

CAPITULO XV

PROBLEMAS BASICOS DE CRECIMIENTO Y DISTRIBUCION

Objetivos contradictorios en la utilización de los recursos

Este capítulo se propone ir algo más allá de los linderos trazados en el estudio al considerar la suficiencia de los recursos para mantener varias tasas de crecimiento. La justificación se halla no sólo en la conveniencia de lograr ese desarrollo en sí, lo cual ha sido en gran parte supuesto en este estudio, en vez de argumento, sino también debido a la dificultad de separar los problemas de eficiencia económica (tal como se muestra con una alta tasa de crecimiento económico) de los de equidad e igualdad. Estos últimos no sólo son problemas de justicia social que puedan ser analizados separadamente sino que frecuentemente se presentan como alternativas de eficiencia y con las cuales hay mucha relación. El logro de un crecimiento alto puede requerir en gran número de los países una mayor igualdad en la distribución de los frutos de la eficiencia económica, aunque es posible que algunas medidas adoptadas para alcanzarlo puedan a la vez ser incompatibles con ese alto crecimiento. Por consiguiente, la discusión sobre el logro de este aumento requiere considerar la posibilidad de combinar la eficiencia con la equidad, aunque sea brevemente, los tipos de programa que mejor cumplan ambos objetivos y el grado de transacciones recomendadas a escala nacional e internacional.

El tema sobre un crecimiento económico rápido por persona para países en desarrollo ha sido abordado en varios sitios de este estudio y sólo necesita resumirse aquí someramente. Tales tasas parecen ser necesarias para llegar a la categoría de "país más desarrollado", término que significa el logro de cierto grado de control¹ sobre el medio económico y demográfico. Ese grado de control es necesario, por lo

1) "Grado de control" es un término que indica una condición cualitativa no mensurable. Sin embargo, los economistas en general han tenido poca dificultad en identificar como países desarrollados a los que poseen ese grado de control y como subdesarrollados o en vía de desarrollo a los que no lo poseen.

menos en las sociedades democráticas mixtas, para frenar el crecimiento excesivo de la población, mejorar los recursos humanos, elevar el nivel de la administración pública, equilibrar los niveles de consumo básico y disminuir las diferencias entre el consumo privilegiado y la pobreza abyecta. En una sociedad dispuesta al desarrollo o una sociedad donde la autoestimación se basa en el empleo, en un nivel creciente de consumo, en un status y una remuneración reales más altos, un elevado grado de crecimiento es imperativo. Y lo es también para facilitar la ubicación y reubicación de los recursos humanos y materiales, los cuales, a su vez, actúan como estímulo para que las familias sean más pequeñas. Y probablemente el factor más importante en la liberación de la mujer es el aspecto económico, reconocido desde hace mucho tiempo y en forma enérgica por Virginia Woolf en "A Room of One's Own" (1929).

Para superar o disminuir el efecto de envidia sin confiscaciones ni conflictos que ponen en peligro los derechos individuales, es necesaria una tasa rápida de crecimiento tanto entre las naciones como dentro de ellas mismas. Anteriormente se presentaron cálculos que indicaban el aumento más que la disminución de las diferencias en ingreso y gastos en términos absolutos, si los países en desarrollo lograban al menos mantener las mismas tasas de crecimiento en ingreso per cápita que los países desarrollados.

Estas son entonces algunas de las razones más convincentes para hacer deseable el crecimiento, especialmente en los países menos desarrollados. Pero el incremento implica una eficiencia cada vez mayor en la utilización de recursos y esta eficiencia a su vez requiere un sistema de incentivos y obstáculos que desafortunadamente, en una economía de mercado, pueden crear una distribución desigual y por consiguiente, un posible conflicto.

La necesidad de actuar por medio de acuerdos sobre los objetivos puede verse fácilmente al considerar los incentivos o impulsos económicos básicos, por un lado y, por otro, los sacrificios exigidos por una economía de mercado para asegurar un esfuerzo común, la disciplina de trabajo, el volumen de ahorros y el mejoramiento de procesos y habilidades necesarios para obtener una tasa alta de crecimiento. Los incentivos e impulsos son por lo general monetarios (el status se considera mucho como una consecuencia de la recompensa monetaria) al igual que las sanciones por incumplimiento o trabajos no satisfactorios. Si bien es cierto que a nadie le gusta el sistema de incentivos y sanciones y existe un forcejeo continuo por limitar la competencia y el libre acceso a una ocupación o profesión, al mismo tiempo se le hace propaganda a las palabras "competencia", "ahorro", "movilidad" y "eficiencia". Los esfuerzos que se hacen por alcanzar su efectividad generalmente caen en el extremo opuesto, expresado por los vocablos "monopolio", "conspiración para restringir el comercio", "discriminación" y "exclusión". Se habla de elevar los niveles de una profesión, de proteger los derechos de los trabajadores contra los no sindicalizados, de un mercado ordenado y de los peligros sociales de una competencia que podría llamarse mortal.

Quizá no sea necesario insistir en que el sistema de mercado, aun modificado, depende de unos incentivos y desestímulos poderosos para lograr la eficiencia. Nos interesa establecer aquí que estos incentivos

y sanciones, si se dejan actuar libremente, de inmediato redundarán en desigualdades en los logros. El castigo de volverse no competitivo puede ser la quiebra; y de ser menos "eficiente" que otros, puede ser el desempleo y la inseguridad económica. Este es el origen del conflicto entre la eficiencia y la igualdad en las economías de mercado y de la consiguiente necesidad de lograr transacciones. El mecanismo que asegura la eficiencia produce la desigualdad; pero recompensa igualitaria sin considerar el desempeño en el trabajo, debilita la eficacia de los incentivos y el miedo a las sanciones. Buena parte de la historia y del conflicto en torno al papel del Estado en el siglo XX, especialmente de las economías de mercado, puede interpretarse como el esfuerzo encaminado a combinar la eficiencia con la igualdad o por llegar a un acuerdo satisfactorio entre el deseo de desarrollar y una mejor realización del ideal, de la equidad y la seguridad extensivas al sistema económico. El punto fundamental de controversia suscita fuertes reacciones y se ve opacado por temas secundarios y discusiones semánticas que impiden debatir con la objetividad indispensable.

Derechos políticos y económicos

Otro punto básico en controversia que ha complicado la situación es el de los "derechos", el cual no es un principio económico ni de mercado pero que tiene que ver cada vez más con la seguridad económica y el bienestar. Estos derechos, tales como libertad de palabra, de reunión, de religión, de igual trato bajo la ley, habeas corpus, juicio por jurado, libre movilización y así sucesivamente, eran en gran parte dirigidos hacia la protección del individuo *contra* el Estado. Algunos, como la escogencia de empleo o la libertad de movimiento, han demostrado ser incompatibles bajo otros sistemas donde hay salario uniforme y un solo empleador (el Estado), y por lo tanto la discusión de los sistemas económicos se ha ligado con los derechos democráticos o personales. Con la ampliación de los derechos del individuo al campo económico y al de la seguridad económica, el concepto original de los derechos como protección contra la intervención del Estado ha sido modificado para llegar a que éste los suministre y proteja, lo cual ha creado mayor confusión y ha empañado el tema de la eficiencia y la igualdad. Se requiere hacer un estudio muy objetivo y concienzudo para separar los varios elementos y llegar a un juicio equilibrado, que vaya al meollo de los valores personales tan sobreestimados. Desde el punto de vista del funcionamiento eficiente del sistema de mercado, es probable que la vehemencia de las críticas ha hecho más daño a los incentivos que las mismas medidas. La línea divisoria entre el demagogo y el reformador se ha borrado. Se ha visto que es difícil discutir mesuradamente las alternativas de alcanzar los objetivos de eficiencia y equidad y lograr al mismo tiempo mayores derechos económicos dentro de esa igualdad, además de los derechos humanos naturales que no pueden ser comprados ni vendidos, ni expresados en términos monetarios.

Un sistema político democrático combinado con una economía de mercado significa en efecto el apoyo político a cierto grado de desigualdad creado por tal sistema, condición que resulta bastante difícil puesto que la mayoría de la gente tiende a comparar su posición con la de

los demás. La única base para conseguir el consentimiento de la mayoría es tener la certeza generalizada de que los abusos pueden modificarse o eliminarse; que el grado de desigualdad es el precio que se debe pagar por los beneficios del sistema en el cual la eficiencia juega un importante papel; y que el tratamiento igualitario de la ley debe ser suficientemente amplio y justo para proteger la propiedad así como también los derechos personales.

Este tipo de creencia es confuso. Combina aspectos absolutos y relativos pero deja inquietudes de diferente grado y conduce a la necesidad de lograr acuerdos. "Igual protección de la ley" para la propiedad se interpreta como igualdad de derechos para un grupo de personas de condición similar. La categoría de impuestos de renta de cierto nivel cumple ese requisito si se aplica a **toda** la gente con un ingreso equivalente. El derecho de los trabajadores (o profesionales) de organizarse y formar un sindicato puede verse por algunos como una limitación del derecho de escoger libremente empleo, y así sucesivamente. Quizá la razón por la cual en la práctica este tipo de creencias se encuentran tan arraigadas y han sobrevivido a pesar de condiciones absurdas es porque prometen serios grados de flexibilidad y cambio y no se le da mucha importancia a la homogeneidad. A diferencia de la vieja monarquía francesa, el sistema mixto democrático ha comprobado su capacidad de ser flexible antes que derrumbarse. Los principios sagrados han servido como argumentos o lemas para oponerse o para promover cambios y modificaciones, pero no los han obstaculizado, vista con amplia perspectiva en el tiempo la búsqueda simultánea de las metas de eficiencia (crecimiento) e igualdad. Existen, sin embargo, países como los escandinavos, que han logrado mucho éxito al combinar la eficiencia con los derechos políticos así como han logrado una aceptable igualdad económica.

La evolución en este campo

Los cambios en las creencias, no obstante, se producen lentamente y por lo general como resultado de largas luchas. Para la generación presente es inconcebible que millones de personas durante la gran depresión permanecieran tanto tiempo con hambre y sin empleo, perdieran sus bienes sin haber intentado seriamente derrocar el sistema que toleraba tal situación. Es tanto el poder de las creencias de la gente, que un humanista como el presidente Hoover se aferró a la convicción sincera de que el "ahorro", tal como lo practicaba el gobierno de los Estados Unidos, debía producir con el tiempo efectos benéficos a pesar de la evidencia contraria. Es difícil entender ahora cómo la gente tuvo una fe tan firme en la bondad del sistema impuesto, pero lo cierto es que millones de personas la tuvieron.

Así que, bajo un sistema democrático y de mercado, la creencia en la igualdad económica ha ganado terreno, pero solamente ante la convicción de que el crecimiento por habitante (o la eficiencia) no debe colocarse en serio peligro. En las economías democráticas o mixtas más desarrolladas se ha justificado plenamente la creencia de los grupos de menores ingresos, que constituyen mayoría política, en las dos posibilidades de aumentar el ingreso per cápita dentro de una mayor igualdad de oportunidades en la conquista de los derechos económicos y la disminución de las diferencias de ingresos (aunque depende de

cómo se le mida). En 1973 en los Estados Unidos podía decirse que sólo el 11% de las familias americanas recibían un ingreso por debajo de la línea arbitrariamente definida de pobreza (o viceversa, podía decirse que el 11% todavía vivía en la pobreza), en contraste con lo que ocurría a un tercio de la población en la generación anterior. Por otro lado, para una quinta parte de la población la distribución del ingreso ha cambiado poco desde finales de los años 40. Pero los ingresos familiares disponibles en términos reales se han duplicado en la última generación, en casi todos los puntos de la escala de ingreso. Estos balances diferentes muestran las diversas respuestas que se pueden obtener para las distintas preguntas, utilizando el mismo grupo general de estadísticas.² Por lo menos un punto que viene al caso de Colombia y los países en desarrollo es la manifiesta posibilidad de combinar la eficiencia y más los altos niveles de vida en general con menor desigualdad, preservando los derechos políticos y añadiendo a ellos varios derechos económicos de los ciudadanos. Puede haber razón para dudar si muchos de los bienes adicionales y servicios han contribuido significativamente al sentido de bienestar y para dudar sobre la justificación de una economía de mercado, con un grupo especial de incentivos. Pero dentro del marco de referencia de tal sistema y los valores pecuniarios, de lo que no cabe duda es que un grupo de países ha alcanzado cierto grado razonable de éxito al combinar la eficiencia con mayor igualdad y luchar hacia un mayor grado de esta última sin entorpecer la primera.

Países en desarrollo

Puede quizá parecer una cuestión relativamente sencilla para los países en desarrollo con economías mixtas el lograr los mismos resultados adoptando las mismas medidas y con las mismas instituciones. Sin embargo, el anterior examen es una advertencia sobre la extrema complejidad del tema. Los resultados de hoy en día son el fruto de un largo período de desarrollo, de lucha, ensayo y errores y el acuerdo está todavía en proceso de evolución.

Ni la izquierda ni la derecha están satisfechas. Hasta el manejo de la economía para mantener la eficiencia o el crecimiento es un nuevo arte y obviamente queda mucho por aprender de su aplicación a la combinación de circunstancias continuamente cambiantes. La interdependencia creciente entre las naciones ha producido beneficios pero también ha creado problemas adicionales. Debe recordarse siempre que el complicado cuerpo de leyes, estructuras administrativas y funciones de las entidades públicas a diferentes niveles en países más desarrollados nunca se diseñaron conscientemente. Creció en respuesta a presiones y acuerdos, a diagnósticos correctos e incorrectos y a las consignas y frases de moda, con el legado de las instituciones pasadas creadas y diseñadas para tratar problemas anteriores. Realmente muchas leyes, instituciones y reglamentos deben su existencia al deseo de mejorar el funcionamiento insatisfactorio de las que había. En ninguna época existió el gran diseño. Se dice que para Lord Bryce, la gran autoridad en su época, la Constitución americana sólo demostraba el genio político del

2) Para una discusión aclaratoria de cómo se pueden dar diferentes impresiones mediante la escogencia de las estadísticas citadas, ver Arthur M. Okun, "Equality and Efficiency, the Big Trade-Off". The Brookings Institution, 1975, pp. 66-69.

pueblo que lograba hacerla funcionar. Lo mismo podría decirse de una cantidad de agencias e institutos descentralizados. Obviamente un país en desarrollo sólo podría bajo su propio riesgo adoptar sin crítica esta masa de leyes y entidades. Muchas serían inapropiadas e inoperantes en las circunstancias especiales que confrontan individualmente los países en desarrollo. Sin embargo, el problema principal de desarrollar un acuerdo aceptable y manejable entre los objetivos de eficiencia e igualdad económicas y derechos políticos del individuo, permanece básicamente igual. Por consiguiente, los países en desarrollo deben tomar de la experiencia de los más adelantados lo que es adecuado a sus necesidades. Pero lo que aparece como adecuado también debe estudiarse cuidadosamente y en ocasiones modificarse, pues las condiciones individuales difieren ampliamente.

En consecuencia vale la pena tratar de señalar algunas condiciones que deben tenerse en cuenta al trazar un posible esquema de las medidas e instituciones que se pueden adaptar o utilizar para lograr los amplios objetivos de un país en desarrollo en la próxima generación.

Con relación a la pregunta básica de motivaciones e incentivos, existe el hecho de que una organización fundamental de mercado todavía depende mucho de decisiones empresariales de qué y cuánto invertir, que las ganancias, la seguridad y las expectativas se vean afectadas por el clima socio-económico imperante. No se habla aquí en el sentido de lograr todo o nada sino más bien de decisiones marginales. Indudablemente, aún bajo condiciones inciertas, la mayoría de las reservas de depreciación serán invertidas para reemplazar el equipo y para mantener una posición competitiva dentro de la industria. Pero las inversiones más aventuradas o con mayor riesgo, pueden aplazarse si se deterioran las expectativas de las ganancias. Es peligroso ser dogmático sobre el significado cuantitativo de una diferenciación cualitativa. Sin embargo, la seguridad de los negocios, argumento del cual se ha abusado utilizándolo para oponerse a todas las reformas, no debería llevarse hasta el extremo de ignorarlo completamente. Tomando un ejemplo sencillo, una medida redistributiva que adopte la forma de un control rígido sobre los arrendamientos conduciría, casi con seguridad, a una paralización en la construcción de las edificaciones para renta. Los negociantes, con el tiempo, pueden llegar a aceptar tasas altas de impuestos o una gran cantidad de reglamentos, pero seguramente hay puntos de tolerancia que pueden sobrepasarse si el proceso es muy drástico o rápido. Uno puede arriesgarse a jugar aún si las reglas son exigentes e ilógicas, pero se torna difícil si éstas se cambian frecuentemente durante el juego. Muchos países en desarrollo, incluyendo Colombia, son propensos a cambiar a menudo las reglas y sin advertencia previa.

Un segundo factor limitante y que indica el nivel de competencia en los servicios del gobierno son las medidas que se promulgan y la rapidez con que se cumplen en un país en desarrollo. Hablando en general ese nivel es más bajo que en el sector privado por razones muy sencillas. En primer lugar el sector público es peor remunerado. En segundo, la creación de un servicio civil profesional es un proceso largo y lento. La mayoría de los países en desarrollo están mucho más próximos al sistema de gratificaciones, en el cual las recompensas a los trabajadores leales al partido se pagan con puestos gubernamentales. Esto

tiende a bajar el nivel de competencia y a aumentar la tasa de reemplazo del personal. En tercer lugar, como lo señala Okun,³ se requiere hasta cierto punto más papeleo y trámites "burocráticos" en el servicio público. Al tratar con dineros públicos, los empleados oficiales deben responsabilizarse mediante reglas y procedimientos que serían innecesarios en una entidad privada. Tampoco se espera de ellos que hagan experimentos o que sean flexibles. Por estas razones y seguramente por otras más, el nivel de competencia en el servicio gubernamental en Colombia es relativamente bajo.

Una tercera circunstancia es el nivel tan bajo de crítica y discusión desde el punto de vista técnico. Los mismos viejos sofismas se repiten hasta la saciedad, año tras año, y generalmente continúan sin cambio alguno. Por ejemplo, en el sector industrial se fabrican ladrillos y es productivo; sin embargo, se afirma que colocarlos en una casa es improductivo y así una cadena sucesiva de sofismas. Cuando se cuenta con una audiencia respetuosa mientras se dicen boberías, es muy probable que se sigan diciendo. Esta falta de audiencia real y constructivamente crítica se demuestra también en la rapidez y falta de cuidado con las cuales se decretan las leyes y los reglamentos.

Un cuarto factor cuya importancia no se exagera es la influencia profunda que ejerce el rápido crecimiento demográfico. Esto ocasiona una carga mayor sobre el mecanismo de la movilidad para disminuir las diferencias en el ingreso de trabajo. Contribuye a perpetuar la pobreza especialmente en las áreas rurales y recarga virtualmente todos los niveles de la administración pública y de servicios sociales tales como educación y salud. En este campo está mejorando la situación en los últimos años aunque los efectos del pasado aumento en los habitantes crearan un impedimento por largo tiempo a causa de la población tan joven. Sus efectos se sentirán mucho después de acabarse las altas tasas de crecimiento.

Como quinto aspecto podría señalarse la poca seguridad en la vida y bienes en general y el poco respeto a la ley. Aunque posiblemente esta condición sea característica universal, en muchos países existen diferentes grados. En parte es el resultado de un aumento excesivo en el crecimiento demográfico, la amplia difusión de la pobreza y bajos niveles de eficiencia pública. La combinación de una cultura individualista, la insuficiente movilidad social para ofrecer avances económicos satisfactorios a un volumen lo suficientemente grande de gente, la ineficacia y discriminación en la administración de las leyes, demoras interminables debido a los trámites burocráticos, impunidad por sus violaciones, todos estos y otros factores llevan a que la gente tome la ley en sus manos, hasta graves extremos.

En síntesis, todo lo anterior conduce a un ambiente no muy propicio para planear los negocios a largo plazo, un bajo nivel de competencia en la administración pública, falta de crítica y comentarios, un nivel bajo de seguridad personal y de la propiedad que combinado con las implicaciones de un rápido aumento poblacionista son todas características que afectan los métodos de planificación con los cuales podría lograrse la conciliación de los objetivos de crecimiento e igualdad. Poco sorprende, entonces, como se observó anteriormente, que la mayoría de los países en desarrollo se hayan desempeñado por debajo de su

3) *Ibid.*, pp. 60 y 61.

potencial económico y que a pesar de leyes radicales, hayan logrado poca igualdad. Sin embargo, el propósito de señalar algunas de las razones que hacen la tarea difícil no es para explicar estas situaciones sino para sugerir las medidas generales de las cuales puedan esperarse mejores oportunidades de éxito.

Fuerzas que producen mayor igualdad

Hablando en general, entre las fuerzas y medidas que contribuyen a una mayor igualdad económica se puede señalar la tendencia natural de los ingresos de trabajo a intervenir y extenderse dentro de otras fuerzas hasta donde lo permita la acción del Estado. Este puede hacer una redistribución indirecta, mediante impuestos que trasladan parte del ingreso de los más ricos a los más pobres; o directa, suministrando bienes y servicios a bajo costo, por ejemplo, con un subsidio o produciéndolos directamente en las entidades estatales. De las dos últimas categorías se excluyen automáticamente los bienes y servicios que el sector privado no puede suministrar: educación gratuita, la aplicación de la ley, la defensa nacional y una acción reguladora inspirada en el deseo de promover mayor igualdad.

Entre los reformadores se ha desarrollado la tendencia natural pero infortunada de suponer que sólo las medidas directas son efectivas. Y se ha llegado a ridiculizar la defensa de medidas indirectas que utilizan en parte las fuerzas del mercado, acusándolas de ineficaces y reaccionarias cuando cumplen un proceso en el cual los beneficios son trasladados gradualmente a grupos con ingresos más bajos (el llamado "triskledown effect"). Este "efecto" suele ser tachado de lento por los mismos críticos que en cambio no reconocen cómo unas medidas directas bien intencionadas, mezcladas con caridad, pueden contribuir a congelar un grado totalmente innecesario e inexcusable de ineficiencia y de desigualdad. Por ejemplo, cuando se trata de mantener demasiados competidores en un sector ya saturado como la agricultura. La diferencia que se hace aquí en medidas y no en objetivos, puede ilustrarse por la situación existente en 1933 en los Estados Unidos, entre los que pusieron toda su fe en que el trabajo mejoraría la situación y la serie de medidas que convertían ese estado de desempleo insopportable en soportable; y los primeros en financiar el déficit y producir una demanda y empleo adicionales, o en un caso más actual, entre aquellos que utilizan el trabajo de los pobres en forma ineficiente para que construyan sus casas pero no empleando eficientemente la mano de obra subutilizada para construir viviendas a escala masiva. Una es "práctica", la otra no lo es. Se podrían citar muchos ejemplos. Este no es el sitio para discutir los méritos, puesto que se hace en otra parte del estudio, sino para urgir que la discusión cambie de los objetivos (sobre los cuales hay acuerdo general) a las maneras y medios.

La tendencia "natural" hacia la igualdad en ingresos del trabajo (pero no de la propiedad) fue examinada ya en otros puntos del estudio bajo el título de movilidad y se anotó que la acción del gobierno puede promoverla o impedirla. Generalmente la acción es motivada; no es una concesión que surge de tener en mente la "movilidad" sino que responde a otros objetivos, tales como el mejorar la educación, el entrenamiento y las oportunidades para los individuos o proteger los derechos de los grupos organizados. El Código Laboral Colombiano

consta de un volumen grueso de reglamentos detallados y demuestra una profunda falta de confianza en la influencia compensadora de las fuerzas naturales económicas y un fuerte prejuicio en favor de la acción directa. Un dos por ciento de todos los salarios se asigna, sin remedio, para aprendizaje y entrenamiento, mucho más de lo que se dispone para el pago de los jubilados. A medida que la industrialización avanza y los sindicatos se vuelvan más fuertes sólo se puede esperar que las influencias que conducen a la inflación de costos crezcan necesariamente.

El argumento de este estudio es que la movilidad económica ha venido operando a través del período analizado, pero que su influencia se ha opacado o impedido por el crecimiento anual de una gran fuerza laboral, especialmente en la categoría de los no capacitados. La educación primaria, el aprendizaje y el entrenamiento rudimentarios y la disciplina de trabajo adquirida en el servicio militar, han facilitado el movimiento y ayudado a algunos individuos, pero es dudoso que por sí mismos hagan reducir las filas de los peor pagados o hayan aumentado su remuneración relativa, como no sea al contribuir a la disminución en la tasa de nacimientos. Pero esto último ha sido reciente. En oposición a estas influencias benéficas, la mayoría de los gobiernos ha mostrado poco interés en los programas para crear empleos urbanos, excepto ocasionalmente. En este estudio se ha dado mucho énfasis a la movilidad, pues desafortunadamente la gente no piensa en ella como un medio importante para mejorar la distribución.

Pasando ahora a los medios más comúnmente aceptados, se ha hecho una distinción entre los impuestos de transferencia y la acción directa. En vista de las condiciones imperantes en Colombia, descritas anteriormente, se prefiere la primera fórmula aunque otras lleven al mismo resultado. Aún en países con niveles de competencia administrativa en el servicio público relativamente altos, este se ha convertido en el medio preferido de redistribución. Los impuestos de transferencia a personas por medio del gobierno federal en los Estados Unidos, que significaban sólo 18 por ciento de los gastos totales federales hace veinte años, llegaron recientemente a más de 50 por ciento y continúan aumentando. Otro tanto ocurre en Canadá, la Gran Bretaña, los países escandinavos y otros más avanzados económicamente. A pesar de las muchas maneras de evadir impuestos en los Estados Unidos, tales como la exención de gravámenes para obligaciones financieras y las herencias, el impuesto de renta tomó 27% de los ingresos por encima de US\$ 50.000 al año, aproximadamente el 1 por ciento superior de la escala. Examinando la cifra, Okun llega a la conclusión de que esa forma de transferencia es el principal factor de equilibrio económico. Suministra más de la mitad del ingreso disponible para los americanos colocados por debajo de la línea de pobreza y sube a millones más por encima de ella. ⁴

Sin embargo, la conclusión obvia no puede aplicarse a Colombia sin establecerse una escala. Esta consiste en que el sistema de impuesto de renta progresivo sea considerado razonable y resulte aplicable para todo el mundo, condiciones que no se presentan. Las tasas que se consideran excesivas y que son evadidas por los que pueden hacerlo, lesio-

4) Ibid, p. 106.

nan gravemente la efectividad del impuesto de renta nacional como nivelador de ingresos. Además, un sistema de impuestos progresivos que no trata de aplicar tasas constantes de inflación crea sus propias desigualdades, situación que es corriente en Colombia. Quizá no sea políticamente popular pero tendría mucho más sentido, a largo plazo, reducir las tasas de impuestos dentro de los límites de tolerancia y aumentar los esfuerzos para mejorar el sistema de recaudo. En todo caso esto asegura un menor desequilibrio en los ingresos de propiedad, puesto que las fuerzas naturales económicas que tienden hacia mayor igualdad (competencia y movilidad de capital), afectan sólo la tasa de rendimiento y no las rentas agregadas de los individuos.

Un tipo de transferencia que ha comprobado ser aceptable en todos los países es el que opera más dentro del mismo sector de trabajo que entre ricos y pobres: beneficios sociales para grupos dependientes y grupos de ingresos más bajos, financiados por impuesto sobre la nómina y sobre los ingresos brutos de las corporaciones, cuya incidencia se considera generalmente que recae sobre los consumidores y los asalariados. Esto en efecto es en gran parte un traslado por medio del gobierno del poder adquisitivo de los miembros jóvenes y más activos de la comunidad hacia los más viejos y dependientes. Seguramente la razón por la cual resulta aceptable es que todos esperan beneficios en tiempo de necesidad. Esta característica, sin embargo, ha tendido a restringir los beneficios de los grupos de ingresos altos y más amparados por el sistema que los necesitados.

La permanente acción del gobierno como nivelador de ingresos, con medidas directas como las de fijar precios, establecer subsidios individuales, ofrecer préstamos selectivos bajo tasas de interés actuales para animar a los pequeños productores, controlar rentas, hacer importaciones de alimentos, limitar las tasas de interés por debajo del mercado, financiar la venta de casas nuevas por debajo de costo, decretar ingresos mínimos, todas estas disposiciones tienen un atractivo político indudable pues parecen atacar directamente el problema. No obstante, la experiencia ha probado que en ocasiones pueden ser contraproducentes y en general, mucho menos efectivas que los pagos de transferencia. Están abiertas al favoritismo y requieren un nivel alto de eficiencia administrativa. Pueden ser contraindicadas por desanimar inversiones y una producción adicional. Frecuentemente fomentan los conflictos y las presiones y distraen la atención de cosas más importantes. Probablemente no hubo un año en la generación anterior de Colombia durante el cual no se lanzara una "campaña" contra los "especuladores" y "acaparadores" como si la explicación de los crecientes precios se pudiera encontrar en su existencia y actividades.

Otra forma de acción estatal puede consistir en la propiedad por parte del gobierno de empresas que compitan en el mercado. A veces el motivo es adueñarse de las presuntas grandes ganancias que se logran. Resulta generalmente que la participación pública en empresas promovidas con propósitos regionales no prosperaron. Algunos países han podido manejar tales empresas con éxito relativo, pero permitiendo que operaran con los métodos del sector privado. Aplicar los procedimientos acostumbrados del gobierno (políticas, contabilidad, empleos y precios) para manejarlas es generalmente fatal, y en todo caso han

hecho poca o ninguna contribución al problema de lograr una mayor igualdad de los ingresos bajo condiciones eficientes.

Expropiación

Una política de redistribución frecuentemente empleada es la expropiación de la propiedad, especialmente la tierra. Lo que no aprecia la gente es que su impacto sobre la distribución y el crecimiento dependen considerablemente de la manera como se adquiera esa propiedad. Si el valor comercial se paga en efectivo o en bonos a corto plazo, o en bonos a largo plazo con corrección monetaria, tiene lugar muy poca redistribución de ingresos. Se ha calculado, con base en cifras de 1973, que si todo el patrimonio de las corporaciones de los Estados Unidos se nacionalizara compensando a las mismas en forma tal, la resultante transferencia de ingresos netos, después de pagar impuestos a los propietarios, ascendería sólo al 1% del PBI.⁵ El beneficio sólo crece sustancialmente cuando se paga menos por la propiedad, es decir, verdadera expropiación o confiscación. Pero esto constituiría un trato injusto a los propietarios y sería perjudicial como incentivo a la inversión y al crecimiento. Puede argumentarse que este es un ejemplo extremo de lo que se piensa, que es sólo expropiación de grandes propiedades agrícolas y posiblemente tierra "invadida" por gente pobre en las cercanías de las grandes ciudades. Si no se paga una compensación total, se viola el canon de dar igual tratamiento a la gente de iguales medios e introduce un elemento de arbitrariedad y discriminación en el trato a los propietarios. La pérdida que surge de desestímulos a la inversión agrícola a largo plazo puede ser seria. Pero si se paga el valor total los pequeños propietarios puede que no se ganen el sustento o el Estado tendría que pagar un subsidio sustancial a unos pocos favorecidos.

La "reforma agraria" y la confirmación de título de propiedad sobre la tierra a quienes se la han tomado, en el campo o en la ciudad, no ha comprobado tener éxito para combatir la pobreza rural en general. Sus partidarios sostienen que las medidas no han sido lo suficientemente rigurosas ni se han aplicado en una escala adecuada. Pero la verdadera dificultad en la ejecución de la "reforma agraria" conduce a un punto especialmente crucial entre la igualdad y la eficiencia. Afortunadamente existen otras soluciones que se creen más efectivas y equitativas para afrontar tanto la pobreza rural como el problema de la vivienda urbana.

Por ejemplo, hay un medio para adquirir tierra al valor comercial corriente, que evita un trato injusto a la propiedad individual, que no desestimula el crecimiento y que, sin embargo, puede ser con los años de gran valor social. Puede tomar dos formas: la primera consiste en que el Estado adquiera grandes extensiones dentro de la ciudad o en su periferia, de rápido crecimiento, con el fin de planificar allí futuras y completas "ciudades dentro de las ciudades". Si se retiene la propiedad pública de la tierra y de los edificios construidos, el incremento de su valor creado por la construcción de la nueva ciudad permitirá subsidiar de manera "invisible" sus arriendos a los nuevos residentes de

5) Okun, *ibid.*, p. 83.

bajos ingresos y dotar también a la ciudad de servicios sociales, **sin ninguna pérdida para los propietarios actuales**. Lejos de desanimar el crecimiento, esta medida puede promoverlo. La segunda forma consiste en recaudar el verdadero incremento del valor de la tierra urbana que surge de la combinación del crecimiento en la demanda y una oferta fija de ella. Si el incremento o la ganancia definidos solamente como el aumento en el valor estimado por encima del aumento general de precios fueran evaluados y tuvieran que ser pagados cada año o cada dos años, se produciría una recaudación especial que se aplicará a áreas completas metropolitanas (incluyendo los suburbios). Para mayor agilidad administrativa podrían exceptuarse los apartamentos y las casas pequeñas habitadas por sus mismos propietarios. Rompiéndose así una fuente actual y muy grande de desigualdad en el ingreso, sería erradicada sin ningún efecto para el crecimiento o la eficiencia.

Varios escritores han comentado el poco progreso obtenido en mejorar la distribución del ingreso en los Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial, a pesar del sistema de impuestos progresivos. Una explicación ha sido la enorme alza del valor de la tierra urbana o suburbana por encima del aumento de los precios generales, que aunque son generados por la misma comunidad, deben ser sufragados por los propietarios particulares.

Resumen

El argumento hasta ahora puede resumirse como sigue: en una economía de mercado mixto y planeado el crecimiento y la eficiencia pueden ser sinónimos muy próximos, pero ambos son medios que se dirigen a un fin mayor y no son fines en sí. El fin es una sociedad justa, donde la gran mayoría y ojalá toda la gente, disfrute de un nivel de consumo considerable por encima del mínimo aceptable, es decir, de la línea de pobreza. Esto significa, en el caso de los países menos desarrollados, que una tasa alta de crecimiento es un requisito. La experiencia, tanto en los países más desarrollados como en los que no lo están, indica que puede haber un conflicto entre la eficiencia y la igualdad. Realmente los incentivos básicos desde los cuales se desarrolla la eficiencia tienden por sí mismos a crear la desigualdad. No obstante, la experiencia también indica que dentro de una zona bastante amplia pero cambiante las dos condiciones pueden existir. Mientras más alta sea la tasa de crecimiento hay que dividir más, y mayores son las posibilidades de evadir el conflicto que surge del despojo a algunas gentes de sus propiedades e ingresos. Este resultado no es un producto necesario ni automático del aumento de la eficiencia. Requiere un programa positivo y un grupo de medidas cuidadosamente escogidas que canalicen los beneficios del crecimiento hacia los grupos de menores ingresos y especialmente a los más necesitados, sin afectar los incentivos del trabajo, el ahorro, la superación y la inversión. Por consiguiente, debería hacerse uso tanto de las fuerzas del mercado como de algunas medidas indirectas. Para los países menos desarrollados en general, y para Colombia en particular, probablemente sea necesaria esa acción positiva capaz de proporcionar incentivos y quitar obstáculos al crecimiento de los principales sectores donde exista una demanda potencial o latente y una alta elasticidad de demanda de ingreso y no tropiece con una escasez insuperable de divisas. Mediante

tal estrategia, la frontera de producción actual, que es restringida, puede extenderse hacia la frontera potencial duplicando, o más, las tasas de crecimiento por habitante.

El resultado será un pleno empleo y nuevo ímpetu a la movilidad económica y social para el sector obrero, cuya fuerza de trabajo tendrá más demanda. El ingreso per cápita más alto y la disminución en las tasas de nacimiento y crecimiento de la población, constituirán un poderoso grupo de fuerzas que harán el trabajo más "escaso" y por lo tanto de mayor valor, especialmente para la mano de obra agrícola menos remunerada y para el sector tradicional. Esto a su vez estimularía la inversión en equipos más automatizados y productivos, etc. Hasta ahora no hay conflicto entre los niveles de vida más altos y la eficiencia. Pero esto no es suficiente. Tampoco se ha contemplado nada para prevenir que las grandes fortunas individuales se adueñen de la propiedad, bien sea por la acumulación semi-automática de los ahorros, altas ganancias o ganancias ocasionales sobre el aumento general de los precios. Además para conservar la igualdad y la moralidad de los contribuyentes se necesitan medidas especiales para asegurar que las tasas progresivas de impuesto a la renta sean dirigidas a los altos ingresos provenientes del trabajo (o a la posesión de capitales excesivamente cuantiosos) aunque el valor agregado no sea muy grande.

La experiencia ha demostrado que a través del tiempo y con buena administración de impuestos y constantes medidas contra la evasión, las tasas altas progresivas aplicadas al ingreso, después de evengado, o a la propiedad heredada, serán toleradas y un porcentaje alto del ingreso de los ricos se dedicará a financiar los gastos del gobierno y los beneficios sociales sin desanimar la iniciativa. Un trato generoso a los ahorros en manos de las corporaciones puede ser la fuente para la inversión si se mantienen condiciones de alto crecimiento. Si se requieren mayores ahorros personales, se obtendrán en parte de fuentes semi-automáticas (amortización y pago de intereses sobre hipotecas, préstamos, pagos de seguros, fondos de retiro); y se pueden establecer incentivos adicionales o pagos forzosos para fondos de retiro. Como se señaló anteriormente, los impuestos basados en porcentajes del salario para cubrir gastos de seguro social encuentran poca resistencia y tales programas pueden trazarse para combatir la desigualdad y obtener un crecimiento rápido.

El espacio no permite hacer un examen de todo el impacto directo e indirecto de la intervención del Estado, tanto en la eficiencia como en la igualdad. Lo que hasta ahora se ha dicho tal vez sea suficiente para indicar que pese a la dependencia que los incentivos, recompensas y sanciones crean sobre los sistemas de mercado, es posible desarrollar éstos dentro de una medida grande de igualdad, al mismo tiempo que se preserven y se expandan los derechos políticos y económicos del individuo. También es cierto que podrían crearse otras medidas populares por parte del gobierno (ya existen unas pocas) que mientras tengan por objetivo lograr una mayor igualdad produzcan un gran impacto sobre los incentivos especialmente para invertir sin que redunden en mayor eficiencia o igualdad.

El panorama del medio ambiente social, económico y político en Colombia, en relación con el tema tratado, sugiere que la mejor manera para reducir el conflicto y lograr un arreglo satisfactorio entre la igual-

dad y la eficiencia, es el de limitarse a un programa de trabajo basado en incentivos y motivaciones económicas que alcancen una tasa de crecimiento alta y sostenida y canalicen una proporción mayor de los beneficios derivados del ingreso y la propiedad, después de obtenidos. Esto serviría para complementar el ingreso real de la mitad más pobre de la población y especialmente para aquellos que devengan menos del salario mínimo (definido por algunos escritores como la mitad del ingreso promedio), y para financiar programas nacionales de salud, educación, pensiones de vejez y de dependencia, protegidos desde luego de la erosión de la inflación. Esto parece una prescripción sencilla pero significa resistir a la tentación de muchas otras formas favoritas de intervención directa del Estado, como fijar precios y producir bienes generalmente realizados en el sector privado, medidas que desde un punto de vista político a corto plazo son más atractivas. Significa también reducir las actividades gubernamentales que implican hacer muchas pequeñas decisiones, tales como dónde se deben producir los bienes, no sólo dentro de un país sino dentro de una alianza de cinco países. Entre más amplias sean esas guías, los parámetros y la toma de decisiones para sustituir las directas y detalladas del gobierno central, más eficientemente funcionará el sistema.

Desafortunadamente es difícil apelar a las emociones y hacer una controversia sobre la diferencia que existe entre una tasa de crecimiento de 5% y una de 8%. Pero como se dijo anteriormente, la diferencia a través de un periodo puede ser la que hay entre una duplicación y una cuadruplicación del ingreso per cápita. La diferencia entre 5 y 7 por ciento de la tasa de crecimiento (ampliamente difundido) del PBI, puede ser para un país en desarrollo la diferencia entre el desempleo común y la inseguridad económica por un lado, y por otro, la existencia de un cómodo mercado de empleo, en el cual el trabajador no calificado es solicitado: una diferencia enorme en términos de sentimientos sociales de seguridad y bienestar.

A comienzos de este Capítulo, se argumentó que en teoría e indudablemente en algún punto, aunque sea cambiante, debe haber conflicto entre el crecimiento por habitante y la igualdad, toda vez que los incentivos y las sanciones monetarias se manifiestan como desigualdad. Pero se espera que al desarrollar el argumento se apreciará también que este punto de choques puede neutralizarse más y más mediante la adopción de unas políticas, lo mismo que el conflicto puede ser exacerbado mediante la adopción de otras. No hay una correspondencia inevitable entre la eficiencia y la desigualdad aumentadas. Realmente, en una "economía de miseria" o una economía mixta comprometida con el crecimiento, es decir, cuyas instituciones, expectativas y funcionamiento están condicionados por el crecimiento, se puede argumentar que una tasa alta de aumento es una condición esencial para el progreso hacia la mayor igualdad y la mejor preservación de ciertos derechos democráticos o políticos del individuo.

Mientras que este sea el caso, existe un margen muy amplio entre el crecimiento del ingreso y el progreso hasta conseguir la igualdad, en la cual, con la adopción de determinadas políticas presentadas por ciertas medidas, no debe haber conflicto sino más bien complementación. Esta es una conclusión reconfortante y calmante. Todo lo que se necesita es la adopción de medidas y políticas adecuadas, bajo las con-

diciones de los países menos desarrollados, trazadas anteriormente. Esto no es imposible. Por un consenso bastante general se está de acuerdo en que los países escandinavos, entre las economías de mercado, parecen estar muy cerca para conseguir esa complementación mientras reducen su conflicto. Claro que no tuvieron que combatir con muchas características del medio, predominante en los países menos desarrollados.

La gama general de consideraciones tratadas en este Capítulo se relacionarán con la igualdad y el crecimiento internacional.