

Poder Político y Poder Económico en Colombia

La interacción de los intereses de la sociedad y el Estado determina el ingreso de cada uno de sus miembros

MARÍA MERCEDES CUELLAR DE MARTÍNEZ¹

Quiero agradecer, de manera muy especial, la invitación de Alberto Jaramillo Jaramillo, Jefe de la Carrera de Economía, de la Universidad EAFIT, a participar en este ciclo de conferencias de economía. Para mí constituye un gran reto y oportunidad expresar ante este auditorio ideas sobre temas que en la actualidad se constituyen en el mayor desafío que enfrenta Colombia hacia el futuro.

Para entender lo que está pasando en Colombia, y así buscar soluciones para el futuro, es esencial tener claridad sobre la forma como interactúan los intereses de la sociedad con los intereses del Estado. Los agentes del gobierno requieren del apoyo de la sociedad a sus políticas. El rol principal de las organizaciones sociales es canalizar los intereses de la comunidad de forma tal que se traduzcan en demandas colectivas al gobierno. Si algunos individuos pueden obtener lo que quieren sin tener que recurrir a acciones colectivas, es poco probable que participe en ellas. Los ingresos de cada uno de los miembros de una sociedad se derivan inevitablemente de la intervención del Estado. La creación de rentas implica necesariamente su distribución. Al crear incentivos para buscar rentas, aún las firmas o individuos más eficientes realizan esfuerzos destinados a capturarlas o, alternativamente, buscan eliminar normas que se constituyan

¹ Codirectora Junta Directiva del Banco de la República. Las opiniones aquí expresadas solamente comprometen a su autora. Intervención en la Universidad EAFIT, Medellín, 8 de mayo de 1996

en obstáculos para lograrlas². Cuando tienen éxito no participan en acciones colectivas y el gobierno tiende a responder principalmente a intereses particulares.

De ahí que el tema de la propiedad y el ingreso sea complejo y centre las mayores controversias y tensiones sociales en la historia de la humanidad. Esa situación se da no sólo por lo que significa la propiedad en sí misma y por su capacidad de generar ingresos, sino también por el poder político que de ellos se deriva. Al hablar de la propiedad se debe hacer en un sentido más amplio, pues no sólo la acumulación de activos generan renta, ello también se alcanza con la formación del capital humano y la intervención del Estado, y, en cualquier caso, genera poder político. Por tanto, la desconcentración de la propiedad, del ingreso y del poder político pueden lograrse no solo facilitando el acceso al capital humano, sino también mediante estrategias que, en lo político y en lo económico establezcan igualdad de oportunidades para toda la sociedad.

Si bien no hay un consenso entre los distintos analistas respecto del efecto de la mayor o menor concentración del ingreso o de la propiedad sobre el crecimiento económico, es un hecho que las leyes y normas que rigen los países responden a los intereses de quienes las adoptan: si el poder económico domina el poder político, la Constitución y las leyes tienden a proteger los intereses de quienes detectan el poder económico y, viceversa, el poder político domina, también tiende a perpetuar sus propios intereses. Por tanto, si los centros de poder están concentrados, las normas responden a los intereses de unos pocos. Si por el contrario, no lo están, tienden a beneficiar mayores segmentos de la población.

En la primera parte de esta presentación trataré el tema de la concentración de la propiedad y su interrelación con el poder político. En la segunda se analizará el tema en un sentido más amplio, dentro del contexto de la vida nacional. Cabe destacar, sin embargo, que teniendo en cuenta la amplitud del mismo, para ser concluyente se requerirá de análisis mucho más sofisticado.

² Mares David: "State leadership in Economic Policy", Julio 1993.

1. Interrelación entre las instituciones políticas y económicas

Uno de los principales retos para el manejo de la política económica es entender como interactúan el Estado y la sociedad en su diseño. La inquietud más importante a despejar es la relación existente entre las instituciones políticas y las instituciones económicas. Puesto en otras palabras, entre la democracia y el mercado. Peter Gourevitch³ considera que entre estas instituciones hay una conexión lógica: positiva, porque se necesitan entre sí; negativa, porque están en conflicto. Las respuestas a estas inquietudes o interrogantes están rodeadas de grandes desacuerdos.

1.1 Mercado

Quienes defienden el mercado sostienen que cuando hay competencia entre distintos agentes, éstos adoptan decisiones independientes, teniendo en cuenta las necesidades y costos individuales. Sin embargo, cuando el poder político está concentrado esa independencia se menoscaba. Quienes detentan ese poder se enfrentan a la tentación irresistible de buscar rentas o de distorsionar los mecanismos de mercado en beneficio propio. Por tanto, quienes defienden los gobiernos democráticos se basan en que éstos proveen mayor protección frente a la utilización arbitraria del poder, mediante la regulación de procedimientos y leyes y la dispersión del poder entre competidores, mientras que en los regímenes autoritarios, la concentración del poder político inhibe el logro de la eficiencia económica. Quienes el autoritarismo sostienen, frente a estos planteamientos, que bajo esos regímenes es más fácil manejar mercados dinámicos y competitivos. Esta línea de pensamiento se fundamenta en dos hipótesis: la primera que los políticos amenazan la competencia, cuando utilizan el poder del Estado para interferir con la eficiencia del mercado en la asignación de recursos. La segunda se apoya en que las presiones populistas llevan a la adopción de decisiones que conducen a lo mismo.

3 Peter A. Gourevitch. "Democracia y política económica. Afinidades y conjeturas circunstanciales".

Así, tanto las teorías que sustentan la necesidad de la democracia, como aquellas que apoyan el autoritarismo, buscan aislar los mercados de interferencias políticas. Sin embargo, difieren en el origen y en la solución. En la democracia, la amenaza se origina en normas arbitrarias y la solución está en los procedimientos constitucionales. En el autoritarismo, la amenaza se origina en las presiones democráticas y la solución está en aislar a los gobernantes de esas presiones. Frente a este debate Gourevitch concluye que la flexibilidad en los mercados es indispensable para que estos operen. Ello puede lograrse, tanto bajo regímenes democráticos como autoritarios, pues es posible restringir la libertad política severamente y permitir la acción económica independiente, como ocurre actualmente en China y Corea del Sur.

1.2 Democracia

Ahora bien, quienes abogan por la democracia sostienen que ésta solo funciona cuando hay diversos centros de poder. De la misma manera que el mercado requiere de la competencia, la democracia también la necesita. Cuando el poder económico está concentrado la competencia política es casi imposible. Por poder económico se entiende la propiedad de los medios de comunicación, el transporte, las publicaciones y otros vehículos cruciales para hacer efectiva la organización política. En consecuencia, concluyen que la competencia política es necesaria para la competencia de los mercados y, por tanto, la democracia requiere de la dispersión de poderes. En contraste, hay teóricos que consideran que la propiedad privada conlleva inevitablemente a la concentración del poder, en la medida en que los dueños del capital tienen más recursos para actuar políticamente, llevando a que las acciones políticas beneficien a unos pocos, en detrimento del resto. De ahí que estimen que solo democratizando la economía, a través de la propiedad estatal, se llegue a la desconcentración del poder político. Frente a estos planteamientos hay ejemplos de regímenes autoritarios que han sido utilizados en beneficio de los gobernantes, facilitando el enriquecimiento individual y no el colectivo.

En consecuencia, se considera indispensable la dispersión del poder económico y del poder político entre distintos agentes. El desacuerdo está en la forma de lograrlo. Gourevitch, por ejemplo, concluye que la democracia y el mercado coexisten bien algunas veces; otras no. Lo mismo pasa con los regímenes autoritarios. Es posible pensar que no hay relación. Pero esto significaría que la forma y el contenido no tienen relevancia. Los griegos consideraban que cada tipo de forma política tiene dos dimensiones: el número de los que participan en el gobierno - uno o muchos- y el contenido del mandato, para quién es bueno?. Para cada caso hay versiones virtuosas o corruptas. La versión virtuosa es que el gobernante, bajo cualquiera que sea el tipo de régimen, lo haga para beneficio colectivo; la corrupta es que lo haga para beneficio particular o limitado. Los

desarrollos del Sureste Asiático confirman estos planteamientos: algunos regímenes autoritarios se han utilizado para promover la distribución del ingreso. En América Latina, por el contrario, el desarrollo, que se acopló a los requerimientos democráticos, resultó en una enorme concentración de la riqueza.

Conclusiones de esta naturaleza también se desprenden del estudio Birdsall y Sabot⁴, quienes atribuyen parte de la disparidad en la distribución del ingreso a diferencias clases en la economía política de las regiones. Al respecto señalan que en el Este del Asia se desarrolló un proceso contra la insurgencia comunista local, apoyada por fuerzas externas y por la alianza política de quienes se encontraban en el tercio inferior de la distribución del ingreso. Las élites gobernantes se dieron cuenta que su futuro político y bienestar económico dependía del bienestar futuro de los estratos más pobres. Fue así como los líderes recurrieron a una gran variedad de herramientas para ampliar la base de apoyo político, tales como reformas agrarias, vivienda pública, inversión en infraestructura rural y, en la mayoría de los casos, difusión de educación básica de alta calidad. El objetivo de estas políticas fue asegurar que todos los grupos de la población

4 "La desigualdad como una restricción del crecimiento en América Latina".

se beneficiaran visiblemente del crecimiento. El común denominador de las políticas adoptadas estuvo marcado por la tendencia a aumentar la productividad de los segmentos más desprotegidos de la sociedad. No se utilizaron políticas de transferencias al estilo "Robin Hood", debido a que frecuentemente tienden a reprimir la libre empresa y la inversión.

En contraste anotan que, en América Latina, como el comunismo no fue una amenaza seria, la supresión de la insurgencia fue una opción más viable. Las élites gobernantes no se vieron obligadas a atar su bienestar futuro al bienestar de los estratos más débiles. De hecho, optaron por políticas que sugerían la percepción contraria. No se hicieron grandes esfuerzos por introducir reformas agrarias, las políticas educativas tendieron a favorecer a los hijos de los estratos más desfavorecidos, en vez de a los hijos de los estratos más débiles y, lo que es más importante, la estrategia de desarrollo tendió a sesgarse en contra de la agricultura y de las exportaciones, lo que resultó en un crecimiento relativamente bajo de la demanda por mano de obra. Los programas de transferencias no aumentaron la productividad de los estratos más desprotegidos y, en muchos casos, restringieron el crecimiento.

El pobre desempeño de la educación (que limita la oferta de capital humano), en combinación con la aplicación de una estructura interna de desarrollo intensiva en el uso de capital (que limita la demanda por capital humano), contribuyó al lento crecimiento económico de América Latina. Este se tradujo a su vez en menor inversión en educación y en una alta concentración del ingreso.

El resultado neto en América Latina ha sido un alto nivel de desigualdad y crecimiento potencial no realizado. En los países del Este del Asia se logró distribuir el ingreso y elevadas tasas de crecimiento. Concluyen que la evidencia sugiere que la relación entre bajo crecimiento y la gran desigualdad en América Latina se debe a que ésta puede ser, en y por sí misma, una restricción al desarrollo y que la inversión en educación es clave para el crecimiento sostenido, no sólo porque tiene un efecto directo

sobre la productividad, sino porque reduce la concentración del ingreso.

En los países ricos la remuneración del trabajo explica dos terceras partes de la desigualdad en la distribución del ingreso. En los países pobres, en la medida en que aumenta la participación de los empleados calificados en el empleo total, aumenta también la desigualdad de la remuneración al factor trabajo como proporción del ingreso. Solo cuando aumente sustancialmente la oferta de trabajadores calificados se erosionan sus ingresos, comprimiendo las disparidades sociales entre trabajadores calificados y no calificados.

En este mismo sentido, reconocidos economistas como Dornbush y Edwards⁵ señalan que la historia económica de América Latina parece repetirse sin cesar, siguiendo irregularidades dramáticas al utilizar políticas macroeconómicas populistas para propósitos distributivos. Afirma que una y otra vez, tanto en un país como en otro, los gobernantes han aplicado programas económicos que recurren en gran medida al uso de políticas fiscales y crediticias expansivas y a la sobrevaluación de la moneda para acelerar el crecimiento y redistribuir el ingreso. Al aplicar estas políticas, por lo general, no ha habido preocupación por la existencia de restricciones fiscales y cambiarias. Después de un breve período de crecimiento y recuperación económica surgen cuellos de botella que provocan presiones macroeconómicas insostenibles y que finalmente conducen al derrumbe de los salarios reales y graves dificultades de balanza de pagos. El resultado de estos experimentos ha sido, generalmente, la inflación galopante, la crisis y el colapso del sistema económico.

2. El caso colombiano: interrelación entre el poder económico y el político

Alfonso López Michelsen en 1944, o sea hace más de 50 años, en su brillante "Introducción al estudio de la Constitución

5 Rudiger Dornbush y Sebastian Edwards "Macroeconomía del populismo en la América Latina".

Colombiana" se mueve en la misma dirección, al explicar el origen del orden jurídico del país. Sostiene que las relaciones entre el interés público y el capital privado en la América del Sur tiene antecedentes y prácticas totalmente distintas de las de los países sajones. A tiempo que en Inglaterra, la riqueza privada e intervención del Estado eran términos casi irreconciliables, entre nosotros en cambio nada se hizo ni se creó sin la intervención del Estado. Las fortunas privadas acumuladas durante la colonia, y más aún en nuestro tiempo, lejos de ser producto del esfuerzo individual, como suele afirmarse, fueron frutos del aprovechamiento inteligente de la orientación económica del Estado. El verdadero creador de riqueza en nuestro país fue el Estado, en la medida en que las fortunas privadas tuvieron origen en las disposiciones económicas de los gobiernos en favor de intereses generales, pero con provecho para pocos afortunados. Por tanto, considera que no es extraño que, cuando se modifica la orientación económica del Estado, se arruinen quienes han prosperado a su amparo.

Esa interdependencia que encuentra entre las fortunas privadas y la orientación económica no ha podido romperse nunca pese al esfuerzo de la mayor parte de nuestros estadistas por abrirle paso al capitalismo, en razón de que la visión colectiva del bien público se sustituye por una infinidad de visiones particularistas, donde se tienen visiones parciales de las necesidades que hay que suplir y en la que la orientación de la política no solo juega papel preponderante la riqueza, sino también los intereses regionales, los intereses profesionales, comerciales y políticos de los representantes del pueblo.

Así mismo, plantea que el desarrollo de la prensa acabó por consolidar en forma definitiva el dominio de las clases adineradas sobre los órganos del Estado y que ésta, junto con los terratenientes, los bancos, el comercio y la industria, se le enfrentan siempre contra el intervencionismo del Estado cuando deja de atender sus propios beneficios.

Para terminar afirma que, del mismo como en otro tiempo, la ciencia del Estado se estudiaba en función de la teología y luego

cayó bajo el dominio de la disciplina jurídica, en el futuro los problemas del Estado escaparán al mundo de las concepciones abstractas del derecho para convertirse en la más importante de las ciencias económicas.

En contraste, y como complemento de los planteamientos de Alfonso López, Miguel Urutia⁶ sostiene que a diferencia de las corrientes populistas que han prevalecido en América Latina, el desarrollo político en Colombia ha conducido a una forma bastante refinada de clientelismo. Define el clientelismo como un procedimiento para resolver los problemas creados por la movilización política y su creciente participación, consistente en utilizar las redes verticales de relaciones patrón-cliente para introducir a la política nacional a los estratos de la clase baja. La lealtad y la fidelidad, como base de intercambio de servicios, constituyen los valores sociales que apoyan y dotan de contenido ideológico al sistema. Añade que el clientelismo moderno difiere de las normas más tradicionales de lealtad política, porque los políticos no tienen que financiar ahora los favores que hacen a sus clientes con sus propios activos. El desarrollo del Estado dotó a los políticos del control de los fondos públicos, que los usan para mantener sus redes. En otras palabras, el dirigente político ya no tiene que ser un latifundista, ni un profesional prestigiado porque se desarrolló una clase profesional especializada en la intermediación entre el Estado y el votante.

Para evitar los efectos perversos del clientelismo y de la interdependencia entre las instituciones económicas y las políticas, en los últimos años se han venido introduciendo reformas en ambos frentes, encaminadas a lograr mayores niveles de convivencia pacífica.

2.1 Reformas políticas

Las instituciones políticas fueron objeto de grandes cambios estructurales en los últimos años. Se modificaron las normas electorales y el funcionamiento de los partidos y movimientos

⁶ "Acerca de la ausencia del populismo económico en Colombia.

políticos; se puso un tope a la financiación de las campañas; se implantó el aporte directo de recursos del Estado a las mismas y se reguló el acceso a los medios de comunicación. Todo ello en busca del cambio en el equilibrio del poder mediante la sustitución de la democracia representativa por la democracia representativa.

De otra parte, se modificó la estructura administrativa del manejo del Estado. En busca de abandonar el sistema centralista, para abrirle espacio a uno descentralizado. El proceso de cambio se inició durante la administración Betancur, hace cerca de diez años, con la elección popular de alcaldes. Durante la administración de Barco se avanzó en el traslado de recursos y de funciones a los entes territoriales. Y posteriormente, durante la administración Gaviria con la expedición de normas sobre la utilización de los recursos públicos y reestructuración de los mecanismos de traslado, se pretendió racionalizarlo y garantizar que la salud y la educación fuese provista de manera más eficiente a toda la población colombiana.

A pesar de esos esfuerzos, el problema, lejos de solucionarse, se exacerbó. No de otra forma se entienden los profundos conflictos sociales, políticos y de orden público que vienen afectando al país. Basta ver lo que está ocurriendo con el proceso 8000, que simplemente refleja la enorme perturbación que se produjo en los centros de poder y su clara interdependencia.

El resultado de las reformas a la estructura administrativa del Estado, al parecer tampoco están logrando el efecto buscado. No solo no se logró la desconcentración del poder político, sino que se impulsó la ruptura del equilibrio de poder entre los políticos de los distintos niveles de la administración pública. Esta situación se está constituyendo en una gran amenaza, así esa no fuese la intención, para la estabilidad política, fiscal y macroeconómica del país. El conflicto se manifiesta sobre lo que está ocurriendo con los Fondos de Cofinanciación, que a partir de la reforma Constitucional de 1991 vienen recibiendo crecientes aportes de la Nación. Para 1996 el monto de estos recursos se estarán aproximando a 2 puntos del PIB. Con esos recursos se están

financiando gastos que facilitan el manejo de las relaciones del Ejecutivo con el Congreso y, de este último, con las autoridades locales, que hoy en día son elegidas por voluntad popular y cuentan con recursos propios. Sin la existencia de los Fondos de Cofinanciación se rompería la capacidad de negociación entre los políticos que están surgiendo a nivel local y los que tradicionalmente han detentado el poder y entre estos últimos y el Gobierno Nacional.

La razón de este conflicto es producto de la forma como quedó estructurada la descentralización administrativa del país. Esta se basó esencialmente en la transferencia de rentas de la Nación, sin establecer una clara correspondencia con el traspaso de funciones y responsabilidades a los entes locales. El Gobierno Central es reticente a ceder efectivamente poderes y no adecuó las instituciones en concordancia con la decisión de descentralizar. Los entes locales, en alguna medida, no están dispuestos a aceptar responsabilidades, por no tenerlas claramente definidas, ni tener autonomía real para su manejo. El efecto de esta falta de coherencia se refleja en ineficiencias en la prestación de servicios, duplicidad de funciones y creciente déficit de las finanzas del Gobierno Nacional. Para 1996 se espera que éste se aproxime a 4 puntos del PIB, con tendencia a crecer hasta 5% en el año 2000.

Este problema no ha sido percibido en sus verdaderas proporciones, en razón de que el enfrentamiento político, derivado del proceso 8000, tiene más vitrina dentro del público y los medios de comunicación.

2.2 Orientación económica

La estructura económica del país ha sido objeto de grandes transformaciones. En lo fundamental, se pasó de una economía proteccionista a una en que predominan las reglas de mercado, y se definió a nivel Constitucional el objetivo de preservar el valor del poder adquisitivo de moneda. Por otra parte, aunque con tendencias menos definidas, están las políticas fiscal y de gasto público que han sido objeto de constante evolución, y recogen los problemas políticos señalados.

2.2.1 Política fiscal y gasto público

La política de ingresos y gastos públicos es uno de los instrumentos más directos con que cuenta el Estado para determinar la distribución del ingreso en una sociedad y la orientación que se busca darle al aparato productivo. La política tributaria determina la disponibilidad de ingresos del Estado. Las normas para recaudarlos se traducen en transferencias de rentas entre individuos y actividades. El gasto, que se financia con cargo a esos ingresos, cumple también propósitos redistributivos, al privilegiarse una actividad frente otra y determinarse con ello cuál es el estamento social beneficiario.

2.2.1.1 Asignación del gasto

En Colombia el tema relacionado con la asignación del gasto público, como lo anotaba Miguel Urrutia, está íntimamente ligada a la subsistencia de la clase política. El gasto en salud, educación y seguridad pública ocupan un lugar preponderante. Estos desafortunadamente, por lo general, se miden en términos de la cuantía del gasto asignado y no de su eficiencia y correspondencia con la demanda. Ello no solo conlleva enorme pérdida de recursos, sino también malestar social por diversos aspectos.

En el caso de la educación la falta de correspondencia entre la oferta y la demanda por mano de obra conduce al desempleo y baja remuneración de la mano de obra calificada. Un estudio realizado por J. D. Uribe (1993)⁷ señala que el efecto productivo de la educación varía según el grado de desarrollo económico de los países. En naciones con un nivel de desarrollo económico "medio-bajo", el nivel de educación de la fuerza laboral tiene un efecto directo y significativo sobre el crecimiento del producto. Ello parece desaparecer cuando se avanza en el nivel de desarrollo. En países con nivel de ingreso "medio-alto", el efecto productivo se observa a partir de su interacción con las

7 "Educación, complementariedades productivas y crecimiento económico". 1993.

exportaciones. En las naciones desarrolladas la educación crea fuertes externalidades a través de su efecto sobre el desarrollo tecnológico y su adaptación al proceso productivo.

Para países como Colombia, la contribución de la educación al crecimiento parecería depender de la capacidad del país de convertirse en fuerte exportador, lo cual aumenta la demanda por mano de obra calificada.

En resumen, la educación per sé no parece serlo todo, se requiere que ella responda a una estrategia económica, que genere demanda por la misma. Volviendo a lo enunciado por Birdsall y Sabot, la estrategia de sustitución de importaciones intensivas en capital, que sirvió principalmente a la élite y al trabajo privilegiado en América Latina, no generó una fuerte demanda por mano de obra calificada. En contraste, en el Este del Asia donde se tuvo una estrategia orientada hacia las exportaciones, en especial a las industriales, se generó una creciente demanda por mano de obra calificada.

Por esos motivos es importante tener en cuenta la orientación del gasto: se le da prioridad a la educación primaria, a la secundaria o a la universitaria. Ciertamente, si el mayor esfuerzo se hace a nivel universitario, sin haber solucionado los problemas en los otros niveles, esas transferencias del Estado le están prestando un flaco servicio al objetivo de lograr menor concentración del ingreso. En Colombia si bien se canaliza mayor gasto estatal a los primeros niveles educativos, en términos per cápita es muy superior el orientado hacia la educación universitaria. Ello no significa que la sociedad colombiana no deba hacer un gran esfuerzo por alcanzar una mayor cobertura en educación superior.

En el caso de la salud ocurre algo similar. La cobertura en Colombia es deficiente frente a países de igual desarrollo relativo. En este frente existe un enorme caos institucional, que va en detrimento de la eficiencia del gasto, el cual a su vez se dirige más hacia alta especialización curativa, en lugar de a la prevención de enfermedades. Por otra parte, la cobertura de la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico,

a pesar de constituirse en una de las principales causas de mortalidad infantil y enfermedades de los estratos más bajos, es una de las más bajas del Continente.

Otro de los elementos claves en una sociedad es la seguridad social en la medida en que reducen la incertidumbre frente al futuro. Sistemas bien definidos y de amplia cobertura en materia pensional, determinan el comportamiento de todo individuo a lo largo de su vida productiva, al incidir sobre la propensión a consumir o ahorrar. La cobertura en Colombia de la asistencia social es baja y, a pesar de los esfuerzos recientes, no se compadece con los niveles alcanzados en otros países de igual desarrollo relativo.

Así, tanto en el campo de la educación como en el de la salud y seguridad social, a pesar de la enorme canalización de recursos, se ha descuidado la orientación, cobertura y calidad del gasto. Además, se adolece de enormes problemas institucionales, exacerbados por la forma como se desarrollaron las normas vinculadas a la descentralización administrativa, que se han traducido en duplicación de funciones e indeterminación de responsabilidades entre los distintos niveles del sector público.

A pesar de los problemas vinculados con el gasto público en educación y salud, estudios realizados por el Banco de la República señalan que esta canalización del gasto ha sido más eficiente y redistributiva que otras asignaciones, como son las vinculadas a las tarifas de los servicios públicos, que no parecen estar cumpliendo a cabalidad con ese propósito, al no estar bien focalizadas.

La orientación del gasto hacia el sector agrícola tampoco parece ser la más eficiente. En general, ha llevado a que la tierra se convierta en un mecanismo de acumulación de valor, en lugar de desempeñar una función productiva. Este hecho está vinculado tanto con la tributación de la tierra, como con los subsidios que se transfieren al sector, que el único papel que cumplen es el de incrementar su valor. En esas condiciones se llega a que sea virtualmente imposible, tanto en el sector urbano como en el rural, su mejor distribución.

Los subsidios orientados a reducir costos, en lugar de a buscar incrementos de productividad, parecen poco eficientes e interfieren de manera no despreciable con la asignación de recursos. En todo este ámbito no deja de incidir de manera importante la presión de los grupos de poder.

2.2.1.2 Política tributaria

La tributación, por su parte, es uno de los mecanismos más importantes para definir transferencia de rentas entre distintos estamentos y actividades de una sociedad. En Colombia, a pesar de que se ha puesto mayor énfasis en el análisis de su efecto distributivo, que en el de la asignación del gasto, es poco el consenso que se tiene. Hay quienes abogan por los mecanismos directos de tributación (impuestos a la renta y propiedad), frente a los indirectos (venta y aduanas) por ser más distributivos. Otros opinan lo contrario. La disparidad de opiniones lejos de ser teórica es práctica. Quizás por ello el país depende cada vez más de la tributación indirecta, aunque por lo general se arguya que es regresiva. De una parte, está la enorme evasión de impuesto y la incapacidad del Estado de ejercer autoridad para evitarla. De otra, que no es independiente de la anterior, es la evidente capacidad de lobby que tienen algunos estamentos de la población para lograr exenciones o vacíos legales en las normas, que les permite obtener enormes ganancias. Los problemas, que se presentan a ese nivel, son de tal naturaleza que bien podría ser más práctico cobrar un impuesto único, como actualmente se propone en Estados Unidos. Esto, al menos, evitaría la intromisión de los grupos de poder en las eternas y recurrentes reformas tributarias que se hacen en el país, que si bien se traducen en ingresos para el Estado, también facilitan la solución de problemas particulares y el logro de rentas individuales.

2.2.2. Política económica

La orientación de la política económica en los últimos años ha tenido dos virajes de enormes proporciones, buscando introducir mayor eficiencia al aparato productivo. El primero se basa en la sustitución de mecanismos administrativos por reglas

de mercado. El segundo el haber optado la decisión, a nivel Constitucional, de preservar el valor del poder adquisitivo de la moneda.

2.2.2.1 Mecanismos de mercado vs. intervención administrativa

Esta área ha cubierto diversos frentes que van desde la política comercial, cambiaria y la apertura del flujo de capitales del exterior, pasando por reformas al sistema financiero y al mercado laboral.

El modelo de desarrollo proteccionista llega, casi inexorablemente, a la creación de monopolios en las distintas ramas de la producción, a pesar de que en muchas ocasiones se utilicen controles de precios, bajo el pretexto de que con ello se protege de abusos a las clases menos favorecidas. Esta orientación de la economía no solo se traduce en la concentración de la propiedad, sino que también inhibe el crecimiento, al interferir con la asignación eficiente de los recursos en la economía. Políticas de esta naturaleza, combinadas con determinado manejo de la política cambiaria, también crea privilegios para algunos en detrimento de otros y en general genera sesgos anti-exportadores. En contraste, la apertura comercial de las economías a la competencia externa, como la adoptada en Colombia desde finales de la década pasada, y la liberación del régimen cambiario, permiten una mejor asignación de recursos e igualdad de oportunidades para distintos agentes que participan en el mercado.

Por otra parte en el marco del sector financiero, los controles y subsidios a las tasas de interés, la canalización forzosa del crédito y la concentración de la propiedad en el sector redistribuye también el ingreso en favor de los usuarios de crédito que, por lo general, son quienes tienen mayor concentración de activos. De ahí que la liberación de los mercados financieros, de manera que todos puedan tener acceso al crédito en igualdad de condiciones, se constituye en un elemento indispensable para lograr una más equitativa y eficiente asignación de los recursos. Dentro de las reformas adoptadas en este frente vale la pena

destacar la implantación de normas claras para la entrada y salida del mercado, la apertura a la inversión extranjera en el sector y las normas de endeudamiento externo y liberación de las tasas de interés.

Algo similar ha ocurrido en la reforma laboral, donde se buscó introducir mayor flexibilidad en los contratos de trabajo.

En todos estos frentes es mucho el camino que se ha recorrido en los últimos años. Sin embargo, no se ha llegado al fondo. Es decir, no se han eliminado totalmente las distorsiones y hay campos como el comercial, en el que parecería que se está dando marcha atrás. Adicionalmente, tampoco se ha adoptado normas que regulen la competencia desleal, tanto en el mercado interno como en el externo, que lleven a evitar abusos, en particular, en sectores en los que, por sus propias características, tiende a concentrarse la propiedad de la producción sectorial. Este punto es de vital importancia pues su falla puede llevar a demeritar las bondades de la política.

A pesar de los problemas, las reformas encaminadas a sustituir herramientas administrativas por reglas de mercado, de la envergadura de las realizadas en Colombia, que no hayan estado motivadas por crisis o revolución han sido escasas. Por tanto, el interrogante a despejar es que motivó el que ello se pudiese lograr en Colombia, dentro de un ambiente relativamente pacífico.

Pablo Molina⁸ tiene una tesis interesante al respecto, que no deja de ser inquietante. En su opinión, la explicación está en el narcotráfico. Los recursos derivados del narcotráfico exacerbaron el contrabando, de suerte que quienes gozaban de grandes privilegios proteccionistas en el pasado se vieron en el peor de los mundos. Perdieron la protección a su producción, al tiempo que tampoco podían importar competitivamente insumos y maquinaria por las barreras impuestas al comercio, derivadas del esquema proteccionista. Eso llevó a que se aceptara el cambio.

8 "Illegal drug trafficking and economic development in Colombia", 1995.

Ahora que los dineros del narcotráfico están siendo cuestionados y perseguidos, pueden estar buscando revertir la política, para recuperar el espacio cedido. Para ello se apela a la clase laboral, utilizando un lenguaje que hace carrera, en especial dentro de la clase laboral organizada, que es un personaje relativamente pequeño del total, donde encuentran eco, a pesar de que es apenas obvio que la clase laboral es, ciertamente, la que más se ve favorecida con reglas de mercado. Esa reversión sería la peor equivocación que podría cometer el país.

2.2.2.2 Inflación

Tasas elevadas de inflación tienden a redistribuir perversamente el ingreso y a interferir negativamente con la tasa de crecimiento. Ello se debe a que la inflación provoca ineficiencias en la asignación de recursos, distorsiona los precios relativos, le imprime incertidumbre a la inversión, afecta negativamente el ingreso real, en particular el de los más pobres, erosiona la competitividad de la economía y lleva una redistribución no deseada del ingreso. Por tanto, es dable impedir que la decisión de buscar la preservación del poder adquisitivo de la moneda también se revierta, en aras de utilizar la ilusión monetaria para la aparente solución de problemas coyunturales.

La profundización en adopción de mecanismos de mercado, que se encarguen de determinar la canalización de recursos, junto con la búsqueda de mayor eficiencia en el gasto público, es esencial para el logro de incrementos de la productividad de la economía, mayor crecimiento y equidad en la distribución del ingreso.

3. RESUMEN

Para responder la inquietud inicial, si la mayor equidad en la distribución de la propiedad y el ingreso contribuyen al mayor crecimiento, es importante tener en cuenta que del análisis aquí expuesto, quienes sostienen que tiene efectos directos positivos, se basan en que ello ocurre cuando se crean condiciones para estimular aumentos en la productividad y demanda por la mayor

producción que se obtenga. Utilizar las transferencias de ingresos para reducir la desigual distribución del ingreso no parece lo más conveniente. Estas con frecuencia generan una desviación de los escasos ahorros de la inversión hacia subsidios al consumo. Adicionalmente, el grupo destinatario de los subsidios por lo general no es el único que se beneficia de ello, reduciendo su efectividad como medio para elevar el nivel de vida y, por tanto, el ahorro e inversión de las clases menos favorecidas. Además, las transferencias de ingresos tienden a distorsionar y reducir la eficiencia en la canalización de los recursos.

Pero independientemente del efecto directo que tenga una distribución más equitativa del ingreso sobre el crecimiento, lo que sí parece evidente es que ella tiene efectos positivos directos sobre el control del poder político, el cual se ve atomizado. De ahí que, contrario a lo que ocurre cuando éste está concentrado, en que las normas tienden a beneficiar los intereses de unos pocos, si está más distribuido tienden a beneficiar los intereses de unos pocos, si está más distribuido tienden a beneficiar mayores porcentajes de la comunidad, eliminándose con ello el malestar social y todos los costos que ello acarrea.

En estas circunstancias, sería lamentable que la búsqueda de soluciones en Colombia, lleve a la reversión de políticas que si bien no han producido todos los efectos deseados, en alguna medida han tendido a moverse en la dirección correcta, en particular en el frente económico. Es importante adoptar correctivos y complementar las normas. Pero, más importante aun es evitar que se pierda el espacio ganado, optando sendas que en apariencia benefician, pero que en la realidad perjudican el bienestar de la gran mayoría de la población.

Muchas gracias.