

La Función del Estado en la Redistribución del Ingreso*

Jorge Ospina Sardi

“Fundad, pues, una república donde exista grande igualdad, y al contrario, fundad un reino donde la desigualdad sea también grande. De otro modo haréis un edificio desproporcionado y de corta vida”.

Nicolás Maquiavelo
Discurso sobre Tito Livio

A. Introducción

De la conclusión de que en un momento determinado X porcentaje de la población recibe (o posee) un Z porcentaje del ingreso (o de la riqueza), en donde X resulta ser una pequeña fracción y Z es lo suficientemente grande

como para resaltar lo injusto del sistema económico, se deduce que es necesario remediar la desigualdad por medio de transferencias de los que tienen hacia los desposeídos.

Aparte de consideraciones de esta naturaleza, existen otros antecedentes que llevan a los organismos del Estado a involucrar objetivos distribucionales en el diseño de la política económica y social y que conforman el marco de referencia sobre el cual debe basarse cualquier análisis relacionado con la conveniencia de emplear tales o cuales instrumentos de política. El estudio de tales antecedentes y de la función del Estado como intermediario en los esquemas de redistribución en el contexto de una economía mixta de mercado como la colombiana, constituye el tema central del presente trabajo.

En el primer capítulo se hace entonces una breve discusión sobre el origen último de las desigualdades económicas; en el segundo, se trata lo pertinente al objetivo redistribución, su relación con el crecimiento económico y con el bienestar de la comunidad; en el tercero, se

* Este trabajo fue presentado en el Seminario sobre Distribución del Ingreso en los Países Andinos realizado en el Centro de Estudios de Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes entre el 2 y el 4 de julio de 1975. El autor debe destacar la colaboración que recibió de parte del grupo de investigadores de FEDESARROLLO y en especial, de Roberto Junguito, Carlos Caballero, Juan Sebastián Betancur, Hernando Gómez Buendía, Jaime Saldarriaga y Cecilia L. de Rodríguez, cuyas críticas y comentarios facilitaron enormemente la elaboración de la versión final.

hace alusión a algunos determinantes que actúan sobre el grado de tolerancia por las desigualdades económicas, lo cual incide en la importancia que se le debe otorgar al objetivo redistribución; en el cuarto, se asocia la intensidad de la intervención estatal requerida para satisfacer ese objetivo con el nivel de desarrollo económico de un país, y se comenta algunos aspectos de la política redistributiva del actual gobierno, así como la eficacia de los criterios sugeridos para seleccionar a los beneficiarios potenciales; y finalmente, en el quinto capítulo, se discuten las dificultades que tienden a presentarse en el manejo y control de la variable distribución del ingreso en los modelos de desarrollo de una economía como la colombiana.

B. Discusión sobre el origen de las desigualdades económicas

En las discusiones sobre el origen de las desigualdades se ha hecho mención a diferencias en el reparto de la propiedad; a la división del trabajo y asociación de status con la posición ocupacional; a la necesidad funcional de toda sociedad a retribuir en forma distinta diversas actividades; y a las diferencias en la naturaleza humana como consecuencia de la herencia biológica y económica. A su vez Dahrendorf (1970) explica la desigualdad: 1) en términos de la existencia en cada sociedad de normas y valores socialmente establecidos que necesariamente discriminan en contra de las personas cuyas convicciones morales son opuestas o que por cualquier otra razón no actúan conforme a tales valores, y 2) en términos del sistema impositivo con el cual se sancionan las normas, recompensando la conformidad y penalizando la desviación.

La circunstancia de que cualquier sociedad requiere de normas que regulan la conducta humana y de que el cumplimiento de tales normas se garantizan a

través del incentivo o amenaza de sanciones, crea de por sí desigualdad. Lo anterior se puede ilustrar con un ejemplo: se dice que cuando no hay privilegios todos los hombres son iguales ante la ley, pero ello significa que no permanecen iguales después de que han entrado en contacto con la ley, a menos que no se presenten desviaciones de alguna naturaleza. Así mismo, cuando se habla de las recompensas y castigos con que el sistema sanciona la conducta de las unidades económicas, la diversidad en su comportamiento produce desigualdades en el resultado final.

Ahora bien, se presentan entre sociedades y entre sistemas económicos diferencias de grado en la clase y magnitud de las recompensas y castigos con que se garantiza el cumplimiento de las normas establecidas. Pero aparte de lo anterior, hay también diferencias no menos importantes en lo relativo a la presencia de privilegios (exenciones y exageraciones) en el sistema impositivo que sanciona tales normas. Esos privilegios se manifiestan al no aplicar las mismas sanciones a todos los miembros de la sociedad; por ejemplo, cuando ciertos grupos se aprovechan de su posición y se colocan "al margen de la ley", o cuando las retribuciones son distintas para un mismo comportamiento. Igualmente cuando los grupos favorecidos en el reparto del poder económico y político condicionan las normas a su favor y bloquean el acceso de otros individuos a las actividades por ellos desarrolladas.

La creación de privilegios como resultado de las desigualdades iniciales se fortalece con el hecho de que toda sociedad pondera ciertas profesiones o actividades como más "deseables" o "meritorias" que otras (y por lo tanto dignas de mejor remuneración) y las asocia con determinados grupos sociales y étnicos. Y entre mayores sean las disparidades iniciales en niveles económicos y culturales, mayor

tiende a ser el grado de estratificación social y más desigual la remuneración final entre las diversas ocupaciones.

De otra parte, aún si se ignoran las diferencias que hay entre individuos en cuanto a oportunidades y capacidades, la sola diversidad de edades, actitudes y preferencias determinan desigualdades en cualquier fecha en que se haga un corte transversal¹. En primer término, las necesidades de consumo y la contribución a la economía de cada quien varían según la edad. Por el lado del consumo, hay mayores necesidades a medida que el individuo avanza en edad; se multiplican cuando se constituye en cabeza de familia, y tiende a disminuir cuando los hijos dejan el hogar y se independizan económicamente, para luego volver a aumentar en la vejez con las necesidades de atención médica y cuidado personal.

Por el lado de la producción, el individuo es inicialmente incapaz de hacer una contribución positiva y puede posponer su aporte potencial estudiando para aumentarlo en el futuro; posteriormente crece su potencial a través de la experiencia de trabajo hasta alcanzar un punto máximo después del cual su capacidad se deprecia gradualmente, retirándose muchas veces de participar activamente en el proceso productivo antes de la muerte. Estas variaciones en los patrones de consumo y producción implican desigualdades (en cualquier fecha escogida para hacer el estudio de distribución) atribuibles a las diferencias de edades y responsabilidad familiar que hacen que los incentivos de obtener ingreso y de convertirlo en capital no sean los mismos.

En segundo lugar, dentro de grupos generacionales hay variaciones en actividades y preferencias que generan desigualdades en un momento determinado. Algunos prefieren llevar al comienzo una

vida austera y de trabajo intenso para poder disfrutar a cierta edad de solvencia económica. Otros prefieren vivir en el presente, despilfarrando su ingreso sin hacer provisiones para el futuro. De otra parte, hay diversidad en las preferencias sobre cómo emplear el tiempo, por ejemplo, en la escogencia entre trabajo y ocio, o entre el consumo de bienes materiales y las oportunidades de desarrollar actividades como viajes y otras recreaciones.

Y finalmente, las actitudes hacia la incertidumbre y el riesgo son distintas, y de alguna forma quienes deciden escoger profesiones en donde el riesgo de fracasar es mayor, deben ser motivados por la expectativa de obtener un ingreso superior al promedio si tienen éxito (es el caso de los profesionales independientes u otras que no cuentan con la seguridad de obtener regularmente un ingreso). O sea que, en principio, la existencia y la preferencia por actividades de elevado riesgo conducen a mayores disparidades entre los ingresos altos y bajos.

De acuerdo a las ideas anteriormente expuestas, la desigualdad en la distribución del ingreso (y de la riqueza) es consecuencia de la circunstancia de que en todo sistema económico se sanciona la conducta de sus miembros según normas o valores previamente establecidos; de que esa conducta no es la misma para cada unidad económica y por tanto, la remuneración (negativa o positiva) es distinta; y de que tienden a presentarse privilegios en la aplicación de tales sanciones, los cuales a su vez pueden dar lugar al establecimiento de normas que aprueban su existencia.

C. La redistribución del ingreso como objetivo de la política económica y social

El objetivo último de la política económica y social del Estado es elevar el

¹ Véase por ejemplo Johnson (1973).

bienestar de la comunidad. Se usa el verbo "elevar" y no "maximizar" porque de lo contrario se necesitaría construir una función de bienestar social, a partir de las funciones individuales, que dejara plenamente satisfechos a todos los miembros de la sociedad. La imposibilidad de llegar a ese máximo se muestra con la "paradoja de la votación" a la que se hace mención en Arrow (1963)². Por lo demás mucho se ha discutido sobre las dificultades en medir satisfacciones o utilidades (con lo cual una persona puede comparar sus propias pérdidas y ganancias entre sí) y en realizar comparaciones interpersonales (a través de los cuales se obtiene una idea de las pérdidas y ganancias relativas de las diferentes personas y también de sus niveles relativos de bienestar)³.

A fin de determinar si un cambio en la economía era o no "deseable", se estableció, como una extensión del criterio

² Y que dice así: supóngase que A, B y C son las tres alternativas y 1, 2 y 3 los tres individuos. Supóngase que el individuo 1 prefiere A a B a C (y por tanto A a C), el individuo 2 prefiere B a C y C a A (y por tanto B a A) y el individuo 3 prefiere C a A y A a B (y por tanto C a B). Entonces la mayoría prefiere A a B y B a C. De lo que se concluye que la comunidad prefiere A a B y B a C. O sea que si la comunidad se comporta racionalmente debería preferir A a C. Sin embargo, de hecho la mayoría prefiere C a A. Se plantea entonces el interrogante sobre cuáles son los métodos apropiados de toma de las decisiones colectivas y sobre cómo resolver el problema de alcanzar un máximo social que se derive de los deseos individuales.

³ Graaff (1971) hace énfasis en la presencia de externalidades que complican el problema de las comparaciones interpersonales ya que la función de bienestar de una persona (y su conducta) se ven influenciadas por las funciones de bienestar de otras personas. De otra parte, Sen (1973) afirma que las comparaciones interpersonales son factibles debido a la posibilidad que tiene cada quien de colocarse en la posición de otras personas y de escoger entre esas posiciones: "si siento que para un nivel dado de ingresos preferiría estar en la posición de la persona A (con sus gustos y otras características distintas a la de ingresos) en lugar de la posición de la persona B, entonces recomendaría que B reciba un mayor nivel de ingresos que A".

de Pareto, que se aumentaba el bienestar siempre y cuando las pérdidas de unos fueran más que compensadas por las ganancias de otros, midiendo ambos con la misma vara y sin importar quiénes fueran los favorecidos y quiénes los perjudicados⁴. Es decir, que si el ingreso real es un buen indicador de bienestar, de acuerdo con esta norma, cualquier aumento en el ingreso total representa un aumento en el bienestar de la comunidad.

Como este criterio era indiferente con relación a los cambios en la distribución del ingreso, Little (1949) propuso el siguiente doble criterio: se produce un aumento del bienestar o del ingreso real de un año a otro si (a) la distribución no es más desigual y (b) si el conjunto de bienes del primer año no se puede redistribuir en forma tal que nadie se encuentre en mejor condición que en el segundo año. Para que se cumpla la segunda condición se requiere que el ingreso total en el segundo año sea igual o mayor al ingreso del primer año⁵. En los dos extremos, se aumenta el bienestar con la sola redistribución sin crecimiento económico o con el sólo crecimiento sin redistribución.

De otra parte, según Chenery y Ahluwalia (1974) se le debe asignar a incrementos iguales en el ingreso de cada unidad económica una ponderación distinta, que sea menor entre mayor sea el nivel de ingresos. Para tal efecto, se divide la población en tres grupos: los de ingreso alto, los de ingreso medio y los de ingreso bajo. Implícitamente, se llega entonces al criterio de que un cambio es

⁴ Kaldor (1939) y Hicks (1939).

⁵ Adicionalmente, que sean satisfechos los siguientes supuestos: que el grupo sea el mismo; que los gustos no cambien y sean independientes de los precios; que no haya externalidades en el consumo; que las curvas individuales de indiferencia sean convexas con relación al origen; y que los precios de los bienes y servicios igualen la demanda y la oferta.

deseable cuando la pérdida en el ingreso de unos, aunque mayor en términos absolutos que las ganancias de los otros, se compensa gracias al valor de las ponderaciones que recibe el crecimiento del ingreso de cada grupo. Obviamente, tales ponderaciones son un juicio de valor que revela la importancia del objetivo redistribución en relación con el de crecimiento económico.

De acuerdo a este criterio, y dependiendo del valor de las ponderaciones, en términos de bienestar las pérdidas de los ricos se igualan con ganancias menores de los pobres. O sea que aunque disminuya el ingreso total, el resultado neto es positivo debido al efecto de la redistribución. Y otra diferencia con el criterio de Little es que puede haber aumentos en el bienestar si hay crecimiento económico y si la distribución se vuelve más desigual, por ejemplo, cuando solamente se incrementa el ingreso de los ricos y permanece constante el de los otros grupos (siempre y cuando las variaciones en el ingreso de los ricos no reciba una ponderación de cero).

Por último, puede existir el criterio de que tan sólo la redistribución es un objetivo y no se debe incluir el de crecimiento, especialmente cuando se considera como condición necesaria para aumentar en el futuro el bienestar de los pobres la pérdida en el presente del bienestar de los ricos. En tal circunstancia lo prioritario es que el grupo de ingresos más altos pierda su posición relativa, sin importar en el corto plazo los cambios en el nivel absoluto de ingresos de los otros grupos. Es decir, bajo este punto de vista el bienestar de la comunidad depende esencialmente de la mejora en la posición relativa del grupo mayoritario de los pobres, así como de la expectativa de un mayor bienestar en el futuro que sirva de compensación (en parte o en su totalidad) por la posible reducción en el presente de sus niveles de ingreso.

Como puede apreciarse la gama de alternativas es muy amplia y la selección del criterio a seguir para juzgar si un cambio es "socialmente deseable" es una decisión política. No se entra a discutir en este trabajo cuál es el mecanismo de toma de decisiones más adecuado para este propósito. Sin embargo, cabe anotar que si son dos los objetivos, uno de crecimiento económico y otro redistribución, ambos pueden llegar a ser en el corto plazo incompatibles. En particular, en una economía de mercado cuando el Estado transfiere a los grupos de menores ingresos recursos que tienen un costo de oportunidad en términos de su contribución directa y en el corto plazo a la producción y comercialización de bienes, y la transferencia se realiza con la prestación de servicios como educación y nutrición que por lo general contribuyen a largo plazo y en forma menos directa al proceso productivo.

D. El grado de tolerancia por las desigualdades económicas

Según Schoeck (1969) la facultad de comparar es para el intelecto fuente de justicia y para el corazón fuente de envidia. Cuando se considera que el bienestar de cada individuo depende ante todo de su posición relativa dentro de la sociedad, que resulta de la comparación con la posición de otras personas, es porque se valora como importantes los resentimientos sociales y las envidias que se originan a raíz de las diferencias en niveles de ingreso o consumo o riqueza en general. A esta situación se llega cuando las desigualdades se vuelven emocionalmente intolerables, tanto para los desposeídos como para los grupos de mayores niveles de ingreso. En la medida en que tal sentimiento sea más fuerte, disminuye el grado de tolerancia por ellas.

Puede ser que la envidia resulte de las comparaciones entre los grupos que se

encuentran en un estrato social similar o próximo y no entre aquellos de muy distinto status dentro de la jerarquía social⁶. En parte porque se tiende a emular al "vecino" procurando igualarle y excederle y se tiende a imitar al "poderoso" procurando actuar a su ejemplo y semejanza para descubrir su secreto. Sin embargo, si a la vista de los grupos menos favorecidos la razón de ser de ese poder es lo injustamente apropiado por "robo" o "explotación" y si se rompen las barreras sociales que impiden las comparaciones, entonces las envidias y los resentimientos sociales entre clases desplazan en importancia a los que se generan dentro de las diferentes clases.

Al no ser satisfechas las expectativas de ciertos grupos que aspiran a ascender en la escala social y que se sienten con el "derecho" de poseer o disfrutar lo que otros tienen se fortalecen esos resentimientos⁷. Pero como la anota Hirschman (1973) existe un período en el cual la sola expectativa de mejorar actúa como sedante sobre las posibles reacciones hostiles ante la falta de resultados. Particularmente cuando aquel que se mantiene en la misma posición observa que otra gente cercana (vecinos, parientes y amigos) está ascendiendo. O sea que en la sociedad donde se presenta un alto grado de movilidad social operan fuerzas con-

trarias que por un lado, promueven las envidias y los resentimientos sociales y por otro lado los eliminan o postergan.

E. El Estado como intermediario en la distribución del ingreso

La decisión de carácter político sobre la importancia que se le debe asignar al objetivo redistribución en relación con otros objetivos de la política económica y social está condicionada, en buena medida, al grado de tolerancia por las desigualdades en el reparto final del ingreso (o de la riqueza). Dadas esas desigualdades y las condiciones económicas vigentes, se seleccionan las políticas y los instrumentos de política que se considera son los apropiados para satisfacer tal objetivo. Se establece así, implícita o explícitamente, la intensidad de la intervención estatal en la actividad económica de los particulares.

Seguramente en un país en donde el producto o ingreso total es muy alto y las desigualdades iniciales no son muy marcadas, la intervención requerida es menor que en un país más atrasado y con mayores desigualdades, aun cuando sea mayor en el país desarrollado el peso relativo que se le fija al objetivo redistribución. Es así como en cualquier país en donde un gran porcentaje de la población se encuentra en niveles muy bajos de ingresos y tiene acceso limitado a los servicios básicos de infraestructura física, de educación y de salud, la política del Estado de ayudar al débil (v.g. con subsidios) para tratar de colocarlo al mismo nivel del fuerte, puede no producir resultados aún en el mediano plazo (5 a 10 años). Especialmente debido a la escasez de recursos, a su mala administración, y a lo extenso del período de maduración de esa política.

Si se tiene en mente lograr un buen grado de igualdad en un período corto de tiempo, la acción del Estado tendría

⁶ Como lo sugiere Schoeck (1969). Y generalizando para las comparaciones entre países: a los colombianos no les interesa tanto si su situación ha mejorado o desmejorado con relación a la de Estados Unidos o Francia, pero sí son particularmente envidiosos de los progresos y adelantos de Venezuela, Perú y otros países cercanos o vecinos y que se encuentran al mismo nivel.

⁷ A lo cual hace referencia Scheler (1912) cuando afirma que "el resentimiento es mayor en una sociedad en que la igualdad de derechos (políticos y de otra naturaleza), o la igualdad social formal, públicamente reconocida, se da la mano con diferencias en la práctica muy grandes en poder, propiedad y educación. Mientras cada quien tiene el derecho de compararse con cualquier otra persona, en la realidad (por esas diferencias) no puedo hacerlo".

que ser más negativa en el sentido de perjudicar al fuerte (v. g. con la expropiación de activos), además de ayudar al débil. Para obtener cierta igualdad en la posición inicial, el sistema económico debe adicionalmente hacer disponibles solamente aquellos bienes de consumo y servicios que puedan ofrecerse a casi la totalidad de la población. De lo contrario, el sistema con sus recursos limitados puede atender apenas parcialmente las "necesidades" de la mayoría que se determinan en base a la comparación con los bienes y servicios que posee y disfruta la minoría.

Y como es posible que el resultado final no sea el deseado, aún después de que haya alguna igualdad en la posición inicial, el Estado puede intervenir para asegurar que la remuneración a los distintos miembros de la comunidad se ajuste a la condición material en que se encuentre cada uno de ellos antes y después de un período de actividad⁸. Se garantiza de esta manera una remuneración más o menos similar para cada quién que depende de la satisfacción del objetivo de igualdad económica y no necesariamente de las preferencias y del comportamiento mismo de los individuos.

En el caso colombiano, el Presidente actual salió electo con una plataforma política en la cual se le daba un mayor énfasis a la redistribución del ingreso y de la riqueza que al objetivo de crecimiento económico⁹. Posteriormente, el gobierno adoptó como política el favorecer con el gasto público al 50% más pobre de la población mediante subsidios fiscales en servicios de infraestructura

física, de educación y de salud¹⁰. Se reformó entonces el régimen tributario haciéndolo más progresivo y ampliando la base de contribuyentes¹¹. Adicionalmente se elaboró un Plan Nacional de Alimentación y Nutrición cuya meta fundamental es la de "solucionar el problema de desnutrición en la población más vulnerable, ubicada en los niveles más bajos de ingresos (del 10% al 20% de la población)... (y) dentro de esta población a los niños menores de dos años y las madres embarazadas y lactantes"¹².

Vale la pena pues hacer alusión a algunos aspectos de la política redistributiva del gobierno actual y en especial, a la eficacia de los criterios con que se piensa seleccionar a los beneficiarios potenciales. Inicialmente debe anotarse que en una economía como la colombiana, la simple transferencia de ingresos o bienes de los particulares al Estado no garantiza de por sí una distribución más igualitaria en el futuro. Mas aún, si dichas transferencias se traducen en gastos de funcionamiento o en obras de infraestructura que benefician a grupos heterogéneos de la población. Y si al mismo tiempo el Estado remunera a los factores de la producción en forma desigual, o si sus proyectos de carácter "social" no rinden los frutos esperados, ya sea por problemas de administración o porque los beneficiarios potenciales que pertenecen a los grupos menos favorecidos no se encuentran en capacidad de sacarle provecho permanente a la acción estatal.

De otra parte, cabe precisar que las inversiones para la prestación de servicios

⁸ El principio que de acuerdo a Seers (1974) se aplicó en Cuba durante la década del 60: "a cada quien según sus necesidades". Posteriormente en 1970 y debido a los resultados negativos sobre la producción se estableció que cada quien sería remunerado según su trabajo o contribución.

⁹ El candidato rival proponía exactamente lo contrario.

¹⁰ Como consta en algunos documentos del Departamento Nacional de Planeación.

¹¹ Con la llamada "Reforma Tributaria", a finales de 1974.

¹² Véase *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición*, Departamento Nacional de Planeación (marzo de 1975).

tales como energía eléctrica, acueducto y alcantarillado producen un aumento de las disparidades entre los grupos beneficiados y los que no disponen del servicio. Al mismo tiempo disminuyen las desigualdades entre los primeros y quienes previamente lo disfrutaban. Es evidente entonces que el impacto sobre la distribución del ingreso depende de la cobertura inicial y del nivel de ingresos de quienes se favorecen con la inversión.

Si la cobertura inicial es mínima, por ejemplo un 30% del total de la población, al proporcionarle el servicio a un 20% adicional, la tendencia es a reducir la participación relativa dentro del ingreso total del 50% restante. Ahora bien, bajo el supuesto de que ese 20% de la población se encuentra dentro del 50% que recibe mayores ingresos, el efecto tiende a ser regresivo, o nulo en el mejor de los casos si la mayor igualdad dentro del 50% superior compensa la disminución en los ingresos relativos del 50% más pobre. Así mismo, si los favorecidos pertenecen en su mayoría a los grupos de menores ingresos, el efecto puede ser redistributivo.

Sin embargo, dado que el gasto público, especialmente las inversiones en infraestructura y los gastos de administración tienden a concentrarse inicialmente en las zonas urbanas y a favorecer primeramente a grupos de altos y medianos ingresos, es posible que en la etapa inicial de la prestación de un determinado servicio el impacto sea regresivo¹³. Poste-

riormente puede ser nulo y redistributivo si por ejemplo, se trata de aumentar la cobertura para abarcar el último 30% de la población que no ha sido servida.

Conviene además hacer la distinción entre los servicios cuya prestación está a cargo tanto del sector público como del sector privado y aquellos que solamente lo proporciona el sector público. En el primero de los casos (en Colombia servicios tales como educación y atención médica) la acción del Estado es "complementaria", y no se presenta la presión política para que se atiendan las necesidades al respecto de los grupos de mayores ingresos. En el segundo de los casos, por ejemplo inversiones en energía eléctrica, acueducto y alcantarillado, el Estado en la repartición del gasto está sometido a la influencia de todos los grupos, encontrándose en desventaja aquellos que no tienen representación política.

Si el servicio que presta el Estado es "complementario" es importante que se atienda a los grupos que no están amparados por la actividad del sector privado, y en adición, que no haya diferencias notorias en cuanto a calidad se refiere. En tales circunstancias existen varias fórmulas, ya sea de administración compartida si el Estado es incompetente, o de extensión de la acción del sector privado para que favorezca a grupos sin capacidad de pago, lo que puede constituir un impuesto en especie, sin necesariamente llegar al extremo de acabar con los incentivos que requiere para su funcionamiento.

Si el servicio lo presta el Estado en su totalidad, y la cobertura inicial es mínima, es preciso seleccionar entre beneficiarios potenciales con niveles dispares

KWh, alrededor del 30% de la población del país (70% de la población rural) no dispuso de servicio eléctrico alguno.

¹³ Por ejemplo, en el informe del Banco Mundial *Desarrollo Económico de Colombia: Problema y Perspectivas* (1970) se dice lo siguiente en relación con el suministro del servicio de energía eléctrica en Colombia: "Los niveles de desarrollo y el consumo de la energía eléctrica son muy diferentes en las distintas regiones, y más aún entre las zonas urbanas y rurales. En algunos Departamentos el consumo anual medio por habitante es del orden de los 500 KWh, pero en otros llega a 100 KWh. En tanto que en 30 ciudades de más de 30.000 habitantes el consumo medio en 1969 fue de unos 600

de ingresos. Entonces, ¿con qué criterio hacerlo? ¿Sirve el criterio de favorecer con prelación a los grupos de menores ingresos tanto en las zonas urbanas como rurales?¹⁴. ¿Dónde hacer las obras de infraestructura, en las regiones más pobres o en las más prósperas que también las necesitan? Y dentro de una región, ¿a quién proporcionarle el servicio, a los grupos de ingresos más altos que viven cerca de los centros urbanos o a los de ingresos menores que viven en regiones más apartadas? ¿Hasta dónde conviene subsidiar la actividad de los campesinos y productores de menores ingresos y evitar así su desplazamiento hacia otras actividades o regiones?

Cuando los recursos son limitados y las necesidades en materia de servicios públicos son muchas y afectan a la mayor parte de la población, el concepto de "grupos objetivos" (o de grupos a favorecer con las políticas redistributivas), seleccionadas según niveles de ingreso, se vuelve tan amplio y ambiguo que pierde su valor operacional. En una distribución de ingresos como la que se ilustra en la gráfica XIII.1 para el caso colombiano, en la cual el 74% de la población recibe menos de la medida aritmética que representa de por sí un ingreso muy reducido, hablar de ayudar con el gasto público al grupo más pobre es lo mismo que afirmar que el Estado debe beneficiar con sus recursos limitados a casi la totalidad de la población.

Si se traza la línea en la mediana de la distribución, o sea el 50% más pobre, se deja por fuera a un buen porcentaje que aunque en un momento dado se considere que percibe un mayor ingreso, puede en términos de bienestar no estar en mejores condiciones, ya sea por errores de información o porque disfrutan de

un menor ingreso en especie. Pues son conocidas las dificultades existentes para calcular indicadores apropiados como el de "ingreso permanente" y las limitaciones de la variable "ingreso" como medida de bienestar¹⁵.

F. La distribución del ingreso como variable de la política económica

Cualquier medida de distribución del ingreso se calcula en base a la comparación de los niveles de ingreso de cada unidad económica (v. g., familias o personas económicamente activas) en un momento determinado. Su valor se ve entonces afectado por las variaciones relativas de tales niveles a lo largo del tiempo. Por tanto, si como objetivo de política se quiere cambiar la distribución actual, es preciso tener conocimiento de la forma como las distintas variables de tipo económico y de otra índole se relacionan entre sí y actúan sobre los niveles futuros de ingreso de cada unidad o grupo de unidades¹⁶.

Un obstáculo para manejar objetivos distribucionales en una economía mixta de mercado lo constituye el hecho de que la remuneración final de los factores de producción escapa en buena parte al control del Estado. Aunque en ocasiones sea posible estimar el efecto redistributivo inmediato de las transferencias de un grupo a otro, o cuantificar el impacto directo de algunos proyectos de inversión pública sobre los niveles de ingresos de cada grupo, es ilusorio pensar que se puede llegar a dirigir y predecir la evolución de los ingresos de todos los grupos, tanto de los afectados como de los no afectados por la acción estatal. En par-

¹⁵ Véase por ejemplo Ahluwalia (1974), Berry (1973) y Mujica (1973).

¹⁶ O sea la construcción de un modelo que abarque la economía como lo sugiere Ahluwalia (1975).

¹⁴ Como se plantea en el estudio del Banco Mundial *Redistribution with Growth*, Oxford University Press (1974).

ticular, porque en una economía mixta de mercado hay el problema de que los determinantes son muchos, de que no se sabe cuál es la importancia relativa de cada uno de ellos y de que para las diversas unidades económicas dicha importancia no es la misma.

Es entonces prácticamente imposible cuantificar el efecto sobre la distribución del ingreso de elevar los niveles generales de educación, nutrición y salud, si bien es cierto que tales políticas aumentan el bienestar y tienen alguna influencia positiva sobre la capacidad de generar ingreso de los grupos favorecidos. En la medida en que las disparidades en educación, nutrición y salud sean menores, desaparecen unas de las posibles causas de las desigualdades, pero se desconoce si aumenta o no la influencia negativa de otros determinantes, o si surgen desigualdades de distinta naturaleza¹⁷.

A título de ilustración, en una economía como la colombiana constantemente se están generando y eliminando desigualdades. Especialmente porque al no estar la economía aislada del mundo exterior, se introducen periódicamente nuevas tecnologías que colocan en posición ventajosa a los grupos que las emplean, desplazando muchas veces otros grupos, y que como resultado tienden a aumentar las diferencias en niveles de ingreso entre sectores productivos¹⁸. Igualmente, se comercializan nuevos bienes de consumo durable que acentúan las discrepancias en estilos de vida entre unos consumidores y otros. Al mismo tiempo se extiende el uso de otras tec-

nologías y consumos a grupos de población previamente sin acceso. Sin embargo, si la economía no se encuentra en capacidad de asimilar suficientemente rápido los cambios en tecnologías y consumos originados en el exterior y que se introducen periódicamente, es de suponer que se recrudece el fenómeno del dualismo entre los sectores modernos y tradicionales.

El proceso por el cual atraviesa una economía mixta de mercado en que la importancia de las variables explicativas del crecimiento del ingreso de cada unidad o grupo de unidades está sometida a continuas variaciones, dificulta el control y manejo de la distribución del ingreso en los modelos de desarrollo. En el transcurso del tiempo cambia la combinación de determinantes que actúan sobre la capacidad de generar ingreso de dichas unidades. Al hacer un corte transversal se obtiene como resultado final o como punto de equilibrio una distribución dada, en un sistema que está en perpetuo desequilibrio y en el cual la variable distribución del ingreso en la fecha escogida es consecuencia de un sinnúmero de causas que no son las mismas si se selecciona cualquier otra fecha.

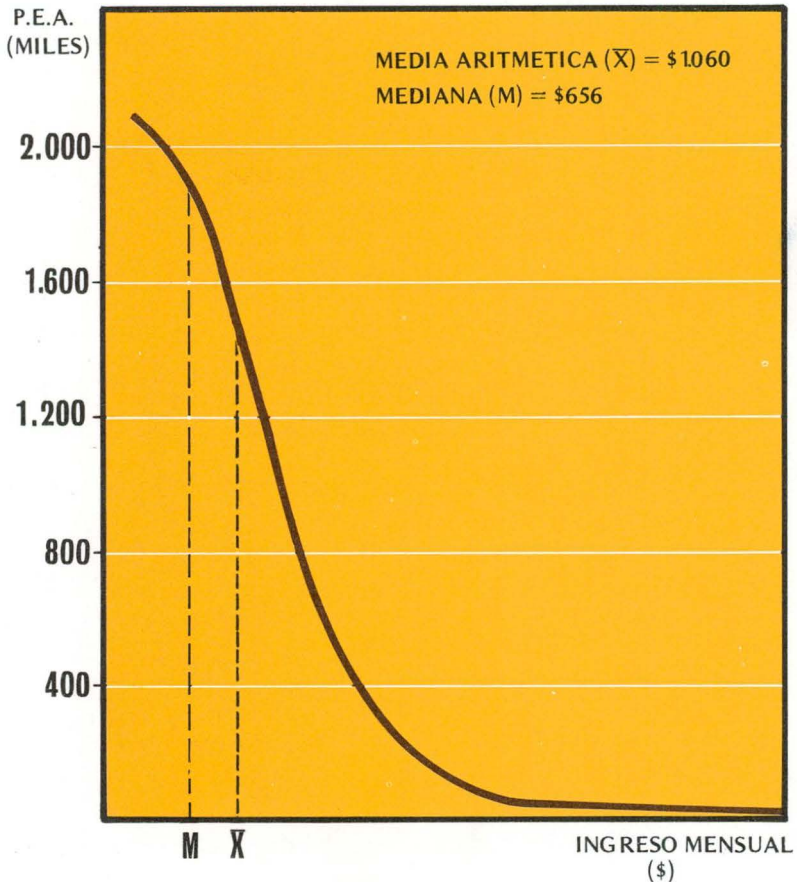
De lo anterior se concluye que la utilidad del análisis de la distribución del ingreso en un punto en el tiempo no reside en el intento de establecer relaciones causa-efecto a nivel macroeconómico. Sirve, en cambio, para saber en ese momento sobre la naturaleza de la desigualdad, si por ejemplo refleja la existencia de un grupo extremadamente rico, o de un grupo extremadamente pobre, o de un buen grado de disparidad entre los ingresos de los grupos que no están situados en los extremos¹⁹. Lo cual se deriva del estudio de las propiedades de las

¹⁷ Por ejemplo, las desigualdades propias de una "meritocracia" en la cual el mérito evaluado por las instituciones académicas es el que determina el status o la posición del individuo en la jerarquía social, así como sus niveles de ingreso.

¹⁸ Sobre las diferencias en términos de productividad y salarios en Colombia entre firmas del sector manufacturero "moderno" y el "tradicional" véase Schultz y Slighton (1971).

¹⁹ Tres dimensiones de la desigualdad a que hace referencia Champenowne (1974).

CURVA DE DISTRIBUCION DE FRECUENCIAS DEL INGRESO PARA LAS PERSONAS ECONOMICAMENTE ACTIVAS (P.E.A.) EN COLOMBIA.



Fuente: Encuesta de Hogares DANE, 1971.

curvas de distribución y en particular, de su simetría y curtosis.

G. Comentarios finales

Las características propias de un sistema de economía mixta de mercado y el comportamiento mismo de las diversas unidades que lo conforman determinan la desigualdad en la distribución del ingreso en un punto en el tiempo. No existe una teoría general de la distribución en este sistema debido al elemento de novedad que se presenta en su evolución y en la actuación de los individuos. En tales circunstancias, el análisis debería basarse en explicaciones parciales sobre la naturaleza de las principales variables que en el período seleccionado influyeron sobre la remuneración de cada unidad o grupo de unidades en los distintos sectores de la actividad económica y social, a pesar de que sea imposible (o atrevido) cuantificar el impacto de cada una de ellas sobre dicha remuneración.

La dificultad en planificar una economía de mercado para distribuir más igualitariamente el ingreso y la riqueza hace que se vuelva atractiva la intervención estatal sobre la remuneración final de los factores de producción, hasta llegar al extremo de convertir al Estado en el único empleador, como el camino predecible para lograr esa igualdad. Pues entre mayor sea el afán de obtener una distribución igualitaria en una sociedad económicamente atrasada y culturalmente heterogénea como la colombiana, mayor tiene que ser el grado de intensidad de la intervención estatal en la actividad económica de los particulares y menores son las posibilidades de subsistencia de un sistema de economía mixta de mercado.

Por último, cabe destacar que no hay un criterio propiamente "técnico" para establecer cuándo un cambio es "social-

mente deseable" y cuándo no lo es, en especial si se trata de pérdidas en el bienestar de algunos individuos y ganancias en otros, o si las ganancias de una gran mayoría van acompañadas de mayores desigualdades. La determinación del límite de lo "socialmente deseable" es una decisión de tipo político que depende del proceso de toma de las decisiones colectivas, el cual a su vez es afectado por el grado de tolerancia que haya en la sociedad por las desigualdades en el reparto final del ingreso o de la riqueza.

BIBLIOGRAFIA

- Ahluwalia, M. S. (1974). "Income Inequality: some Dimensions of the Problem", en *Redistribution with Growth*, Oxford University Press.
- Ahluwalia, M. S. (1975). "Income Distribution Research: an Overview of Research Prospects", Mimeo.
- Arrow, K. J. (1963). *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press. (Second Edition).
- Berry, R. A. (1973). "Changing Income Distribution under Development: Colombia", Department of Economics, The University of Western Ontario (Research Report 7306).
- Chenery, H. y Ahluwalia, M. S. (1974). "The Economic Framework", en *Redistribution with Growth*, Oxford University Press.
- Champernowne, D. G. (1974). "A Comparison of Measures of Inequality of Income Distribution", en *The Economic Journal* (diciembre).
- Córdoba, P. y Sandoval, C. (1971). "La Distribución de Ingresos en Colom-

bia", en *Boletín Mensual de Estadística DANE* (abril).

Dahrendorf, R. (1970). "On the Origins of Inequality", en *Essays in the Theory of Society*, Routledge & Kegan Paul.

Graaff, J. V. (1971). *Theoretical Welfare Economics*, Cambridge University Press.

Hicks, J. (1939). "The Rehabilitation of Consumer's Surplus", en *The Review of Economic Studies*.

Hirschman, A. O. (1973). "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development", en *The Quarterly Journal of Economics* (noviembre).

Johnson, H. G. (1973). "Some Micro-Economic Reflections on Income and Wealth Inequalities", en *The Annals of the American Academy* (diciembre).

Kaldor, N. (1939). "Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Com-

parisons of Utility" en *The Economic Journal* (septiembre).

Little, I. M. D. (1949). "The Valuation of Social Income", en *Económica* (Vol. XVI).

Mujica, J. (1973). "Notas Críticas y Sugerencias en Estudios de Concentración en la Distribución de Ingresos", en *Revista de Planeación y Desarrollo* (enero-marzo).

Seers, D. (1974). "Some Country Experience", en *Redistribution with Growth*, Oxford University Press.

Sen, A. (1973). *On Economic Inequality*, Oxford University Press.

Scheler, M. (1972). *Ressentiment*, Schocken Books (1972).

Schoeck, H. (1969). *Envy: a Theory of Social Behaviour*, Secker & Warbury.

Schultz, N. y Slighton (1971). "La Distribución del Ingreso Urbano en una Economía Dual", en *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano*, FEDESARROLLO.