

La economía política de la justicia distributiva en Colombia

The political economy of Colombia's distributive justice

Eduardo Wiesner

“La garantía de igualdad de oportunidades iniciales para los más pobres es lo que da legitimidad política a los resultados finales”

Resumen

Siguiendo un enfoque “Hirschmaniano” este artículo examina críticamente varios postulados para establecer su verdadera validez conceptual y su consistencia con las reformas que serían deseables. Se cuestionan “creencias” y “expectativas” sobre temas fiscales, redistributivos y sobre el papel de las “élites”. Para el caso de Colombia se argumenta que gran parte del gasto social, por haber sido “capturado”, por monopolios de oferta y por una estructura perversa de incentivos, es poco redistributivo; donde es más crítico que lo sea, a saber, en generar igualdad de oportunidades iniciales. La tesis central es que la ruta para encontrar una compatibilidad de incentivos entre la justicia distributiva, de una parte, y la eficiencia económica, de otra, es a través de asegurar igualdad de oportunidades iniciales por medio de un gasto público social efectivamente redistributivo. La garantía de oportunidades iniciales es la que da legitimidad política a los resultados finales. No hay dicotomía excluyente entre desarrollo y equidad. Lo que hay es incompatibilidad entre incentivos individuales e incentivos colectivos o políticos.

Palabras clave: equidad, incentivos, gasto público, elites expectativas.

Clasificación JEL: H30, H6, K10.

Abstract

Following a typically “Hirschmanian” approach this article critically examines several policy premises to establish their real validity and relevance for actual policy design and implementation. These include “beliefs” and “expectations” on fiscal and redistributive matters as well as on the developmental role of “elites”. The article argues that in the case of Colombia social public expenditures largely fail to be redistributive because a substantial portion has been “captured” by supply monopolies and by “perverse” incentives which drive some of their governance structures. This “redistributive failure” takes place where it matters the most, namely, in assuring equality of initial conditions and opportunities, particularly for the poor. The main policy message is that the way to reconcile distributive justice objectives with the need to maintain economic incentives is through social expenditures that effectively deliver that equality of initial opportunities. This initial equality is what provides political legitimacy to final outcomes. Hence, there is no dichotomy between development and distributive justice. What needs to be reconciled are individual incentives and interests, on the one hand, with incentives in the political and collective markets, on the other. More than a resource restriction condition Colombia faces an incentive compatibility political economy challenge.

Key words: equity, incentives, public expenditures, elites, expectations, social justice.

JEL Classification: H30, H6, K10.

I. Objetivos del artículo

El propósito del presente ensayo es analizar la vigencia y relevancia de algunos de los conceptos y aportes que hizo Albert Hirschman hace varias décadas y que revelan su asombrosa capacidad de anticiparse a su tiempo, de salirse de las fronteras establecidas para las ciencias sociales¹, de descubrir ocultas racionalidades², de cuestionar sabidurías

¹ A este respecto la lectura obligada es el artículo de Santiso (2000, p. 92) sobre los “traspasos entre las disciplinas” que era una inclinación permanente de Hirschman.

² Ver Meldoiesi (1997, p. 159)

convencionales y de refutar creencias o supuestos que él consideraba no tenían suficiente respaldo empírico. Aunque sus originales³ aportes⁴ fueron, y son, aplicables a muchos países en desarrollo, el presente artículo examina las implicaciones de política económica de su legado para el caso de la historia reciente⁵ de Colombia. En particular, en lo relacionado con la pobreza, la equidad y la justicia distributiva⁶ y más

³ Hirschman tenía una gran capacidad para ver un viejo problema desde un nuevo e inesperado punto de vista (Meldolesi, 1997, p. 27).

⁴ Feinstein (2006, p. 2) ha resumido algunos de los conceptos analíticos acuñados por Hirschman, así: Inducement mechanisms, Inverted sequences, Exit and loyalty, Perversity, Futility and jeopardy, Backward and forward linkages, Latitude, Trait-making and trait-taking characteristics, Trespassing, Self-subversion, Tunnel effect, Possibilism, Hiding hand, Hidden rationalities, Fracasomanía, Principle of conservation and mutation of social energy, Unintended consequences of human action.

⁵ Al respecto ver Echevarría, Arbeláez y Gaviria (2005, p. 33).

⁶ El concepto de “justicia distributiva” tiene una larga tradición filosófica y académica. Su evolución a lo largo del tiempo refleja las distintas concepciones políticas, éticas, filosóficas y económicas que al respecto prevalecieron en un momento dado. Ellas van desde la de Aristóteles, con su noción de “derechos de propiedad de las posiciones políticas” (Fleischacker 2004, p. 19), hasta acepciones “positivistas” relacionadas, por ejemplo, con una función social tipo Rawls (1971, p. 11), así como con la necesidad de balancear los principios de equidad y de incentivos (Alesina y Angeletos, 2005, p. 960). Una lectura obligada sobre este tema es el artículo de Konow (2003, p. 1195). El aporte especial del profesor Konow es que plantea el problema de fondo: cómo pasar de concepciones personales, subjetivas, “moralistas” y a veces hasta religiosas de la “justicia distributiva”, a políticas públicas. Es decir, cómo resolver el tradicional problema de construir funciones de utilidad social que cumplan requisitos mínimos de rigor metodológico y empírico y logren tanto legitimidad política como efectividad, en cuanto a los resultados derivados de las intervenciones del Estado. El problema no es metafísico sino muy real e importante. Después de todo, el proceso político influye de manera determinante en la asignación de recursos públicos y las decisiones políticas dependen, en buena medida, de “elecciones personales”, pero estas se construyen o se justifican argumentando beneficios colectivos o sociales. Es decir, ¿cómo se pasa de una “elección racional individual” a una “colectiva”? Una respuesta la encontramos en el enfoque directo de Arrow (1951, 1963), en el cual se intenta sumar las preferencias individuales hasta llegar a una función “preferida” por la colectividad. Sin embargo, se sabe que esto resulta en un “teorema de imposibilidades”. El otro enfoque es el indirecto que plantearon Von Neumann y Morgenstern (1944) y luego Nash (1951) y Harsanyi (1955), con su construcción de lo que se denomina “teoría de juegos”. Bajo este enfoque se elude, en cierta medida, la gigantesca dificultad de precisar en abstracto unas u otras preferencias (las individuales y las vicarias de la colectividad) para que estas se revelen (directamente) en la acción y en los resultados específicos de un juego o del mismo juego repetido muchas veces. Al respecto ver Austen-Smith (2006, p. 899). Otra fuente que nos brinda un análisis esclarecedor sobre este tema es la conformada por los trabajos de Vickrey (1945) y su enfoque de examinar las elecciones personales frente a distintos riesgos marginales, para así llegar

específicamente, en lo que tiene que ver con el papel que cumplen la información⁷, las señales y el diseño de los mercados⁸, las expectativas⁹ y la relación entre movilidad¹⁰ social y la demanda política por reformas¹¹. Y, por último, con la crítica importancia de acertar el diagnóstico correcto en el momento de diseñar, adoptar o corregir estrategias de desarrollo (Hausmann, Rodrik y Velasco, 2006, p. 13). Después de todo, como sugiere Pritchett (2000, p. 247), la clave es entender qué explica en un momento dado la adopción exitosa de unas reformas y el fracaso de otras.

Una parte importante de la literatura reciente sobre la problemática¹² del desarrollo, y aun de la macroeconomía¹³, tiene raíces “Hirschmanianas”, sin que algunos de los más destacados académicos se hayan percatado del todo de su enorme deuda. Nada menos que Rodrik (2007, p. 7) ha subrayado, con algo de sorpresa, la coincidencia entre lo que Hirschman defendía como las características de una buena estrategia de desarrollo y lo que Rodrik y otros (entre los cuales me incluyo) consideran hoy como el enfoque indicado. Diciéndolo brevemente, se podría decir que pocos autores tienen tanta vigencia contemporánea como la de este berlinés nacido en 1915 y cuyo periplo intelectual, per-

a una más creíble “revelación” de preferencias o función de utilidades. Este enfoque no es muy distinto del de Rawls. Castellanos (2005, p. 9) prosigue la búsqueda de una función social tan libre como sea posible de premisas “kantianas” o idealistas mediante el examen de los planteamientos de Binmore (1994), quien continúa la trayectoria de los “juegos” y sus características reveladoras de información como el camino de investigación aplicada más promisorio.

⁷ Según Stiglitz Joseph (2002, p. 487), “la información afecta los procesos políticos y los económicos”.

⁸ Sobre “market signaling” y el “principio de la revelación”, ver Maskin (2008, p. 567), Hurwicz (2008, p. 580) y Myerson (2008, p. 602).

⁹ “El equilibrio es un concepto basado en expectativas”. Phelps (1991, p. 224)

¹⁰ Ver Gaviria (2006, p. 20) sobre la relación entre movilidad social y redistribución en América Latina.

¹¹ La demanda política depende de la legitimidad que se perciba en cuanto a la capacidad del gasto público para igualar las oportunidades iniciales.

¹² Al respecto, ver Meier M. Gerald (2001, p. 13).

¹³ La influencia de Hirschman también ha sido reconocida en campos como los de la estabilidad macroeconómica y el control de la inflación. Ver Satyanath y Subramanian (2007, p. 445).

sonal y académico es excepcional. No es frecuente que Amartya Sen haga grandes elogios de sus colegas. Pero sobre Hirschman ha dicho:

“Es uno de los más grandes intelectuales de nuestro tiempo y sus escritos han transformado nuestro entendimiento del desarrollo económico, de las instituciones sociales, del comportamiento humano, de nuestra identidad, lealtad y compromiso” [Hirschman, 1997, p. ix].

Antes de desarrollar estos temas, es necesario hacer la salvedad de que el autor de este artículo, por varias razones, entre ellas las restricciones de espacio, reconoce que no todos los argumentos están minuciosamente desagregados y protegidos con las calificaciones necesarias. En este sentido el artículo busca, en particular para el caso de Colombia, contribuir a la discusión de los temas que parecen ser los más prioritarios y relevantes, sin la pretensión de dejarlos resueltos. Se sigue el enfoque del académico a quien este seminario rinde hoy homenaje. Dentro de este contexto el artículo incluye una nota sobre el concepto de “justicia distributiva”, que busca no tanto definirlo como indicar las razones por las cuales tiene enorme importancia política, económica y particularmente fiscal y macroeconómica. En cierta forma esta detallada nota busca acercarse al tema de la “justicia distributiva” más desde una perspectiva “positiva” y primordialmente fiscal, antes que axiológica o normativa.

II. Estructura y organización

El artículo está organizado alrededor de tres temas típicamente “Hirschmanianos”, a los cuales se les examina, en primer lugar, su relevancia general en materia de políticas de desarrollo y luego su pertinencia particular (y desde luego relativa) para el caso de Colombia. La pregunta global que orienta el artículo es: ¿Cuáles serían las implicaciones de política para Colombia de algunos de los planteamientos formulados por Hirschman, tiempo atrás, pero que ahora han sido, en una gran medida, validados por la literatura contemporánea y por la investigación aplicada más reciente? Esos tres conjuntos de temas son los siguientes:

- A. El “efecto túnel”, las expectativas, la información y la demanda política por las reformas e instituciones “*correctas*”.
- B. *Exit, voice* y el papel del Estado en la integración de los mercados políticos y económicos.
- C. La importancia metodológica de comenzar a diseñar políticas públicas para entender “lo que no parece ser” y así llegar a los diagnósticos estratégicos.

Estos temas son interdependientes y lo que cuenta es su consistencia analítica, su efecto esclarecedor de conjunto y su “causación acumulativa”¹⁴. Así, por ejemplo, el punto inicial de entender las “expectativas” y el origen de la demanda por reformas es también el punto de partida conceptual para apreciar cómo la idea de “*voice*” se refiere principalmente a los procesos políticos, mientras que la de “*exit*” se refiere a los de mercado; y ambos requieren una articulación, lo cual es una de las funciones básicas del Estado (Hirschman, 1981, p. 246). De otra parte, para formular políticas de desarrollo, parece obvio que hay que comenzar por tener el entendimiento correcto y la información para establecer “lo que no es” (como decía Hirschman, 1997, p. xxi), con el fin de llegar a los diagnósticos más relevantes (Hausmann *et al.*, 2006, p. 13), definidos estos como los que han identificado la restricción política o económica más estratégica.

Resumiendo, este es el marco conceptual Hirschmaniano que logra integrar las complejas endogeneidades y las cambiantes direcciones de las relaciones de causalidad (vínculos¹⁵ hacia atrás y hacia adelante, diría Hirschman) en los procesos económicos y políticos. Este es un aporte que, aunque no resuelve el desafío metodológico y empírico,¹⁶ sí cumple el requisito básico de acertar en lo que es relevante. Al respecto ha dicho el profesor Maskin (2004, p. 174): “La economía

¹⁴ Ver Venables (2006, p. 751) sobre la noción de “causación acumulativa” como el proceso en el cual hay rendimientos crecientes en una secuencia de procesos que se refuerzan a sí mismos”.

¹⁵ Ver Hirschman (1981, p. 75).

¹⁶ Al respecto el profesor Austen-Smith David (2006, p. 899) relata que Barry Weingast le dio la siguiente explicación sobre el origen de la enorme diferencia que ha existido en el uso de las matemáticas entre los economistas y los científicos políticos. La explicación radica

puede haberse convertido en una ciencia matemática¹⁷, pero el mejor indicador del éxito de una teoría sigue siendo cuánta luz arroja sobre el mundo económico”.

En este sentido pocos académicos han alumbrado tanto como Albert Hirschman. El profesor Maskin, a propósito, es amigo y colega en Princeton de Hirschman.

III. El efecto túnel, las expectativas y la demanda política por reformas y cambio institucional

En 1973, en lo que realmente fue un artículo precursor, Hirschman observó que la tolerancia política por la pobreza y la desigualdad dependía de las expectativas que tuvieran quienes se encontraban en tales condiciones. Esta tolerancia política aceptaba una curva de Kuznets en un periodo inicial de acumulación, siempre y cuando se cumplieran las expectativas de que hubiera “movilidad” en el proceso. A esta situación él la llamó “el efecto túnel”. Veinte años después Alesina y Rodrik (1994, p. 465) afirmaron con bastante (cross-country analysis) soporte empírico que “la desigualdad conduce a la adopción de políticas que retrasan el crecimiento”. Es decir, si una sociedad percibe que su entorno social no es equitativo ni justo y que hay pocas oportunidades reales de avanzar, va a tener poca tolerancia política por tal situación y probablemente va a desconfiar de las propuestas para reformar el sistema. Y es probable que esto sea lo que ocurra, independientemente de cuánto se entiendan en realidad las causas de la inequidad o de la pobreza. Como bien lo resumió el profesor Jeremy Adelman en una entrevista (2005), refiriéndose a América Latina en general: “La calidad de una democracia, el modelo de desarrollo, todo un conjunto de resultados están básicamente determinados por la subyacente distribución de recursos”.

en el uso del concepto de la utilidad marginal, de la competencia y de lo optimizable. La teoría económica se fue construyendo sobre estos vectores conceptuales mientras que la ciencia política no desarrollo algo similar. Al adolecer de esta limitación le toco, casi por necesidad, saltar directamente a la teoría aplicada de juegos.

¹⁷ Sobre este tema ver Gómez (2008, p. 19).

Al respecto se podría agregar que, a su vez, esa distribución de recursos también está condicionada por una causalidad inversa, tanto por la realidad “factual” que empíricamente se pueda establecer sobre ella, como por el efecto que tienen las “creencias”¹⁸ de la colectividad sobre el origen de esa distribución y sobre cómo cambiarla. Tales “creencias” acaban por tener un rol central en el apoyo o rechazo político que se le dé a unas u otras propuestas de reforma.

Las palabras claves son “creencias”, “expectativas”, “tolerancia” y “movilidad”, organizadas en una secuencia e interacción que estará determinada principalmente por la historia de cada país. Si en el pasado las expectativas de progreso y las promesas del proceso político se cumplieron razonablemente, entonces, a través de un proceso de análisis retrospectivo de las expectativas probablemente habrá tolerancia política por una desigualdad transitoria. Pero si las expectativas ni las promesas políticas se cumplieron, el proceso político probablemente demandará simultaneidad¹⁹ (ver Gaviria, 2006, p. 20) con respecto al crecimiento y las mejoras en pobreza y en equidad. Una de las preguntas que surge es si en este caso habría “congestión” en el túnel.

¹⁸ Alesina y Angeletos (2005, p. 960) plantean lo siguiente: ‘Diferentes creencias sobre la justicia de la competencia social y sobre lo que determina la distribución del ingreso influyen sobre las políticas redistributivas que una sociedad escoge. Pero la distribución del ingreso, en equilibrio, depende de las políticas tributarias. La interacción entre las creencias sociales y las políticas sociales pueden conducir a equilibrios múltiples o a múltiples “estados estables”. Si una sociedad cree que el esfuerzo personal debe determinar el ingreso, y da el derecho a disfrutar tal esfuerzo, escogerá baja redistribución y bajos impuestos. En equilibrio, el esfuerzo será alto y el papel de la suerte será limitado. En este caso, los resultados del mercado serán relativamente “justos” y las creencias sociales se habrán auto-cumplido. Pero si una sociedad considera que la suerte, el nacimiento, las conexiones y la corrupción determinan la riqueza, entonces establecerá altos impuestos. De esta manera distorsionará la asignación de los recursos y auto-confirmará la creencia inicial. Estas apreciaciones ayudan a entender las variaciones que existen entre distintos países acerca de la desigualdad del ingreso y sobre las políticas redistributivas que finalmente son adoptadas’.

¹⁹ La literatura sobre esta posible simultaneidad se basa en la idea de adoptar políticas de crecimiento que sean al mismo tiempo intensivas en trabajo. Pero esto es más fácil decirlo que hacerlo y al parecer es preferible que cada política se focalice en términos relativos en su función central. Por una parte una política macroeconómica que favorezca la estabilidad y evite la volatilidad hasta donde ello es posible y, por otra parte, una política de gasto social que sea realmente redistributiva y en efecto vaya igualando las oportunidades iniciales.

A. Relevancia para el caso de Colombia

Sin embargo, alguien podría preguntarse: “¿Cuál es la relevancia del marco analítico del “efecto túnel” para el caso particular colombiano? ¿Qué ejemplos o situaciones permitirían vincular entre sí las expectativas, la información y su interpretación, por una parte, con unas determinadas políticas públicas, por otra?” Aunque varios desarrollos sugieren que el marco macroeconómico²⁰ y algunos entornos microeconómicos (como el laboral) no están exentos de la influencia de esas variables, hay tres desarrollos que sugieren la existencia de esos vínculos o relaciones. Todos ellos tienen lugar dentro de un contexto institucional común.

El primero, la Constitución del 91, en particular sus artículos 356 y 357 que establecen un mandato para aumentar las transferencias y el gasto público social, podría ser un ejemplo de la “expectativa” de que un mayor gasto público descentralizado era parte de la solución al problema de pobreza y de equidad. También podría revelar una situación de información incompleta y de interpretación basada más en “creencias” que en evidencia empírica. Por último, podría expresar desconfianza y lo que Hirschman llamó un “efecto túnel débil o inexistente” (1973, p. 561). Ello explicaría el mandato político de no esperar el turno para las mejoras secuenciales entre distintos grupos de ingreso, sino un mandato por redistribución directa y casi inmediata para producir la “esperada” justicia distributiva.

El segundo, la Constitución del 91 a través de sus artículos 371, 372 y 373 estableció el mandato para configurar un Banco Central más autónomo y con la tarea de reducir la inflación y velar por la estabilidad macroeconómica. Pero parecería que se tenía la creencia de que esta tarea no requería una contraparte en materia de reglas fiscales²¹ que hicieran menos difícil el logro de la consistencia macroeconómica

²⁰ Sobre el papel de las “expectativas” en la formulación de política macroeconómica, ver Pool (2001, p. 5).

²¹ Según Lozano *et al.* (2008a, p. 46), “mediante la adopción de reglas fiscales cuantitativas los países buscan primordialmente conferir credibilidad al manejo de la Hacienda Pública de tal manera que con el paso del tiempo la política fiscal gane reputación y contribuya a la estabilización y al crecimiento sostenido de la economías”.

global. Aunque, en principio, el mayor gasto ordenado por los artículos acerca de las transferencias habría podido ser financiado con mayores ingresos tributarios y, en efecto, estos aumentaron en los años siguientes, el punto es que en la dimensión fiscal se le dio más prioridad al gasto que a los ingresos. Aparentemente, no se le confirió suficiente atención al requisito de una contraparte institucional que redujera el riesgo de lo que la literatura llama “dominio fiscal” (Woodford, 2001, p. 5, y Sims, 1997, p. 4). Este riesgo podría haberse convertido en una realidad²² a juzgar por la tensión que ha existido desde hace años alrededor del manejo del gasto público y la tasa de interés. Al respecto, López, Rhenals, Botero y Posso (2008, p. 27) han observado que “en Colombia el gasto del Gobierno Central se disparó desde principios de los noventas” y más recientemente se ha visto una fuerte tensión y controversia alrededor del manejo de la tasa de interés por parte del Banco de la República.

El tercero, la Constitución del 91, en sus artículos 350 (que le da prioridad al gasto social “sobre cualquier otra asignación”) y 359 (que permite la existencia de “asignaciones con destinación especial” para el caso de la inversión social), creó una enorme inflexibilidad presupuestal.²³ Esta inflexibilidad no es un accidente o un resultado no buscado. Parece ser más bien el producto de la desconfianza política que se tiene para delegar funciones redistributivas y preferir hacerlo directamente por la vía Constitucional. Según Persson y Tabellini (2004, p. 94) y Acemoglu, Johnson y Robinson (2001, 2002), los marcos Constitucionales y sus características determinan el desempeño económico de largo plazo. Para el caso particular de Colombia parecería que el marco Constitucional que emergió en 1991 (buscado o no deliberadamente) no fue el más propicio a la estabilidad macroeconómica ni al desarrollo económico de largo plazo (Wiesner, 2008, p. 156).

Desde esta y otras muchas perspectivas, la Constitución de 1991 reviste enorme importancia pues ella expresa, en una gran medida, una combinación de factores y procesos tanto políticos como económicos

²² Sobre la experiencia de Colombia en materia de “*fiscal dominance*” ver Lozano y Herrera (2008b, p. 26).

²³ Sobre el tema general de inflexibilidad presupuestal, ver Echeverry, Fergusson y Querubín (2005).

(Cárdenas, Junguito y Pachón, 2006, p. 55). Es un ejemplo legítimo y normal de la interacción entre “la política de la economía y la economía de la política”²⁴, lo que el profesor Weingast llama “los problemas fundamentales de la coordinación entre los ciudadanos” (2005, p. 105). Para el caso particular de Colombia se trata de la “expectativa” de remediar tanto la percepción de la “injusticia distributiva” como su realidad misma, y de poder hacerlo en forma directa y con intervenciones específicas. El problema no fue la falta de razones sólidas para concluir que había, y hay, pobreza e inequidad, sino la incompleta comprensión sobre su etiología²⁵ y sobre cómo estructurar procesos para corregir esa situación. Un error estratégico de diagnóstico. Un error de aprendizaje. Quizás el triunfo de la esperanza sobre la experiencia. En todo caso y como bien lo ha dicho Hirschman (1997, p. 131), “el entender las expectativas hace inteligible el cambio social”.

B. La evolución reciente de la pobreza y la equidad

Las cifras sobre la evolución de la pobreza²⁶ durante los últimos diez años muestran una tendencia de mejoría (cuadro 1) y aun el coeficiente Gini bajó a 0,54 en junio de 2006 (figura 1). Tal evolución²⁷ podría sugerir en principio que alguna de las reformas que se han adoptado para fortalecer la capacidad redistributiva del gasto público encontrarían mayor respaldo político. Pero este no parece ser el caso. Aunque en América Latina y en Colombia ha habido reformas importantes (Lora, 2007, p. 51, y Edwards y Steiner, 2008, p. 103), también es cierto que no han encontrado mayor respaldo político propuestas de reforma para fortalecer la capacidad anticíclica de las políticas monetaria, fiscal y financiera, así como las que darían flexibilidad a los mercados laborales e introducirían más competencia en el suministro de la educación pública.

²⁴ Sobre este tema el IPES 2006 del Banco Interamericano de Desarrollo es una excelente referencia. Ver Stein, Tommasi, Lora, Echebarria y Payne, 2005).

²⁵ Sobre la relación entre “creencias” y “desigualdad”, ver Glaeser (2006, p. 637), quien señala cómo las “creencias” sobre las causas de la pobreza reflejan diferentes lecturas colectivas políticas y diferentes respuestas políticas colectivas.

²⁶ Sobre los determinantes de la pobreza en Colombia, ver Núñez, Ramírez y Cuesta (2005, p. 31).

²⁷ Dato suministrado por el doctor Guillermo Rivas de la Misión para la Pobreza del Departamento Nacional de Planeación.

Y entonces surge la pregunta sobre cuánto apoyo político, realmente generalizado, tienen las políticas actuales que buscan mantener bajo control las presiones inflacionarias, y sobre cuánta disposición política colectiva habría en el futuro para restringir el traslado de las presiones inflacionarias a otras políticas como la salarial o la de tarifas de servicios públicos. Parecería que hay “tolerancia política” (según el lenguaje de Hirschman), cuando las reformas están dirigidas a regular mercados públicos “agregados” en áreas como la política monetaria, cambiaria y aun el comercio internacional, pero que cuando se trata de una distribución más microinstitucional no se obtiene mayor margen político. Esto es obvio para Alesina y Tabellini (2007, p. 169), Maskin y Tirole (2004, p. 1049), así como para muchos otros. Se tiene entonces que el desafío de economía política y de política económica es encontrar una fórmula que por una parte proteja la estabilidad macroeconómica y, por otra, dé espacio para el juego político de la “distribución” microinstitucional (Wiesner, 2008, p. 159).

Olson (1971) ofrece una posible hipótesis explicativa sobre la poca demanda política para implementar reformas “correctas”, en el sentido de que los grupos que saldrían perdiendo con algunas de las reformas más cruciales, como las que tienen que ver con el efecto redistributivo del gasto social, están mejor organizados políticamente y logran bloquear esas propuestas. De otra parte, el público en general no tiene la suficiente información para desvirtuar los argumentos de quienes han “capturado” una gran parte del gasto social. En el fondo, y como se ha dicho atrás, aquí hay un problema de información, de relevancia y pertenencia de los diagnósticos, y de interpretación sobre cómo funcionan e interactúan los mercados económicos y políticos. La economía, como la naturaleza, no acepta los espacios vacíos y si no encuentra los incentivos “correctos”, engendra los “incorrectos”.

Quizás valga la pena tener presente que un Gini de 0,54 en Colombia para 2006 es inferior al estimado de 0,63 para 1990 en el ámbito interpersonal para todos los países. El punto de fondo y que refleja la enorme dificultad de mejorar la distribución del ingreso interpersonal es que, según Anand y Segal (2008, p. 91), “no hay suficiente evidencia para rechazar la hipótesis de que no ha habido cambios en la distribución interpersonal del ingreso durante el periodo 1970-2000”²⁸, precisamente

²⁸ Cálculos de Geraghty (2007, p. 1051) sugieren que en el siglo II en Italia bajo el Imperio Romano el coeficiente Gini para el ingreso fue de 0,11.

los años en que hubo enormes reducciones en los niveles de pobreza, tanto entre países como internamente. Esto sugiere que la prioridad de la política social tendría mayores rendimientos si se focalizara en reducir la pobreza y en igualar las oportunidades iniciales.

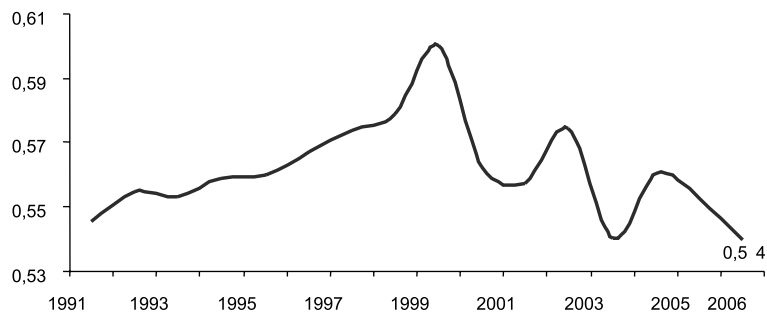
Cuadro 1. Colombia: Líneas de Pobreza, 1995–2006.

Año Septiembre	Línea de pobreza	Extrema
1995	49,5	15,5
1996	50,9	17,2
1997	52,7	18,5
1998	55,3	20,8
1999	57,5	25,4
2000	55,0	19,0
2001	55,2	18,7
2002	57,0	20,7
2003	50,7	15,8
2004	52,7	17,4
2005	49,2	14,7
2006*	45,1	12,04

* Se refiere a junio de 2006.

Fuente: Cálculos de la Misión para la Pobreza del DNP.

Figura 1. Colombia: Evolucion del Coeficiente Gini, 1991-2006.



Fuente: Cálculos de la Misión para la Pobreza del DNP.

IV. Exit, voice y el papel del Estado

El tema subyacente en los escritos de Hirschman sobre “*exit*” y “*voice*” (1970), según el mismo autor, es el de la competencia y sus límites “para optimizar el equilibrio económico” (ver su entrevista en Tongello, Petruzowicz y Rusconi, 1996, p. 662). Ese fue el planteamiento inicial. En el fondo era más una crítica, no tanto a la competencia como a la falta de ella en algunas circunstancias de la interacción social y económica. Una década más tarde, el mismo autor ofreció varias precisiones y desarrollos a estos conceptos (ver los capítulos 9 y 10 de su libro escrito en 1981). Todos ellos son muy interesantes pero, por razones de brevedad, solo se tratará aquí el más relevante para el presente artículo: el de focalizar el análisis en la economía política y en la interacción entre los mercados económicos y políticos. A este tema llegó Hirschman cuando insistió en que el factor equilibrante entre “*voice*” y “*exit*” es el Estado, el cual debe procurar que se den los dos procesos, el político de “*voice*” y el económico de “*exit*”, y que se completen entre sí, es decir, que sus respectivos incentivos estén alineados. Al respecto dice Feinstein (2006, p. 4): “La combinación de ‘exit’ con ‘voice’ ayuda a integrar el enfoque del concepto, que favorece la competencia, y el del científico social, que se concentra en ‘voice’”.

La relevancia contemporánea de estos dos conceptos es enorme ya que ayudan a entender precisamente cómo la competencia (en los mercados privados y públicos) sí es un gran regulador y el Estado debe buscar su vigencia para alcanzar sus objetivos de crecimiento y equidad. Un área donde esto es evidente es en la competencia fiscal en los procesos de integración económica entre países (Wildasin, 2006, p. 502).²⁹ En la dimensión más amplia de la globalización y dada la movilidad del capital (Tanzi, Barreix y Villela, 2008, p. 5), la competencia por no perderlo o por ganarlo hará que los estados compitan por estos activos, ya que el capital casi siempre tiene la opción de “*exit*”.

La competencia fiscal en procesos de interacción regional o de creación de mercados comunes es un proceso que combina factores de merca-

²⁹ Wildasin (2006, p. 502) considera que el modelo analítico de “*exit*” y “*voice*” ayuda a entender el proceso político para resolver o tramitar situaciones donde hay conflictos de interés en un contexto de movilidad o inmovilidad de los factores de producción.

do, esto es, la movilidad del capital, y factores políticos (*voice*) en el diseño de la tributación y el grado de apertura que se quiere alcanzar. Es decir, en ellos se surte un proceso de economía política donde, si los incentivos en los mercados económicos y en los mercados políticos se complementan, el resultado será un marco de política con efectos positivos para el nivel de bienestar general (Wiesner, 2008, p. 161).

La importancia de todo esto para el caso de Colombia radica en el papel que debe desempeñar el Estado en auspiciar las condiciones para resolver las situaciones donde hay problemas de “acción colectiva”³⁰ y no existe un mínimo de alineación entre los incentivos políticos y los incentivos del mercado en apoyo de otra política pública. Es decir, cuando se incurre en errores de política económica debido a que finalmente prevalecen los incentivos de lo que se podría llamar una “racionalidad política” de corto plazo. En estos casos el papel del Estado sería el de apoyar la generación de la información que le permita al proceso político alcanzar una “*exit*” bien informada. De lo contrario, se tendrá “una *voice* traicionera e interesada solamente en representar los intereses de unos pocos” (Hirschman, 1981, p. 244).

V. Precisiones conceptuales sobre “lo que es y no es”

La literatura sobre la problemática del desarrollo y sobre la importancia de “definir o identificar el problema” (Manski, 2003, p. 242) ha sido, por lo general, una buena fuente de inspiración para quienes formulan políticas públicas. Pero en ocasiones se encuentran supuestos conceptuales y hasta conclusiones empíricas que tienen amplio margen de mejoría y que no conviene que sigan aceptándose a priori y sin un rigor factual³¹. A continuación se presentan cuatro ejemplos interdependientes de precisiones, algunas con relevancia general y otras con vigencia particular para el caso colombiano.

- A. Los déficit fiscales, con todo y su enorme poder desestabilizador, no son el problema de fondo y de largo plazo sino la expresión de un problema político subyacente.

³⁰ Sobre la relación entre “*exit*” y “*voice*” con situaciones de “acción colectiva”.

³¹ Para un enfoque similar al de Hirschman y al que se sigue en este artículo, ver Adelman, Irma (2001, p. 117).

- B. El mayor gasto público social por sí solo no necesariamente resuelve ni la pobreza ni la desigualdad.
- C. El problema de fondo no necesariamente es la alta concentración del ingreso sino la desigualdad de las oportunidades iniciales y la insuficiente movilidad social.
- D. Las “élites” pueden ser “los sospechosos usuales” pero no es claro que sean los culpables del atraso.

A. El origen político del déficit fiscal³²

¿Cuál es la causa y el problema político que podría explicar la ocurrencia del déficit fiscal? ¿Cómo entender la debilidad de las instituciones fiscales en comparación con otras, por ejemplo, los Bancos Centrales, que tienden a ser altamente técnicos y relativamente “despolitizados”, aun en los países en desarrollo? La literatura, por lo general, concluye que algunas características de las instituciones y de las políticas fiscales (inflexibilidad e inconsistencia intertemporal, por ejemplo) son asociables a niveles no sostenibles de gasto y a déficit fiscales recurrentes³³. Pero de nuevo, ¿qué explica que esta sea la situación? ¿En que dirección va la causalidad? Una respuesta la podríamos encontrar en Alesina y Angeletos (2005, p. 963), quienes sugieren que cuando un segmento mayoritario de una sociedad “*cree*”³⁴ que no es justo el “modelo” o la “estructura” de esa sociedad, entonces políticamente se favorecerán enfoques de redistribución directos, una alta tributación y, en general, las intervenciones públicas para “asegurar” una justicia distributiva.

Vélez (2004, p. 61) señala que los colombianos consideran que la distribución del ingreso es injusta y Gaviria (2002, p. 2) ha encontrado que los niveles de movilidad son más bajos que en los Estados Unidos, México y Perú. Dentro de este contexto se podría entender el que en

³² Para el caso de Colombia, ver Wiesner (2004, p. 38).

³³ Velasco (1999, p. 37).

³⁴ Sobre el proceso social mediante el cual se forman las “creencias” y se articulan distintas variables, ver Glaeser y Sacerdote (2007, p. 37).

general se insista más en que “cada cual debe recibir lo que merece en lugar de merecer lo que recibe”.

Este es el clásico problema entre incentivos y equidad que se busca resolver mediante una “solución” no suficientemente bien informada sobre las causas de la pobreza y sobre cómo reducirla. Pero esta versión tiene dividendos políticos y ahí radica su racionalidad. En resumen, no es que haya torpeza sino desalineación entre los incentivos económicos de largo plazo y los políticos de corto plazo (Wiesner, 2008, p. 38).

B. ¿Sin un mayor gasto social la pobreza aumentaría?

Siendo este en líneas generales el contexto de la “creencia” colectiva (que muchas veces está confirmada por sólidos datos empíricos), se llega a la segunda falacia o condición de “lo que tampoco es”. A saber, el mayor gasto social es indispensable para reducir la pobreza. Esta premisa tendría que cumplir dos condiciones fundamentales e interdependientes. La primera, que gran parte de ese gasto público social no haya sido “capturado” por “monopolios de oferta”. La segunda, que la estructura de incentivos que regula ese gasto premie el resultado “redistributivo” y no el gasto mismo. Obsérvese bien el principio que se está sugiriendo, de gran relevancia para el caso colombiano. Una transferencia por sí sola es un incentivo al gasto, pero una transferencia condicionada es un incentivo a un resultado. La pregunta de fondo, la pregunta empírica es: ¿Qué porcentaje de las transferencias en el presupuesto de Colombia contiene un incentivo sembrado en forma articulada y evaluable para lograr un resultado dado? ¿Y cuánta asignación de recursos se ha cambiado en función de los resultados observados?

C. El efecto redistributivo del gasto social

Se llega así a la tercera falacia, a saber, que el problema de fondo y la causa original de la pobreza es la muy alta concentración del ingreso y que la solución tiene que empezar por la redistribución. Más específicamente, redistribuyendo a través de la tributación, pero en particular del gasto público. Partir de esta premisa para el diseño de las políticas públicas no es lo indicado o, en el mejor de los casos, es incompleto. Más que la cantidad de gasto público (que tiene sus límites

fiscales), lo que cuenta y lo que se debe evaluar es su capacidad para verdaderamente “redistribuir”, entre otras cosas, pero en particular para igualar las oportunidades iniciales.³⁵

El problema de fondo no es tanto la desigualdad de ingresos o de riqueza como la de oportunidades iniciales, aun después de haber aumentado el gasto social. Es en esa desigualdad donde radica gran parte de la inequidad. Si se insistiera a ultranza en igualar resultados finales, ¿no se estaría incurriendo en otra modalidad de inequidad al impedir que los incentivos premien el esfuerzo y el riesgo y logren elevar la marea del ingreso total? Al respecto, Birdsall (2005) define inequidad así:

“Una sociedad con una relativa alta desigualdad de ingresos puede ser equitativa si la desigualdad observada es el resultado de procesos donde unos trabajan más y asumen más riesgos que otros. Equidad es un concepto de igualdad de oportunidades. Como tal, es más satisfactorio desde una perspectiva normativa” [p. 3].

En resumen, pocos conceptos son tan complejos como los que implica el término “justicia distributiva”. Solimano (2000, p. 32) ofrece una buena aproximación a los factores involucrados, cuando dice:

“La teoría moderna de justicia distributiva distingue entre (i) factores externos o moralmente arbitrarios, como género, raza, talento y activos iniciales, y (ii) factores relacionados con la responsabilidad personal, como esfuerzo y actitud frente al riesgo. La desigualdad social refleja diferencias individuales entre estos dos conjuntos de factores.”

La distribución del ingreso en los Estados Unidos, por ejemplo, es mucho más concentrada que en varios países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Sin embargo, su política económica y social da más prioridad a igualar las oportuni-

³⁵ Para un examen de la relación entre igualdad de oportunidades, igualdad de resultados y la formación de capital humano, ver Mejía y St-Pierre (2008, p. 407) donde se observa que hay una relación negativa e inversa entre capital humano y la desigualdad en capital humano.

dades iniciales que a igualar los resultados finales. El caso de Chile en América Latina es particularmente interesante. No solo ha logrado reducir rápidamente la pobreza en las dos últimas décadas (a menos de la mitad del promedio latinoamericano), sino que la distribución del ingreso también está empezando a mejorar.³⁶ En todo caso, como señala Valdés (1999, p. 231), “la totalidad de la función de distribución se ha ido desplazando hacia la derecha y la mayoría de las personas ganan mayores ingresos aunque sea en similares rangos relativos”.

Parecería entonces que, más que tratar de igualar resultados finales, la prioridad sería asegurar la movilidad social e igualar las condiciones iniciales. En el caso de los Estados Unidos, un informe reciente del Departamento del Tesoro (2007) concluyó que en los últimos diez años en efecto hubo considerable movilidad en cuanto a ingresos. De otra parte, en ese país no se ha perdido de vista la necesidad global de tener una distribución más equitativa del ingreso. Lawrence H. Summers (2007, p. 16) ha dicho que los Estados Unidos “debe pensar de una manera integral acerca de su distribución del ingreso, de la progresividad tributaria y sobre los beneficios del gasto público”. Es muy difícil no estar de acuerdo con esa visión integral.

Una de las implicaciones de todo esto para Colombia será preguntar o precisar con diagnósticos empíricos (este tema se abordará más adelante) si el gasto público social en educación o en salud está relativamente libre de monopolios y de “captura” por grupos de interés específicos³⁷ y si hay evaluaciones independientes de resultados.

D. ¿Son las “élites” las “culpables” del atraso?

¿Son las “élites” las que impiden el desarrollo y las que explican el atraso? A juzgar por lo que dicen al respecto algunos de los más

³⁶ Ver The Economist (2007, p. 23) para un resumen de los desarrollos más recientes en materia de pobreza y distribución en Chile y en América Latina. Para un análisis de la relación entre justicia distributiva y la globalización, ver The Economist (2004, p. 69).

³⁷ No hay nada moralmente censurable o legalmente inaceptable en este comportamiento. Se trata de una postura legítima que simplemente obedece a “escogimientos racionales” de los intereses propios. El concepto de “*rent-seeking*” fue introducido en la economía por Tullock (1967) y por Krueger (1974). Para su ampliación al caso de Colombia, ver Wiesner (1997, p. 93).

destacados académicos del mundo, ello es así. En efecto, figuras tan reconocidas como los profesores Sokoloff y Engerman (2000, p. 228), Acemoglu y Robinson (2000, p. 126) y muchos otros que hacen eco de su atractiva explicación consideran que en muchos países en desarrollo las “élites” al defender sus intereses se oponen a las reformas que traerían crecimiento y mayor equidad. Veamos, en traducción “libre”, algunos ejemplos de lo que se ha dicho sobre el tema:

“Con base en las organizaciones sociales precolombinas mediante las cuales las “élites” indígenas obtenían los tributos de la población en general, las autoridades españolas adoptaron el enfoque de distribuir grandes extensiones de tierra” (Sokoloff y Engerman, 2000, p. 221).

“En aquellas sociedades que comenzaron con una mayor igualdad y homogeneidad en su población, no tuvieron éxito los esfuerzos de las “élites” para institucionalizar una desigual distribución del poder político” (Sokoloff y Engerman, 2000, p. 223).

“Donde ha existido desigualdad extrema y las instituciones favorecieron a las “élites” y limitaron el acceso de gran parte de la población a las oportunidades económicas, los miembros de las “élites” lograron mantener su posición” (Sokoloff y Engerman, 2000, p. 228).

“Algunas sociedades con frecuencia escogen políticas equivocadas y aun cursos de acción desastrosos debido a que sus elecciones no se hacen en beneficio de la colectividad como un todo, sino en provecho de quienes ostentan el poder y el control político” (Acemoglu, 2003, p. 44).

“Es más difícil cambiar las instituciones políticas que las económicas. Con base en este supuesto, se desarrolla un patrón de ‘democracias capturadas’ bajo el cual la democracia sobrevive, pero las “élites” logran retener un poder desproporcionado sobre las instituciones económicas” (Acemoglu y Robinson, 2006a, p. 56).

“Frente a la amenaza de caos social, las “élites políticas” tratarán de evitar la cesión de su poder mediante el otorgamiento de

algunas concesiones tales como la redistribución del ingreso, la introducción de algunas políticas que favorezcan a los pobres” (Acemoglu y Robinson, 2006b, p. 690).

“En virtud de su menor tamaño y la expectativa de mayores ganancias, la “élite” probablemente invertirá más que otros grupos en preservar su poder político *de facto*. Esta asimetría entre la “élite” y los ciudadanos tiene importantes implicaciones sobre la estructura del equilibrio político, sobre la persistencia de las instituciones y sobre la relación entre las instituciones y el desempeño económico” (Acemoglu y Robinson, 2008, p. 287).

“Proponemos la ‘teoría del perdedor político’ y argumentamos que los agentes que tienen poder político y temen perderlo tendrán incentivos para bloquear reformas” (Acemoglu y Robinson, 2000, p. 126).

“Hacen falta acciones y las “élites” tendrán que escoger entre perder su poder y activos bajo la presión de gobiernos de izquierda o desarrollar contratos sociales más incluyentes” (Breceda, Rigolini, y Saavedra, 2008, p. 2).

“Las “élites” partidistas tradicionales en Colombia favorecieron bajas tasas de inflación y fueron capaces de lograrlas gracias a su control persistente del sistema político” [Robinson, 2007, p. 663].

El libro del profesor Adelman (1999, p. 4) también incluye numerosas referencias al concepto de “élites” (Stern, 1999, p. 143; Jiménez, 1999, p. 216), pero por lo general, no en relación con la causalidad o la asociación con el bloqueo a unas reformas. Se trata, más bien, de referencias culturales o sociológicas que aluden a la problemática de la discriminación racial, social o cultural entre unas “élites” y otros grupos de la población.

Un artículo reciente de Araújo, Ferreira, Lanjouw y Ozler (2008) trata el tema del papel de las “élites” en el gasto descentralizado y decidido bajo esquemas de “participación local”. Desde un comienzo sus autores señalan que parten del supuesto que “el poder político está positivamente correlacionado con el status socioeconómico”. Este

supuesto podría ser válido o no. Lo que no se puede inferir es que quienes tienen el poder socioeconómico por esa razón bloquean las reformas relevantes. Inclusive se podría aceptar que en algunos casos intenten bloquear las reformas que van en contra de sus intereses. Pero ¿por qué bloquearían reformas (Paretianas) que teniendo un potencial de beneficio colectivo no son adversas a sus intereses? Aquí estamos frente a un problema empírico, al clásico desafío de “diseñar” correctamente qué variables van al lado izquierdo de la ecuación y cuáles van al lado derecho. Antes de identificar la causa de un problema hay que definir cómo se probará la hipótesis para que esta sea “falseable” en lo que es lo relevante.

Sin entrar en la discusión semántica sobre el uso del concepto de “élites” como sustantivo o como adjetivo, respecto a la “hipótesis de las élites” surgen dos conjuntos de preguntas interdependientes. El primero incluye los siguientes interrogantes: ¿Cómo definir las élites? ¿Quiénes son? ¿Qué las caracteriza? ¿Son ellas causa del subdesarrollo o más bien su manifestación? ¿Son ellas, necesariamente, las que ocupan los más altos niveles del ingreso? ¿Son acaso la variable explicativa “residual”, cuando las demás causas parecen ser insuficientes o quedar agotadas? Estas preguntas apuntan a resolver el problema de identificación clásico en todo ejercicio de definición e identificación de un problema y de atribución entre posibles causalidades interdependientes y la dirección de estas.

El segundo conjunto de preguntas tiene que ver con la relevancia de las “élites” en función de su relación de causalidad con el problema específico que se quiere resolver. Se sabe que la distribución del ingreso y de la riqueza en América Latina es particularmente concentrada. Esto significa que hay unos grupos (“élites”) que reciben o captan una gran proporción del ingreso. Pero lo que no es claro del todo es la razón por la que ocurre y por qué ello, necesariamente, convierte a estos grupos en la restricción más relevante o en la fuerza política con la capacidad y el “interés” (interés en términos Hirschmanianos) de bloquear las reformas más productivas para el bienestar colectivo. Tampoco es claro por qué, si esto fuera así, tendrían la capacidad política de hacerlo.

Aunque es cierto que hay una asociación entre una concentración alta del ingreso y una poca demanda política de las reformas adecuadas, y

entre esa alta concentración y un bajo desempeño macroeconómico, ¿por qué esta “asociación” es suficiente para sustentar un diagnóstico de tan enorme significado como el de asignarle a las “élites” del ingreso (si es que esta es la definición que se está considerando) la paternidad directa de las fallas observadas en los últimos años con respecto a la insuficiencia o postergación de las reformas?³⁸

Es posible que así sea. Pero ¿no sería más productivo si fuéramos más específicos e identificáramos con mayor profundidad las causas de la “enfermedad”, antes que encontrarle un culpable? ¿No es preferible asegurarnos de identificar, por ejemplo, como lo sugiere este artículo, si el problema es la ineficiencia del gasto público en ser realmente redistributivo? Es decir, ¿no sería mejor establecer primero lo que específicamente restringe la adopción de las reformas que tienen una alta probabilidad de generar desarrollo, en un momento dado, en un sector dado, en un país dado?

Parecería que, en coherencia con los requisitos metodológicos aceptados tradicionalmente, primero habría que definir quiénes son las “élites”, pero hacerlo en función de su relación con lo que ellas presumiblemente tratan de evitar, de lograr o de mantener. Lo que definiría la condición de “élite” no sería necesariamente su posición en los quintiles de mayor (o menor) ingreso, sino su vínculo tanto con la restricción que se quiere superar como con un claro y directo beneficio potencial para ella. Tampoco sería aceptable denominar a un grupo como “élite” sin saber a ciencia cierta quiénes lo integran.

Para el caso de Colombia y varios países de América Latina este enfoque metodológico llevaría a investigar de qué depende la eficiencia redistributiva del gasto social y de las políticas sobre seguridad social en general. Esta investigación permitiría obtener una apreciación de quiénes pierden si se cambia la estructura de incentivos que regula el gasto social. Y así se iría llegando a precisar quiénes se oponen, quiénes han tenido la capacidad de bloquear las reformas y se llegaría, finalmente, a las “élites” relevantes. Resumiendo, buena parte de todas las anteriores preguntas exigen una respuesta empírica. Y en cada caso

³⁸ Al respecto, ver Alesina y Drazen (1991, p. 1171).

esa respuesta podría variar y se encontrarían distintos opositores a las reformas y, por ende, distintas “élites” responsables de los resultados que se observen.

El equivocarse en la identificación de los culpables no es un ejercicio neutral sin consecuencias serias. Es supremamente importante. Primero, porque no sería del todo claro por qué se incurre en la equivocación. ¿Constituiría un error aleatorio? ¿O sería un error del cual unos grupos salen ganando? Segundo, porque como resultado del “error” las políticas públicas y su credibilidad terminan cuestionadas cuando no producen las mejorías “esperadas” ni cumplen las promesas hechas. Surgiría la “creencia” que ciertas propuestas son un engaño y prosperaría la noción de que el sistema es injusto. Y en efecto, sería injusto.

La información es el antídoto contra estos desarrollos. La información empírica y procedente de fuentes independientes, hasta donde ello es posible. Como sería ingenuo pensar que siempre habrá una información “neutral”, o ampliamente percibida como “neutral”, debe procurarse que se den condiciones de competencia académica pública y privada en el suministro de la información. La competencia por suministrar la mejor información posible, entendida esta como la que con mayor frecuencia resulta validada por la realidad, es la que reduciría los errores de diagnóstico.

¿Cómo explicar que académicos de alto nivel y prestigio aparentemente estén siendo algo menos que totalmente rigurosos en sus análisis? ¿Qué se podría decir que les haga verdadera justicia frente a esta respetuosa crítica? Habría tres consideraciones o tres posibles respuestas de su parte. La primera, que están hablando de países en desarrollo en general y a lo largo del tiempo. En unos casos las referencias son a situaciones pertinentes al desarrollo de las colonias europeas en el siglo XIX y a conceptos mercantilistas imperantes en esos tiempos. En otros se trata de situaciones de extrema dictadura política. La segunda posible respuesta sería que ellos no están refiriéndose al caso particular de América Latina sino al caso general del poder político que se opone a unas reformas dadas. La tercera consideración es en el caso particular de los profesores Acemoglu y Robinson (2006c, p. 329), quienes abordan el problema con una especificidad mayor

y más apropiada al señalar que es la persistencia de los incentivos “equivocados”, y no de las “élites”, lo que explica que no se adopten las reformas correctas.

Con esta aclaración no hay ninguna controversia. Después de todo, ello es lo que se ha venido argumentando a lo largo de este escrito. Puesto en el contexto del lenguaje de las “élites”, lo que se diría es que algunas sí son “culpables” y son las que han logrado que los incentivos “incorrectos” les generen beneficios. Es decir, tienen el “poder” para manipular la políticas públicas en beneficio propio. Pero, entonces, el problema de fondo no son necesariamente las “élites” de los ingresos altos sino las que tienen el “poder” real para sacar provecho particular. Quizás Acemoglu y Robinson ya estén en la ruta de la heurística correcta cuando abordan la temática de las “élites”, pero en relación con la dimensión del “poder político específico” para bloquear las reformas más estratégicas.

Una de las posibles explicaciones de la teoría de las “élites” podría ser la “expectativa” o la “creencia” normativa de que debe existir una especie de “justicia poética” o ética que encuentre “culpables” a los grupos de personas que parecen disfrutar de beneficios sin que se tenga muy claro el porqué los merecen. Pero tal vez la más plausible de las explicaciones se podría encontrar más en el mundo de lo “positivo” que de lo “normativo”, mediante la siguiente pregunta: ¿Quién gana con la supervivencia de esa teoría? Esta es la pregunta clásica que debe hacerse frente a cualquier búsqueda de explicación para un fenómeno social, político o económico. Y si la formulamos con otras palabras, la interrogante sería: ¿En qué dirección apuntan los incentivos reales? Esto es, ¿a quién benefician los incentivos?

Según este enfoque, el éxito relativo de la teoría de las “élites” estaría explicado en buena parte por la “complicidad” con esa teoría de “los verdaderos culpables” del bloqueo a las reformas. Estos son los que perderían si se descubre, por ejemplo, que más gasto social sí redistribuye el ingreso, pero a su favor. O si se establece que hay que hacer evaluaciones independientes de la capacidad del gasto público en educación para reducir verdaderamente las diferencias iniciales en esta materia entre distintos grupos de ingreso. Desde luego, quienes desde el mundo académico sugieren la teoría de las “élites” no son cómplices

activos del los verdaderos “culpables”, sino que son asaltados en su buena fe por el “oportunismo”³⁹ de quienes saldrían perdiendo si las responsabilidades fueran establecidas empíricamente.

En resumen, la pregunta de fondo siempre debe ser: “¿Cuál poder político es el relevante?” Y esa relevancia hay que establecerla en relación con la restricción más estratégica. La secuencia analítica correcta parte de la definición de cuál es esa restricción y después, y solo después, se pasaría a buscar a quienes se oponen a su reforma. Podrían ser los grupos ubicados en los más altos niveles de ingreso y que saldrían perdiendo con los cambios, o las personas que no las consideran indicadas por razones técnicas. Esta es en esencia la argumentación conceptual y metodológica detrás de los planteamientos de Rodrik (2007) y de Hausmann, Rodrik y Velasco (2006), y también la sustancia de la última sección en este escrito que trata sobre la importancia de acertar en los diagnósticos.

¿Qué tan original o novedoso es todo esto? ¿Se trata del descubrimiento de algo que ha pasado inadvertido? Probablemente no. La respuesta depende del contexto de comparación. En algunos entornos multilaterales y en algunos países ya se tiene clara la necesidad de focalizar el gasto público en los niveles de más bajos ingresos. La figura 2 muestra cómo, en el caso de Argentina, México, Colombia, Perú, Bolivia, y Honduras, tanto los recaudos tributarios como el gasto público favorecen a quienes están en el quintil más pobre. Por otra parte, el informe del Centro de Desarrollo de la OCDE (2007 p. 29) sobre América Latina ya contiene un capítulo dedicado al tema de la “legitimidad política” de las políticas fiscales. Esto es sin duda un gran avance. Sin embargo, el énfasis en este artículo es más específico que las políticas fiscales en general y sugiere que la prioridad de política y de investigación aplicada recaiga más en los gastos que en los ingresos y en particular en los gastos sociales.

³⁹ Sobre la relación entre el “oportunismo” y la oferta de la correcta o incorrecta respuesta de política económica frente a un problema, ver Wiesner (2008, p. 559).

Figura 2. Gasto Social y Tributario Según Quintil de Ingreso como Porcentaje del PIB Per Cápita.

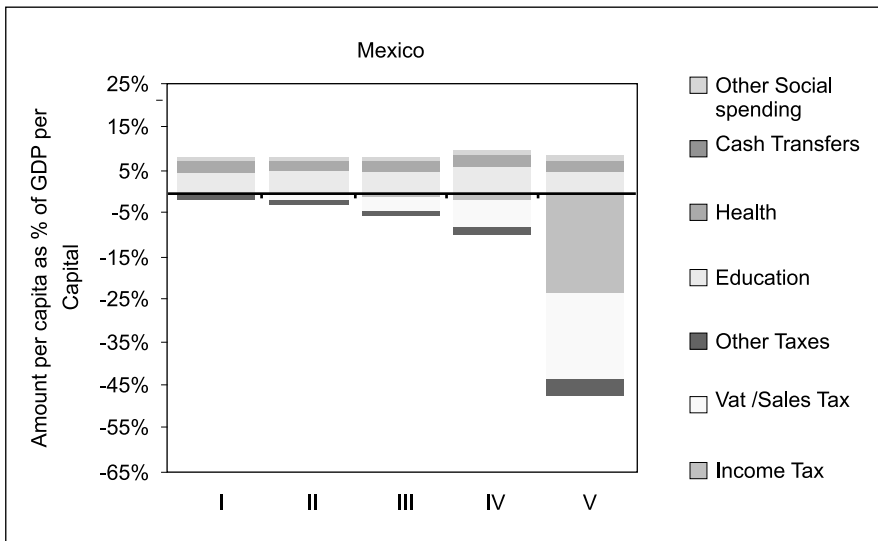
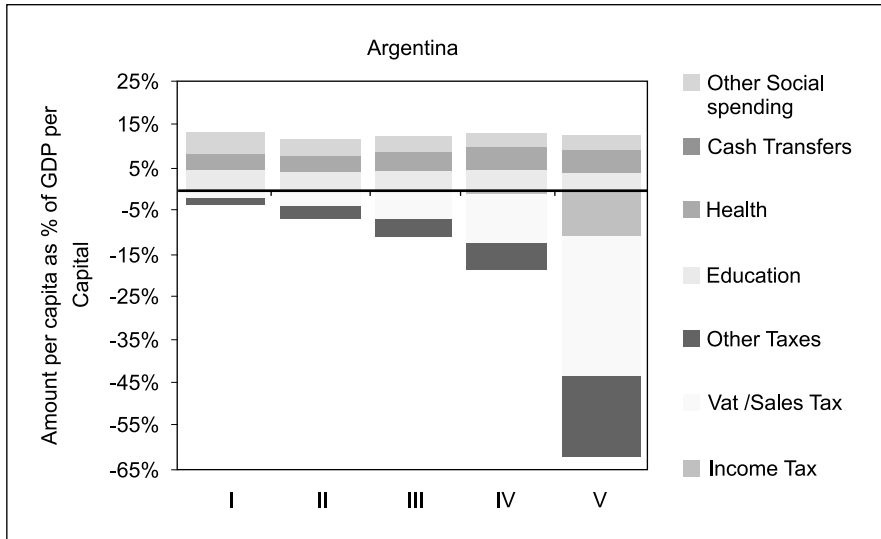


Figura 2. Gasto Social y Tributario Según Quintil de Ingreso como Porcentaje del PIB Per Cápita.

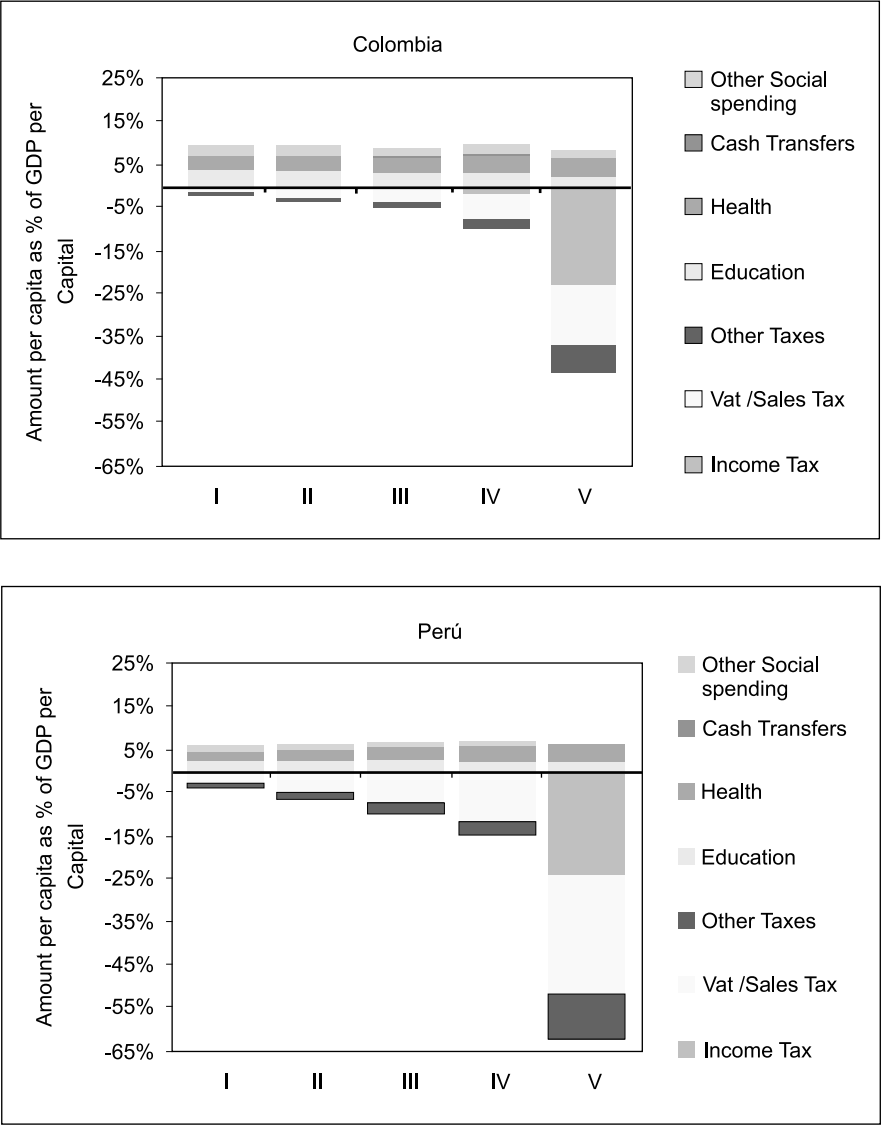
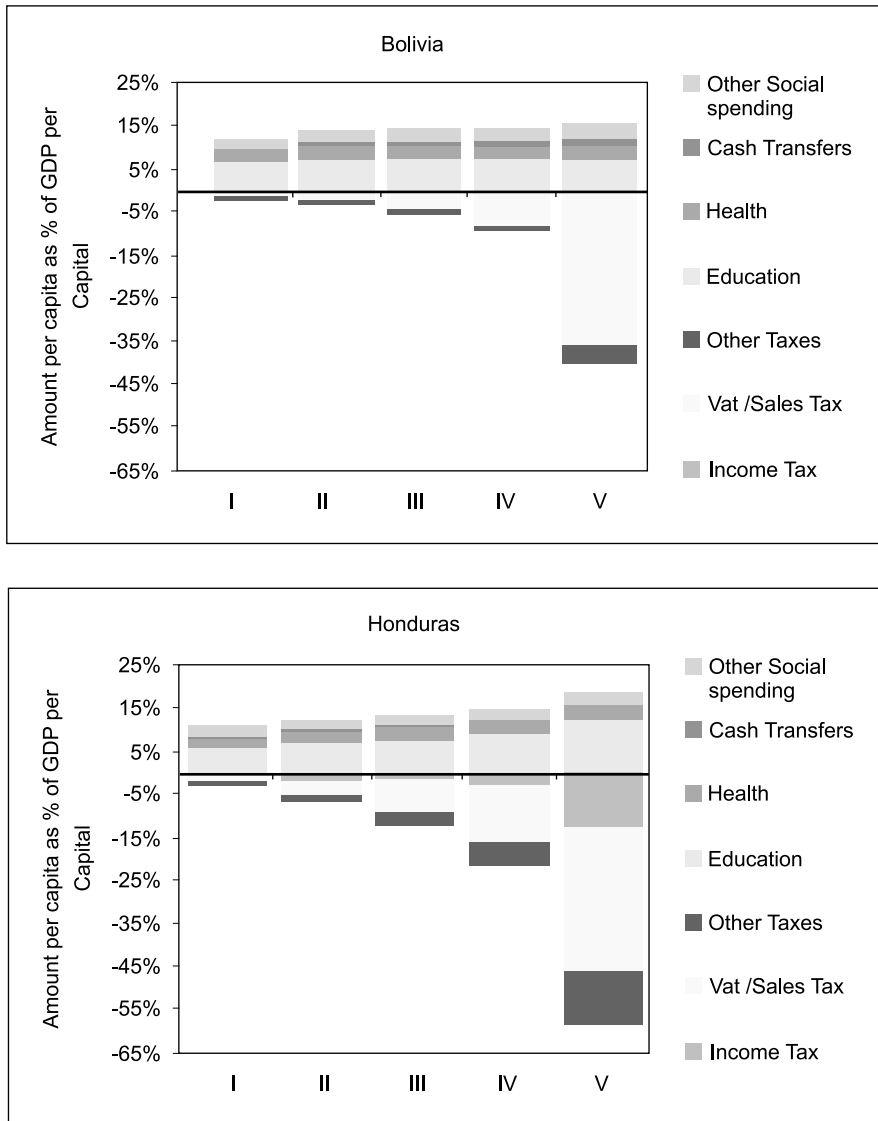


Figura 2. Gasto Social y Tributario Según Quintil de Ingreso como Porcentaje del PIB Per Cápita.



Fuente: Breceda et al. (2008, p. 10).

Pero estos avances podrían olvidar o subestimar que, si bien gastar más en los pobres es un paso muy importante en la dirección correcta, también podría ser insuficiente. Hay ejemplos de gasto público (Perotti, 2005, p. 328) y de subsidios a los pobres⁴⁰ que por fallas en su diseño⁴¹ introducen incentivos que podrían premiar el que se permanezca pobre. Entonces, el asunto de fondo subsiste. El criterio de evaluación no consiste solo en un mayor gasto social ni en gastar más en los pobres, sino en realmente lograr tener un efecto redistributivo⁴² y una dinámica en la cual se reducen la pobreza y la diferencia entre las oportunidades iniciales.

VI. Los diagnósticos estratégicos

El hilo conductor de este artículo es la importancia de contar con diagnósticos específicos como paso previo al diseño de cualquier política pública. Esta importancia difícilmente puede exagerarse. Pocas cosas pueden ser tan onerosas para el bienestar colectivo que las políticas adoptadas sin suficiente base empírica y únicamente con base en premisas generales, sin especificidad, lo que la literatura llama “creencias”. Como se dijo atrás, la pregunta de carácter histórico y cuya respuesta está abierta a mayor investigación aplicada es si esto fue lo que ocurrió en Colombia con un segmento importante de algunos de los mandatos particularmente los fiscales que resultaron de la Constitución del 91. Seguramente de buena fe se buscó corregir situaciones de difícil aceptación política. Pero, como quizás diría Hirschman para el caso general de formular políticas públicas, hay que comenzar por establecer “lo que no es”, es decir, por el diagnóstico correcto. La economía, como la naturaleza, detesta los vacíos y si no se siembran a tiempo los incentivos correctos, los inadecuados ocuparán todo el espacio que se les presente.

⁴⁰ Sobre el efecto redistributivo del programa “Familias en Acción”, ver Núñez y Cuesta (2006, p. 54).

⁴¹ El estudio pionero sobre la incidencia distributiva del gasto público es el libro de Vélez (1997).

⁴² Al respecto, ver Núñez y Cuesta (2006, p. 28).

Como el desarrollo no resulta automáticamente de una fórmula universal, pero sí de principios comunes de política⁴³ (World Bank, 2005, p. 11), es fácil incurrir en el error de adoptar políticas inapropiadas a la sombra de principios generalmente válidos. Sin duda, invertir en la educación de los más pobres es lo indicado tanto desde el punto de vista del crecimiento como de la equidad. Pero simplemente elevar ese gasto público, sin primero revisar la estructura de incentivos que lo regulará y que determinará su efectividad real, no es la mejor forma de proceder. Adoptar programas de descentralización fiscal puede ser una manera de aumentar los ingresos fiscales totales y la efectividad del gasto público en general. Pero hacerlo sin la correcta estructura de incentivos puede desestabilizar la política macroeconómica, como en efecto ha pasado en América Latina y en Colombia (Wiesner, 2003, p. 23).

El tener diagnósticos equivocados es peor que inútil, pues genera los incentivos equivocados. Como dice Gaviria (2008): “La ineficiencia subsidiada tiende a perpetuarse” (p. 57). Atrás se cuestionó la validez de la apreciación de que las “élites” son las que se oponen a las reformas y se advirtió que ese podía ser el diagnóstico equivocado. Pues bien, en muchos escenarios ese diagnóstico es aceptado para los países en desarrollo. Como consecuencia, los incentivos políticos de corto plazo y la racionalidad política, dado el nivel de información prevaleciente, premian las políticas que “castigan” a esas “élites” y buscan hacer “justicia distributiva” con políticas que podrían ser contraproducentes, precisamente para lograr reducir la pobreza y la desigualdad de las oportunidades iniciales.

¿Cuáles son los diagnósticos estratégicos? ¿Cuáles los que importan más? ¿Sobre qué políticas hacerlos? La respuesta es que ello dependerá de cuál es la restricción más crítica en cada caso. Y esto variará de un país a otro y en un mismo país a lo largo del tiempo. Para el caso de Colombia, este artículo argumenta que la restricción más limitante es la baja capacidad del gasto público social para reducir en forma real y significativa las desigualdades iniciales, en particular para los más pobres. Al respecto se tiene, en una gran medida, un diagnóstico político (¿una creencia?) no suficientemente bien informada. Una de

⁴³ Al respecto, ver el informe del World Bank (2005, p. 11).

las consecuencias más onerosas es el costo fiscal, la ineficiencia del gasto público, pero sobretodo, el no obtener los niveles de justicia distributiva que son alcanzables con los niveles de ingreso y desarrollo actuales de Colombia.

VII. Conclusiones

En este artículo se ha argumentado que algunos de los planteamientos hechos por Albert Hirschman hace décadas sobre la problemática del desarrollo en general tienen particular relevancia para el caso actual colombiano. Conceptos como “el efecto túnel” y sus derivaciones sobre las “expectativas”, sobre la información y su interpretación, así como sobre la percepción colectiva de la “justicia distributiva” del modelo social, son entradas analíticas muy valiosas para entender los desarrollos políticos y económicos de Colombia en los últimos años y para formular políticas que respondan a los desafíos vigentes.

Para el caso particular colombiano, el desafío principal es que no parece haber suficiente apoyo político a las reformas que podrían darle más sostenibilidad al buen desempeño económico y social de los últimos años. Esto debido principalmente a dos razones interdependientes. La primera, porque un segmento importante de la colectividad aparentemente no percibe que esas reformas mejoren de manera real y significativa su movilidad social y económica. La segunda, porque, en efecto algunas de esas reformas no han logrado reducir las disparidades iniciales en materia de ingresos, educación y oportunidades. El predicamento en que se encuentra el país es que el gasto social es poco redistributivo, por haber sido “capturado” en gran medida por monopolios de oferta y por una estructura “perversa” de incentivos. Por otra parte, no parece que haya margen fiscal para mantener en el futuro el ritmo de gastos de los últimos años y esto se presenta cuando es evidente que está teniendo lugar un cambio en el ciclo económico nacional e internacional.

La conclusión central es que si se quiere fortalecer el proceso de reformas, será necesario cambiar la estructura de incentivos que regulan el marco institucional del gasto social en particular y del gasto público en general. En términos “Hirschmanianos”, hace falta fortalecer el

proceso político de “*voice*” para que el gasto social y las políticas relacionadas con la seguridad social contribuyan, en efecto, a igualar las oportunidades iniciales, en particular para los más pobres. Pero no podría ser cualquier “*voice*”. Y este es un punto crucial. Tendría que ser una “*voz*” debidamente informada por los diagnósticos correctos sobre las restricciones más estratégicas. Aquí surge de nuevo el tema transversal de la información y su interpretación.

La principal conclusión es que la búsqueda de la igualdad de oportunidades iniciales, en particular para los grupos de más bajos ingresos, debe constituir la máxima prioridad del gasto público y de las políticas sociales en general. Esto por una razón sencilla, pero de vastas implicaciones sobre la volatilidad macroeconómica, el empleo y la pobreza. La garantía de igualdad de oportunidades iniciales para los más pobres es lo que da legitimidad política a los resultados finales. Esta legitimidad tenderá a reducir el conflicto redistributivo que tan adversamente afecta la demanda política por las reformas necesarias para alcanzar avances sostenibles en el bienestar colectivo. De esta manera, la igualdad de oportunidades iniciales logra nada menos que reducir, en una gran medida, la supuesta dicotomía entre la “justicia distributiva”, de una parte, y los incentivos económicos y políticos, de otra.

VIII. Epílogo

No puedo terminar sin hacer referencia a uno de esos originales conceptos que Hirschman podía acuñar y que, según él mismo, se le ocurrió después de unas visitas a algunos pueblos pequeños de la costa Atlántica colombiana, por allá en 1983. Se trata del “principio de la conservación y mutación de la energía social”. Según este principio, que para Hirschman era particularmente aplicable a Colombia, no siempre los fracasos de la “acción colectiva” quedan como una experiencia estéril. En comunidades de Sucre, en Tulúa y en otras partes de Colombia, él había visto que cuando algo no funcionaba, en lugar del desánimo y lo que él llamaba “el complejo de la fracasomanía,” se desarrollaba un proceso de aprendizaje que cambiaba el fiasco inicial en un nuevo y reorientado esfuerzo colectivo. Este optimismo sobre Colombia, viniendo de un hombre como Albert Hirschman y que él ha mantenido hasta nuestros días, debe ser motivo de confianza en el

futuro de nuestro país. Quizás como sugiere el profesor J. Adelman refiriéndose a América Latina en general, “el pasado no es destino y la persistencia puede ser innovadora” (1999, p. 12).

Bibliografía

ACEMOGLU, D. (2003). “Why not a political Coase Theorem? Social conflict, commitment and politics”. Cambridge, MA: MIT Press.

ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. and ROBINSON J. A. (2001). “The colonial origins of comparative development: An empirical investigation”, *American Economic Review*, 91(5): 1369–401.

ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. and ROBINSON J. A. (2002). “Reversal of fortune: Geography and institutions in the making of the modern world income distribution”, *Quarterly Journal of Economics*, 117(4): 1231–94.

ACEMOGLU, D. and ROBINSON, J. A. (2000). “Political economy, governance, and development: Political losers as a barrier to economic development”, *American Economic Review*, 90(2): 126–30.

ACEMOGLU, D. and ROBINSON, J. A. (2006a). “Persistence of power, elites and institutions”, *NBER Working Paper No. 12108*, March. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, NBER.

ACEMOGLU, D. and ROBINSON, J. A. (2006b). “Paths of economic and political development”, en Barry Weingast y Donald A. Wittman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford University Press.

ACEMOGLU, D. and ROBINSON, J. A. (2006c). “De facto political power and institutional persistence”, *American Economic Review*, 96(2): 325–30.

- ACEMOGLU, D. and ROBINSON, J. A. (2008). "Persistence of power, elites and institutions", *American Economic Review*, 98(1): 267-93.
- ADELMAN, I. (2001). "Fallacies in development theory and their implications for policy", en Gerald M. Meier y Joseph Stiglitz (ed.), *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*. Nueva York: World Bank.
- ADELMAN, J. (1999). "Introduction: The Problem of persistence in Latin America history", en Jeremy Adelman (ed.), *Colonial Legacies: The Problem of Persistence in Latin America History*. Nueva York: Routledge.
- ADELMAN, J. (2005). "Interview", Princeton University, History Department, http://www.princeton.edu/history/people/display_person.xml?netid=adelman&interview=yes. Abril 4, 2008.
- ALESINA, A. and ANGELETOS, G. M. (2005). "Fairness and redistribution", *American Economic Review*, 95(4): 960-80.
- ALESINA, A. and DRAZEN, A. (1991). "Why are stabilizations delayed?", *American Economic Review*, 81(5): 1170-88.
- ALESINA, A. and RODRIK, D. (1994). "Distributive politics and economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, CIX(2). Cambridge, MA: MIT Press.
- ALESINA, A. and TABELLINI G. (2006). "Bureaucrats or politicians? Part II: Multiple Tasks". Unpublished.
- ALESINA, A. and TABELLINI G. (2007). "Bureaucrats or politicians Part I: A single policy task", *American Economic Review*, 97(1): 169-79.
- ANAND, S. y SEGAL, P. (2008). "What do we know about global income inequality?", *Journal of Economic Literature*, XLVI(1): 57-94.

- ARAÚJO, C., FERREIRA, F., LANJOUW, P. y OZLER, B. (2008). "Local inequality and project choice", *World Bank Research Digest*, 2(2), Winter. Washington, DC: World Bank.
- ARROW, K. J. (1951). *Social choice and individual values*. Nueva York: John Wiley & Sons, Inc.
- ARROW, K. J. (1963). *Social choice and individual values*, 2a. ed. New Haven, CT: Yale University Press.
- AUSTEN-SMITH, D. (2006). "Economic methods in positive political theory", en Barry Weingast y Donald A. Wittman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford University Press.
- BINMORE, K. (1994). *Game theory and the social contract, Volume 1: Playing fair*. Cambridge, MA: MIT Press.
- BIRDSALL, N. (2005). "The world is not flat: inequality and injustice in our global economy", *Wider Annual Lecture 9*. UNU World Institute for Development Economics Research, (UNU-WIDER).
- BRECEDA, K., RIGOLINI, J. and SAAVEDRA, J. (2008). "Latin America and the social contract: Patterns of social spending and taxation", *Policy Research Working Paper 4604*, April. Latin American & Caribbean Region, Poverty Department, Poverty Reduction and Economic Management Division, World Bank.
- CÁRDENAS, M., JUNGUITO, R. and PACHÓN, M. (2006). "Political institutions and policy outcomes in Colombia: The effects of the 1991 constitution", *Research Network Working Paper No. R-508*, February. BID; Fedesarrollo; Department of Political Science, University of California.
- CASTELLANOS, D. (2005). "La evolución de la noción de justicia de Rawls a Binmore", *Documentos CEDE*, ISSN 1657-5334, noviembre. Bogotá: CEDE.

- DEPARTAMENTO DEL TESORO (2007). "Income mobility in the U.S. from 1996 to 2005", November 13. United States: Department of the Treasury.
- ECHEVARRIA, J. J., ARBELÁEZ, M. A. y GAVIRIA, A. (2005). "Recent economic history of Colombia", en Alberto Alesina, *Institutional Reforms: The Case of Colombia*. Cambridge, MA: MIT Press.
- ECHEVERRY, J. C., FERGUSSON, L. y QUERUBÍN, P. (2005). "Budget inflexibility", *Documentos CEDE* No. 52, septiembre. Bogotá: CEDE.
- EDWARDS, S. y STEINER, R. (2008). *La revolución incompleta: Las reformas de Gaviria*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- FEINSTEIN, O. (2006). "Hirschman, Albert Otto", en Clark, D. A. (ed.), *The Elgar Companion to Development Studies*. Cheltenham: Edward Elgar.
- FLEISCHACKER, S. (2004). *A short history of distributive justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- GAVIRIA, A. (2002). *Los que suben y los que bajan: Educación y movilidad social en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo-Alfaomega Colombia S.A.
- GAVIRIA, A. (2006). "Movilidad social y preferencias por redistribución en América Latina", *Documentos CEDE*, No. 3. Bogotá, Colombia: CEDE.
- GAVIRIA, A. (2008). "La cuestión agraria", *El Espectador*, mayo 25.
- GERAGHTY, R. M. (2007). "The impact of globalization in the Roman Empire, 200 BC-AC 100", *Journal of Economic History*, 67(4): 1036-61.
- GLAESER, E. L. (2006). "Inequality", en Barry Weingast y Donald A. Wittman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford University Press.

- GLAESER, E. L. y SACERDOTE, B. (2007). "Aggregation reversals and the social formation on beliefs", *NBER Reporter*, No. 4. Cambridge, MA: NBER.
- GÓMEZ, J. G. (2008). "El crecimiento económico y la supervivencia: El caso de las matemáticas y la economía", *Borradores de Economía*, No. 498. Bogotá: Banco de la República.
- HARSANYI (1955). "Cardinal utility, individualistic ethics, and interpersonal comparisons of utility", *Journal of Political Economy* 63: 309-21.
- HAUSMANN, R., RODRIK, D. and VELASCO, A. (2006). "Getting the diagnosis right", *Finance & Development*, March. Washington, DC: IMF.
- HIRSCHMAN, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press.
- HIRSCHMAN, A. O. (1973). "Changing tolerance for inequality in development", *Quarterly Journal of Economics*, LXXXVII(4).
- HIRSCHMAN, A. O. (1981). "The turn to authoritarianism in Latin America and the search for its economic determinants", *Essays in Trespassing Economics to Politics and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HIRSCHMAN, A. O. (1985). "Reflections on the Latin American experiences", in L. N. Lindberg, B. Barry and C. S. Maier (eds.), *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*. Washington: Brookings Institution Press.
- HIRSCHMAN, A. O. (1997). *The passions and the interests: Political arguments for capitalism before its triumph*, 20th anniversary ed. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- HURWICZ, L. (2008). 'But Who Will Guard the Guardians?', *American Economic Review*, 98 (3), 577-585.

- JIMÉNEZ, M. F. (1999). "The elision of the middle classes and beyond: History, politics, and development studies in Latin America's 'Short Twentieth Century'", en Jeremy Adelman (ed.), *Colonial Legacies: The Problem of Persistence in Latin America History*. Nueva York: Routledge.
- KONOW, J. (2003). "Which is the fairest one of all? A positive analysis of justice theories", *Journal of Economic Literature*, XLI(4): 1188-239.
- KRUEGER, A. O. (1974). "The political economy of the rent-seeking society", *American Economic Review*, June, 64(3): 291-303.
- LOZANO, I. y HERRERA, M. (2008). "Dominancia monetaria: Evidencia para Colombia, 1990-2007", *Borradores de Economía*, No. 485. Bogotá: Banco de la República.
- LOZANO, I., RAMOS, J. RINCÓN, H., SARMIENTO, M. y (2008). "Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia", *Borradores de Economía*, No. 505. Bogotá: Banco de la República.
- LÓPEZ, H., BOTERO, J., POSSO, P. y RHENALS, R. (2008). "Conveniencia de una regla fiscal de balance estructural para Colombia", *Borradores de Economía*, No. 497. Bogotá: Banco de la República.
- LORA, T. E. (2007). "State reform in Latin America: A silent revolution", en Eduardo Lora (ed.), *The State of State Reform in Latin America*. IDB-Stanford University Press.
- MANSKI, C. F. (2003). "Identification problems in the social sciences and everyday life", *Southern Economic Journal*, 70(1): 11-21.
- MASKIN, E. (2004). "Methodology and history of economic thought", *Journal of Economic Literature*, XLII(1).
- MASKIN, E. (2008), 'Mechanism Design: How to Implement Social Goals', *American Economic Review*, 98 (3), 567-576

- MASKIN, E. and TIROLE, J. (2004). "The politician and the judge: Accountability in government", *American Economic Review*, 94(4): 1034-54.
- MEIER, G. M. (2001). "The old generation of development economists and the new", en Gerald M. Meier y Joseph Stiglitz (eds.), *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*. Oxford University Press.
- MEJÍA, D. and ST-PIERRE, M. (2008). "Unequal opportunities and human capital formation", *Journal of Development Economics*, 86: 395-413.
- MELDOLESI, L. (1997). *En búsqueda de lo imposible: El sorprendente mundo de Albert O. Hirschman*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- MICHELS, R. (1911). *Political parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*, reprinted 1962. Nueva York: Free Press.
- MYERSON, R. B. (2008). 'Perspectives on Mechanism Design in Economic Theory', *American Economic Review*, 98 (3), 586-603
- NASH, J. F. (1951). "Non-cooperative games", *Annals of Mathematics*, 54(2): 289-95.
- NÚÑEZ, J. y CUESTA, L. (2006). "Evolución de las políticas contra la pobreza: De la previsión social a las transferencias condicionadas", *Documentos CEDE No. 31*, agosto. Bogotá: CEDE.
- NÚÑEZ, J., CUESTA, L. y RAMÍREZ, J. C. (2005). "Determinantes de la pobreza en Colombia, 1996-2004", *Documento CEDE No. 60*, octubre. Bogotá: CEDE.
- OCDE (2007), "Policy coherence for development. Better, fairer, more: Fiscal policy and legitimacy", *Latin America Outlook 2008*. OECD Publishing.

- OLSON, M. (1971). *The logic of collective action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- PEROTTI, R. (2005). "Public spending on social protection in Colombia: Analysis and proposals", en Alberto Alesina (ed.), *Institutional Reforms: The Case of Colombia*. Cambridge, MA: MIT Press.
- PERSSON, T. and TABELLINI, G. (2004). "Constitution and economic policy", *Journal of Economic Perspectives*, 18(1): 75-98.
- PHELPS, E. S. (1991). "Equilibrium: An expectational concept", en John Eatwell, Murray Milgate and Peter Newman (eds.), *The World of Economics*. Nueva York: W. W. Norton.
- POOL, W. (2001). "Expectations, The twenty-second Henry Thornton lecture, Department of Banking and Finance, City University Business School, London, England, November 28, 2000", *Review, Federal Reserve Bank of St. Louis*, March/April: 1-10.
- PRITTCHETT, L. (2000). "Understanding patterns of economic growth: Searching for hills among plateaus, mountains, and plains", *World Bank Economic Review*, 14(2): 221-250.
- RAWLS, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- ROBINSON, J. (2007). "¿Un típico país latinoamericano?: Una perspectiva sobre el desarrollo", en James Robinson y Miguel Urrutia, *Economía Colombiana del Siglo XX: Un Análisis Cuantitativo*. Bogotá: Banco de la República.
- RODRIK, D. (2007). "One economics, many recipes: What we have learned since Albert Hirschman", *Items & Issues*, 6(1-2), Winter/Spring. The Social Science Research Council.
- SANTISO, J. (2000). "La mirada de Hirschman sobre el desarrollo o el arte de los traspasos y las autosubversiones", *Revista de la CEPAL*, No. 70.

- SATYANATH, S. and SUBRAMANIAN, A. (2007). "The political economy of nominal macroeconomic pathologies", *IMF Staff Papers*, 54(3). IMF.
- SIMS, C. (1997). "Fiscal foundations of price stability in open economies", Discussion Paper, Department of Economics Princeton University, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=75357, Septiembre 9, 2008
- SOKOLOFF, K. L. and ENGERMAN, S. L. (2000). "History lessons institutions, factor endowments, and paths of development in the new world", *Journal of Economic Perspectives*, 14(3): 217-32.
- SOLIMANO, A. (2000). "Beyond unequal development: An overview", en Andrés Solimano, Eduardo Aninat y Nancy Birdsall (eds.), *Distributive Justice & Economic Development: The Case of Chile and Developing Countries*. University of Michigan Press.
- STEIN, E., TOMMASI, M., LORA, E., ECHEBARRIA, K. and PAYNE, M. (2005). *The politics of policies: Economic and social progress in Latin America 2006 Report*. Washington, DC: IDB.
- STERN, S. (1999). "The tricks of time: Colonial legacies and historical sensibilities in Latin America", en Jeremy Adelman (ed.), *Colonial Legacies: The Problem of Persistence in Latin America History*. New York: Routledge.
- STIGLITZ, J. E. (2002). "Information and the change in the paradigm of economics", *American Economic Review*, 92(3): 460-501.
- SUMMERS, L. H. (2007), *International Economy*, Fall, pp. 12-17. http://www.international-economy.com/TIE_F07_Summers.pdf, Septiembre 9, 2008.
- TANZI, V., BARREIX, A. and VILLELA, L. (2008). "Introduction", *Taxation and Latin America Integration*. Washington, DC: IDB.

- THE ECONOMIST (2004). "More or less equal?", 13-19, March.
- THE ECONOMIST (2007). "Adiós to poverty, hola to consumption", 18-24, August.
- TONGELLO, C., PETRUZOWICZ, M. y RUSCONI, C. (1996). "Albert Hirschman: Entrevista sobre su vida y obra", *Desarrollo Económico*, 35(140). Buenos Aires: IDES.
- TULLOCK, G. (1967). "The welfare costs of tariffs, monopolies and theft", *Western Economic Journal*, 5: 224-32.
- VALDÉS, A. (1999). "Poverty and income distribution in a high-growth economy: Chile, 1987-95", en Guillermo Perry y Danny M. Leipziger (eds.), *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*. Washington, DC: World Bank.
- VELASCO, A. (1999). "A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms", en James M. Poterba y Jürgen von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, National Bureau of Economic Research, NBER. Chicago: The University of Chicago Press.
- VÉLEZ, C. E. (1997). "Eficiencia, equidad y reestructuración sectorial del gasto público social", *Borradores de Economía*, No. 80. Bogotá: Banco de la República.
- VÉLEZ, C. E. (2004). "Pobreza en Colombia: Avances, retrocesos y nuevos retos", *Coyuntura Social*, No. 30, June. Bogotá: Fedesarrollo.
- VENABLES, A. J. (2006). "Economic geography", en Barry Weingast y Donald A. Wittman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford University Press.
- VICKREY, W. (1945). "Measuring marginal utility by reactions to risk", *Econometrica* 13(4): 319-33.

- VON NEUMANN, J. and MORGENSTERN, O. (1944). *Theory of games and economic behavior*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- WEINGAST, B. R. (2005). "The constitutional dilemma of economic liberty", *Journal of Economic Perspectives*, 1(3): 89-108.
- WIESNER, E. (1997). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: Un análisis neoinstitucional*. Bogotá: DNP.
- WIESNER, E. (2003). *Fiscal federalism in Latin America: From entitlements to markets*, IDB. Washington, D. C.: The John's Hopkins University Press.
- WIESNER, E. (2004). "El origen político del déficit fiscal en Colombia: El contexto institucional 20 años después", *Archivos de Economía*, Documento No. 250. Bogotá: DNP.
- WIESNER, E. (2008). *The political economy of macroeconomic policy reform in Latin America: The distributive and institutional context*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, Inc.
- WILDASIN, David (2006). "Fiscal competition", en Barry Weingast y Donald A. Wittman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford University Press.
- WOODFORD, M. (2001). "Fiscal requirements for price stability", *NBER Working Paper 8072*. Cambridge, MA: NBER.
- WORLD BANK (2005). *Economic growth in the 1990's: Learning from a decade of reform*. Washington, DC: World Bank.

Comentario a “La economía política de la justicia distributiva en Colombia”

Por Daniel Mejía*

Eduardo Wiesner en su artículo para esta edición especial de *Desarrollo y Sociedad* aborda varios temas importantes sobre la economía política del desarrollo económico. Sin embargo, en este comentario haré énfasis en dos de ellos, a mi juicio los más relevantes. El primero al que me referiré tiene que ver con la relación entre la desigualdad de oportunidades, la desigualdad de resultados, el desarrollo económico y el papel de la política redistributiva. El segundo punto es aquel en el que Eduardo Wiesner desafía, correctamente, según mi opinión, la creencia arraigada en algunos estudios de la literatura según los cuales las élites se han convertido en los “sospechosos usuales” de la falta de desarrollo económico en los países. Abordaré un ejemplo histórico que soporta de alguna manera la tesis de Wiesner, en donde fueron precisamente las élites económicas las que promovieron y cubrieron el costo de las reformas necesarias para reparar las partes que no estaban funcionando del motor del crecimiento económico de largo plazo.

Dos de los principales objetivos de la política económica son el crecimiento económico y la equidad. Sin embargo, la literatura económica no ha sido concluyente en cuanto a la relación entre estas dos variables. En otras palabras, mientras que algunos estudios argumentan que para lograr mayores resultados en el primer objetivo hay que sacrificar el segundo y viceversa, otros estudios encuentran que no existe tal disyuntiva entre crecimiento-eficiencia y equidad. Para esclarecer la interrelación entre los dos objetivos de la política económica lo importante es el papel que debería jugar la política económica y la

* Correo electrónico: dmejia@uniandes.edu.co, Universidad de los Andes.

diferenciación entre la desigualdad de oportunidades y la desigualdad de resultados. Mientras que las políticas económicas enfocadas en reducir la desigualdad de resultados (por ejemplo, la desigualdad del ingreso) pueden generar los incentivos incorrectos y terminar siendo inefectivas en el sentido de que tienen que sacrificar un objetivo (el crecimiento y la eficiencia agregada) para lograr el otro (disminuir, temporal y artificialmente, la desigualdad del ingreso), las políticas enfocadas en garantizar la igualdad de oportunidades sí tienden a generar los incentivos correctos y pueden ser efectivas en los dos objetivos al mismo tiempo. Eduardo Wiesner llama permanentemente la atención en su artículo sobre dos roles fundamentales de la política económica para que esta pueda ser efectiva: primero, que identifique bien al verdadero culpable del problema y no los síntomas y, segundo, que la política económica que se implemente genere los incentivos correctos entre los agentes económicos. El ejemplo sobre la relación entre desigualdad y crecimiento es útil para entender las dos condiciones necesarias que debe satisfacer la política económica: identificar al verdadero culpable (la desigualdad de oportunidades) del problema latente (el bajo nivel de desarrollo económico) e implementar políticas económicas que generen los incentivos correctos entre los agentes (garantizado el acceso a oportunidades básicas, los individuos también deben esforzarse para aumentar sus ingresos). Dicho de otra forma, si el resultado está garantizado independientemente del esfuerzo que ejerzan los individuos, serán pocos los que decidan esforzarse para obtener el resultado por sus propios medios.

Un segundo punto que quisiera comentar es aquel que aborda Eduardo Wiesner en cuanto al papel de las élites en el desarrollo económico. En los últimos años se ha venido arraigando en la literatura la visión de que las élites bloquean el desarrollo económico. En otras palabras, ellas se han convertido en uno de los sospechosos usuales de la falta de desarrollo económico de los países. Eduardo Wiesner desafía esta visión argumentando que debemos ir al fondo del asunto y diferenciar entre “lo que es” y “lo que no es” (en términos de A. Hirschman). Las élites, en muchos casos, son simplemente una fracción, casi siempre pequeña, de la población que explota una oportunidad para obtener beneficios, dado el esquema de incentivos y reglas. La raíz del problema, en otras palabras, es un sistema de incentivos y reglas mal diseñado, no el agente económico que trata de sacar provecho de las oportuni-

dades. Las élites, *per se*, no son las causantes de la falta de desarrollo económico. La raíz es un sistema de incentivos mal diseñado.

Para terminar quiero mencionar un ejemplo en el cual fue la élite misma la que promovió y cubrió el costo de las reformas necesarias para destrabar el motor del crecimiento económico. El caso sucedió en Inglaterra en el siglo XIX. Las reformas educativas y la extensión de la educación a segmentos pobres de la población fueron promovidas y financiadas por los dueños del capital (la élite económica local). Lo cual suena contradictorio, sin embargo, los capitalistas actuaron en su propio interés. Una vez se tienen en cuenta las complementariedades productivas entre el capital físico y el capital humano, todo tiene sentido. Dicho de otra forma, los retornos al capital habían llegado a puntos muy bajos debido dos factores principales: primero, Inglaterra ya había invertido muchísimos recursos en la acumulación de capital físico y, segundo, los niveles de educación de la clase trabajadora eran muy bajos (y dada la complementariedad entre capital físico y humano, esos bajos niveles de educación llevaban a tasas de retorno al capital muy bajas). La única opción viable que tenían los capitalistas para aumentar los retornos de su capital era promover y financiar reformas que extendieran el acceso a la educación a la clase trabajadora. Con esto lograron dos objetivos: el directo, el que buscaban, era aumentar los retornos a la inversión en capital (su principal activo) y, el indirecto, lograron hacer política social redistributiva en su propio interés, redistribuyendo recursos hacia las clases trabajadoras en forma de mayor acceso a oportunidades de educación.

