disponibles, podemos observar que los salarios reales de 1950 eran mas bajos que los de 1935, y los que se dieron entre 1954 y 1955, eran un 20% mas bajos que los de 1935, éste período corresponde a un deterioro logico del bienestar de toda la comunidad, pero mas afecta a las personas de menores ingresos; observar tabla # 3.

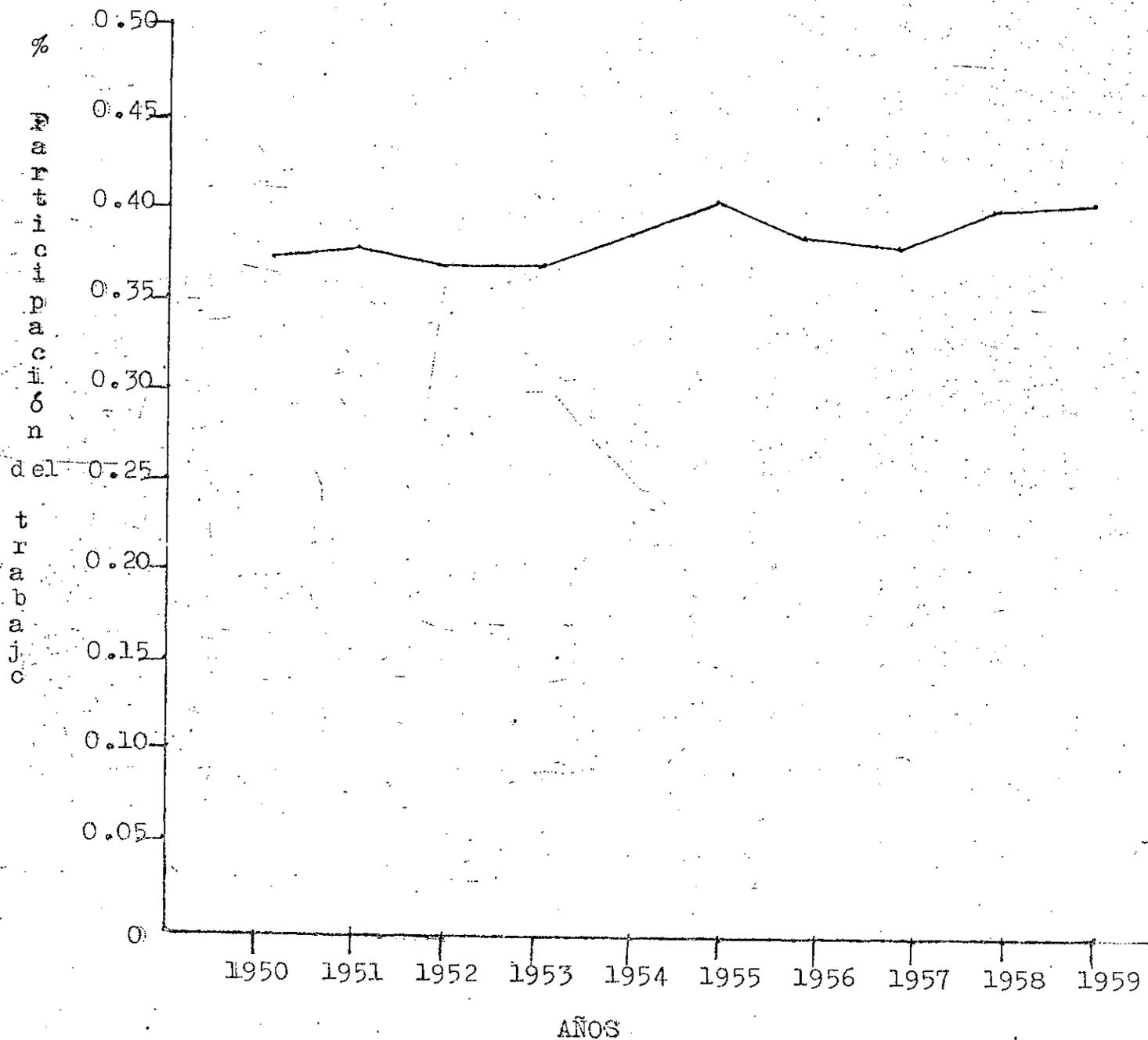
Todo esta perdida de participación de los salarios en el ingreso nacional se daba, debido a una mayor participación del capital, también el crecimiento de los salarios era menor que el crecimiento promedio de los otros ingresos.

1.3.2 Período 1951 a 1960

Para detectar la tendencia de la distribución en estos años, utilizaremos como fuente principal las cuentas nacionales publicadas por el DANE, con el objetivo de establecer cual es la participación del trabajo en el total del ingreso nacional. En el cuadro # 4 y la tabla # 4 podemos observar que aunque se dieron variaciones de un año a otro de la participación de la remuneración al trabajo en el ingreso total, estas variaciones podian hacer disminuir o aumentar dicha participación, como en el año de 1951 que fue de 0.3

55

TENDENCIA DE LA PARTICIPACION DEL TRABAJO EN EL INGRESO NACIONAL
(1950 - 1959)



56

PARTICIPACION DEL TRABAJO EN EL INGRESO NACIONAL.

Años	Remuneración al factor trabajo	Participación % en el ingre so nacional	Participa- ción, % de las rentas de capital
1950	6.848.3	0.388	0.612
1951	7.661.7	0.394	0.606
1952	8.278.4	0.385	0.615
1953	9.214.5	0.393	0.607
1954	10.936.5	0.383	0.617
1955	11.014.1	0.414	0.586
1956	12.734.0	0.389	0.611
1957	14.882.6	0.390	0.610
1958	16.480.0	0.413	0.587
1959	19.273.3	0.408	0.591

Fuente: Cuentas Nacionales de Colombia. (DANE)

94 y en 1952 de 0.385. Para el total del período se dio una mayor participación del factor trabajo en el total del ingreso, lo cual es una clara evidencia de que hubo una mejora en la distribución de los ingresos.

Si consideramos, que en el período anterior, según algunas evidencias, se dio un empeoramiento en la distribución, podemos especular y aceptar el supuesto de Kuznets, aunque no exista un soporte empírico que lo demuestre; que a un período de empeoramiento en la distribución sigue, en todo proceso de desarrollo, un mejoramiento en la distribución de los ingresos.

Como evidencia, que una mayor participación del trabajo en el ingreso nacional corresponde una mejor distribución de los ingresos, independiente del nivel de empleo, debido a que muy a pesar de las altas tasas de desempleo en el período que estamos analizando, la participación del factor trabajo se incrementó.

Los salarios para las ocupaciones de más baja remuneración se elevaron más rápidamente que el resto de las demás remuneraciones, en el caso del sector urbano, ocurriendo mejoría en la distribución a nivel urbano; según datos disponibles del DANE, y encuestas sobre desempleo del CBDE para 1968, en cambio en la agricultura los salarios solamente aumentaron 1% en promedio. La evidencia más significativa que sirve como soporte para comprobar que si hubo mejoría en la distribución, es que el coeficiente de Gini paso de 0.63 que era en el período anterior a 0.57 en éste período.

El capital físico perdió su participación siendo en 1951 de 0.606 y en 1960 de 0.591, obviamente que esta pérdida de

participación del capital físico lo gana el factor trabajo. Otro indicador que demuestra que en el período se dió una mejoría en la distribución, es que en la clase media se reflejó una prosperidad significativa y esto permitió una mayor demanda de productos, especialmente de las empresas dedicadas a la sustitución de importaciones.

1.3.3 Período de 1961 a 1970

De un estudio realizado por el DANE, con base en la primera encuesta de hogares, se encontró un coeficiente de concentración de ingresos para Colombia de 0.535, en promedio para la década. Este es un coeficiente muy elevado, y aún si se toma el obtenido por la Cepal para 1968 (0.5212) y comparandolo con la de otros países para ese mismo año, tanto industrializados como subdesarrollados, nos da un resultado desventajoso que indica la alta concentración del ingreso en Colombia en dicho período; por ej. en India dicho índice fue entonces de 0.3380, en Japón de 0.4000, en Sudán de 0.4290, en Chile de 0.4465, en Francia de 0.3342 y en E.U.A. de 0.3482. Para este año(1968) el índice de concentración Colombiano solo fue sobrepasado por los de Gabón (0.6280), Kenya(0.6628), Libia(0.8150), Rhodesia del sur (0.5875), Senegal(0.5680), Sur Africa(0.5726), Túnez(0.5509) Perú(0.6343), Brasil(0.5461), El Salvador(0.6244), Jamaica (0.5677), y Mexico(0.5341).

Retornando al estudio del DANE, del cual extractamos el cuadro #5, observamos que el índice de concentración es más alto para los hombres(0.551) que para las mujeres, tanto para el conjunto del país como para regiones, y dentro de uno y otras, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Siendo elevados los coeficientes de concentración rural del ingreso por sexo y por regiones, ellos ofrecen, sin embargo,

CUADRO # 5

COLOMBIA : INGRESO PROMEDIO Y COEFICIENTE DE CONCENTRACION POR AREA, SEXO Y REGION (1970) .

Sexo Regiones	RURAL		URBANO		TOTAL	
	Ing. Prom.	Coef.de Concentrac.	Ing. Prom.	coef. Conc.	ing. Pro.	coef. Conc.
TOTAL	586	0.424	1.356	0.529	1.061	0.53
Hombres	607	0.421	1.604	0.521	1158	0.55
Mujeres	413	0.329	857	0.442	771	0.45
REGIONES						
Atlántico	716	0.423	1.300	0.538	1.085	0.56
Oriental	591	0.433	1.125	0.516	817	0.50
Bogotá	902	0.381	1.697	0.530	1.689	0.52
Central	576	0.500	1.274	0.491	978	0.50
Pacífica	470	0.391	1.178	0.544	880	0.54

Fuente : DANE (encuesta de hogares, 1973)



una menor concentración que las correspondientes de las zonas urbanas, independiente del hecho de que los ingresos sean mas bajos en el sector rural que en el urbano. Las regiones del Atlántico y del Pacífico presentan los más altos índices de concentración de los ingresos.

1.3.3.1 Tendencia por Nivel de Ocupación

En el cuadro #6 presentamos la tendencia del ingreso por ocupación correspondiente a la década en análisis. Lo más notorio del cuadro, es la alta concentración de los ingresos en la Industria Manufacturera, con relación a las otras ocupaciones, que se refleja en el hecho, de que sumando los ingresos/año de "obreros" y "empleados" de esta rama, en general, cuatriplican el promedio que devengan para cada año la fuerza laboral en su conjunto. Otro aspecto de analisis en el cuadro, es el relativo decremento del ingreso real/ocupación; si tomamos por ej. la columna correspondiente a los trabajadores agrícolas, nos percatamos que hubo años en que el ingreso real disminuye; presentandose para la década un incremento promedio del solo 1.03% en el ingreso agricola, cifra que de por sí sola no representa nada, pero si se compara con un nivel de precios del 18%, nos refleja un constante deterioro en la capacidad adquisitiva de los trabajadores del campo. Finalmente, también es digno de resaltar la abismal brecha entre los que más devengan, en este caso "empleados de la Ind. Manufacturera" con el resto de ocupaciones, presentandose una relación de 12 a 1 en promedio, con los que menos devengan, los jornaleros agrícolas.

Regresando a los resultados de la Encuesta de Hogares del D.A. N.E. nos remitimos al cuadro #7, que nos permite comparar los ingresos promedios, y los coeficientes de concentración de diez niveles ocupacionales en que se divide a la P.E.A. y

61

CUADRO # 6

TENDENCIAS DEL INGRESO POR OCUPACIONES (Pesos de 1958)

Año	Trab. Agric. (1)	Obreros I.Manf. (2)	Trab. no Calif de Construcc. (3)	Emplead. I.Maunf. (4)	empl. Gob. (5)	Total Fza.Tra (6)
1961	1270	4572	1727	11575	4929	4025
62	1415	5294	1884	12560	5073	4332
63	1380	5839	1713	12630	5180	4351
64	1230	5680	1793	12500	5256	4663
65	1401	5931	2071	13020	5248	4671
66	1332	5889	1843	12993	5320	4758
67	1379	5934	1821	13054	5346	4790
68	1282	6012	1810	13638	5380	4810
69	1262	5674	1818	14160	5410	4840
70	1332	6024	1973	16320	5580	4890

Fuente : columna #1 : datos de A.Berry (El Desarrollo de la Agricultura/Sectores en Colombia)
 columnas # 2, 3, 4 : A.Berry (El Retroceso del Desarrollo en C/bia en comparación con el mundo)
 columna #5 : datos del CEDE
 columna #6 : A.Berry "El Retroceso... op.cit.)

62

CUADRO #7

INGRESOS Y P.E.A. SEGUN NIVELES DE OCUPACION (1970)
Promedio a precios de 1970.

NIVEL OCUPACIONAL	Ing. Prom. (\$)	coef. de concent.	PEA %	Ing %
Directores y Fun- cionarios Páb.Sup.	6.918	0.430	0.7	4.6
Profesionales Téc- nicos .	3549	0.514	2.2	7.2
Profesionales no- Técnicos, otros.	2.452	0.453	4.5	10.3
Personal de Admón y Similar .	1.769	0.428	7.3	12.0
Comerciantes, Ven- dedor .	1.538	0.595	10.3	14.8
Artesanos Operarios.	1.046	0.388	6.8	6.7
Jornaleros .	463	0.395	11.7	10.6
Obreros no Agric.	721	0.450	9.8	6.6
Trabajadores de- Servicios .	696	0.378	13.9	9.1
Trabajadores Agric. Forestales .	589	0.434	32.8	18.1
			<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente : Encuesta de Hogares, estudio de Polibio Cordoba.
DANE .

63

Relacionar la distribución porcentual de esta última con la de los ingresos. Del análisis de dicho cuadro resaltamos las consideraciones siguientes:

± el # de ocupados en los diez niveles, forma una pirámide inversa a la que forman los ingresos promedios. Estos se ordenan según la jerarquización comunmente admitida para las ocupaciones. De acuerdo a la distribución resultante de la encuesta, el 68% de la población económicamente activa no alcanza a percibir un ingreso promedio mensual de \$1000 (precios de 1970).

± El grupo más importante por su número en la P.E.A. (32.8%) es precisamente el que cuenta con el nivel más bajo de ingresos promedios (589 pesos).

± La mayor concentración de ingresos se presenta entre los comerciantes vendedores, lo cual es muy explicable si se tiene en cuenta quizás que es el grupo más heterogéneo su bajo ingreso promedio se explica, porque es un grupo compuesto por unos pocos con ingresos altos y una gran mayoría (vendedores ambulantes y otras formas de subsistencia) con ingresos de miseria.

± Los más bajos coeficientes de concentración se encuentran en los grupos en donde la fuente de ingresos predominante es el factor mano de obra.

1.3.3.2 Tendencia por Ramas de Actividad y Nivel Educativo.

En la categoría de Ramas de Actividad Económica (cuadro #8B) las mayores concentraciones del ingreso se advierten en las actividades de Minas y Canteras (0.600) y de Comercio Restaurantes y Hoteles (0.564). Las menores concentraciones

64

CUADRO #8A

INGRESO Y P.E.A. SEGUN POSICION OCUPACIONAL (1970) .

Posc. Ocupacional	Ing. Prom.	coef. Concent.	Pea %	Ing. %
EMPLEADOR	\$1841	0.623	9.5	16.4
EMPLEADOS	1494	0.501	35.0	49.1
TRABAJADORES CUENTA PROPIA	725	0.500	25.0	17.0
OBRREROS	611	0.370	30.5	17.5
			<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente : Encuestas de Hogares, Dane (1973) .

CUADRO #8B

COLOMBIA : COEFICIENTE DE CONCENTRACION POR RAMAS DE ACTIVIDAD, AREA Y SEXO (1961 -1970) .

ACTIVIDAD	RURAL			URBANO			TOTAL		
	H	M	T	H	M	T	H	M	T
Agric.Caza y Pesca.	0.403	0.289	0.409	.586	.496	.582	.45	.385	.446
Minas y Canteras	.607	.190	.608	.540	-	.547	.589	.175	.600
Ind.Manuf.	.478	.140	.471	.488	.426	.498	.493	.427	.509
Elect. Agua	.350	-	.350	.451	.564	.468	.479	.476	.490
Construcc.	.372	.513	.388	.527	.311	.525	.515	.359	.514
Comerc.Hot	.489	.409	.496	.559	.482	.554	.563	.488	.564
Est.Fcieras	.565	-	.565	.500	.401	.494	.504	.402	.500
Transp y Com	.393	-	.405	.448	.339	.440	.447	.364	.441
Serv.Comunales	.319	.374	.386	.518	.362	.507	.510	.371	.509
Soc.y Person.									

Fuente : Dane (1973, encuesta de hogares)

nes ocurren en Transporte y Comunicaciones (0.441) y en agricultura (0.446). En la agricultura existen sin embargo, discrepancias muy grandes en los niveles de ingresos; así por ej. A. Berry en un estudio realizado en 1970, encontró que para 1960 cerca de 300.000 personas con fincas menores de 1 Ha. tuvieron un ingreso promedio anual de \$1.160, mientras que 790 personas con fincas de más de 2.000 Has. percibieron c/u un ingreso promedio de \$533.200.

También resulta interesante observar el cuadro #8A que muestra cómo se distribuye el ingreso cuando la P.E.A. se agrupa en Asalariados, Empleadores, y Trabajadores por cuenta propia. Dicho cuadro refleja:

- ± La ordenación del cuadro de acuerdo al ingreso promedio demuestra que a mayor ingreso mayor grado de concentración.
- ± La desigualdad mayor presentada en los dos primeros grupos, se atribuye a la concentración de Capital que se da entre ellos.
- ± Los Asalariados forman el 65.5% de la P.E.A. y reciben el 66.6% de los ingresos. Tomando como referencia algunos países desarrollados y concretamente E.U.A. la proporción de remunerados era del orden del 80%.

Por último, la influencia del grado de educación en el nivel de ingresos del período es decididamente evidente. Como puede apreciarse en el cuadro #10, los ingresos de quienes no habían tenido ningún nivel educacional (\$506) son muy inferiores con respecto a los que tienen nivel de primaria (\$1267) y, obviamente, a los que cursaron secundaria (\$3.113) y a quienes disponen de un nivel de educación superior universitario (\$7.562). Con solo dos excepciones, los ingresos promedios para todos los niveles educacionales es

CUADRO #10

66

COLOMBIA : COEF. de CONCENTRACION e ING. PROMEDIO/ NIVEL EDUCACIONAL Y AREAS . (1970) Jefes de Hogar.

NIVEL EDUCATIVO	URBANO		RURAL		NACIONAL	
	Coef. Concen	Ing. prom.	coef. conc.	ing. prom.	coef. conc.	ing. prom.
Ninguna	.4522	1002	.4291	705	.4475	806
Primaria Urb.	.4551	1628	.4897	961	.4248	1464
Primaria rural	.4544	1316	.4503	795	.4678	910
Total Prim.	.4543	1584	.4682	855	.4868	1267
Bachill. Básico	.4544	2578	.4279	1463	.4606	2478
Bach. Clásico	.4879	3987	.5354	2444	.4896	3905
Otra Secund.	.3050	2958	----	4250	.2929	3000
Secundaria Técnica, Vocacional	.4667	3524	.3706	1500	.4703	3453
Normal	.4522	3386	.1886	1469	.3851	3189
Total Secund.	.4792	3219	.4728	1758	.4829	3113
Sup. Universit.	.4126	7511	.4212	7967	.4132	7562
Otras	.4888	4035	.3574	3036	.4835	3945

Fuente : Dane (encuesta de hogares)

fueron superiores en la zona urbana con relación a la rural. Los coeficientes de concentración correspondientes del ingreso reflejan, sin lugar a dudas, las diferencias en el nivel educativo, especialmente en el área rural.

1.3.3.3 Tendencia según Cuentas Nacionales

Las Cuentas Nacionales, que muestran la distribución funcional de los factores productivos, para el período 1960-1970 señala una distribución del ingreso en el país, con una tendencia constante hacia el deterioro, como puede observarse en el cuadro #11, en donde la participación de la remuneración del trabajo se deterioró de manera preocupante al finalizar el primer quinquenio, ya que pasó de un 42.65% sobre el valor del producto en 1960, a un 37.41% en 1965; para finalizar la década con una participación del 37.85% en 1970. En cambio la participación dentro del rubro de ingresos personales correspondiente a ingresos de la propiedad y del capital aumentaron de manera significativa en mitad de la década al pasar de 34.41% en 1960 a 40.39% en 1965 para descender un tanto al finalizar el período a 37.97% en 1970, para elevarse más tarde, como lo veremos en análisis posterior, en el período 70-75, que según nuestra hipótesis se presenta el más drástico empeoramiento en el proceso de distribución del ingreso.

Paralelamente con el desmejoramiento continuo de la remuneración del trabajo, y con la pérdida del poder adquisitivo del salario, se produce sin embargo, un aumento considerable de la productividad, que representa el aporte que cada obrero hace al producto sectorial y total. En efecto, la productividad casi se duplicó entre 1950-1970 para el total de la economía, al pasar, a precios constantes del 70 de \$13.000 a \$25.400 (50-70) -cuadro #12- .

68

CUADRO #111

COLOMBIA : Composición del Ingreso Nacional, 1950-70
(en porcentos de los valores a prec.const)

CONCEPTO	1950	1955	1960	1965	1970
INGRESO NAL.	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
A. Ing. Personal					
1. Renta de Cap. Ing.de Auto Empl	57.5	55.1	51.6	50.2	46.7
2. Remuneración de Asalariados	38.9	40.4	41.6	43.7	46.5
B. Soc.de Capital					
1. Util no Distr.	1.2	1.5	3.5	3.3	3.2
2. Imp.Directos	2.0	2.1	2.4	2.4	3.0
C. Gobierno					
1. Ing.de sus prop.	.6	.9	1.1	1.0	1.8
2. -;Int.Deud Púb.	- .3	- .1	- .3	- .6	- 1.2

Fuente : Cómputos basados en Cuentas Nal. Bco. Rep.

CUADRO #12

COLOMBIA : Productividad/Sectores Económicos, 1951-1970
(en miles de pesos de 1970)

SECTORES	1951	1964	1970
Agropecuario	9.2	11.7	20.9
Minería	19.7	27.6	54.9
Manufactura	16.1	27.7	41.6
Construcción	13.0	15.9	34.8

(continua)

69

COLOMBIA : Prod./Sectores (1951 - 1970)

SECTORES	1951	1964	1970
Comercio	43.9	44.4	52.7
Transporte	23.5	33.7	54.2
Comunicaciones	11.5	46.4	108.6
Electric.Gas y Agua	30.6	89.3	101.8
Bancos, Seguros	42.3	52.4	64.4
Serv.Personales	7.0	8.2	6.4
Serv.del Gobierno	27.6	32.6	24.4
TOTAL	13.8	19.3	26.6

Fuente : INANDES (estudio realizado en 1977).

CUADRO #13

COLOMBIA : Distribución Funcional del Ingreso Nal.(1961-70)
(en porcentos del YN a Pcios.Const.)

AÑOS	REMUNERACION DE ASALARIADOS	RENTAS, GANANCIAS ING.DEL AUTO/EMPLEO	OTROS INGRESOS
1961	42.6	54.0	3.4
1962	44.4	52.7	2.9
1963	45.5	51.7	2.8
1964	42.6	54.5	2.9
1965	43.7	53.4	2.9
1966	44.3	53.0	2.7
1967	44.5	52.5	3.0
1968	44.5	52.1	3.4
1969	46.4	49.6	4.0
1970	46.5	49.9	3.6

Fuente : Bco. de la Rép., datos a precios corrientes convertidos a precios constantes de 1970.

2. FACTORES QUE HAN INCIDIDO EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN COLOMBIA:

Los factores responsables de la inequitativa distribución del ingreso en Colombia son de variado carácter. Entre los más importantes se pueden mencionar: la alta concentración de la propiedad sobre los factores productivos, las consecuencias de un modelo de desarrollo, que originó un sector moderno y otro tradicional en la economía, la lenta tasa de crecimiento del empleo, dentro de un marco rápido de crecimiento poblacional, la excesiva concentración de la educación en un reducido grupo social, y finalmente un factor que en los últimos años ha contribuido decididamente en la desigualdad de los ingresos; el proceso, continuo y creciente, de la inflación.

2.1 INCIDENCIAS DEL MODELO DE ACUMULACION CAPITALISTA.

Uno de los factores que decididamente ha contribuido a la inequitativa distribución de los ingresos en Colombia es sin lugar a dudas, el optar por un modelo de desarrollo, fundamentado en una acelerada acumulación de capital, que supliera la deficiencia histórica de éste, mediante la implementación de " estrategias de desarrollo " basada en la creciente pauperización proletarias y sub-proletarias.

2.1.1 En Cuanto a sus Origenes Históricos.

Para analizar la evolución histórica que ha tenido la distribución de los ingresos en Colombia, tenemos que estudiar las principales causas, que según algunos economistas, han originado dicha distribución, que puede ser similar a algunos países que han sufrido el mismo proceso histórico, económico y social que el nuestro. Este proceso se origina desde el mismo momento en que se inicia la colonización de dichos países.

Los primeros economistas, argüyen que estos países fueron exportadores netos de capital, teniendo en cuenta la forma como se dio el proceso de colonización, toda la riqueza de minerales preciosos se exportaron hacia la metrópolis, no permitiéndose llevar a cabo el proceso de acumulación primaria de capitales en estos países. Con ésta deficiencia de capitales para que se lograra el desarrollo industrial, necesariamente se debía recurrir a una fuente que permitiera la acumulación primaria de capitales que se requería, según éstos economistas, ésta acumulación se podía lograr, en la medida en que la tasa de ganancia que se dié en la economía fuera alta, o sea pagando bajos salarios, ésto lograría una mayor capacidad de ahorro a la clase empresarial y como es obvio una acumulación mayor de capital; fue esto lo que dio origen a una distribución más inequitativa de los ingresos en nuestro país.

Los segundos argumentan, que la fundamentación sobre la actual distribución de los ingresos en Colombia se encuentra en la estructura de la propiedad rural que se ha mantenido en nuestro país; es de fácil percepción si realizamos un estudio, por muy somero que sea, la gran concentración de la propiedad en el sector rural, y como los ingresos en lo fundamental dependen de la propiedad por esto en el dicho sector se dá tan inequitativa distribución del ingreso.

Toda la argumentación anterior nos permite afirmar, sin lugar a equivocarnos, que la situación actual de la distribución de los ingresos en Colombia tiene unas causales históricas bien fundamentadas.

2.1.2 En Cuanto a las Estrategias de Desarrollo.

La acumulación primitiva del capital de que se habló en el inciso anterior, es un requisito imperioso en los albores de la iniciación del proceso de desarrollo en cada país. En forma global, para los países que no atravesaron las etapas de acumulación primitiva, se les plantea el complicado y desconcertante problema que no pueden desarrollarse porqué no tienen capital acumulado y no pueden acumular capital, porqué viven en la miseria. Esta situación es frecuentemente discutida y se le ha denominado el "círculo vicioso de la pobreza". Notables ejemplos de países que han logrado romper por su propio esfuerzo éste círculo vicioso: la Gran Bretaña y la Union Sovietica. Los Ingleses lentamente a través de los siglos y la URSS, rápidamente en décadas. En nuestro país, tratando de encontrar salidas al círculo infernal de la miseria, los partidos tradicionales le imprimieron a la sociedad tres (3) orientaciones básicas para su desarrollo:

1- la orientación de sustitución de importaciones, con origen en la CEPAL, que basaba la estrategia central en taponar las vias de fuga de capitales Colombianos hacia el extranjero y acrecentar así la acumulación interna. Sin pretender hacer un juicio crítico al proceso de sustitución de importaciones, se puede en términos generales, plantear que esta política, ha sido en Colombia, y en muchos países, un impulso más que una barrera, para el proceso de concentración monopolista. Normalmente, la política de proteger ciertas industrias tiene al menos dos (2) efectos im

portantes: a) incrementa el pago al factor capital, a costa del pago al factor trabajo, y b) genera ganancias monopolísticas, por el exceso proteccionismo a ciertos sectores de la industria. Estos dos (2) efectos, incrementan la concentración del ingreso por la vía de su impacto sobre las ganancias de capital.

2- La gran inversión en la rama de la construcción, con el objeto de darle ocupación, en las grandes ciudades, a las inmensas masas, que por la miseria y la desocupación se lanzan a las ciudades a vegetar en su periferia. Este fue una orientación que nos aconsejó él PH Norteamericano Lauchin Currie, en conjunto con la OIT, y que condujo a la captación del ahorro nacional con el fin de canalizarlo hacia esa actividad, con procedimientos por todos conocidos, especialmente el sistema UPAC, sin ser propósito de éste trabajo hacer una crítica de planes específicos veremos que los resultados, las anteriores orientaciones sobre la concentración de los ingresos fueron catastróficos, el encarecimiento de la vivienda, el enriquecimiento fácil de los que "negociaban" con los ahorros de los Colombianos, el despido masivo de obreros al terminar la etapa de construcción de edificios, etc, fueron los principales síntomas de como se iba dando una variación en la distribución de los ingresos, pero en favor de un sector de los detentores de la riqueza, en éste caso del sector financiero, el más beneficiado por las anteriores estrategias.

3- El tercer "modelo" u orientación afloró con el decreto 444 de 1967, que se constituyó en un decálogo para la conducción del país, ampliamente concertado por la oligarquía. Este modelo básicamente se refiere a estimular las exportaciones como política prioritaria; se complementa el modelo, con un sistema de subsidios a las exportaciones de mercan-

cias no tradicionales. En síntesis se subsidia a los "pudientes" para garantizarles un adecuado nivel de ganancias en detrimento de las grandes masas oprimidas y explotadas, que en última instancia son las que cargan con el costo social de dichos "subsídios".

Como cosa paradójica del "modelo" en cuestión, este se desarrolla precisamente en momentos en que el país tenía las mayores acumulaciones de divisa en su historia, que llegaron a girar en torno a más de Us.2000 millones para 1978.

La exportación es una fuente que atrae recursos al interior del país para su acumulación interna, pero sus efectos sociales dependerán de la orientación gubernamental. En nuestro caso concreto, esta estrategia, tenía gran importancia en captar recursos externos y aliviar el mal endémico del deficit en Balanza de Pagos, pero no sirvió para dar solución a la problemática de la distribución, por cuanto la ilusión de convertirnos en el "Japón de Suramérica", le costó a la clase trabajadora, la reducción progresiva del salario real, y la pérdida porcentual de su participación en el Ingreso Nacional.

2.2 INCIDENCIAS DEL PROCESO INFLACIONARIO

Los niveles de inflación que se den en una economía van a incidir directamente sobre la distribución del ingreso, por los diferentes efectos que sobre la pirámide distributiva, tienen dichos niveles. Así, cuando se dan niveles altos de inflación los más perjudicados son las personas que devengan Renta fija o niveles muy bajos de ingresos, en cambio otro pequeño sector de la población son beneficiarios de estos altos niveles, como son, los propietarios de ciertos bienes, que através de este proceso se revalorizan, de-

bido a que éste tipo de activos alcanzan precios por encima del resto de mercancías; otro sector que saca provecho, es el de las personas con fácil acceso al crédito, ya que sus deudas se ven disminuidas con un proceso inflacionario. Por otra parte, las principales secuelas de la inflación sobre la distribución del ingreso son : el incremento del costo de vida y la disminución del salario real.

2.2.1 Disminución del Salario Real

Como marco referencial para determinar como un proceso inflacionario afecta el nivel de ingresos de los asalariados comenzaremos por definir que es salario real y salario nominal. El primero expresa, la capacidad adquisitiva del ingreso recibido por un trabajador, por la venta de su fuerza de trabajo, en terminos reales de mercancías y servicios; el segundo, esta representado por las unidades monetarias corrientes que recibe el trabajador por su participación en un proceso productivo.

En países de Economía Subdesarrollada, como es el caso nuestro, los incrementos que se dan en el salario nominal, se reflejan en una perdida del poder de compra de los salarios, debido a que existe en el mercado un control por parte de los monopolios, que permite transferir cualquier incremento que se de en los salarios nominales al precio de los bienes y servicios que adquieren las unidades familiares. Además, simultaneamente se presenta un proceso un tanto acelerado de Inflación, que hace que el costo de vida sea mayor que el aumento del salario autorizado por el gobierno; Para mayor claridad de lo anterior expuesto, veamos el cuadro #14, como se observa en los años con niveles del costo de vida altos, el deterioro del salario real es mayor; a partir de 1963 se produjo una desmejoria del salario re

76

Cuadro # 14

Salario Mínimo y Remuneración Promedio en la Industria
Manufacturera - Nominal y Real - (pesos).

Fin de:	Salario Mínimo legal (a)		Industria Manufacturera		Salario Mínimo Canasta Familiar (%) (b)
	Nominal	Real(c)	Nominal	Real(c)	
1963	378	378	867	867	47. 1
1966	378	270	1.308	936	32. 0
1970	462	251	2.192	1.193	29. 6
1974	1.200	315	3.850	1.010	39. 5
1978	3.450	400	10.183	1.181	48. 7
1982	9.261	417	n.d.	n.d.	49. 8

Fuente: Rev. "Economía Colombiana" #156 pg. #39, Cálculos de J.S.Colmenares. (a) Mínimo legal de las grandes ciudades.

(b) relación porcentual correspondiente.

(c) Precios Constantes de 1963.

al, tendencia que empezó a revertirse a principios del decenio de los 70, sin que en 1974 se hubiera recuperado el nivel de 1964. Todavía en 1977 el salario real era de \$320 constantes de 1963. Por último cabe anotar que la inflación perjudica siempre, no importa su ritmo, a los trabajadores quienes pactan la venta de su fuerza de trabajo en unidades monetarias que se deprecian diariamente, profundizando la inequitativa distribución de los ingresos.

2.2.2. Incremento del Costo de Vida

En esta parte del estudio, juega un papel importante conocer la diferencia o contradicción existente entre Valor y Precio, especialmente su expresión en la época contemporánea, es decir, en la fase del Cap. Monopolista. Primero hay que tener en cuenta que en la abstracción teórica valor y precio pueden coincidir, pero en la realidad son distintos el valor, como expresión del trabajo socialmente necesario se da en proporción a la magnitud de éste; en cambio el precio se determina por los gastos de capital y la ganancia media lograda por éste, a su vez el precio se convierte en una transfiguración del valor, y en el mercado, cuantitativamente hablando, puede ser mayor o menor que el valor, teniendo en cuenta las situaciones actuales y potenciales de cada mercado de mercancías en particular.

Después de realizar, en forma sucinta, la diferencia entre precio y valor, cabe anotar que el indicador utilizado para determinar la variación del costo de vida es el "índice de precios al consumidor", que según el DANE, mide los cambios efectuados en el nivel de los precios de un conjunto de bienes y servicios estimados como básicos para la subsistencia de los hogares de empleados y obreros.



Cuadro # 15

PODER ADQUISITIVO INTERNO DEL PESO

(1958 año base)

Años	Indice total de precios al por mayor	Poder adquisitivo interno del peso	Variación poder adquisitivo
1958	100.0	100.0	—
1959	109.6	91.2	8.8
1960	114.2	87.6	3.9
1961	121.7	82.2	6.2
1962	124.9	80.0	2.6
1963	157.7	63.4	20.8
1964	185.3	54.0	1.5
1965	200.6	49.9	7.6
1966	235.5	42.5	14.8
1967	251.6	39.7	6.6
1968	267.3	37.4	5.8

Fuente : DANE.

Cuadro # 16

Indice de precios al consumidor para
Obreros y empleados

Años	Empleados	Obreros
1957	15.0	17.4
1958	13.1	13.2
1963	24.5	27.3
1964	15.7	17.7

Para conocer como afecta el incremento del costo de vida a la distribución, veamos el cuadro #15, en donde se muestra como el indice de precios al consumidor le resta poder adquisitivo al peso, siendo los más desfavorecidos, los estratos con menos oportunidad de reajustar sus ingresos a la elevada marcha del costo de vida; concretamente, dichos estratos no podran adquirir los mismos bienes y servicios de 1958 en el año de 1963, siendo los indice de precios 100 % y 267.3 % y el poder adquisitivo interno de 100 % y 37.4 % respectivamente para 1958-63; tomando como año base 1958 diremos, que para 1963 el peso ha sufrido una depreciación, que socialmente repercute en el desmejoramiento del nivel de vida de los estratos de bajos ingresos.

Finalmente, analizaremos como influye el indice de precios sobre los componentes básicos de la canasta familiar; por existir una propensión alta al consumo de los productos que la conforman, tanto de obreros como de empleados, se presentan para estos ítems los índices más altos de precios. Por ejemplo: los indices más altos han llegado ha ser los de alimentos y miscelaneos, en el primero se ven más afectados los obreros y en el segundo los empleados, lo cual es logico si se tiene en cuenta que los obreros tienen menores ingresos y una mayor propensión marginal a consumir alimentos.

En el cuadro #16 observamos que desde 1964 el país comienza a atravesar por una crisis inflacionaria sin antecedentes en la historia. A mediados del año 1973 las variaciones del indice nacional de precios al consumidor ascendieron a 22.1 % y a 25.0 % para empleados y obreros respectivamente. Esta presión inflacionaria ha afectado sin lugar a dudas, los posibles avances que en diferentes frentes de la actividad económica se han podido realizar, pero sobre todo, por

continuación cuadro # 16

Años	Empleados	Obreros
1966	16.8	16.7
1971	10.9	11.8
1972	11.6	13.8
1973	22.1	25.0

Fuente : Dane.

que sus efectos castigan cada día más a los que dependen de un salario.

2.3 CONCENTRACION DE LA RIQUEZA

Pretender argumentar que no hay una alta concentración de la riqueza en C/bia, sería tratar de contradecir lo evidente. Las cifras que ilustran el fenómeno son más que contundentes.

En un marco global que a rasgos generales nos muestre el grado de concentración, esglosaremos el análisis en tres partes : concentración de la riqueza Agraria, concentración en la industria, y concentración financiera.

2.3.1 Concentración de la Riqueza Agraria

El proceso presente de penetración Capitalista en la Agricultura y su obstinación para separar a los productores directos de sus medios de producción, comienza a evidenciarse con toda su fuerza, a partir de 1850 obedeciendo a causas internas y externas dentro del sector, pero cuyas tendencias se percibían desde la misma colonización Española. De tal manera que con la ley de los resguardos, y con las reformas posteriores de 1850, que entre otras, decreta la libertad de los esclavos, se consolidaron los prerequisites para el establecimiento de un sistema capitalista:

a) separación de los trabajadores directos de sus medios de producción.

b) concentración y monopolización del medio principal de producción : la tierra.

c) formación de una clase proletaria con las masas desposeídas.

Sin embargo, tales características no lograron cumplirse con la intensidad requerida, y es así como en la agricultura, la concentración de los medios de producción solo pudo hacerse sobre la tierra pero no sobre los medios técnicos, por la imposibilidad coyuntural de introducirlos efectivamente dada la escases generalizada del capital-dinero y la poca acumulación obtenida durante la colonia; si a lo anterior le sumamos, la falta de un mercado interno de importancia, la pobreza en que se hallaban las masas, las bruscas oscilaciones de las exportaciones tan pronto los países compradores obtienen precios más bajos en otros mercados y el fracaso de la manufactura nacional por la competencia externa, encontramos las causas que impidieron un aumento sustancial de la productividad, lo que conllevó al triunfo del capital comercial usurero. En efecto, la concentración de la tierra no se hizo para ponerla en producción, sino como objeto de especulación. Una periodización de esta historia tropieza con los riesgos del análisis simplificador, lo que aquí se intenta, sólo persigue ubicar al sector agrario dentro de la economía Colombiana, pero antetodo destacar, que el gigantesco monopolio, que se presenta en el sector, no se da en el terreno de la producción sino de la posesión. No es, por tanto, la concentración de la riqueza agraria un monopolio surgido de la actividad productiva, sino un fenómeno histórico que se consolida sobre la base de la gran propiedad terrateniente y las haciendas medianas y grandes, afianzando su coexistencia y su interrelación con otras formas de explotación agraria, nutridas de la expropiación y explotación de los campesinos pobres.

Para una evidencia empírica, de la concentración de la tierra en Colombia, comencemos analizando el cuadro #17, que presenta las formas de la tenencia, según la superficie, estudio realizado por el CIDA.

83

Cuadro # 17

COLOMBIA : FORMAS DE TENENCIA DE TIERRA SEGUN LA SUPER/
FICIE . 1960

Formas de tenencia	Héctareas	%
Propiedad privada	18.231.918	75.2
Arrendadas	590.887	2.4
Aparcería	929.437	3.8
Prestación de servicios	70.335	0.3
Otros arreglos	364.102	1.5
Ocupadas sin título	2.064.045	8.6
Bajo otras formas	468.981	2.0
Bajo más de una forma	1.510.007	6.2
Totales	24.229.712	100.00

Fuente : CIDA, Colombia: Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola. pg. 68.

Cuadro # 18

COLOMBIA : FORMAS DE TENENCIA SEGUN DISTRIBUCION POR-
CENTUAL DE LA SUPERFICIE AGROPECUARIA POR TAMAÑO. 1960

Tamaño Explotaciones	Has. (miles)	Propias (%)	no propias (%)
Hasta 5 Has.	1331	58.6	41.4
De 5 a 50	5938	69.7	30.3
De 50 a 200	6087	74.3	25.7
Más de 200	10908	79.7	20.3
Total Nacional	24264	75.3	24.7

Fuente : CIDA ,op.cit. pg. 72-113..

84

El CIDA comenta que la forma de tenencia que aparentemente predomina en Colombia es la explotación operada por el propietario, bien por sí mismo o por intermedio de administradores. Conviene también analizar cómo se ejercen las relaciones de propiedad y no propiedad según los grupos de tamaño en los predios, con miras a esclarecer lo que significa la presión sobre la tierra. (ver cuadro # 18).

Se hace evidente que la no propiedad impera en los predios más pequeños en tanto que a medida que aumenta el tamaño disminuye los no propietarios. El hambre de tierra en una estructura muy concentrada, bien sea para formar el producto necesario que satisfaga las necesidades alimenticias o bien para crear el producto excedente que debe entregarse al dueño, se desplaza de las grandes unidades a los predios menores dando origen a que la extrema competencia imponga como requisito para otorgar tierra una contraprestación en trabajo no remunerado en dinero.

Veamos ahora lo sucedido en el terreno de la propiedad territorial agraria en la década 60-70, en base a un estudio de Silva Colmenares preparado con datos de los censos agropecuarios del DANE, (ver cuadro # 19).

En lo concerniente a nuestro trabajo, lo primero que hay que resaltar de este cuadro es la simultaneidad de los procesos de centralización y concentración; al tiempo que disminuye el número de propietarios - obviamente de pequeños propietarios - aumenta la tierra vinculada a actividades agropecuarias y es mayor la porción que corresponde a las grandes propiedades; las propiedades de más de 500 Has. son el 0.7% del total y acaparan el 40.8% de la tierra; sobresale el caso de las propiedades con más de 2.500 Has que au

85

Cuadro # 19

TENENCIA DE LA TIERRA

	1960		1970-75		variación	
	#	Superf.	#	Superf.	#	Superf.
Menores de 5 Has.	756.6	1239.0	700.2	1145.9	-59.4	-93.1
De 5 a 9.99	169.1	1164.7	159.7	1088.3	-9.4	-76.4
De 10 a 49.99	201.0	4210.8	217.9	4653.2	16.9	442.4
De 50 a 99.99	40.0	2680.5	47.7	3197.7	7.7	517.2
De 100 a 499.99	36.0	6990.5	42.9	8253.0	6.9	1262.5
De 500 a 999.99	4.1	2730.7	4.9	3229.5	0.8	498.8
De 1000 a 2499.99	2.0	2808.2	2.4	3394.7	0.4	586.5
Más de 2500 Has.	0.8	5513.4	1.1	6030.9	0.3	517.5
Totales	1.209.6	27337.1	1176.8	30993.2	-32.8	3655.5

Fuente: DANE

Cuadro # 20

Colombia: activos de los principales conglomerados de sociedades, 1975.

Conglomerados	#de Emp.	Activos(\$millones)
24 conglomerados	300	59.600
Coltejer	30	8.100
Bavaria	63	7.500
Postobón-lux	21	3.600
Manuelita	15	2.900
Grasco	16	2.900
Nal. de Chocolates	6	1.400
Echavarría	31	1.200

Fuente : Superintendencia de Sociedades (1978).

Centralización interna de acciones en los conglomerados.
 \$ millones
 200.500 accionistas 26.500

86

mentaron su superficie en 1/2 millón de Has. y donde 1.100 propietarios ya acaparan una 1/5 parte de la tierra explotada.

El crecimiento en los últimos años, de la gran propiedad terrateniente es el precio que ha debido pagar a los señores del campo el desarrollo capitalista en ciertos cultivos, especialmente en producción de exportación y de uso industrial. Por eso, el monopolio de la tierra y el desarrollo capitalista en el campo son los polos de un permanente proceso de conciliación. Como a su vez la parte fundamental de la alimentación está en manos de pequeños productores (que cada día se debilitan más) entendemos porqué simultáneamente; con la consolidación del monopolio de la tierra y la penetración capitalista, se contrae la oferta de productos alimenticios de consumo interno, lo cual acelera la carestía.

2.3.2 Concentración Industrial.

No hay necesidad de muchos esfuerzos para demostrar que en la industria, también se da el fenómeno de la concentración de la propiedad y del ingreso. Estudios como el de Evelio Ramirez, Silva Colmenares y la Superintendencia de Sociedades indican una plausible preocupación de los estudios por agitar, el tema.

El Dr. Ramirez en una forma clara, expresa como se ha venido efectuando la concentración industrial, pues ya en 1960 se veía cómo el 0.16% de accionistas manejaba el 55.9% de las acciones, en una muestra de 610 sociedades de las 981 inscritas. Por su parte la Bolsa de Valores de Bogotá para 1980, muestra que en 21 empresas en las que tiene participación los fondos de inversión y las compañías de seguros y

capitalización, 1000 accionistas aproximadamente, o sea cerca del 0.2%, manejan el 60% de las acciones, pero un fenómeno relativamente nuevo en nuestra economía, es el que más evidencia el grado de concentración industrial, y es el relacionado con los conglomerados. Con base en datos de la superintendencia de sociedades se detectan 24 conglomerados que controlan 424 empresas; de las cuales hay 300 de tipo industrial y comercial; y para colmo, es que de 24 conglomerados hay 2, el A y el B, que controlan otras 12, señal inequívoca de la alta concentración en la industria Colombiana. El cuadro #20 nos muestra la formación de los conglomerados, el número de empresas que lo forman, sus activos, y el control o centralización del capital al interior de los conglomerados.

Finalmente, Silva Colmenares en los "verdaderos dueños del país", hace un análisis pormenorizado de la concentración y control de la riqueza en Colombia, de cuyo estudio extraemos el cuadro #21 que refuerza lo expresado anteriormente.

2.3.3 Concentración en el Sector Financiero

Ultimamente se ha hablado mucho de ella, sobre todo por el exagerado crecimiento de dicho sector en relación con el resto de la economía. Lo cierto es que en las últimas décadas se viene presentando en el país el cumplimiento de la tesis Marxista : "de que en cierto momento de la evolución del Capitalismo se presenta la fusión del capital bancario con el industrial para generar el llamado capital Financiero".

Las cifras aproximadas de la concentración financiera pueden apreciarse en el cuadro #22. Estas cifras corresponden a 1974 que hoy en día deberan estar considerablemente aumen

178.500 Pequeños 2800
 800 Grandes 15900
 o.4% de los accionistas el 60% del patrimonio.

Cuadro # 21

Colombia: control del mercado de productos correspondientes por algunas empresas. (En porcentos del control).

Grupos	%
Acete : Grasco y la Americana	75
Azucar : Ingenios Eder, Caicedo, Cabal, Garcés	75
Chocolate : La nacional y suc. Restrepo	65
Cerveza : Conglomerado Bavaria	100
Gaseosas : Postobón-Lux 60% - Coca-Cola	30
Cigarrillos : Coltabaco	90
Textiles : Coltejer y Fabricato	75
Drogas : Laboratorios Extranjeros	95
Detergentes : Dersa (Gutt) y Colgate-Palmolive	90
Sanitarios : Azulejos y Vajillas Corona	85
Papel y Cartón : Propal y Cartón de Colombia	80
Cementos : Caribe, Samper, Cairo, Valle	66

Fuente : J.S. Colmenares "Los verdaderos Dueños del País" (1977).

48305

809

Cuadro #22

Colombia: activos de los principales grupos financieros.
1974.

Grupos	# de Emp.	Activos (\$millones)
Grupo "Colbinsa S.A."	110	56.300
Suramericana	100	44.400
Bogotá	70	45.100
Cafetero	40	54800
Grancolombiano	60	33.500
Postobón-Lux	50	30.000
Vallecaucanos	70	20.000
Rockefeller	40	28.700
Morgan	30	15.200
First Nathional C.B.	40	15.000
Totales		344.000

Fuente: J.S.Colmenares (op.cit.) PIB₇₄ \$329.200 millones

90

tadas. Como se ve en el cuadro, en esa época el P.I.B. era de \$330.000 millones y el sector financiero lo sobrepasaba ligeramente.

Por otra parte, pero en el mismo sentido, es decir para corroborar la concentración financiera en Colombia, datos de J.S. Colmenares para 1978, indican una participación del grupo Santodomingo en más de 110 empresas y unos activos que pasan de \$20.000 millones; entre otras, forman dicho grupo: Petroquímica del Atlántico, Frigoríficos Ingral, Pesquera Vikingos, Tejidos Unica, Empaques del Cauca, Seguros la Nacional, Seguros Atlas, etc. etc. Otro de los grandes grupos financieros, el del Banco de Bogotá, en el cual participan más de 70 empresas y los activos superan los \$40.000 millones. Algunos de los integrados son: Davivienda, Seguros Medicos Voluntarios, Calzado Corona, Gelanese, Colnylon, Cementos Samper, Etenit, etc. etc.,.

2.4 ALTAS TASAS DE DESEMPLEO

El elevado crecimiento poblacional, tanto vegetativo como demográfico, ha servido para mantener dos fenómenos que tienen una íntima relación: el primero, mantener en un estado de pobreza a la gran mayoría de la población C/biana, y el segundo, sostener a un ritmo apreciable el proceso de acumulación capitalista. El mecanismo incidente ha sido el desempleo crónico, que indudablemente ha contribuido a mantener bajos niveles de salarios reales a la mayoría de la población ocupada, por los desajustes del mercado laboral.

En las últimas dos décadas, y en lo que va corrido de ésta, C/bia. ha venido figurando en los índices latinoamericanos por países, en un primer sitio en lo referente a la tasa

91

comparable de desocupación abierta, hasta el punto que la reciente misión Chernery - encargada de estudiar la problemática del empleo en C/bia.-ha presentado un alarmante promedio ponderado nacional en el orden del 18.5%, que rebasa cualquier límite de tolerancia social y económico. Si tenemos en cuenta, que según los analistas de nuestra economía, para mejorar el problema de la distribución del ingreso, es necesario en gran parte, reducir el índice del desempleo a una tasa inferior del 5%, y conociendo de antemano que la tendencia actual podría continuar indefinidamente, vemos que el problema se reviste de ribetes dramáticos.

El cuadro #23 corrobora la tendencia ocupacional en las últimas décadas, mostrando que en las actividades no-agricolas, excluyendo el sector gobierno, la proporción de asalariados en la fuerza de trabajo total ha venido descendiendo desde 1964, y creemos no equivocarnos, al plantear, que ese descenso es producto de la incapacidad del sector privado de generar nuevos puestos de trabajo, por la estrategia capitalista de desarrollar una tecnología básicamente ahorradora de mano de obra.

Por otra parte, el cuadro #24 nos muestra la forma como el gobierno se ha encargado en parte de "aliviar" la preocupante situación, pues como se observa, el sector público contaba en 1951 con 107.000 trabajadores y en 1980 con un total de 650.000. Pero el empleo en el gobierno ha beneficiado a los trabajadores de "cuello blanco", que representan un 95% del total de puestos, y solo el restante 5% corresponde a obreros. La creciente generación de empleo no productivo le ha costado al gobierno la paulatina caída de su inversión en obras y en sectores capaces de dar un vuelco trascendental en la redistribución del ingreso.

Cuadro # 23

Colombia: estructura de la población activa, 1951, 1964
1973, y 1978 (en miles de personas activas)

Conceptos y años	total	no Agrícola
A. PEA total		
1951	4.021	1922
1964	5.134	2.620
1973	6.117	3.812
1978	7000	4.588
B. PEA ocupada asalariada		
1951	1.972	1.124
1964	2.940	1.919
1973	3657	2.640
1978	4.202	3.172
C. PEA ocupada no-asalariada		
1951	1.707	666
1964	1.719	406
1973	1896	699
1978	2.293	977

Fuente: La concentración de la riqueza y del ingreso (Cámara de Representantes, 1979 . pg.472).

Cuadro # 24

Colombia: Composición del personal empleado por el gobierno general, según ramas administrativas, 1951 - 1980.
(en miles de empleados)

Conceptos	1951	1964	1973	1980
TOTAL-empleados del gobierno	107	245	479	650
1. Gobierno Nacional	25	85	200	305
2. Entidades Descentralizadas	s.d	50	189	230
3. Deptos. y Municipios y D.E.	s.d	110	90	115

Fuente : Cuadro # 23.

Cuadro # 25

Colombia: Ingreso por hora de trabajadores asalariados e independientes: 1963 - 1966(a) - (\$ de 1966).

Años de Instrucción	Edad	
	20-24	35-39
Analfabeto	1.46	2.28
1 ^{ero} primaria	2.36	2.82
2 ^{do} y 3 ^{ero} primaria	2.64	2.86
5 ^{to} primaria	3.30	4.70
1 ^{ero} y 2 ^{do} secundaria	4.40	5.50
3 ^{ero} y 4 ^{to} "	4.51	9.62
1 ^{ero} y 2 ^{do} universidad	7.83	20.00
3 ^{ero} y 4 ^{to} universidad	10.40	20.72
5 ^{to} y 6 ^{to} universidad	16.48	31.71

Fuente: Datos de la encuesta de desempleo del CEDE.

2.5 CONCENTRACION DE LA EDUCACION.

Uno de los principales determinantes de la distribución de los ingresos, es como se encuentran distribuidas las capacidades dentro de una sociedad, dado que existen personas con mayor capacidad para generar ingresos que otras y esto conduce inevitablemente a una desigual distribución de los ingresos.

Teodoro Schultz, sostiene que "la inversión en capital humano es más rentable que la inversión en otro tipo de capital físico", si nos atenemos a ésta "hipótesis" del Dr Teodoro Schultz, podríamos considerar una sociedad cualquiera objeto de estudio, que puede ser el caso de Colombia, donde para las personas de menores recursos económicos las posibilidades de educarse son un poco remotas, mientras que para las personas de mayores recursos existen, debido al sistema educativo que tiende a privatizarse, toda la oportunidad de realizar la inversión necesaria en el capital humano que desea capacitarse; dándose el caso de una verdadera polaridad entre grandes masas ignorantes y pocas personas con un grado alto de capacitación. Como lo citamos anteriormente, estas personas cuando llegan al mercado laboral encuentran que la rentabilidad de la inversión realizada es grande, ya que se guarda una correlación muy marcada entre años de educación y niveles de salarios, o en forma más explícita, existe una correlación positiva entre tasa de incremento del salario y nivel de educación a través del tiempo.

En países como el nuestro, no existe una igualdad de oportunidades tanto educacional como ocupacional, lo que no permite que los factores congénitos de habilidad determinen la posición socio-económica de la persona, sino ésta posi-

ción socio-económica se establece es por la oportunidad, además no sobra anotar que las habilidades congénitas de las personas pueden ser estimuladas mediante la oportunidad que tenga de obtener un mayor adiestramiento, a través de mayor capacitación.

Para observar como un grado de capacitación influye sobre el nivel de ingresos utilizaremos el cuadro # 25, para los años 1963-1966, como soporte de lo anteriormente expuesto; vemos que los ingresos de los trabajadores analfabetos sé incremento tan sólo en un 56%, para los grupos de edades de 20 - 25 años y de 35 - 39 años, el incremento en el ingreso comparable para universitarios graduados fue de 92%, ya que las personas con una educación formal superior (posiblemente con mayor habilidad) son entonces más capaces de beneficiarse de la experiencia o estan en empleos donde la adaptación rápida a cambios, que pueden ser de tipo tecnológicos o no, tiende a ser mejor remunerado.

Muchos estudios han tratado de demostrar, como influye la educación en los diferentes niveles de ingresos, entre ellos el de Jacoba Mincer, que presenta una formulación reciente acerca de éstos efectos. Mincer, parte de los supuestos de que: 1- los individuos solamente incrementaran su educación si esperan que las adiciones a sus ingresos futuros, como resultado de ella, compensen los costos privados ocurridos y el ingreso no ganado durante el período de vida de los trabajadores educados.

2- hay dos (2) individuos con niveles de enseñanza formal diferentes; donde el diferencial de ingresos es la diferencia entre el valor presente de los ingresos durante los años de vida de los dos (2) individuos.

El valor presente de los ingresos de los individuos a_1 y a_2

96

años de enseñanza, puede describirse como sigue:

$$PVa_1 = \frac{1}{r} Y_{a_1} e^{-ra_1} (1 - e^{-rn_1})$$

$$PVa_2 = \frac{1}{r} Y_{a_2} e^{-ra_2} (1 - e^{-rn_2})$$

Cuando se igualan los valores presentes de los ingresos de los individuos para encontrar el diferencial Y_{a_2}/Y_{a_1} se obtiene una primera aproximación.

$$\frac{Y_{a_2}}{Y_{a_1}} = \frac{e^{-ra_2} (1 - e^{-rn_2})}{e^{-ra_1} (1 - e^{-rn_1})} \quad (1)$$

donde:

r = tasa de descuento o tasa interna de retorno de la inversión.

Y = ingreso.

a = años de enseñanza.

n = numero de años de vida laboral.

Para simplificar la ecuación #1, se supone que no hay diferencia en la duración de la vida laboral de los individuos, esto es $n_1 = n_2 = n$, el individuo 1 no tiene educación y el individuo 2 sí. De donde se deduce que el ingreso del individuo con un mayor grado de educación formal va a ser mayor que la del individuo con un menor grado de educación, pero con la salvedad que el grado de educación o de capacitación recibida por el individuo debe llegar a su culminación, para que los efectos sobre el nivel de ingresos labo

rales sea más sensible.

$$(2) \quad \frac{Y_a}{Y_o} = e^{ra}$$

La ecuación dos (2) muestra en forma simplificada que el diferencial de ingresos está determinado por el número de años durante los cuales el individuo pospone su salario con el fin de aumentar su educación. El ingreso laboral de un individuo con alguna educación es igual al del individuo sin educación multiplicado por una función que incluye, la tasa de retorno, y el nivel de educación alcanzado.

Muy apesara de que algunos consideran que mediante la ecuación número 2 no se puede demostrar una verdadera relación de causa a efecto entre el nivel de educación y nivel de salario laboral, existen válidos argumentos teóricos y de sentido común para creer que sí; dado que la realidad objetiva nos demuestra, que entre mayor sea la dispersión entre años de educación, mayor es la dispersión entre los niveles de salario.

Aunque en nuestro país, se registran avances significativos en el nivel educacional esto no se reflejaría en los años venideros en una igualación de la distribución de los ingresos, debido a que existen otros factores que se deben tener en cuenta, como es la misma rigidez del mercado laboral que establece un sesgo en el sentido que los empresarios, muy apesara de saber que las personas más capacitadas se adaptan mas rapidamente a los avances tecnológicos, tienen que enfrentarse al problema de la rentabilidad en una economía como la nuestra de costos crecientes, se ven abocados a disminuir dichos costos de la forma más sencilla, que es por el lado de los salarios, prefiriendo dar ascensos antes que contratar personal con mayor capacitación.

3. LAS POLITICAS REDISTRIBUTIVAS IMPLEMENTADAS EN LOS PLANES DE DESARROLLO.

En los dos (2) capítulos anteriores tratamos, en lo posible, de presentar una idea acerca del grado de concentración de la riqueza y del ingreso en Colombia, así como también, demostrar que dicha concentración, no es producto del azar, sino un proceso histórico y estructural, con tendencia al empeoramiento en la distribución; por el hecho de llevar implícito éste proceso una serie de factores que muchas veces han cabalgado con el beneplácito de nuestra clase dirigente, y otras veces, los correctivos puestos en marcha no han logrado alcanzar los objetivos propuestos.

En éste capítulo, se discutirán un conjunto de políticas, puestas en prácticas en los tres (3) últimos lustros, que en general se consideran beneficiosas y eficientes para canalizar recursos hacia los sectores más pobres de la población.

En este contexto, agrupamos las políticas redistributivas en cinco (5) sectores. El primer instrumento redistributivo que desarrollaremos es el de la reforma agraria, luego analizaremos el de la política educativa, el tercer instrumento redistributivo es el de la reforma financiera, posteriormente la política de ingresos y salarios, y finalmente el de los impuestos y gastos gubernamentales.

3.1 REFORMA AGRARIA.

3.1.1 Factores que Originaron la Reforma Agraria

Entre los factores más esenciales que hicieron posible la Reforma Agraria, encontramos:

a) reconstrucción del poder de los terratenientes, después de la violencia, que dejó como secuelas, la anarquía en el campo.

b) las pretensiones imperialistas de los Estados Unidos, que veían amenazar sus intereses ante los logros de la revolución Cubana.

c) el aceleramiento de las relaciones capitalistas en el campo, que generó una Burguesía Agraria pujante, que venía ganando poder al interior del Estado.

3.1.2 Objetivos de la Reforma

Podemos señalar como fines de la reforma:

- Transformación de las relaciones de poder, político, económico, y social en el campo.

- Obtención de un aumento de la producción agrícola.

Estos objetivos se puntualizan en (4) cuatro aspectos:

a) aumento del ingreso de los trabajadores rurales.

b) lograr una activa participación de las masas campesinas en la implantación y administración de la reforma, para que contribuyan en gran forma, con su experiencia e imaginación creadora a la transformación de la producción y de las condiciones en que ésta se desarrolla.

c) creación de unidades de producción adecuadas, según la naturaleza de los cultivos y de acuerdo también con la técnica que haya que aplicarse.

d) organización empresarial de las unidades de producción en forma que permitan su administración más eficiente y su constante progreso;

- creación de las asociaciones de usuarios de servicios rurales y el apoyo a las cooperativas.
- colonización de tierras vírgenes y adecuación de estas.

3.1.3 Indicadores del Proceso de Reforma Agraria

El proceso de Reforma Agraria en Colombia, en general se demarca en (3) tres grandes períodos:

- a) el lapso comprendido entre 1962- 1967, que es una época de organización administrativa, de apoyo a la producción, iniciación de obras de adecuación de tierras y del programa de crédito supervisado para pequeños productores.
- b) el período 1968- 1972, de una marcada acción reformista.
- c) el período 1973-1980, de franco descenso en la actividad institucional, y pérdida de apoyo político a la Reforma.

3.1.3.1 Fondo Nacional Agrario

Este fondo está constituido por las tierras que ingresan al Incora por compra, expropiación o cesión. El cuadro #26 resume los ingresos de tierras al fondo nal. agrario entre 1962- 1980; y no requiere mayores comentarios. Los tres períodos indicados se enmarcan claramente, siendo notorio el descenso de actividades de ingreso de tierras a partir de

1971 cuando empieza el ~~demo~~te acelerado de la reforma. Los cuadros #27 y 28, refuerzan la apreciación, donde se deduce que el 88% de las negociaciones se lograron por acuerdos entre propietarios e Incora y las expropiaciones fueron más bien casos especiales que se hicieron casi por la vía de ~~la~~ excepción. El 92.6% de la tierra ingresada lo fue por compra y cesión y sólo un 7.4% por expropiación; ello demuestra lo "tímido" del proceso reformista, siendo difícil asegurar que la producción se afectó negativamente, pues la tendencia general fué afectar tierras que no estaban adecuadamente explotadas, además las tierras cedidas y compradas, o no se estaban utilizando apropiadamente, o sí lo estaban no eran suficientemente productivas, con lo que, las adecuaciones realizadas, mejoraran su producción y productividad. Según el cuadro # 28, en el primer período domina la cesión, en el segundo período ingresan el 58% de los predios, predominando la compra y la cesión; en el tercer período la expropiación es lo dominante (modificaciones introducidas por la ley cuarta de 1973). En los dos (2) primeros períodos ingreso el 86% de la superficie; podría caracterizarse entonces el proceso reformistas por etapas así: cesión, compra y expropiación.

Las tierras ingresadas por extinción del derecho de dominio (tierras que siendo de propiedad privada, su dueño pierde el derecho de propiedad por no explotadas en el tiempo establecido por la ley) que se convirtieron en baldíos al pasar al poder de la nación, aparecen en el cuadro # 26 y totalizan 3621.289 Has en 544 predios; por su volumen es una de las actividades de mayor relevancia en el período de la reforma agraria. En el primero y segundo período ingresaron el 92.5% de esas tierras desapareciendo prácticamente esta modalidad a partir de 1973. Este ingreso de tierra fue muy significativo (cuadro 26) pero en nada afecto

102

Cuadro # 26

Ingreso de Tierras (Cronológico 1962 - 1980)

Años	Compra		Explotación		Cesión		total		Extinción	
	#	Has.	#	Has.	#	Has.	F.N.A. #	Has.	#	Has.
1962	4	1414	-	-	-	-	4	1414	2	32864
1963	27	9012	3	1229	3	101366633	111607	13	184320	
1964	325	17773	-	-	29	26138	354	43911	18	291179
1965	154	28595	1	7	11	106134	166	134736	11	64755
1966	221	10575	2	468	3	2966	226	14009	18	55200
1967	212	19974	9	3995	14	6031	235	30330	21	338300
1968	474	30805	7	3018	30	26671	511	60494	28	710881
1969	389	27610	4	543	16	28081	409	56234	25	229260
1970	509	66654	18	8850	23	8922	550	84426	31	270618
1971	398	66931	25	7748	53	18782	476	93461	19	32152
1972	294	47883	13	2787	10	4196	317	54816	12	25724
1973	122	24634	10	1488	10	3559	142	29681	19	558816
1974	83	23328	8	2461	4	1040	95	26829	34	78584
1975	67	9041	11	2289	4	744	82	12074	17	10532
1976	22	3536	22	3951	43	2427	47	9914	38	32625
1977	18	3103	34	6630	1	364	53	10097	24	48623
1978	8	1143	31	4076	-	-	39	5219	14	14917
1979	4	299	14	5634	-	-	18	5933	18	18240
1980	4	10322	9	2610	4	522	17	113454	7	3264
Total	3435	402582	221	57784	218	338273	3874	798639	369	2490 240

Fuente : Incora. Listado Computdor Juni 46.

Cuadro # 27

Ingresos de Tierras . Fondo Nacional Agrario 1962- 1980

Modalidad	Predios		Superficie	
	#	%	Has.	%
Compra	3.466	88.2	424.734	50.6
Expropiación	239	6.1	61.866	7.4
Cesión	224	5.7	353.193	42.0
Total	3.929	100.0	830.793	100.0

Fuente : Cuadro # 26

Cuadro # 28

Ingreso de Tierras . Porcentajes por Períodos.

Períodos	Predios				Superficie			
	C	E	Cs	T	C	E	Cs	T
I	30	12	30	29	24	13	73	44
II	60	28	59	58	57	37	25	42
III	10	60	11	13	19	50	24	14
Total	100							

Fuente: Miguel Diago , con base en cuadro # 26.

C: compra. E: expropiación . Cs: cesión. T: total.

104

la producción, pues en general sus propietarios no las trabajaban, y por estar alejado de los centros de consumo y en zonas con limitantes serios para la producción, no hicieron una contribución significativa al proceso de modernización, aumento de productividad y oferta de alimentos.

3.1.3.2 Utilización de las Tierras y Beneficiarios

Las tierras ingresadas al Fondo Nal. Agrario, por cesión, compra o expropiación se entregaron en un 77% a campesinos alcanzando 648.234 Has. de las 839.793 (cudro #29) que beneficiaron a 34.918 familias, con un promedio de 18.5 Has. de el de tierras se destinó a reservas forestales, adecuaciones y otros usos. En la costa Atlántica se entregaron el 37.9%, el otro 62.1% de tierras se distribuyó entre la zona Andina, Meta y Caqueta (51.3%); Casanare y costa Pacífica (11.0%).

Por su parte, de las tierras que ingresaron a través de extinción del dominio, se entregaron a campesinos, el 58.3%, es decir 2.111.236 Has., que beneficiaron a 27.933 familias. El tamaño promedio adjudicado fué de 75.5% Has, lo que indica el bajo potencial productivo de esas tierras. El 13.5% eran tierras con uso agropecuario y el 13% se dejaron en reserva forestal. En la costa Atlántica se otorgaron el 31.8% de dichas tierras, en la zona Andina el 39% y el resto, se otorgaron en el Meta, Casanare y costa Pacífica.

El Incora, indica, que de las tierras entregadas, cerca del 15% se utiliza en agricultura, un 65% en ganadería y el 20% restante, en bosques, reservas e instalaciones. En total, la acción del Incora dotó de tierras a 62.851 familias campesinas, 34.918 con tierras del fondo nacional agrario y

405

Cuadro # 29

USO DE LAS TIERRAS

Destinación	Fondo Nal. Agrario		Extinción	
	Has.	%	Has.	%
Entregas a campesinos	648.243	77.2	2.111.236	58.3
Reservas forestales	122.830	14.6	471.305	13.0
Adecuación de tierras	19.358	2.3	—	—
Otros usos	39.741	4.7	—	—
Sin uso agropecuario	9.900	1.2	490.617	13.5
Pendiente de estudio	—	—	548.131	15.2
Total	839.793	100.0	5.621.289	100.0

Fuente : Elaborado por Miguel Diago . Op.cit.

106

27.933 en zonas de extinción de dominio; sólo las primeras pueden considerarse estrictamente nuevas propiedades, que en un número muy pequeño en relación con los beneficiarios potenciales.

Aunque no hay datos actualizados, el censo de 1970 estimaba en 800.000 las familias sin tierras; lo que indicaría que la reforma agraria sólo benefició al 4.36% de las familias potenciales y al 7.9% considerando la titulación por extinción de dominio.

3.1.3.3 Titulación de Baldíos y Clasificación de la Propiedad.

La titulación de baldíos es más una actividad jurídica que de Reforma agraria, y se refiere sobre todo a programas de colonización que a titulación de predios en áreas ya incorporadas a la producción. Mediante ella, el estado transfiere la propiedad de sus tierras a los particulares que las están trabajando. El Incora está facultado para titular hasta 450 Has. a personas naturales que demuestren que tienen bajo explotación al menos $\frac{2}{3}$ del área solicitada.

En el período 1962-1980 se titularon 6.534.472 Has. (cuadro # 30) y se otorgaron 225.125 títulos, 5.4 veces más que las adjudicadas por el Fondo Nacional Agropecuario; lo cual muestra que esta actividad de titulación fue mucho más importante que la misma Reforma Agraria. Además, en el período 1962-1980 se titularon más Has., que entre 1880-1961, siendo el número de títulos 3.3 veces mayor, dado que la extensión era mayor antes que ahora.

Sí se compara lo entregado por el Fondo Nacional Agrario, con la titulación de baldíos se tiene: hasta 1972, más del

107

Cuadro # 30

Titulación de tierras baldías. #de Títulos y superficie (62-80)

Año	Títulos	Superficie promedio	
		(Has.)	(Has/tít.)
1962	1272	104.539	82
1963	2.842	106.368	52
1964	6.011	233.492	39
1965	9.726	281.648	29
1966	12.895	331.701	26
1967	13.402	453.052	35
1968	15.072	375.225	25
1969	16.599	320.602	19
1970	15.335	419.728	27
1971	14.477	327.985	23
1972	14.601	351.640	24
1973	11.278	236.484	21
1974	9.830	182.599	18
1975	9.212	315.492	34
1976	9.073	282.206	31
1977	9.707	313.392	32
1978	10.087	318.635	32
1979	9.093	326.381	36
1980	9.398	321.688	34
Total	200.835	5.744.472	29

Fuente : INCORA. Sistematización y Estadística

108

90% de las tierras entregadas lo fueron por titulación de baldíos en áreas de colonización básicamente; entre 1973-1979, el 80% y entre 1979-1980 más del 90%. En síntesis, sólo un máximo del 15% de las tierras otorgadas provienen de acción de Reforma Agraria entre 1973-1979 y en todo el período 1962-1980, sólo un 7.9% en promedio provienen del Fondo Nacional Agropecuario; es decir, la acción del Incora estuvo más orientada a la colonización que a la redistribución de la propiedad al interior de la frontera agrícola.

3.1.3.4 Arriendamientos y Aparceros.

Los programas de arrendatarios y aparceros emprendidos por el Incora, especialmente a partir de la ley primera de 1968 y, tendientes a dotar de tierra a este tipo de agricultores no tuvo el efecto esperado y se tradujo más bien en un desalojo de los campesinos por el temor de los propietarios de que reclamaran la adjudicación de las tierras que ellos trabajaban, y el pago de las mejoras realizadas. La legislación sobre este tema no era nueva, desde la ley 200 de 1936 y la ley 100 de 1944 se venía tratando estos contratos pero estos sistemas de explotación se estaban extinguiendo lentamente y en forma más acelerada en los años 70. La inscripción ordenada por el Incora, alcanzó a 71.325 aparceros en 1978, representando unas 514.600 Has. pero el Incora sólo logró adquirir 105.672 Has. es decir, el 20.5% y los beneficiados sólo llegaron al 12% de los aspirantes, según cifras recopiladas por Miguel Diago¹.

3.1.3.5 Gastos y Realizaciones del Incora.

La magnitud de las acciones del Incora se refleja en las cifras del presupuesto y en la ejecución del mismo. El cuadro

1. Informe del Incora, 1978.

Cuadro # 31

Ejecución presupuestal
(pesos constantes)
1970 = 100
(\$ 000,000)

Años	Inversiones	Admón	Asist.		Jurídica	Serv. deuda	Total
			Técnica	Asesoría			
1962	28.11	20.7	—	—	18.1	—	66.4
1963	88.92	47.9	1.25	—	23.09	0.298	161.5
1964	220.99	53.46	11.49	—	29.2	2.4	317.9
1965	356.93	65.14	22.14	—	28.43	9.4	482.5
1966	370.07	70.86	35.82	—	25.47	20.95	523.1
1967	595.65	133.1	43.44	—	10.02	29.75	812.6
1968	805.90	186.0	68.66	—	26.99	36.14	1213.7
1969	792.10	139.0	67.5	—	42.28	48.16	1089.0
1970	740.32	141.17	71.86	—	38.19	78.86	1070.4
1971	402.92	128.18	64.79	—	36.19	74.92	707.0
1972	427.93	112.37	83.42	—	33.53	85.95	743.2
1973	350.26	91.78	53.89	—	25.29	107.98	629.2
1974	326.66	94.05	54.33	—	24.26	90.86	590.1
1975	375.15	91.93	55.54	—	26.08	97.26	645.9
1976	252.02	77.74	52.46	—	27.33	83.04	492.6
1977	205.250	69.19	40.21	—	22.06	36.10	372.8
1978	144.04	69.92	53.3	—	31.94	27.7	326.9
1979	131.66	79.44	60.53	—	33.00	11.78	316.4
1980	161.64	73.96	61.98	—	40.47	5.02	343.1

Fuente : Elaborado con informes del Incora.

Cuadro # 32

Recursos asignados para sector Agropecuario (1970-80)

Entidad	Cantidad (DOLAR)	Finalidad del Crédito.
AID	18.500.000	Crédito Superviado
AID	9.700.000	Obras de infraestruct.
BID	18.900.000	Colonización: Arauca, Meta y Cqueta.
BID	9.000.000	Asistencia de riego del Atlántico.

Fuente: Incora.

111

31 indica, que el presupuesto ejecutado (pesos de 1970) aumentó significativamente entre 1967 - 1971 y a partir de allí presenta un descenso continuo. En 1980 el Incora ejecutó un presupuesto que era el 33.8% del programado.

El grueso de las inversiones del Incora se realizaron entre 1966- 1970 y descienden despues, con un salto notorio en ese descenso a partir de 1977, cuando pasaron al Himat los distritos de riego. En los últimos años se presenta una situación de casi inactividad en Inversiones, cuando los gastos de funcionamiento superaron a las inversiones a partir de 1977.

En terminos generales las inversiones del Incora se encuentran repartidas en tres programas fundamentales: Desarrollo Agrícola, Ingeniería, Y Jurídica. Los dos primeros habian copados el 80% del total hasta 1974. El tercero, dentro del cual se contempla la titulación, compras, asesoría jurídica y los programas de arrendatarios y aparceros llegó al 20 % de los gastos totales.

En 15 años de labores, el Incora gastó la suma de \$1.100.423, de los cuales el 23.3% son gastos de funcionamiento, quedando el 76.7% para gastos de inversión. El cuadro #32 muestra los créditos externos, la entidad y la finalidad del crédito realizado por el Incora.

3.2 POLITICA EDUCATIVA

Los aspectos más relievantes cuando hacemos referencia al sector educativo, es en cuanto a su financiación, porque es una característica común a muchos países, que los costos de la educación generalmente se dividen entre el gobierno y los estudiantes o unidades familiares, y la tasa

112

de retorno aplicada a la educación. Muy apesah que a principios de los años 60 se comenzaron a elaborar mecanismos analíticos para calcular dicha tasa de retorno, confiando en que el análisis usual de costos-beneficios podría absolver el interrogante de : cuánto debería gastar un país en educación?, surgen ciertos problemas que presentan estos cálculos como son, además de adolecer de muchas deficiencias técnicas por concentrarse únicamente en los beneficios económicos de la educación, dejan por fuera muchos aspectos con los cuales deben enfrentarse los gobiernos y las autoridades educacionales, como los beneficios sociológicos, psicológicos y políticos. Esto crea un abismo entre las instituciones que se encargan de estos cálculos y los organismos de toma de decisiones, que son en realidad las que determinan el futuro de los sistemas educativos.

Otro problema que se plantea en el cálculo del costo-beneficio de la educación, es como repartir los gastos correspondientes al sector educativo entre el gobierno (los contribuyentes) y las familias; puesto que los servicios educacionales se proporcionan en la mayoría de los casos por debajo de sus costos, y esto debe tener alguna repercusión en los diferentes niveles de ingreso y como es lógico si estos servicios están repartidos desigualmente en los distintos grupos poblacionales, esto debe tener alguna incidencia en la distribución de los ingresos.

El interés nuestro, en el presente trabajo consiste, en dilucidar el problema concerniente al efecto del gasto público en educación sobre la distribución de los ingresos; dado que la educación pública en Colombia se financia principalmente con los ingresos fiscales generales puede existir la eventualidad de contribuyentes que realmente finan-

113

cien la educación de sus hijos a través de los impuestos que pagan o por el contrario puede ocurrir el caso de contribuyentes que paguen más impuestos que los beneficios que reciben, ocurriendo en esta circunstancia una verdadera transferencia entre las clases sociales.

Los estudios realizados por Jean - Pierre Jallade², nos dan evidencias claras que permiten afirmar que en Colombia los niños de hogares de ingresos más altos participan en el sistema educacional en una mayor proporción que sus contrapartes menos privilegiados y además hay mayores probabilidades que estos niños prosigan estudios en la educación superior que aquellos de grupos de bajos ingresos, dando lugar a una situación bastante preocupante.

Para 1970 se encuentra que al rededor del grupo de 5 a 25 años están matriculados en algún nivel escolar y que las tasas de escolaridad son inferiores a 50%, en los 3 niveles más bajos; mientras que para los 3 niveles más altos están entre el 55% y 65%. Sin embargo, la característica más notable tiene que ver con la estructura de la matrícula por nivel educacional porque es allí donde se presentan grandes disparidades, si se tienen en cuenta los niveles de ingresos. En los 5 grupos de ingresos más bajos, más del 85% de los estudiantes están matriculados en escuela primaria y al rededor del 15% en secundaria y la educación presenta menos del 1% del total de matriculados. En los grupos de ingresos más altos, la matrícula de nivel primario y secundario representa el 90% del total y el porcentaje de la educación superior oscila entre el 6% y 11%. Como se observa en el cuadro #33 las personas de ingreso entre 0-6000 pesos mensuales solamente presentan el 15% de matriculados en primaria, siendo las familias con mayor número de hijos y en cambio para las personas de \$240.000 y más mensuales

2. Jallade, Jean-Pierre. Public expenditures an education and income distribution in Colombia.

114

CUADRO # 33

Alumnos por nivel de ingreso familiar

Grupo de ingresos \$/año	# de hijos Edad 5-25 (miles)	Matriculados en la ense- ñanza primaria.	
		%	miles
0 - 6000	2.305	15	346
6.000 - 12000	1.630	23	375
12.000- 24.000	843	33	278
24.000- 60.000	261	50	130
60.000-120.000	36	100	36
120.000-240.000	5	100	30
240.000 y más	30	100	30
Total	5.100		1.200

Fuente: Jallade. Jean-Pierre, op. cit.

CUADRO # 34

Gasto por alumno matriculado

Nivel de educación	Directo Indirecto		Total	Area Urb.	Area Rural
	(\$)	(\$)			
Primaria					
Sector público	731	115	846	1.105	553
Sector privado	154	59	213	222	111
Secundaria					
Sector público	2.830	450	3.820	-	-
Sector privado	167	48	215	-	-

continua.

115

continuación cuadro # 34

Nivel de educación	Directo (\$)	Indirecto (\$)	Total	Area Urb.	Area Rural
Superior					
Sector público	19.000	2.848	21.848	-	-
Sector privado	921	395	1.216	-	-

Fuente: Ministerio de educación nacional

CUADRO # 35

Presupuesto Básico de Inversión por Programas de Educación

Programas	Miles/Años (1972 - 1975)			
	1972	1973	1974	1975
1. Educación Básica	226.567	401.569	508.042	619.234
2. Educación media	125.888	354.155	448.084	548.769
3. Educación sup.	411.952	296.335	375.000	4465.493
4. Desarrollo de las investigaciones, científicas y tecnológicas	20.855	31.000	39.204	44.841
5. Formación docente	38.643	102.970	130.204	115.876
6. Investigación educativa	13.635	23.506	29.801	27.758
7. Crédito educativo	14.270	88.700	112.110	128.117

Fuente: Plan de desarrollo, " Las Cuatro Estrategias".

Para 1976, los datos son: 745.000 primaria y, de 444.338 se cundaria.

11/10

el 100% de las personas con edad para estar matriculadas en primaria, lo están realmente.

Los gastos del gobierno correspondientes a la educación para 1970 se presentan en el cuadro #34; el gasto público se divide en gastos directos, que son por concepto de remuneración a los profesores, material didáctico y las inversiones en infraestructura, y gastos indirectos que en su mayor parte son de índole administrativo. Los gastos por alumno se obtuvieron dividiendo el gasto total del gobierno por el número de alumnos matriculados en cada nivel de educación, también se tiene en cuenta los aportes del gobierno tanto al sector público como privado y a las áreas rurales y urbanas. En dicho cuadro se ve que los aportes del gobierno como es obvio, son mayores para el sector público que para el sector privado y los gastos para las áreas urbanas son mayores que para las áreas rurales, esto debido a que existe una mejor remuneración para los profesores en el área urbana por ser mejor calificados; encontrándose una disparidad muy notable entre los dos sectores.

En cada uno de los planes de desarrollo se trazan las directrices a seguir en cada sector, en el caso concreto de la educación, el plan de desarrollo económico y social del Presidente Pastrana "Las 4 Estrategias" se esbozan los principales lineamientos sobre los cuales se basará la estrategia del sector educativo, como son : universalidad de la educación primaria completamente gratuita, integración de los niveles escolares del sector privado y oficial, de los servicios complementarios prestados por estos sectores a la comunidad y, de los diferentes proyectos y programas de las instituciones. Como es claro esto requiere de una serie de acciones complementarias para poder lograr las metas esta-

117

blecidas. Como se observa en el cuadro #35 para el programa básico (primaria) se requiere para el año 1972 una inversión de \$226.576.000 y de \$745.000.000 para 1976, que son los años que se toman como extremos dentro de esta estrategia; para la educación secundaria se realizará una inversión adicional de \$125.887.000 y tendrá un incremento para 1976 de \$444.338.000. Esto se daría en todos los programas para lograr una mayor participación de éste sector en el presupuesto total (25% anual). Unido a lo anterior el gobierno otorgará en el período una serie de créditos a través del ICETEX. El cuadro #36 nos muestra la magnitud de estos créditos, que trataron de tener la mayor cobertura posible.

Toda esta estrategia en la educación, va encaminada a disminuir los gastos de educación de las personas con menores ingresos.

El plan "Para Cerrar la Brecha" ² a través del diagnóstico que realiza se detecta :

- que la rentabilidad social de la inversión en educación primaria es superior a la de otros niveles educativos. Estas investigaciones concluyen que el gasto público en educación primaria es muy productivo en términos económicos, pues aumenta sustancialmente la productividad de la fuerza de trabajo y por lo tanto sus ingresos.

- además de las ventajas de tipo económico que presenta, la extensión masiva de la escolaridad primaria, deben considerarse, otras igualmente importantes para un gobierno que, como el actual propone incrementar las oportunidades de participación en todos los asuntos de la vida nacional, de un amplio sector de la población, especialmente el ubicado en las zonas rurales y es un hecho innegable que una condición mínima para esta participación es la educación.

118

CUADRO # 36

Créditos Gubernamentales para Estudiantes

Años	Total créditos	# estudiantes	Monto
1971	11.970	1.199	9.576.000
1972	13.990	1.400	11.200.000
1973	16.343	1.634	12.472.000
1974	19.090	1.910	15.280.000

Fuente: Plan Económico y Social " Las Cuatro Estrategias"; datos tomados del ICETEX.

CUADRO # 37

Participación Nal. y Departamental en el Gasto en Educación

Años	Participación del G/to Nal. de Educ. en el Presup. Nal. (%)	Participación del G/to Nal. de Educ. en el Total de la Ed. (%)	Participación del G/to Dptal de Educ. en el Total de la Ed.
1970	13.6	65.5	34.5
1972	17.0	68.5	31.5
1974	18.4	72.5	27.5
1976	19.8	75.0	25.0
1978	20.1	83.7	16.3

Fuente: Plan de Desarrollo Económico y Social " Para Cerrar la Brecha, Datos suministrados por Min-Educación e ICES!

119

del ciudadano.

Es importante resaltar que para el caso específico de Colombia, se ha encontrado una estrecha correlación entre los niveles de educación e ingresos de los individuos. Estas conclusiones tienen una importancia trascendental para la formulación de la política económica y social. Si la relación entre educación e ingresos es estrecha, es evidente que una distribución inequitativa del ingreso esta íntimamente ligada a una desigual distribución de las oportunidades de educación. Por eso una política social que tienda a mejorar los niveles relativos de ingresos del 50% más pobre de la población debe tener en cuenta como uno de los pilares fundamentales, la educación.

Si se acepta además, que mejores niveles de educación redundan en incremento en la productividad de la fuerza de trabajo, siendo esta una de las razones por las cuales los individuos más educados reciben ingresos más altos, entonces una mayor participación del sector educativo en el presupuesto nacional se justifica, no solo por aspectos de distribución de los ingresos y de bienestar, sino también por la incidencia de la educación sobre la productividad y el crecimiento económico del país y, es este una de las metas del presente plan, hacer coincidir los objetivos de bienestar social con los de crecimiento económico.

En el cuadro # 37 se discriminan los gastos en educación del orden nacional, departamental y municipal, e institutos descentralizados. La participación del gobierno nacional tiende a ser mayor, debido a la nacionalización de la educación, además se observa que dentro del presupuesto nacional total, la participación del sector educación ha mejora

420

do sensiblemente, pasando de 13.6% en 1970 a 20.1% en 1978 con tendencia a una mayor participación.

El plan de construcción, dotación y funcionamiento de aulas para enseñanza primaria de 1975-1978, se presenta en el cuadro # 38, para tratar de cubrir el deficit existente en este nivel.

Por último, el gobierno adicionalmente se propone incrementar, no solo la participación del sector educativo en el gasto público total sino también la participación de la educación primaria en los gastos totales destinados a la educación. Esto implica que el presente gobierno debe comprometerse a aumentar gradualmente la participación del sector educativo hasta llegar a un nivel del 25% del presupuesto nacional, lo cual significa un aumento sustancial sobre el promedio de la última década que fue inferior a 16%. En cuanto a la educación primaria su participación debe llegar al 60% del gasto en el total de la educación.

En el plan de desarrollo económico y social 1978-1982, "Plan de Integración Nacional", el diagnostico nos permite afirmar que el sistema educativo en los últimos años ha tenido una rápida expansión. Es así como la matrícula en los tres (3) niveles tuvo un crecimiento continuo que es mayor al de la población en edad escolar y que a medida que se asciende en el nivel de educación, se hace más pronunciado. Para 1964-1977, Este crecimiento fue de 92% en la matrícula primaria, cuadro # 39; 314% en la secundaria, cuadro # 40 y de 517% en la educación superior, cuadro # 41.

Otro aspecto, que nos permite observar el diagnostico es el nivel de escolaridad de la P.E.A. (1979), tanto en el área urbana como rural; mientras en el área urbana solamente

121

CUADRO # 38

Plan de Construcción, Dotación y Funcionamiento de

Aulas para Enseñanza Primaria.

1975 - 1978

Cobertura del Deficit de Cupos en Terminos de Aulas Programadas

	Deficit actual para cada año	Cobertura del deficit según aulas aulas programadas.
Años	Total	Total
1975	1.668.792	1.628.000
1976	1.743.255	624.800
1977	1.822.750	1.192.000
1978	1.907.549	1.918.400

Fuente: DANE, tomado del plan de desarrollo " Para Cerrar
La Brecha." 1975 - 1978.

CUADRO # 39

Educación Primaria

Tasas de escolaridad, según zona y sexo (%)

Zona y sexo	Años				
	1964	1968	1972	1974	1977
Total Nal.	56.6	63.6	72.7	75.9	80.0
Urbana	71.2	79.0	86.6	88.4	90.8
Rural	41.9	46.2	54.6	59.3	65.0
Hombres	56.1	62.9	72.1	75.0	78.8
Mujeres	57.2	64.4	73.4	79.6	81.3

Fuente: D.P.N e Información DANE sobre matrícula: Anuario general de estadística, 1964, y Boletines mensuales #s 288 y 311. Para 1977, proyecciones del D.P.N.



123

CUADRO # 40

Educación Secundaria

Evolución Tasa de Escolaridad, Hombres y Mujeres
1964 - 1977

Sexo	Años			
Cantidad/Sexo	1964	1968	1972	1977
Total	13.96	19.75	26.64	37.19
Hombres	15.06	18.95	27.49	36.82
Mujeres	12.89	20.54	25.79	37.56

Fuente: DANE, e información sobre educación del Ministerio de Educación Nacional.

124

CUADRO # 41

Educación Superior

Evolución de la tasa de ingresos
(1964 - 1977)

Años	# de aspirantes primer curso	Matricula en 1 ^{er} año	Tasa de ingresos(%)		
			Total	Oficial	Privado
1964	23.411	12.791	54.6	49.3	64.8
1968	47.605	24.754	52.0	41.0	75.2
1972	85.732	43.878	51.2	46.4	57.2
1977	231.813	80.114	34.2	26.3	44.6

Fuente: Elaborado con base en: ICPES, estadística de la educación superior, 1975 y 1977. Ministerio de Educación Nacional. Estadísticas básicas del sector educativo.

CUADRO # 42

Nivel de Escolaridad de la P. E. A. 1978
(%)

Zona	Nivel			
	Ninguno	Primaria	Secundaria	Super.
Urbano	8.5	50.3	34.0	7.2
Rural	30.5	63.2	6.0	0.3
Total	16.4	54.9	24.0	4.7

Fuente: Elaborado con base en información DANE

125

CUADRO # 43

Evolución del Gasto en Educación

(1970 - 1978)

Origen de los Recursos	1970	1974	1978
Recursos nacionales	2.485.9	3.361.5	4.914.2
Indice de crecimiento	100%	135%	198%
Recursos departamentales	1.265.3	1.305.2	969.5
Indice de crecimiento	100%	103%	77%
Total recursos	<hr/> 3.751.2	<hr/> 4.666.7	<hr/> 5.883.7

Fuente: DANE, Ministerio de Educación; datos tomados del Ministerio de Hacienda.

12/0

te el 8.5% de la P.E.A. no posee ninguna educación, en el a rea rural el 30.5% no posee ningún grado de escolaridad. los porcentajes para primaria, secundaria y educación supe rior se pueden observar en el cuadro # 42.

En cuanto a la cobertura y la retención, tenemos que en 19 77, el sistema educativo cubria en el nivel primario el 80% de la población en edad escolar, en secundaria 87.2% y en el nivel superior habia 9.4 estudiantes por cada 1000 habitantes. El crecimiento de la cobertura del sistema se ve afectado por la corta permanencia de la población den tro del sistema.

En el cuadro # 43, nos podemos percatar de la evolución del gasto público en educación, como se observa la partici ~~ón~~ del gasto departamental ha decrecido, pasando de 1.265. 300.000 en 1970 a 969.500.000 en 1978, lo que nos permite inferir que la educación nacional tiende cada dia más a su nacionalización.

El Plan de Integración Nacional tratará de cubrir el defi cit existente entre personas en edad de escolaridad y las matriculas en el nivel primaria, especialmente en el sector rural. Como la gran deserción en el area rural se dá debi do a que los horarios de clase se cruzan con la cosecha y esto provoca mucha deserción, se tratará de adecuar los ho rarios para cada región y de esta forma disminuir la deser ción escolar.

Se continuaran los incrementos de la participación del gas to en educación en el total del presupuesto nacional, has ta lograr una asignación presupuestal adecuada.

3.3 REFORMA FINANCIERA

3.3.1 Objetivos de la Reforma .

La reforma al sector Financiero, toma cuerpo jurídico en el año 1974, con una serie de disposiciones legales que contribuyeron a una movilización creciente en el volumen de recursos de ahorro, y al cambio en la concepción tradicional de las relaciones entre ahorro, tasa de interés y precios, que ya habían adquirido aceptación desde la creación del UPAC en 1972, pero que se consolidan en dicho año (1974), con los decretos 1773 de 1973, 971 y 1725 de 1974.

Entre las principales finalidades de la Reforma Financiera se pueden enumerar las siguientes :

- 1) En el enfoque de tratar de defender el armazón existente, del control privado del sector Financiero, propugnaba la Reforma por la regulación de las tasas de interés a través del mecanismo del libre juego de la oferta y demanda en el mercado, relegando en buena parte la intervención Estatal.
- 2) Continuar con el proceso, que se advertía desde 1972 (con la creación del UPAC), de cambiar el sistema de tasas de interés subvaluadas que desestimulaban el ahorro, y la creación de nuevas modalidades de captación, como Certificados de Depósito, la manipulación del ahorro público, y la aparición de papeles del Estado.
- 3) Facultar a las Cias. de Seguros y Corporaciones Financieras, para invertir libremente hasta el 30% de sus reservas en acciones de Sociedades.

Los anteriores objetivos en regla general propenden por un crecimiento cuantitativo y cualitativo del sector Financie

ro, creando de paso los mecanismos que hicieran posible :
a) Incrementar el volumen de recursos, b) Diversificar los instrumentos de captación, y c) Multiplicar las Instituciones Financieras.

3.3.2 Incremento del Volumen de Recursos.

El sector Financiero registró durante el decenio 1970-1980 una tasa de crecimiento anual promedio del 9.9% mientras el P.I.B. de la economía total creció a una tasa anual promedio del 5.5%. Esta mayor expansión condujo a un aumento de la participación del sector Financiero en el P.I.B. del 3.4% en 1970 al 5.4% en 1980.

Tradicionalmente se ha utilizado como indicador del desarrollo financiero, la relación entre el ahorro institucional y el ingreso global de la economía, medido a través del PIB de la misma. Esta relación paso del 2.5% al 11.6% entre 1950-1980. En términos reales, el ahorro de la economía creció a una tasa media del 19.6% anual durante el período 1975-1980. Por otra parte, analizando la evaluación de las colocaciones del sistema, se observa que la irrigación de recursos financieros se mantuvo aprox. en una cuarta parte del PIB, durante el lustro 1975-1980.

3.3.3 Diversificación de los Instrumentos de Captación.

La canalización de un mayor volumen de ahorros a través del sist. Financiero institucional, resultó en gran parte, como fruto de la diversificación en las formas de captación propuestos en la reforma. En efecto, a comienzos del 70 los intermediarios captaban principalmente por medio de cuentas corrientes, de ahorro y de las cédulas del BCH .

129

Para 1980, se ha producido una significativa ampliación en las fuentes de recursos; los Bcos. Comerciales son los únicos autorizados para utilizar las ctas. corrientes sin interés, mientras que los demás intermediarios poseen otros instrumentos de captación a través de Certificados de Depósito a Término, Pagarés, bonos, etc.

3.3.4. Multiplicación de Intermediarios Financieros.

Simultáneamente con el avance del sector se ha producido un incremento tanto en el tipo como en el número de intermediarios que conforman el sistema. En 1970 los principales intermediarios eran los Bcos. Comerciales y las Corporaciones Financieras con 37 instituciones y 1.147 oficinas. En 1980 se elevaron a 104 y 2.337, en su orden, incluyendo las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, las Cias. de Financiamiento Comercial, las Cias. "Leasing y Factoring" y por último, las Cias. de Auto-financiamiento Industrial y de Servicios, actualmente en proceso de liquidación.

Con el objeto de "regular" las diversas formas del mercado extrabancario, los decretos 1723/73 y 971/74 institucionalizaron a los "intermediarios Financieros". El crecimiento más acelerado de estas entidades se presentó en los años 77 y 78, de tal forma que en 1979 ya existían 39 entidades surgidas sin objetivos claros ni específicos de intermediación. El decreto 1970/79 y la resolución 65/80 de la Superintendencia Bancaria reglamentaron el funcionamiento de estas entidades, asignándoles entre otras, financiar la compra de Bienes de Consumo Durable o Servicios, captar recursos para sí mismas o Subsidiarias, financiar activos fijos o simplemente compra de Cartera; actividades que anteriormente eran operaciones rutinarias de los Bcos. Comerciales.

3.4 POLITICA DE INGRESOS Y SALARIOS

Las políticas de ingresos y salarios en Colombia se enmarcan dentro del contexto propio de los países de America Latina, en donde los procesos de inflación han tenido características relievantes en cuanto a duración, persistencia e intensidad. Este proceso inflacionario y las políticas adoptadas para hacerle frente han influido notoriamente en las políticas salariales puestas en marcha, puesto que han generado efectos evidentes en la capacidad adquisitiva de los salarios.

Las políticas, en cuanto a ingresos y salarios tienen en cuenta la incidencia real que los aumentos salariales pueden tener en la aceleración de la inflación, por ello estas políticas, que en muchos casos buscan la estabilidad económica a través de la disminución del ritmo inflacionario, contemplan medidas para contener los aumentos salariales. Ello ha traído como resultado una disminución de los salarios reales, por cuanto el reajuste salarial ha sido inferior al nivel del incremento de los precios.

Los instrumentos de reajuste salarial a los cuales normalmente se acude en los países de America Latina, para recuperar el poder adquisitivo de los salarios son: Leyes de Reajuste Salarial, Negociación Colectiva y en algunos países, se recurre a la Promoción Y suscripción de acuerdos Nacionales Bipartitos o Tripartitos.

3.4.1 Leyes de Reajuste Salarial.

En America Latina, la experiencia en cuanto a los reajustes salariales por ley es variada y vasta. Esta legislación no

131

pretende determinar incrementos de los salarios reales, si no, solamente corregir - parcial o totalmente - la disminución o pérdida de poder adquisitivo de los salarios reales, como consecuencia del proceso inflacionario.

Existen algunos rasgos distintivos de los reajustes salariales que por ley, se realizan en la región como son: la determinación del monto, así como su aplicabilidad, computabilidad e imputabilidad.

En cuanto a su monto, el reajuste se expresa en porcentajes de los incrementos experimentados por el índice de precios al consumidor (I.P.C) o bien en cantidades monetarias determinadas. En algunos casos el monto del reajuste es de aplicabilidad general; en otros dicho monto varía en relación con el nivel de salarios a que se aplica, como es el caso de la legislación Brasileña, siendo bastante común que se excluya del reajuste a los niveles salariales más altos, para lo cual se suele disponer que el aumento no puede exceder de una cantidad determinada, directa o indirectamente, como es el caso de las salvedades que se hacen en cuanto a un número de salarios mínimos; en otros casos, se acude a señalar el componente salarial sobre el que se aplica el reajuste, expresándose si éste opera sobre la totalidad de la remuneración o una parte de ella, por ejemplo la básica excluyendo otras formas de remuneraciones adicionales al salario directo.

Otro aspecto de los mencionados, que regularmente contienen la legislación sobre ajuste salarial, es el referente a la imputabilidad de los reajustes otorgados con anterioridad a la vigencia de la ley. Normalmente se declaran imputables solo aquellos que han tenido como propósito compensar

los aumentos experimentados por el I.P.C. y además, han tenido el carácter de generales.

Las leyes también norman en cuanto a la computabilidad de los reajustes, teniendo en cuenta la seguridad social, normas tributarias, otras prestaciones como: vacaciones, bonificaciones, indemnizaciones, etc. Para efectos de computabilidad se tienen en cuenta los estratos más bajos, en cuanto a salario se refiere.

En cuanto a la aplicabilidad, las leyes de reajuste, norman acerca de los aumentos de los salarios nominales. Es común que ellas se refieran solo a los trabajadores a los que se les aplica la legislación general del trabajo, entregando a otros cuerpos normativos la regulación de los reajustes para trabajadores del sector público.

En Colombia, la política de ingresos y salarios se caracteriza, porque los reajustes se realizan por leyes de reajuste salarial como es el caso del salario mínimo, decretado por el ejecutivo, dichos reajustes lo que buscan es la corrección del poder adquisitivo del salario real deteriorado por el I.P.C. Es a partir de 1974 cuando se establecen los salarios mínimos fijados por decreto del gobierno, de conformidad con el costo de vida, entre otros factores, y previo concepto de comisiones paritarias de patronos y trabajadores. Por su parte la ley 10 de 1972 estableció que las pensiones de jubilación, invalidez y vejez, se reajustarán automáticamente cada dos años en proporción igual al porcentajes de variación que haya experimentado el índice nacional de precios al consumidor, durante el bienio inmediatamente anterior. La ley cuarta de 1976 también prevee reajuste anual y automáticamente, de los sectores público

y privado, con base en el aumento del salario mínimo legal. Por último, la ley primera de finales de 1980, contempla reajustes semestrales de salarios y pensiones, cuando el índice total Nacional de precios al consumidor arroje un alza del 5% o más, al final de semestre.

3.4.2 Negociación Colectiva.

La negociación colectiva en America Latina tiene lugar principalmente a nivel de las empresas. Aunque en esta región no ha alcanzado el nivel deseado, es bastante significativo esta modalidad de reajuste salarial, debido a que las correcciones salariales deben determinarse en presencia de procesos inflacionarios.

Las correcciones salariales, dentro de esta forma de reajuste, discutida y convenida dentro de la empresa tienen en cuenta: La capacidad económica de la empresa y, el efectivo impacto de dicho reajuste sobre el proceso inflacionario, para evitar que incrementos en el salario pongan en peligro la estabilidad de la empresa o tengan como consecuencia un proceso inflacionario acelerado que anule el aumento salarial realizado.

Los argumentos en contra de los reajustes a través de la negociación colectiva es que :

- Siempre es indispensable dictar normas legales para reajustar los salarios de la población trabajadora, no cubierta por dicha convención.

- Los niveles de reajuste establecidos convencionalmente, estan fuertemente relacionados con el grado de poder existente en cada empresa, aumentandose de esta forma las diferencias salariales dentro de la clase obrera.

- También se expresa que la negociación colectiva debilita los lazos de solidaridad entre los trabajadores y sus organizaciones gremiales, al surgir situaciones desequilibradas en materia de remuneración.

En Colombia, las convenciones colectivas por lo general se pactan a dos años, con incrementos salariales con base en estimativos del posible aumento en los precios.

3.4.3 Acuerdos Bipartitos o Tripartitos.

La concertación de acuerdos salariales a nivel nacional en forma bipartita o tripartita, no han sido en America Latina muchos ni frecuentes. sin embargo, recientemente en Colombia se ha dado una experiencia relevante de " concertación social " como fue la de 1980 donde se dieron los primeros pasos para que funcionara en 1981 la primera comisión tripartita intersectorial, suscribiendo un acuerdo acerca de: la queja, la consulta, comunicación, y procedimientos a nivel de las empresas; la solución de los conflictos por la via del derecho, la satisfacción, seguridad e higiene en el trabajo, y las prácticas desleales; y por último, lograr convenir la fijación del salario mínimo en el consejo nacional de salarios, de carácter tripartito, haciendo innecesaria la adopción del salario mínimo por decreto del poder ejecutivo como ocurrían el pasado.

3.5 POLITICA FISCAL

En términos generales se considera la política fiscal como el conjunto de medidas encaminadas a manejar la "canasta" gubernamental.

A través de la política fiscal, se pueden cumplir (2) dos clases de cometidos :

1- Cometidos Económicos : que se refiere a la forma como la política fiscal actua como IMPULSOR ECONOMICO contribuyendo de paso a un reordenamiento de los factores de producción en orden a mejorar su eficacia; SENTANDO LAS BASES DE UNA INFRAESTRUCTURA en la cual se apoye el desarrollo productivo; o como ESTABILIZADOR ECONOMICO, racionalizando el comportamiento de flujos económicos, por ej: los de comercio exterior a través de la política arancelaria y el régimen de aduanas.

2- Cometidos Sociales : pero además la política fiscal puede cumplir ciertas metas de tipo social, la principal de ellas es : EL MEJORAMIENTO DE LA ESTRUCTURA DISTRIBUTIVA DEL INGRESO NACIONAL, y creemos no equivocarnos al plantear que éste es el objetivo más importante de la política fiscal ya que con él más que con otro, se identifica al estado capitalista de bienestar en su afán, por lograr justicia social frente a la desigualdad material del sistema que por ello mismo reconocen las ideologías neoliberales que lo orientan, aunque no como un problema de propiedad privada sobre los medios de producción sino de imperfecciones de la previa distribución del ingreso nacional a los "factores productivos". La política fiscal desde el punto de vista redistributivo supone una distribución monetaria del ingreso nacional, que requiere una intervención correctora de carácter discriminatorio, tanto con el impuesto como con el gasto público.

3.5.1 Política de ingresos o Tributaria



Se refiere a la elección de las fuentes requeridas para financiar los gastos públicos, como a la forma como incide la carga tributaria o impositiva en el normal funcionamiento de la economía.

Las fuentes principales en la asignación de recursos para el sector público, se dividen en corrientes y de capital. Los primeros consisten en recursos tributarios y no tributarios; los otros en recursos del crédito (préstamos con maduración superior a un año) y recursos del tesoro.

Los recursos tributarios se subdividen a su vez en impuestos directos e indirectos.

3.5.1.1 Impuestos Directos

Estos impuestos teóricamente se consideran "progresivos" porque buscan que mayores tasas impuestas sobre el patrimonio puedan obligar a sus dueños a distribuir el ingreso, realizando sus propiedades entre niveles inferiores.

En el año de 1974, en uso de las disposiciones legales que le infería la ley, el gobierno decreta el régimen de emergencia económica, expidiendo una serie de normas en el campo fiscal que dan vida jurídica a la "Reforma Tributaria" y que enmarcan las disposiciones en lo referente a la imposición directa. Del conjunto de normas adoptadas extractamos las siguientes:

- La Reforma al Impuesto de Renta y Complementarios, que buscaba la progresividad en la estructura tributaria, por una parte, mediante la modificación de las cargas imposi

tivas disminuyendo impuestos a los contribuyentes de más bajos ingresos y aumentándolos para aquellos localizados en las escalas más altas, y de otra, cambiando el sistema de exenciones por el de descuento tributario.

- La modificación del tratamiento favorable que se había dado en el pasado a las rentas de capital, con el objeto de lograr una mayor equidad horizontal, buscando que las personas jurídicas o naturales con riquezas iguales pagaran impuestos equivalentes. Una de las medidas más importantes concebidas para lograr este objetivo fue la del régimen de ganancias ocasionales, que amplió la base tributaria al incluir entre otras, ganancias provenientes de la venta de bienes de cualquier naturaleza que hayan formado parte del activo fijo de las personas o de las sociedades de capital por más de dos (2) años.

- La disminución de incentivos tales como exenciones a cédulas y bonos al igual que la transformación de deducciones y otras exenciones en descuentos tributarios.

- El establecimiento de una renta presuntiva, con el fin de incorporar a los latifundistas y comerciantes a la tributación.

- El aumento de los impuestos sobre el patrimonio.

e. La autorización en forma permanente y a partir de 1975 del ajuste anual de las fracciones gravables de renta en un 100% del incremento porcentual del índice de precios al consumidor para empleados, sin variación de los porcentajes de la tarifa progresiva que los afecta, con el fin de ajustar el monto del impuesto sobre la renta a la

tasa de inflación. El contribuyente, antes que su renta alcance a ser afectada por el porcentaje más alto de la tarifa (56%) resulta pagando un impuesto más bajo sobre la misma base total de renta obtenida durante el año anterior. Es ésta una forma de reajustar automáticamente el impuesto mismo como estabilizador flexible frente a la inflación para mantener la capacidad adquisitiva de los ingresos bajos y medios. Los ingresos altos, a partir del porcentaje máximo de la tarifa (que se ven mayormente aumentados con la inflación) resultan necesariamente mayormente gravados, aunque no en forma progresiva sino proporcional.

En el año 1979, en el gobierno de Turbay Ayala, se decreta la ley 20/79, que reflejan un retoceso en el tratamiento de la imposición directa, al decretar una serie de incentivos, consistentes en la exención del impuesto sobre la ganancia ocasional, renta de capital cuando se reinvierte ésta o parte de ésta en ensanches industriales, mejoras agropecuarias o en capitalización de empresas. También prevé la ley incentivos tributarios, para aquellas sociedades que adquieran acciones en sociedades anónimas nuevas establecidas para adelantar nuevos desarrollos industriales, el incentivo consiste, en deducir estas inversiones de la base para el impuesto de renta.

3.5.1.2 Impuestos Indirectos.

Por definición, este tipo de tributos se consideran regresivos. En efecto, al ser indiscriminado el impuesto indirecto afecta proporcionalmente más a los bajos niveles de ingresos que a los altos.

Entre los impuestos indirectos, se consideran los más importantes: el impuesto a las ventas, el impuesto a la cerveza, el de licores, y el del tabaco.

- El impuesto a las ventas en Colombia se estableció a comienzo de 1965, como un tributo al nivel manufacturero con tasas multiples del 3%, 5%, 8% y 10%, fijadas según la incidencia del consumo de los articulos gravados sobre el presupuesto de familias de distintos niveles de ingreso. Por esta razon se han mantenido exentos artículos de consumo masivo tales como alimentos, medicamentos, y textos escolares. En 1966 y hasta 1974 se introdujeron una serie de modificaciones, con el fin de convertir el impuesto a las ventas en un impuesto al valor agregado y con el propósito también de aumentar su producido por medio de un aumento en las tarifas. La estructura de las tasas, por ejemplo se elevó en 1974 a 6%, 15% y 35%. Con el paso de los años y las reformas sucesivas, el impuesto a las ventas se convirtió en el segundo de mayor importancia en términos de recaudos del gobierno central nacional. De representar tan solo el 9% de sus ingresos tributarios en 1969, pasó a participar con más del 21% en 1979.

- Los impuestos a la cerveza datan de 1923 cuando se estableció un impuesto especifico de 6 centavos por botella. En 1966 se fijó una base ad-valorem del 60% para el impuesto, pero en razon de la crisis financiera de Bavaria, la tasa se redujo al 48% en 1969, tarifa que se mantiene hoy en día.

El impuesto específico del consumo tradicionalmente se dirigió a los fiscos departamentales, mientras que el componente ad-valorem de ventas iba a la Nación. Apartir

3. Perry Gmo. "El impuesto a las ventas en C/bia". junio/79

de 1971, la participación de la Nación se fijó en 8% (48%), porcentaje que se trasladó desde entonces al servicio seccional de salud de cada entidad territorial.

Como desde 1969 ha venido rigiendo la tarifa del 48%, se puede calcular que los incrementos del recaudo del 123.2% entre 1970 y 1979 se debe a incrementos anuales del 15.5% en el precio y de 5.7% en el consumo.

- Impuestos al tabaco: el tabaco tiene dos (2) tipos de impuestos al consumo, según el producto en referencia, se a importado o nacional. Las tarifas básicas para los cigarrillos alcanzan el 100% ad-valorem sobre el precio de venta, y cuando se utiliza materia prima importada la tarifa aplicable es de 120%. Por otra parte, el impuesto sobre los cigarrillos importados tiene una tarifa aplicable equivalente al que paga el cigarrillo nacional, de mayor valor untario el de producción nacional. Además, el tabaco se encuentra sujeto al impuesto ordinario de ventas con tarifa del 15%, a impuestos adicionales al consumo de cigarrillos nacionales y extranjeros, cuya destinación específica es el financiamiento de deportes. En el cuadro # 44 se muestra que durante 1969-1980 el crecimiento anual promedio de los recaudos fue del 17.6%, que equivale aproximadamente al ritmo anual de la inflación en la economía. La baja elasticidad en situación de tarifas constantes durante el período, se explica, por el lento crecimiento del consumo, por los aumentos reducidos de precios y por el contrabando de cigarrillos importados.

- Impuestos a los Licores: los impuestos al consumo de licores tienen sus raíces en la ley 88 de 1923. Mas tarde la ley 34 de 1925 fijó los porcentajes para dichos impu-

141

CUADRO # 44

ELASTICIDAD Y CRECIMIENTO DE LOS IMPUESTOS AL TABACO

	Tasa anual aumento 1969-1980	Elasticidad ingreso ^a 1969-1980	% de impues- to remitidos por COL- TABACO 1981
Antioquia	16.2	0.76	84.4
Atlántico	7.1	0.34	105.2
Bolívar	15.1	0.54	98.9
Bogotá	18.2	0.86	92.2
Caldas	20.2	0.89	66.3
Cauca	20.7	0.89	88.9
Cesar	18.4	0.71	38.7
Córdoba	14.9	0.60	118.8
Cundinamarca	17.6	0.96	104.3
Chocó	12.8	0.79	155.3
Guajira	12.1	0.19	92.8
Huila	24.0	1.09	75.7
Magdalena	8.8	0.16	74.8
Meta	21.4	0.95	93.8
Nariño	15.6	0.75	95.0
Norte de Santander	11.2	0.62	46.4
Quindío	21.8	1.03	64.9
Risaralda	21.1	0.90	78.1
Santander	15.9	0.85	50.7
Sucre	20.8	1.13	98.7
Tolima	18.6	0.82	77.3
Valle del Cauca	20.5	0.88	87.5
TOTAL	17.6	0.77	84.5

Fuente: Cuentas Nacionales; DNP, Cuentas Regionales; Y COL-
TABACO.

CUADRO # 45

ELASTICIDAD E IMPORTANCIA DE LOS RECAUDOS DE LICORES

	Elasticidad ingreso de recaudos ^a	Recaudos como % del PIB.
Antioquia	0.95	1.7
Atlántico	0.09	0.7
Bolívar	0.45	1.3
Boyacá	0.76	0.3
Caldas	1.52	1.1
Cauca	0.80	1.8
Cesar	0.54	0.2
Córdoba	0.47	0.4
Cundinamarca	0.83	2.2
Chocó	0.65	1.2
Guajira	0.55	0.3
Huila	0.95	1.3
Magdalena	0.31	0.2
Meta	0.76	0.3
Nariño	0.97	1.7
Norte de Santander	1.49	0.1
Quindío	1.29	1.0
Risaralda	0.81	1.0
Santander	0.70	0.4
Sucre	0.41	0.5
Tolima	1.02	0.9
Valle	0.73	1.0
TOTAL	0.87	0.9

Fuente: Anexo Estadístico; Cuentas Nacionales; Y DNP, Cuentas Regionales.

estos. Hoy en día rige un impuesto a la venta de licores Nacionales y Extranjeros del 35% ad-valorem (15% para vinos). Este es un tributo nacional cedido a los servicios seccionales de salud. Dado que las licorerías departamentales son monopolios, pueden fijar libremente los precios de sus productos, lo que aunado con otros factores como la burocracia, discriminación del destino de ventas, etc. conduce a una diversidad de resultados entre departamentos en lo que respecta a los impuestos recaudados.

Como se observa en el cuadro #45, en algunos departamentos como Atlántico, Bolívar, y Córdoba, el crecimiento promedio anual de los recaudos durante 1969-80 fue inferior al 10%, mientras que en otros, como Antioquia, Caldas, Cauca, Cesar, Guajira, Quindío y Tolima, la tasa promedio fue cercana al 25%.

3.5.2 Política de Asignación del Gasto Público.

Las medidas de política de ingresos, tienen como fin último, la asignación más eficiente de los recursos captados para lograr el máximo bienestar colectivo; por ello en materia de gastos las facultades de los gobiernos son mayores que en materia de recursos. No obstante que los servicios públicos son creados o ampliados mediante ley del congreso o mediante facultades extraordinarias otorgadas al ejecutivo, los gastos que demandan son calculados por éste al momento de preparar el proyecto de presupuesto de la vigencia financiera siguiente, lo mismo que los proyectos generales de inversión y de obras públicas que el congreso no puede modificarlos al discutirlos para su aprobación, sino dentro de ciertas condiciones que restringen su iniciativa en estos casos.

144

3.5.2.1 Gastos de Funcionamiento e Inversión.

El gasto público en Colombia se divide en gasto de funcionamiento, o sea todo el acervo de recursos destinados al manejo del estado en sí o a todas las entidades que tienen que ver con la administración pública, y gastos de inversión o inversión pública, que es la cantidad de recursos destinados a mantener o aumentar la infraestructura en el país, y como su nombre lo indica es ejecutada por el estado en forma directa o por particulares pero con la autorización y financiación del gobierno. Es usual, sobre todo en las últimas décadas, que muchos tratadistas consideren el servicio de la deuda como una división del gasto público, y ésta se define como los recursos asignados para amortizar las deudas del estado, ya sean internas o externas.

Si observamos el cuadro #46 nos queda una visión clara de lo que fue el comportamiento del gasto público en C/bia. durante el período (1970-1980), el gasto de funcionamiento constituyó más de la mitad del total del gasto, con una leve tendencia a aumentar en los últimos años. La misma tendencia caracteriza a los gastos de servicio de la deuda que pasan de 18% al 29% entre 1970 y 1975 y al 40% en 1980. Como resultado de lo anterior, los gastos de inversión disminuyeron, por su puesto, como proporción de los gastos totales. En términos reales, durante el período en consideración la inversión solamente creció a una tasa promedio anual del 3.6% y los gastos de funcionamiento a una tasa de 7.5% anual, similar comportamiento tuvo el servicio de la deuda.

3.5.2.2 Gastos Públicos Directos e Indirectos.

Otra característica del comportamiento del gasto público en el período, ha sido el cambio del gasto público directo por inversión pública indirecta. Si analizamos el comportamiento de éstas series vemos como la inversión directa de recursos ha venido perdiendo importancia al pasar de 30.2% en 1970 a 3.5% en 1980, cifra que contrasta con la importancia adquirida por los institutos descentralizados que en la misma década aumentaron su participación de un 52.2% hasta 89.4%. La descentralización del gasto, geográfica y funcional, sienta las bases para el mejoramiento de la eficiencia, pero en igual forma puede producir una desarticulación entre la política fiscal en general y los programas sectoriales de su implementación.

146



BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
Fernández de Madrid
Universidad de Cartagena

CUADRO # 46

COMPOSICION DE LOS GASTOS DEL SECTOR PUBLICO EN COL.

1970 - 1980

(%)

Años	Funcionamiento	Servicio deuda	Inversion
1970	51.2	15.6	33.2
1971	51.0	13.1	35.9
1972	54.4	14.6	31.0
1973	54.1	14.9	31.0
1974	54.4	14.7	30.9
1975	55.1	14.7	30.2
1976	55.4	15.0	29.6
1977	53.7	16.1	30.2
1978	57.0	15.4	27.6
1979	54.2	16.7	29.1
1980"	55.5	16.6	27.9

Fuente: Informes de la Contraloría General de la Republica,
Tomado de: Finanzas Intergubernamentales de Colom-
bia; investigación realizada por : La Misión WIES-
NER.-DURAN

" estimativos realizados para ese año.

4. EVALUACION DE LAS POLITICAS REDISTRIBUTIVAS.

4.1 EVALUACION DE LA REFORMA AGRARIA.

La Reforma Agraria, como política redistributiva, ha sido en la práctica una política de colonizaciones, puesto que el gran porcentaje de sus actividades, o sea casi el 85%, se dedicó a dar títulos a los colonos que iban a poner en explotación tierras hasta ese momento incultas; en este sentido, el INCORA se limitó a ejercer unas funciones que anterior a la reforma ejercían Gobernaciones Departamentales a donde acudían los ciudadanos para solicitar adjudicación de títulos sobre baldíos, hasta entonces considerados de propiedad nacional. Los gobiernos provinciales transpasaban entonces el dominio del Estado al particular solicitante. Este trámite burocrático, se llamó a partir de la década del 60, Reforma Agraria.

Los hechos y los resultados por demás demuestran, que para el campesino la solución en materia de tenencia de tierra, no es la colonización o la titulación de baldíos, que si la es para los terratenientes, pues de esta manera evitan la presión que aquellos podrían ejercer para apoderarse de tierras que objetivamente ellos sienten que les pertenecen, ya que con su trabajo la han labrado. En efecto el INCORA para hacer su precaria labor de redistribución, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, no ha intervenido

para nada las grandes propiedades. Sí se analiza el cuadro #47 nos damos cuenta que los grupos menores de 15 Has. ocupan más de la mitad del número de predios comprados y solo un 2% de la superficie. Esto indica que gran cantidad de estos predios son negociaciones hechas en proyectos de distritos de riego y se trata de fajas de tierra por donde cruzarían los canales de irrigación o drenaje. Los predios mayores de 960 Has. alcanzan a 23 y su área no pasa de las 60.000 Has. No hay aquí ningún intento audaz por redistribuir la tierra y las premisas que inspiran la reforma se siguen cumpliendo sin vacilación.

Por otra parte, cabria analizar "la clase de tierra comprada", en el cuadro #48 se ve que el 52% del área comprada para aparcélaciones y su posterior distribución en unidades agrícolas, ha necesitado obras de adecuación, o sea que se trata de tierras de mala calidad que necesitaban urgentemente ser acondicionadas antes de entregarlas a los campesinos, lo cual obviamente subió el precio que los usuarios pagaban por tales tierras. Lo anterior le genero a los terratenientes, buenas sumas de dineros vendiendo tierras malas a través de un instituto gubernamental, corroborando esto el carácter clasista y burgués de la Reforma Agraria.

Para finalizar podriamos sacar la siguiente síntesis de la presente evaluación:

- Es muy bajo el grado en que la Reforma Agraria colombiana ha afectado, mediante compra o expropiación la gran propiedad.
- Es muy bajo el grado en que la Reforma ha podido afectar las mejores y más productivas tierras del país.
- El nivel de rendimiento de los recursos económicos que el

149

CUADRO # 47

INCORA. RELACION ENTRE NUMERO DE PREDIOS Y AREA COMPRADA POR CADA UNO DE ELLOS.

Tamaño Has.	Pedios #	Comprados %	Area Comprada Has.	%
Menos de 1	335	26.31	167.5	0.12
1 - 15	394	30.94	2.075.0	1.52
15 - 60	219	17.22	7.162.5	5.31
60 - 240	215	16.89	28.230.0	21.07
240 - 960	87	6.84	38.280.0	28.59
960 - 3.960	16	1.25	360.0	22.68
Más de 3960	7	0.55	27.720.0	20.71
	1.273	10.00	133.995.0	100.00

Fuente : Incora. División de adquisición de tierras.

150

Cuadro #48

INCORA. CARACTERISTICAS DE LOS PREDIOS DE ACUERDO CON SU CLASE U OBJETO DE COMPRA.

Caracteristicas	Predios #	%	Areas Has.	%	Costos Miles	%
Obras y UAF	615	55.9	65809	51.8	135692	64.6
UAF	237	20.6	59172	46.5	69759	33.2
Obras	32	2.9	17	0.02	19	0.01
Reforestación	32	2.9	330	0.26	440	0.22
SIN Datos	194	17.7	1672	1.32	4088	1.93
Totales	1.100	100.0	127000	100.0	230	100.0

Fuente : Incora. División de adquisición de tierras.

Incora aplico a la adquisición de tierras por compra o expropiación ha resultado insuficiente para lograr una mayor desconcentración, debido a que se mantienen en el país precios sobre-valorados por las tierras, como efecto de una oferta concentrada y una demanda atomizada.

- Los casos de adjudicación de tierras en suelos de baja productividad se explican, parcialmente por el hecho de que el Incora estaba obligado legalmente a adquirir y adjudicar las superficies que ocupaban arrendatarios y aparceros, y ellas contenían por lo general las peores tierras de las fincas afectadas.

4.2 EVALUACION DE LA POLITICA EDUCATIVA

Muy a pesar de los esfuerzos realizados hasta el presente, existen problemas críticos en materia educativa, debido a su cobertura no ha llegado a ser la que se esperaba; tenemos el caso de la educación primaria donde no se ha dado cumplimiento total a la norma constitucional, que establece la educación primaria obligatoria, universal y gratuita. Es verdad que en las ciudades prácticamente se ha asegurado para la mayoría de personas en edad escolar el acceso a la educación básica primaria, pero en las regiones rurales el niño carece de toda opción, dado que la tasa rural solo alcanza el 65% del total de la población en edad escolar. Unido a lo anterior, se encuentra el problema de la deserción: en las ciudades por ejemplo, solo habían terminado en 1979 la mitad de los matriculados en 1976, y que decir en el sector rural donde solamente de 100 matriculados terminaron 17 en promedio, si analizamos por que se dan estas tasas de deserción escolar, tanto en el sector urbano como en el rural, llegamos a la conclusión, para el caso de la



ciudad se debe principalmente a los bajos ingresos familiares, esto conlleva que los jovenes se vinculen desde temprana edad al mercado laboral, y en el sector rural, además del problema de bajos ingresos familiares, existe el problema de que una alta proporción de escuelas no ofrecen los cinco grados de primaria.

En la educación básica secundaria, la tasa de escolaridad fue de 44% para 1980; aunque los gobiernos no escatiman esfuerzos, teniendo en cuenta las metas fijadas en los planes, se presenta el problema que la educación secundaria, en su mayoría, se encuentra localizada en las ciudades, y adicionalmente se encuentra el problema de las altas tasas de deserción, 54% de los que empiezan terminan. Además aunque la cantidad de matriculas ha aumentado, la calidad deja mucho que decir, debido a que los contenidos, en esta etapa decisiva, para la formación intelectual y moral, son rutinarios y poco actualizados.

Para la educación superior, la situación es más deprimente, la tasa de escolaridad es unicamente del 8.3%; además tiende a privatizarse, debido a que mediante la ley 80 de 1980 o reforma educativa, el gobierno contempla la posibilidad de la autofinanciación de las universidades públicas. Cercenando de esta forma el acceso a la educación pública a las personas de bajos ingresos.

El panorama, sobre la posible incidencia de las políticas redistributivas implementadas por el gobierno, en materia educativa, no es muy claro dado que todavía se encuentra el problema de la desigual distribución de la educación entre las personas de diferentes niveles de ingresos y habitan en diferentes regiones. Por último tenemos que la educación, muy apesar de la participación que tiene en el pre

supuesto nacional, presenta un deficit cronico y las entidades y, centro de educación pública funcionan con mucha irregularidad, lo que permite afirmar que la parte cuantitativa de la educación pública es muy cuestionable.

4.3 EVALUACION DE LA REFORMA FINANCIERA

Durante los años setentas se introdujo un mayor grado de libertad en el Mercado de Capitales. Es difícil decir cuál fue el impacto de esta Reforma Financiera sobre la distribución del ingreso. Desde nuestro punto de vista, esta mayor libertad en terminos generales no contribuyó, o contribuyó muy poco a mejorar la distribución del ingreso, para afirmar lo anterior nos basamos en las sgtes. argumentaciones :

a) La liberalización financiera aumentó los rendimientos de los depósitos de ahorro, lo cual benefició a las familias de medianos y altos ingresos, debido a que estas tienen mayores niveles de ahorro.

b) Esta mayor libertad le dio acceso al crédito, a individuos inescrupulosos, que no podían dar las mejores garantías a los banqueros como respaldo a sus préstamos. Los banqueros con la posibilidad legal de cobrar mayores tasas de interés, comenzaron a considerar a este tipo de personas como "clientes potenciales", lo cual abrió las puertas al crédito institucional, a una serie de individuos que se enriquecieron fácil y rápidamente a consta de la quiebra posterior de algunas instituciones financieras, que contaban con una cartera incobrable de cuantía inmensurable,

c) En la medida en que la mayor movilidad del capital, no mejoró la distribución del crédito, pues no hubo una mayor

movilidad hacia los sectores más eficientes(sino hacia la especulación, que era donde se pagaban mayores rendimientos) la Reforma Financiera pudo haber sido una de las causas del aumento en la relación Capital/Producto en la economía, y esto a la vez disminuyó la demanda de Trabajo y por lo tanto los ingresos reales de los pobres.

d) El marco institucional que autorizó las inversiones de capital entre los diferentes intermediarios, propició durante la década del setenta, la formación de un complejo entrelazamiento de inversiones entre las entidades financieras entre sí, y entre ellas y el llamado sector real de la economía. Esta tendencia se acentuó con la inserción de las instituciones financieras en "grupos mixtos" en los cuales el papel de intermediación se subordinó a fines distintos de los propios, conduciendo a acentuar los problemas de concentración de la propiedad y el crédito, como resultado de la ausencia tanto de controles adecuados sobre sus actividades como de una clara definición de las responsabilidades y obligaciones de c/u de los miembros que lo componen.

e) El sector financiero se ha fraccionado en un conjunto de unidades medianas y pequeñas, cuya presencia no se traduce en una idónea asignación de los recursos ni ha facilitado la financiación de los grandes proyectos sociales de urgente necesidad para tratar de mejorar el nivel de vida de las personas de más bajos ingresos.

f) La estructura de "los grupos financieros" facilitó el proceso de piramidación del capital. En efecto, dado que una entidad financiera podía invertir en otra, determinado porcentaje de su capital y reserva legal, es factible que parte del capital de un banco aparezca en una corporación

financiera y luego parte de este mismo capital en una cia. de financiamiento comercial y asi sucesivamente a través de los diversos intermediarios financieros. La piramidación del capital, concentra la riqueza y el ingreso, debilita las garantías para con el público, dificulta el control monetario, y disminuye las reservas legales de las entidades.

g) Teniendo en cuenta que en nuestro medio la inversión en Bienes de Capital se financia principalmente con recursos provenientes del crédito, los administradores de los bancos ejercieron el control de los medios de producción, mediante los conocidos millonarios "auto prestamos", que sirvieron para comprar empresas.

h) Con relación al crédito, hay que anotar para finalizar que otras de las "bondades" de la reforma, la constituye el hecho de que el 0.2% de las personas que acuden a los bancos tienen el control del 62% de los créditos.

4.4 EVALUACION DE LA POLITICA DE INGRESOS Y SALARIOS.

En Colombia, no ha existido una política coherente en materia de ingresos y salarios. Por el mismo manejo que las autoridades gubernamentales le dan a éste aspecto, aplican medidas de corte, muchas veces, monetaristas que no permiten que el salario tenga un reajuste adecuado, o no ponen en práctica medidas que controlen el efecto que el incremento de los salarios puede tener en el nivel de precios.

La política salarial, se caracteriza por no ser ajena al comportamiento de las tasas de desempleo, si tenemos en cuenta la política económica que ha venido tomando carrera,

vemos que la verdadera disyunción, no se presenta entre empleo e inflación, sino entre el incremento en el empleo e incremento en los salarios y bajo este punto de vista se trazan las políticas salariales. No teniendo en cuenta que el problema de las economías en via de desarrollo, es el problema de su baja productividad la que no permite que se dé un incremento en los salarios sin que esto vaya en detrimento del nivel de empleo. Por ello, estas políticas son desde este punto de vista desacertadas, y no van al meollo de la problemática.

Los niveles de ingresos y salarios, tuvieron una evolución muy singular, en los últimos diez (10) años. A partir de 1972 se registra una serie de reajustes relativamente altos pero discontinuos; dicho comportamiento se enfatiza entre 1976 y 1978, cuando se autorizan escalonadamente seis (6) aumentos. Cabe anotar que entre 1972 y 1978 el salario tiene de a elevarse sin conseguirlo totalmente. Entre 1978 y 1980 se consiguieron aumentos anuales tendientes a conseguir reajustes cercanos al comportamiento de la tasa de inflación. Esta estabilidad en los aumentos permitio que el nivel de salarios se elevara, pero frente a una tasa de inflación muy acelerado. Debido al comportamiento del nivel de salarios, la participación del trabajo en el total del V.A, en el período fluctuó cíclicamente, registrando los niveles más bajos entre 1973 y 1977, y los más altos en 1979-1980.

Todo lo anterior nos permite afirmar, que para el período (1970-1980), la política de ingresos y salarios en nuestro país, no fue del todo coherente y como instrumento de una mejor distribución de los ingresos, se le pueden hacer muchas objeciones; por que en realidad lo que busca es mantener la participación del factor trabajo en el V.A y no mejorarla sustancialmente.

157

4.5 EVALUACIÓN DE LA POLITICA FISCAL.

4.5.1 Redistribución Con el Impuesto.

Los Drs. A. Berry y M! Urrutia, argumentan que en Colombia la política fiscal pudo haber ejercido alguna influencia positiva sobre la distribución del ingreso, sobre todo en el segundo lustro de la década en mención. Para tal conclusión en un estudio realizado⁴, mostraron que los efectos de " La Reforma Tributaria " fueron levemente progresivos y que los gastos del gobierno fueron claramente redistributivos; como un ejemplo ilustrativo de lo anterior nos dicen, que el ingreso de la primera décima de la población económicamente activa, es después de impuestos, gastos y transferencias, dos (2) veces más alto que el ingreso inicial, y la participación de la décima más alta se reduce de 48% del ingreso a cerca del 42%.

De otra parte, en su estudio sobre la incidencia del gasto gubernamental⁵, Selowsky concluye que en educación, salud y servicios públicos como agua y energía eléctrica, los programas de gobierno benefician a los pobres en una forma más que proporcional.

En nuestro parecer, consideramos la política tributaria, en sus efectos distributivos como neutra, para tal argumentación partimos del hecho, de que la estructura del

4. Urrutia, Miquel Y Albert, Berry. La distribución del ingreso en Colombia. Edit, La Carreta. 1977.

5. M. Selowsky. A quién benefician los gastos gubernamentales?, el caso Colombiano. Banco Mundial. Revista de publicación, Universidad de Oxford 1979.

158

sistema tributario, basado en el principio de la igualdad formal ante el impuesto, no modifica la distribución del ingreso nacional al capital y al trabajo.

Al basarse dicha estructura en el impuesto personal y directo sobre la renta, de tipo progresivo, afecta mayormente las rentas altas que las bajas, dejando a los sujetos, después de la detracción, tan iguales y desiguales como antes de ella, aunque con los ingresos menores más que proporcionalmente.

Las desigualdades sociales medidas por el nivel de ingresos no se saldan, tampoco se ahondan, sino que se mantienen, de lo contrario el impuesto incurriría en mayor inequidad.

En lo referente a las discriminaciones que introdujo la "Reforma Tributaria" al régimen impositivo, por ejemplo: las exenciones a las prestaciones sociales de los trabajadores, solo en apariencia configuraban unas medidas redistributivas y una excepción a la justicia formal ante el impuesto.

Las mayores tasas impuestas sobre el patrimonio, que era otro "fundamento de fondo" de la política tributaria durante el período, pudo haber desconcentrado los ingresos, pero en ningún momento los distribuyó entre el 50% del segmento más pobre de la población. El impuesto de la renta, en cuanto gravó más altos niveles de ingresos y descongestionó la base inferior tributaria, redistribuyó ingresos entre el sector contribuyente, pero sería ligero argüir que dicha redistribución coincide, propiamente con los deciles más bajos de la pirámide distributiva.

159

Además, teniendo en cuenta que existe una tendencia durante la década (70 - 80), al crecimiento de los impuestos indirectos con relación al gravamen directo sobre todo, más desproporcional al final de la década, (ver cuadro # 49) esto es un indicador peligroso de que toda la estructura tributaria, misma, tiende a hacerse regresiva.

Entre 1970 y 1980 la participación de los impuestos indirectos respecto al total de los ingresos tributarios del estado Colombiano pasó de 57.7% a 75.3% (cuadro # 49).

Es probable que el impuesto a las ventas, en cuanto prevenía tarifas selectivas que tendían a hacerlo menos regresivo, aliviaba en parte la situación general; pero tales efectos no han sido suficiente, ni han tenido una repercusión cualitativa en la redistribución, debido a que dicho impuesto apenas representa un 24% de la totalidad de los impuestos indirectos, sobre la cerveza, licores, papel sellado y otros.

Por último, las exenciones a los artículos de primera necesidad y de consumo masivo, también favorecieron a los grupos y clases sociales de mayor nivel de ingresos, ya que los cambios de las tarifas de estos gravámenes al consumo, antes que modificar la distribución del ingreso nacional inciden en el precio de los productos y por lo tanto al afectar la capacidad de compra, terminan siendo compensadas por los cambios en los ingresos o precios de los factores; estos cambios compensatorios buscan equilibrar los ingresos a su nivel real de capacidad de pago anterior al impuesto indirecto o al alza de su tarifa, y buscando la manera de modificar el marco global de participación de las clases sociales en el ingreso nacional.

4.5.2 La Con el Gasto Público

160

CUADRO # 49

MONTO DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS RECAUDADOS
POR EL GOBIERNO 1970 - 1980

Años	Impuestos Directos (millones de \$)	Impuestos Indirectos (millones de \$)
1970	5.038.5	11.394.6
1971	6.694.9	13.199.1
1972	7.233.4	15.488.7
1973	9.905.2	19.673.0
1974	13.030.0	25.777.4
1975	17.900.7	32.261.8
1976	22.674.8	43.963.0
1977	24.247.0	60.272.2
1978	37.125.5	83.384.3
1979	41.148.3	121.520.9
1980	56.824.2	169.753.6

Fuente: Datos extraídos de la revista, Cuentas Nacionales de Colombia 1970 - 1981. Banco de la República



161

4.5.2 Redistribución Con El Gasto Público.

Es importante distinguir la pseudo-redistribución de la redistribución sistemática con el gasto público. La primera consiste tan sólo en la destinación del gasto al sostenimiento de los servicios públicos primarios cuya prestación beneficia a clases sociales, sectores económicos y regiones no siempre identificados con los que soportaron la exacción fiscal. El Estado al pagar a sus funcionarios y adquirir bienes de consumo, intermedios y durables indispensables para la prestación de tales servicios en realidad está efectuando una distribución del ingreso semejante a la verificada en el sector privado. La segunda consiste en orientar decisivamente ciertos gastos o transferencias presupuestales hacia determinados sectores o clases sociales con más bajos niveles de ingresos, para facilitarles mayor capacidad de compra de bienes de consumo en la satisfacción de sus necesidades individuales y cubrir así las brechas intrínsecas que deja la economía capitalista. Ej: el subsidio familiar.

No existen en nuestro país los sistemas adecuados de contabilidad para estimar el impacto redistributivo del gasto público. Con frecuencia, la distribución del ingreso se queda en el verbo QUITAR; pero tenemos que aprender a conjugar el verbo ENTREGAR. Citemos un ejemplo: en un estudio del Banco Mundial sobre el impacto de una inversión educativa en C/bia. (1978) se encontró que los niveles de ingreso de 0 - 6000 recibirían el 13% de los beneficios totales, mientras que los niveles superiores a \$240.000 recibirían apenas el 0.8%. Al hacer el cálculo de los beneficios reales obtenidos por cada grupo de ingresos se encontró que los niveles inferiores estaban recibien-

\$407.00 de apoyo mientras que los superiores recibían 6 veces más, esto es \$2525.00 .

Como no existen criterios funcionales para definir una evolución del gasto público social, por consiguiente, como una forma de aproximación, hemos asumido que el gasto público social, es aquel canalizado a través de las entidades encargadas por ley del cumplimiento de la política social: Ministerios de Gobierno, Educación, Agricultura, Trabajo, Salud y, Desarrollo e Institutos descentralizados que atienden estas ramas.

En el cuadro #50 apreciamos claramente el comportamiento del gasto público social en la década. Si analizamos la participación del gasto público social indirecto encontramos cómo ésta ha sido, en promedio entre 1970 y 1980 de un 30%; mientras que la participación de la inversión pública social directa ha sido, para el mismo período, de aproximadamente 38%. Las cifras totales nos indican que de cada \$100.00 de gasto público, aproximadamente \$35.00 se han canalizado hacia proyectos de beneficio social. En el presupuesto de 1980 esta cifra estuvo en \$41.00, lo cual constituye un signo positivo de la intención de favorecer el gobierno la atención social. Pero al rededor del financiamiento del gasto público, existe un fenómeno preocupante y son los altos coeficientes de endeudamiento, de los llamados ministerios sociales, que debido al protuberante déficit fiscal, tuvieron que recurrir a la contratación de préstamos externos que causaron un crecimiento del 80% de la base monetaria y del 60% de los índices conjugados de inflación lo que planteo el conflicto entre distribuir el ingreso a través del gasto efectivo en proyectos de contenido social a costa

del manejo moderado de la inflación.

Hemos dicho que el gasto público social puede cumplir importantes efectos redistributivos del ingreso, en cuanto traslada los recursos obtenidos de niveles superiores de ingreso a niveles inferiores del mismo. Sin embargo, pensamos que en este sentido el gasto público es apenas un mecanismo redistributivo "entre quienes ya tienen algo". La utilización de unos mayores o mejores servicios públicos, suponen dos (2) condiciones que tienden a favorecer a los niveles medios y altos más que a los bajos:

- La capacidad de absorber un costo de oportunidad por la utilización del servicio. Así, debe estimarse el costo que tiene para un campesino enviar a su hijo a la escuela prescindiendo de su mano de obra y sufragándole algunos gastos adicionales, no previstos en el presupuesto familiar.

- La situación de marginalidad del 50% más pobre de la población, una de cuyas características es el difícil acceso a unas condiciones mínimas de bienestar y de vida.

Y por último, existe en general un factor " NEUTRALIZADOR" de los efectos distributivos del gasto público, y es el crecimiento demográfico, el cual, al aumentar la demanda agregada en términos absolutos, presiona nuevas alzas de precios, actúa como divisor, cada vez mayor, del ingreso disponible y neutraliza, también cuantitativamente los esfuerzos que se hagan en mayores provisiones de servicios públicos.

164

GASTO

Cuadro # 50

GASTO PUBLICO SOCIAL : CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION
 (gastos consolidados de financiamiento e inversión)
 -millones de pesos-

SECTORES (organismos descentra- lizados)	1970	1972	1974	1976	1978	1980
Salud pública y pre- visión social.....	2991	4550	6066	10011	12726	15550
Universidad y cen- tros Culturales.....	1432	2446	3348	3348	3768	3901
Bienestar Social.....	1363	2701	3420	3701	4215	4363
% de Gasto Social en el total de gastos de Org.Descentralizados por año.....	28%	31%	31.6%	42.6%	40.8%	38%
Total del gasto público Nacional por año.....	38880	55440	66984	74873	78976	80342
% del Gasto Social en el total del Gasto pú- blico.....	33.3%	34.7%	33%	36%	34.2%	41%

Fuente : Contraloría General de la República, Ministerio
 de Hacienda y cálculos de ANIF.

165

5. SITUACION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO (1970-1980) Y POSIBLES SALIDAS AL PROBLEMA.

5.1 SITUACION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO (1970-1980).

La década se caracteriza por dos (2) hechos de tipo económicos que van a repercutir directa o indirectamente en la estructura de los diferentes niveles de ingresos en nuestro país como son:

- Una mayor emigración del campo hacia la ciudad, lo que trae como resultado, una mayor cantidad de población en la ciudad, esto deja como secuela un aumento de la productividad en el area rural, dado que la relación entre el total de la producción y la población económicamente activa (P.E.A) es mayor, y como es lógico mayores tasas de desempleo en el area urbana debido a la poca capacidad de la industria para absorber la mano de obra adicional.
- La gran Bonanza Cafetera de mediados de la década, que obliga a que se de un exceso de circulante en la economía, y como es obvio en ésta situación, se registran altas tasas de inflación que no permiten que el salario real recupere el poder adquisitivo de años anteriores.

Si tenemos en cuenta estos dos (2) hechos económicos se podría pensar que el primero, trajo alguna mejoría en los niveles de los ingresos, debido a que la peor distribución se encontraba en el area rural, pero sin embargo esta mayor participación del factor trabajo en el ingreso ru-

1166

ral tuvo como contrapartida una menor participación del factor trabajo en el ingreso del area urbana, debido al exceso de mano de obra en la ciudad los salarios bajaron sensiblemente. Lo anterior aunado al segundo hecho anotado, podemos afirmar que en general en el período la participación del trabajo en el total del ingreso nacional tuvo una desmejoría muy notable.

Otra evidencia que muestra la disminución de la participación del factor trabajo la es; las tasas de crecimiento de los sueldos y salarios fueron más bajas que las correspondientes a las del ingreso nacional per cápita, esto permite concluir que hubo algún incremento en la participación del factor capital en el ingreso nacional. Teniendo en cuenta que la mayor parte del capital, excluyendo el valor imputado de los arriendos de la vivienda, es percibido por el 20% de las familias más ricas de las ciudades, un incremento en la participación del capital tiende a intensificar la concentración del ingreso.

Por último, las cifras que nos muestra el cuadro # 51 son muy dicientes. Si comparamos la participación de la remuneración tanto del factor trabajo como la del capital, vemos que en 1970 la participación del factor trabajo era de 45.5% y para el capital de 51.5%, mientras que para 1980 fue de 43.4% y 52.6% respectivamente, en el total del ingreso nacional; pero la peor participación del factor trabajo se presentó en 1976 y en 1977 cuando fue de 39.1% para cada año. Estas cifras extraídas de las Cuentas Nacionales, corroboran lo que afirmamos anteriormente, de que el período experimento una notable desmejoría en la distribución de los ingresos. Además las políticas gubernamentales implementadas, no dieron los resultados espera

dos y por el contrario se produjo una mayor pauperización de las clases medias y bajas de la sociedad o lo que es lo mismo una mayor inequidad en la distribución de los ingresos.

5.2 POSIBLES SALIDAS AL PROBLEMA

La precedente tesis, describe algunas características fundamentales del proceso de acumulación de la riqueza y de la concentración del ingreso, algo que es inherente a una economía capitalista como la Colombiana; también evalúa los logros redistributivos de las principales políticas gubernamentales en el período del 1970 a 1980. Sobre esta base se diagnostican una serie de injusticias, existentes en el país, que por una u otra razón dichas políticas no han podido aminorar o erradicar, pero que somos conscientes, son susceptibles de corrección, y de una vez por todas encauzar el desarrollo económico dentro de parámetros de justicia social.

Basandonos en la experiencia y en la Historia, bien se sabe que el mecanismo más efectivo para resolver el problema de la distribución del ingreso Nal. es la desconcentración de la riqueza, modificando de manera sustancial la estructura de producción y el sistema político económico, es decir transformando radicalmente el sistema económico, haciendo el tránsito al socialismo.

De otro modo, sólo se pueden ATENUAR las desigualdades, con medidas que garanticen mayor ingerencia estatal en materia económica y de planificación. Esto es, aplicar dentro de la filosofía burguesa del estado, una Economía Social que mediante ley haga imperativo el cumplimiento

118

CUADRO #51

Distribución Funcional del Ingreso Nacional

(1970 - 1980)

Años	Remuneración asalariados	Participación %	Participación de la remunera- ción al ca- pital (%)
1970	49.325.3	45.5	51.5
1971	58.380.3	46.7	50.3
1972	68511.00	44.4	52.3
1973	85.025.2	41.5	55.6
1974	111.663.2	40.0	54.8
1975	140.090.9	41.0	53.7
1976	171.337.9	39.1	57.9
1977	231.626.1	39.1	56.4
1978	311.364.9	41.5	57.2
1979	408.664.5	42.4	54.4
1980	551.546.6	43.4	52.6

Fuente: Cuadro elaborado por los autores con datos extraídos de las Cuentas Nacionales de Colombia 1970 - 1980, DANE.

169

de un plan nacional, impulsor de medidas coercitivas, con el fin de brindarle al Estado herramientas efectivas que permitan corregir las injusticias de la concentración del ingreso.

Para enumerar algunas de éstas herramientas, tenemos :

1- Aumentar la participación del trabajo en el Ingreso Nacional : dentro de ésta prioridad básica, el Plan de Desarrollo, tendrá que girar, fundamentalmente en una estrategia para revisar escalonadamente y en forma extraordinaria el nivel del salario mínimo real, complementandola, con un programa masivo de empleo.

No dudamos, que en la práctica, la realización de éste programa, es una tarea evidentemente compleja, pues de hecho condiciona los demás aspectos de la política económica.

En síntesis lo que se busca, es aumentar la Demanda Agregada (D.A.), a través del ajuste en el salario mínimo, dejando a los demás mecanismos de la expansión de la Demanda (Expansión de la Oferta Monetaria, Nivel de Inversión Pública, y Privada, y Cuantía del Ahorro Nacional) como funciones complementarias y secundarias, de tal forma que el crecimiento final de la D.A. no permita el disparo de la inflación, a pesar del aumento persistente del Salario Mínimo. Es decir que sea el Sector Financiero quien se sacrifique en el control de la inflación (restringiendo la Oferta Monetaria) y no como sucedió en el período en estudio, que se controló la inflación a base del control del crecimiento de los salarios.

Planteamos la necesidad de un Plan Nacional Coercitivo



e imperativo, porque no ignoramos el poder de los monopolios para trasladar las alzas del salario a los precios, aún mayores, anulando así, todos los buenos propósitos del aumento salarial. Es por esta razón que la planeación será, entonces imprescindible herramienta de trabajo, que gradue la política de aumentos de las Importaciones, reducción de aranceles, prohibición de Importaciones, autorización de capitales extranjeros, etc. Con el fin de rebajar los costos de producción de las empresas, y no se refugien en el alza de precios como compensación del incremento salarial.

2- Implementar una verdadera "Reforma Agraria": de corte democrática y radical, que no se conforme con "titular baldíos" y adecuar "terrenos Inservibles", sino que tenga en cuenta que el Latifundio sigue siendo una realidad objetiva, y que aunado a éste problema de estructura en la tenencia de la tierra, persisten otros, no menos importantes, como el incremento de la productividad agrícola, la asistencia social al campesino; ésta es la mejor medida para incrementar el nivel de vida en el campo y generar una mayor oferta de bienes agrícolas, que siguen siendo los principales generadores de Divisas y de más consumo en el país.

3- Implantar un subsidio al Desempleo: ésta es otra tarea compleja, aún mayor que la del incremento del salario, ya que no hay manera de que los costos que implica esta política sean subsidiados por otro sector; además este tipo de programa puede generar demasiadas expectativas inflacionarias, por la expansión de la D.A. tal vez mayor que las generadas por una bonanza Cafetera. Se trata de una política hasta cierto punto "ILUSA", pero es una de

171

las soluciones de fondo al problema distributivo, teniendo en mente a los millones de desempleados pauperrimos de Colombia.

4- Rebajar por lo menos al 5% el desempleo en Colombia : Aún cuando la mala distribución del ingreso no depende exclusivamente del desempleo(como lo vimos anteriormente) lo cierto es que si el gobierno lograra reducir el índice actual, al menos a una tasa tolerable del 5%, una situación así, incidirá favorablemente en un mejoramiento de los salarios reales, por el efecto de un menor desajuste en el mercado de trabajo.

5- Desarrollar Instituciones de Capitalización Social : encargadas de recibir los excedentes del programa de aumento salarial, teniendo en cuenta las limitaciones actuales del aumento de la oferta de productos y las posibilidades de aumento de la inflación, en efecto, la creación de este tipo de instituciones evitará el incremento desmesurado de la D.A. y obligará a los monopolios a acelerar el crecimiento de la productividad, por no poder éstos trasladar el impacto del alza salarial a sus precios, porque la Demanda no se ampliará, entonces para poder mantener el volumen de utilidades deberán incrementar la productividad.

6- Reorientar el Gasto Público : limitando las Inversiones Sociales a esfuerzos concentrados en Educación, Salud, Nutrición, y Seguridad Social, reduciendo al mínimo la Inversión en Vivienda, y los Gastos de Funcionamiento.

7- Propiciar una amplia democratización de la propiedad

Industrial y Financiera, con la participación de los trabajadores en la propiedad de las acciones, y con la intervención directa del Estado en la nacionalización de la Banca y de algunos sectores de la producción.

8- Eliminar toda clase de subsidios e incentivos : que conduzcan a crear condiciones monopolísticas en el interior del país, ya sea por el abuso del crédito, o por el destino que se da al ahorro, por la excesiva protección arancelaria o la tolerancia de los precios administrados artificialmente.

9- Destinar fondos del Estado, haciendo una excepción al numeral anterior, para subsidiar el transporte masivo, por su repercusión directa en la distribución del ingreso; e intervenir hasta donde sea posible, en los mercados de productos, en defensa del consumidor aún a riesgo de incurrir en pérdidas.

CONCLUSIONES

Aunque un análisis empírico de las políticas redistributivas en el último decenio es una labor difícil, sobre todo por la relación intrínseca que guarda con respecto a las tendencias del ingreso Nacional, del presente estudio, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- La distribución global del ingreso en su conjunto no ha mejorado, aún cuando se han podido presentar coyunturas favorables para los trabajadores y pobres de Colombia, que han sido más que todo producto de situaciones exógenas, que a las implicaciones de las políticas económicas como herramientas de redistribución de la renta.

- En el decenio 1970-1980 el ingreso real de las familias más pobres disminuyó, por la situación de las altas tasas de desempleo masivo, por el disparo de la espiral inflacionaria y por la alta concentración del ingreso en el sector financiero, entonces es claro que la posición relativa de la clase media y baja se deterioraron.

- La Reforma Agraria, por ser una reforma de tipo burgués y terrateniente, no mejoró la estructura de la tenencia de la tierra y favoreció a los latifundistas, al despejar las expectativas que los campesinos pobres tenían sobre las tierras productivas que ellos labraban.

- Los instrumentos redistributivos utilizados por antonomasia en una economía capitalista, como son el Impuesto y el gasto público, no son suficientes si no se complementan con otras políticas dirigidas a afectar los factores

974

que determinan el reparto original e inequitativo del ingreso, es decir: los medios de producción.

- Las políticas educativas, sobre todo los instrumentos de finales de la década (1970 - 1980), son regresivas, por su marcado acento de privatización de la educación y por su tendencia a acortar el presupuesto para la educación, tanto en la infraestructura como los programas educativos.

175

BIBLIOGRAFIA

ASOCIACION BANCARIA DE COLOMBIA. Banca y finanzas, Números 49 al 59 y 162. Editorial Gamacolor Ltda. Bogotá, Junio de 1980.

ASOCIACION NACIONAL DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS. Empleo y Desempleo, Volumen 2 al 10. Bogotá, Varios años.

BANCO DE LA REPUBLICA. Cuentas Nacionales de Colombia, 1950-1967, 1967-1969, 1970-1981. Bogotá.

BERRY, Albert. El Cambio en la Distribución del Ingreso en el Desarrollo Económico: El Caso Colombiano. Mimeo.

BETANCOURT, Belisario. La Distribución del Ingreso como Eje del Cambio Social. Editorial Italgraff. Bogotá, 1978.

CENTRO DE ESTUDIOS DE DESARROLLO ECONOMICO. Desarrollo y Sociedad, Número 4. Bogotá, Agosto de 1979.

COLMENARES, Julio. Los Verdaderos Dueños del País, Segunda Edición. Editorial Suramerica. Bogotá, 1979.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Economía Colombiana, Números 169 Marzo del 1975, 110 Abril del 1975, 111 Mayo-Junio del 1975, 140 Diciembre del 1982, 152-153 Diciembre del 1984 y, 163 y 164 Noviembre-Diciembre 1984.

176

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Informe Financiero, Diciembre de 1984 y 1985. Editorial Imprenta de la Contraloría General de la República. Bogotá.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADISTICAS. Boletines Mensuales y Trimestrales de Estadística. Bogotá, 1970-1980.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Planeación y Desarrollo, Volumen I Número 20 julio de 1969 y Volumen V Número 2 Julio- Diciembre del 1975. Bogotá.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Planes de Desarrollo Económico y Social, 1970-1982. Bogotá.

EASTMAN, Jorge M. La Concentración de la Riqueza y del Ingreso. Fondo Rotatorio de Publicaciones, Camara de Representantes. Bogotá, 1979.

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO. Coyuntura Económica, Volúmenes V al XII. Editorial Presencia. Bogotá, Varios Años.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, BANCO MUNDIAL. Finanzas y Desarrollo, Volumen II Número 1. Marzo de 1974.

KALECKY, Michael. Teoría de la Dinámica Económica. Fondo de Cultura Económica. Mexico, 1956.

LEGISLACION ECONOMICA. Actualidad Laboral, Número 6 Noviembre - Diciembre de 1984, Revista Trimestral.

MISION WIESNER. Finanzas Intergubernamentales en Colombia. Editorial Pinter Colombiana. Bogotá, 1981.



BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
Fernández de Madrid
Universidad de Cartagena

137

RAMIREZ, Alejandro. La Política Financiera del Estado del Bienestar Social, Primera Edición. Editorial Ediciones Tercer Mundo. Bogotá, 1982.

TOBON, Alonso. La Tierra y La Reforma Agraria en Colombia, Segunda Edición. Editorial Ediciones Cancer. Bogotá, 1977.

SOCIEDAD DE AGRICULTORES DE COLOMBIA. Revista Nacional de Agricultura, Volumen IX Año 2, Número 861 Diciembre de 1982.

URRUTIA, Miguel. Cincuenta Años de Desarrollo Económico Colombiano. Editorial La Carreta. Medellín, 1977.

URRUTIA, Miguel; BERRY, Albert. La Distribución del Ingreso en Colombia. Editorial La Carreta. Medellín, 1975.

URRUTIA, Miguel. Los de Arriba y Los de Abajo, Primera Edición. Editorial Presencia. Bogotá, 1984.

ANEXO # 1

PARTICIPACION RELATIVA DEL TRABAJO EN EL INGRESO NACIONAL

Años	Participación del trabajo en el Ingreso Nacional	Participación del K en el Ingreso Nacional
1950	0.388	0.612
1951	0.394	0.606
1952	0.385	0.615
1953	0.393	0.607
1954	0.383	0.617
1955	0.414	0.586
1961	0.426	0.540
1962	0.444	0.527
1963	0.4555	0.517
1964	0.426	0.545
1965	0.437	0.534
1966	0.443	0.530
1967	0.445	0.525
1968	0.445	0.521
1969	0.464	0.496
1970	0.455	0.515
1971	0.467	0.503
1972	0.444	0.523
1973	0.415	0.556
1974	0.404	0.548
1975	0.410	0.537
1976	0.391	0.579
1977	0.391	0.564
1978	0.415	0.572
1979	0.424	0.544
1980	0.434	0.526

Fuente: Cuadro elaborado con datos sustraídos de Cuentas Nacionales de Colombia, Varios años.

ANEXO # 2

COLOMBIA: Números de familias campesinas elegibles para programas de la Reforma Agraria, 1970.

1- Familias de agricultores sin tierra	190.000
2- Familias de agricultores Minifundistas con menos de 5 Has. e ingresos inferiores a \$ 12.000 (anuales)	658.000
3- Familias de agricultores Minifundistas con parcelas de 5 a 10 Has., pero con ingresos anuales inferiores a \$ 9.000	37.000
4- Familias de arrendatarios y aparceros con predios de tamaño insuficiente	50.000
Total	<u>935.000</u>

Fuente: Antonio Posada, basado en datos del INCORA.

ANEXO # 3

NUMERO Y SUPERFICIE DE LOS PREDIOS ADQUIRIDOS POR EL INCORA PARA LA REFORMA AGRARIA (1961-1978)

Origen	# predios	Superficie (Has.)
Compra directa	3.370	405.302
Por expropiación	111	25.700
Cedidas voluntariamente	197	375.166
Cedidas por hipoteca	12	6.212
Totales	3.690	812.380

Fuente: Posada. Datos del INCORA.

ANEXO # 4

COLOMBIA: Número de beneficiarios y superficie redistribuida por el INCORA (1961-1978)

Conceptos	# de personas	Superficie (Has)
Asignación con titulación definitiva	9.689	207.231
Contrato en asignación por menos de 5 años	4.342	95.176
Asignaciones provisionales	12.867	235.785
Total	26.898	535.192

Fuente: Posada. Datos INCORA.