
REPORTES DEL EMISOR

INVESTIGACIÓN E INFORMACIÓN ECONÓMICA

Bogotá, D. C., noviembre
de 2002 - Número extraordinario

EDITORIA:
Diana Margarita Mejía A.

ISSN
0124-0625

REPORTES DEL EMISOR es
una publicación del Departamento
de Comunicación Institucional del
Banco de la República.

Las opiniones expresadas en los
artículos son las de sus autores y
no necesariamente reflejan el
parecer y la política del Banco o
de su Junta Directiva.

REPORTES DEL EMISOR
puede consultarse en la página web
del Banco de la República:
www.banrep.gov.co
(Ruta de acceso:
Información Económica/Documen-
tos e Informes/Reportes)

Diseño:
Asesores Culturales Ltda.



La política económica del crecimiento y la equidad

Colombia ha sufrido en los últimos años una dramática reducción en el ritmo de crecimiento económico. Este hecho ha afectado de manera especial el desempleo y los índices de pobreza de nuestro país. Por esta razón, el Banco de la República ha escogido como tema para su seminario anual internacional "La política económica del crecimiento y la equidad", el cual se llevará a cabo el 19 de noviembre de 2002 en la Biblioteca Luis-Ángel Arango.

A continuación se presenta una breve reseña de los trabajos de los conferencistas: William Easterly, Nancy Birdsall y Mauricio Cárdenas.

La desigualdad es una causa del subdesarrollo

Síntesis extraída de William Easterly (2002).
"Inequality does Cause Underdevelopment: New
Evidence", Center for Global Development.

El efecto de la desigualdad sobre el crecimiento económico continúa siendo ampliamente debatido. La literatura inicial sobre el desarrollo argumentaba que una alta desigualdad podría contribuir al crecimiento, por cuanto encauzaba más ingreso hacia los capitalistas con alta capacidad de ahorro. La nueva literatura del crecimiento reversó esta tesis, estableciendo que la desigualdad perjudicaba el

crecimiento mediante los canales de la economía política.

En su artículo, Easterly sugiere que los resultados contradictorios en la literatura reciente sobre desigualdad y desarrollo, indican la omisión de la existencia de una fuerte relación entre la igualdad relativa y el nivel de ingreso per cápita. La existencia de una causalidad de desigualdad a ingreso, proporciona una fuerte evidencia acerca de la relación negativa en el largo plazo entre crecimiento y desigualdad.

El autor parte de la hipótesis de los historiadores económicos Engerman y Sokoloff, quienes sugieren que las dotaciones de factores en una economía se constituyen en un determinante central de la desigualdad, y ésta a su vez es un determinante de las malas instituciones, las políticas redistributivas, la baja inversión en capital humano y el subdesarrollo. Los historiadores argumentan que las dotaciones de tierra en América Latina eran aptas para productos básicos cuya producción exhibiera economías de escala y utilizara mano de obra esclava (caña de azúcar, plata), por lo que estuvieron históricamente asociadas con una alta desigualdad. En contraste, las dotaciones de tierra en Norteamérica se prestaron para cultivar productos en granjas familiares (trigo, maíz), promoviendo así el crecimiento de una gran clase media.

Engerman y Sokoloff también señalan que la inmigración europea abierta hacia Norteamérica es otro factor que facilitó el surgimiento de una clase media, mientras que las restricciones a la inmigración europea hacia Latinoamérica, se tradujeron en una desproporcionada concentración de la riqueza en un pequeño número de familias de los colonizadores europeos iniciales. Las altas tasas de mortalidad en América Lati-

na, sumadas a las restricciones legales, redujeron la inmigración europea en comparación con Norteamérica. Por otra parte, estos historiadores sugieren que la élite en Latinoamérica se oponía a la democracia y a la inversión masiva en capital humano, por cuanto temía que la mayoría pobre ganara poder (la gente con más capital humano es más activa políticamente). Aun cuando las naciones latinoamericanas fueron democracias nominales, impusieron requisitos de riqueza o alfabetismo para la votación, lo cual restringió el sufragio hasta bien entrado el siglo XX. De la misma forma, América Latina estuvo bastante rezagada con respecto a Norteamérica en la implementación de la enseñanza gratuita y el incremento en la alfabetización.

Así, los mecanismos por los cuales la desigualdad afecta el desarrollo en la hipótesis de Engerman y Sokoloff, se encuentran claramente especificados: la alta desigualdad está asociada con pobres instituciones (menos democracia y más inestabilidad), políticas orientadas por la búsqueda de rentas particulares y baja creación de capital humano. La hipótesis de los historiadores implica que los ricos tienen acceso privilegiado al poder político y pueden usar el poder coercitivo del Estado para extraer rentas de los

productos básicos. De esta forma, aun productos que no tienen economías de escala se pueden prestar para que los ricos extraigan rentas de ellos, ya sea a través de la utilización de mano de obra esclava para producir el bien como en el pasado, o, simplemente, mediante el establecimiento de impuestos (explícitos o implícitos) por parte del Estado, como en la actualidad.

De acuerdo con la hipótesis mencionada, Easterly confirma en su estudio que las dotaciones de productos básicos en un país predicen la proporción de ingreso en manos de la clase media, y esta participación de la clase media predice a su vez el nivel de desarrollo y el crecimiento. Igualmente, el artículo confirma que mecanismos como el nivel de desarrollo de las instituciones, ciertas políticas redistributivas y el grado de escolaridad, tienen un efecto positivo sobre el crecimiento. Los países crecerán más rápido si estos determinantes del ingreso per cápita apoyan un mayor nivel de desarrollo comparado con su ingreso per cápita inicial. El estudio demuestra, además, que la desigualdad constituye un gran obstáculo para desarrollar los mecanismos mediante los cuales se alcanza la prosperidad. Por último, la evidencia sugiere que la relación positiva en-

tre la participación de la clase media y el desarrollo económico, se debe a un efecto causal de la primera a la se-

gunda y no al contrario. Esto es, la desigualdad es la causa del nivel de desarrollo económico. ■

El disenso de Washington: políticas económicas para la equidad social en América Latina

Síntesis extraída del libro del mismo nombre (2000), el cual compila los resultados del Informe de los Presidentes de la Comisión de la Fundación Carnegie para la Paz Internacional y el Diálogo Interamericano, sobre la Reforma Económica en las Sociedades Desiguales de América Latina. Presidentes: Nancy Birdsall y Augusto de la Torre.

Durante los últimos 15 años, la orientación predominante de las políticas económicas en todo el mundo ha sido hacia el levantamiento de las barreras al comercio internacional y a la inversión, la venta de empresas estatales al sector privado y el ajuste fiscal y monetario. En un influyente artículo publicado en 1990, el economista John Williamson caracterizó este paquete de medidas económicas como el “Consenso de Washington”, porque tenía el respaldo del Tesoro de los Estados Unidos y de las instituciones internacionales con sede en Washington (el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)). El consenso descrito por Williamson incluía 10 políticas de reforma económica. Dichas políticas hacían énfasis en la estabilidad de precios, con el fin de regresar a los países a la senda del crecimiento sostenible,

y medidas de ajuste estructural para mejorar la eficiencia y la competitividad.

En los años 90, la dirigencia técnica y política de América Latina aplicó con firmeza el paquete de reformas económicas del Consenso de Washington. Las economías estatizadas de América Latina se habían deteriorado críticamente durante los años 80, y las economías comunistas habían fracasado del todo. Los cambios de política en la región recibieron un vigoroso respaldo de las instituciones internacionales, y se reforzaron con créditos vinculados a las reformas y condicionados a su aplicación. Luego de los desastrosos años 80, los líderes esperaban que los cambios harían retornar el capital privado a la región.

En los años 90, América Latina abogó por el Consenso de Washington, con disciplina monetaria y fiscal para controlar la inflación, drástica reducción de aranceles y otras barreras comerciales, y un cambio fundamental en el papel del Estado en la economía, principalmente por medio de la privatización

vigorosa. Los resultados, sin embargo, en términos de crecimiento, reducción de la pobreza, distribución del ingreso y reducción del desempleo, fueron desalentadores. El crecimiento anual registró un modesto 1,5% per cápita; el número de pobres no descendió, manteniéndose en casi el 40% de la población; la distribución del ingreso mejoró en algunos países pero empeoró en otros; y el desempleo en la mayoría de ellos estaba en iguales o peores condiciones al final de la década que al principio de la misma. Aunque los indicadores de salud y educación han mejorado, las ganancias han sido modestas. Otros indicadores que miden la calidad de vida (como son la violencia y la delincuencia en las zonas urbanas) se han deteriorado de manera alarmante.

Las reformas de la década de 1990 no son la causa de los resultados, pero estos mismos apuntan a una insuficiencia fundamental en el Consenso de Washington: mantener las reformas sin incorporar cambios puede resultar contraproducente, al menos en el ámbito político.

Williamson observó que las opiniones consensuadas que había recopilado estaban orientadas hacia la eficiencia, no hacia la equidad. Pero los tiempos han cambiado. Los estrategias de Washington y de América Latina ya no menosprecian la equidad. Ha surgido

un nuevo y primordial objetivo: disminuir la pobreza y auspiciar la equidad sin sacrificar el crecimiento.

El informe propone “10+1” nuevos instrumentos políticos para mejorar la equidad en América Latina. Estos instrumentos aportan un programa para la región que conjuga la retórica con el esfuerzo visible, sin sacrificar el crecimiento económico. Constituyen, en resumen, un programa de *equidad con crecimiento*.

Las “10+1” herramientas de política son:

1. Disciplina fiscal reglamentada.

La indisciplina fiscal -aquella por la cual los gobiernos continuamente gastan más de lo que recaudan y más de lo que pueden financiar mediante un endeudamiento sostenible- tiene altos costos para los pobres y las clases medias emergentes. El compromiso con la disciplina fiscal debe ir más allá de los esfuerzos idiosincrásicos y hacia un presupuesto saludable, basado en reglas y procedimientos transparentes.

2. Atemperar las expansiones y contracciones del mercado.

Las contracciones perjudican sobre todo a los pobres. Las políticas fiscales y monetarias, y las exi-

gencias bancarias y otros requisitos financieros para manejar la inestabilidad y minimizar las crisis, no pueden ser resultado de la improvisación. Deben consolidarse en los períodos de bienestar.

3. Redes automáticas de protección social.

Un sistema moderno proporciona una base de ingresos para los hogares de clase trabajadora y clase media, tanto como para los pobres. Durante las contracciones, debe ser de aplicación automática el gasto para el empleo público de emergencia y los subsidios para que las familias puedan asegurar la escolaridad de los niños.

4. Escuelas también para los pobres.

Los sistemas educativos centralizados de hoy en día refuerzan la desigualdad. Las reformas primordiales incluyen mayor autonomía para las escuelas, menores subsidios para quienes están en condiciones de costearse estudios superiores, y mayor gasto público para programas preescolares. La política educacional debe también incluir Internet, mediante subsidios públicos, para asegurar que cada escuela y cada comunidad se beneficie de este revolu-

cionario método para acceder al conocimiento.

5. Gravar a los ricos y gastar más en los demás.

La región depende en alto grado de los impuestos al consumo, que son regresivos. Al cerrar los vacíos legales y reducir la evasión de impuestos sobre las ganancias, se aumentaría la recaudación sin aumentar la carga impositiva sobre los hogares de la clase trabajadora y la clase media.

6. Dar oportunidades para la pequeña empresa.

La onerosa burocracia y la debilidad de los sistemas financieros y judiciales interfieren con las iniciativas de expansión de los pequeños empresarios talentosos. Mayor exigencia en el cumplimiento de los acuerdos crediticios, mayor respeto por los derechos de los accionistas minoritarios, la supresión de los créditos de favor otorgados por los bancos estatales, y el acceso a información y servicios profesionales, fomentaría la creación de empleos y de más empresas pequeñas.

7. Protección de los derechos de trabajadores.

Los pobres padecen el costo de un régimen laboral

que adolece de poca protección al trabajador y de exceso de reglamentación. América Latina necesita proteger más activamente al trabajador en cuanto a sus derechos de asociación y convenios colectivos, organizaciones gremiales más independientes y democráticas, y más protección social para reemplazar la excesiva rigidez de las reglamentaciones que frena la movilidad laboral y el crecimiento.

8. Abordar abiertamente la discriminación.

Un ataque decidido contra la pobreza y la desigualdad debe incluir un ataque frontal contra la discriminación. La dirigencia política debe ayudar a derribar las barreras sociales y políticas que perjudican a los negros y a los miembros de grupos indígenas y, en algunos casos, a las mujeres.

9. Sanear los mercados de tierras.

Una nueva generación de programas de reforma agraria puede hacer verdaderamente competitivos los mercados de tierras rurales, dando por fin oportunidades justas a los campesinos pobres. El nuevo enfoque hace énfasis en el crédito y la participación

comunitaria, y depende menos de la centralización burocrática.

10. Servicios públicos al servicio de los consumidores.

La insuficiencia de la infraestructura, de la salud pública y de servicios regulatorios tales como la protección al consumidor, han sido muy gravosos para los pobres. Los pobres y los

consumidores de bajos ingresos deben ser ahora el centro de una nueva cultura de servicios.

11. Reducir el proteccionismo de los países ricos.

Las barreras a las importaciones agrícolas y textiles impuestas por los países ricos, agravan la pobreza y consolidan la desigualdad en América Latina. Su reducción hará lo opuesto. ■

**Crecimiento económico en Colombia:
¿Un revés de la fortuna?**

Síntesis extraída de Mauricio Cárdenas (2002). "Economic Growth in Colombia: A Reversal of 'Fortune'?", Center for International Development, Harvard University.

Colombia ha sido tradicionalmente observada como una historia de éxito en términos de crecimiento económico y estabilidad. Esta reputación se basa en su desempeño macroeconómico entre las décadas de los años 30 y 70, el cual se caracterizó por unas crecientes tasas de crecimiento del PIB combinadas con una reducción en su volatilidad. De hecho, el crecimiento del PIB pasó de un promedio anual de 3,76% durante los años 30 a 5,78% en los años 70.

Como en cualquier otro país de América Latina, el creci-

miento se desaceleró significativamente durante la década de los años 80. El crecimiento promedio del PIB cayó a 3,4% anual, mientras que el crecimiento anual del PIB per cápita fue 1,24%. La insatisfacción por estos resultados condujo a un conjunto de reformas estructurales durante los primeros años de la década de los años 90. Una serie de cambios legales y constitucionales, modificaron drásticamente los regímenes relacionados con la banca central, el comercio, la tasa de cambio, la inversión extranjera, el régimen laboral, la seguridad social y la salud.

Sin embargo, el crecimiento económico durante los años 90 no fue alentador, especial-

mente durante la segunda mitad de la década. El crecimiento anual promedio del PIB se redujo de 3,4% durante los años 80 a 2,8% durante los años 90. En términos per cápita, el crecimiento anual promedio cayó de 1,24% en los años 80 a 0,85% durante los 90.

¿Qué explica este revés de la fortuna? Existen varias explicaciones posibles. Algunos argumentan que el retroceso en el crecimiento es el resultado de la liberalización comercial que tuvo lugar a comienzos de los años 90. Otros consideran que reformas adicionales -como la del régimen laboral-, deberían adoptarse con el objeto de permitir que la liberalización comercial condujera a un mayor crecimiento.

En su artículo, Cárdenas sigue una aproximación diferente observando el tema en dos pasos. Primero, analiza las causas del crecimiento y concluye que el retroceso en dicho crecimiento es el resultado de una caída en la productividad. Este es un resultado interesante, porque implica que la acumulación de capital físico y humano no es responsable de la reducción en el crecimiento. Así, esta reducción se explica completamente por cambios en el crecimiento de la productividad. Antes de 1980, las ganancias en productividad adicionaban un punto porcentual al crecimiento del PIB per cápita anual en pro-

medio. Desde 1980, las pérdidas en productividad han estado sustrayendo una cantidad similar al crecimiento per cápita.

En el segundo paso, el artículo examina los determinantes de la productividad. La conclusión es que la caída de la productividad está directamente relacionada con el incremento exponencial en la criminalidad, la cual ha desviado el capital y el trabajo hacia actividades improductivas. La literatura existente ha mostrado que el aumento del crimen fue el resultado de la rápida expansión de las actividades de tráfico de drogas y la intensificación del conflicto armado interno (incentivado por las rentas provenientes del comercio de drogas). De esta manera, el estudio argumenta que no es una coincidencia que la caída de la productividad, el incremento del crimen, la expansión del tráfico de drogas y el fortalecimiento de los movimientos insurgentes - todos ellos fenómenos que ocurrieron al mismo tiempo-, empezaran hacia 1980.

El artículo también muestra que la concentración del ingreso ha tendido a incrementarse desde 1980, invirtiendo parcialmente la reducción en dicha concentración ocurrida durante los años 60 y 70. Esto significa que el crecimiento y la equidad se han movido en la misma dirección. Así, el pe-

ríodo comprendido entre 1980 y 2000 puede caracterizarse por medio de un círculo vicioso de alta criminalidad, ganancias negativas en la productividad, bajo crecimiento y concentración creciente del ingreso. Esto contrasta con el período 1960-1980, el cual puede llamarse la época dorada del desarrollo económico en Colombia, descrito por el círculo virtuoso de baja criminalidad, altas ganancias en productividad, alto crecimiento y concentración decreciente del ingreso.

Adicionalmente, el estudio señala que el revés de la fortuna es una consecuencia directa de las "fortunas" asociadas con la rápida expansión del tráfico de drogas. Se encuentra implícito en el análisis el hecho que los efectos directos (y positivos) del tráfico de drogas sobre el ingreso (del orden de 3% del PIB), son de segundo orden cuando se comparan con los efectos indirectos (y negativos) sobre la productividad.

Finalmente, la evidencia internacional respalda la posición de que el crimen y la alta concentración del ingreso son dos fenómenos interrelacionados. Los países con altos niveles de criminalidad tienden a mostrar también altos niveles de concentración del ingreso. A su vez, la alta criminalidad y la mayor desigualdad están asociadas con baja productividad. ■