

**Comentario a, “Inequality, Institutions and Long – Term Growth in Colombia”,
de Clemens, Easterly y Posada (C.E.P)**

1. El trabajo de C.E.P. identifica los determinantes de la distribución desigual de la riqueza y el poder político en Colombia, analiza las formas mediante las cuales la inequidad inicial se institucionalizó en el país y discute los canales a través de los cuales “instituciones débiles” han sido obstáculo para el desarrollo económico colombiano.

2. El punto de partida de C.E.P son los trabajos de Engerman y Sokoloff (1997,2002), dos destacados historiadores económicos adscritos a universidades de Estados Unidos, y artículos recientes de Easterly (2002), Acemoglu, Jhonson y Robinson (1997) y Acemoglu, Jhonson, Robinson y Thaucharon (2002), quienes emplean técnicas econométricas de corte transversal entre países para evaluar las ideas básicas de Engerman y Sokoloff. Estas ideas pueden ser fácilmente resumidas de la siguiente manera:
 - La dotación inicial de factores en las colonias (clima, calidad de la tierra, tamaño de la población indígena) condujo a diferentes grados de desigualdad de la riqueza, capital humano y poder político. En Estados Unidos y Canadá, las grandes extensiones de tierra y los asentamientos de población europea sirvieron de base para una gran población de dueños de fincas y garantizaron un alto nivel de equidad en la riqueza. En Suramérica, por el contrario, la fuente de ingresos fue la minería y las grandes plantaciones, explotadas por una oligarquía (de relativamente pocos españoles y criollos, protegidos en parte por la corona) mediante esclavos y campesinos no educados.

 - Las diferencias relativas de desigualdad persistieron en el tiempo y “moldearon” las instituciones. En Norte América, la gran mayoría de la población se educó y tuvo derecho al voto. En Sur América, excepto la elite, la gran masa de la población no tuvo acceso a la educación y al sufragio

hasta hace poco tiempo (relativo). Así, los países permanecieron pobres y con altos niveles de desigualdad.

Esquemáticamente, la historia completa es la siguiente:

Factores -----→ Inequidad <-----→ Instituciones-----→ Desarrollo

3. Estas ideas, llamativas y plausibles, guardan estrecha relación con los ensayos de dos ilustres antioqueños de apellido López: Alejandro López en los años 20s y Alvaro López en los 60s. El primero, por ejemplo, sostuvo en sus fragmentos de “problemas Colombianos” que el determinante fundamental del desarrollo antioqueño desde finales del siglo XVIII fueron las reformas del Oidor Mon y Velarde. Con esas reformas se difundió el acceso a la tierra en Antioquia, hasta ese entonces altamente monopolizada. Y con la reducción de los sistemas semi - feudales de contratación, se redujo un gravamen implícito al trabajador que generaba incentivos perversos y frenaba el crecimiento de la productividad en la agricultura. Alvaro López Toro, por su parte, en su excelente ensayo Migración y Cambio Social en Antioquia en el Siglo XIX analizó los factores económicos e institucionales que condicionaron el desarrollo de esa región, haciendo énfasis en las características peculiares del movimiento colonizador y de la explotación minera (oro).

Recientemente, Salomón Kalmanovitz escribió un ensayo con una idea relacionada. Las comunidades rurales con una dotación de factores similar tienen incentivos a pagar impuestos para financiar el suministro de bienes públicos. Un ejemplo fue la financiación de la educación universal y la supresión del analfabetismo mediante la tributación local en las naciones más avanzadas. Pero comunidades en las que la dotación de factores es desigual, y la mayoría de la riqueza está en manos de unos pocos terratenientes que no viven en el pueblo, tributan poco y no tienen acceso a bienes públicos. Sin estos, como ocurre en muchas regiones rurales de Colombia, la pobreza se perpetúa y el crecimiento del ingreso es lento.

4. En general, y teniendo en cuenta la experiencia colombiana con la zona Antioqueña y la propiedad de la tierra, me confieso bastante cómodo con la idea de que la desigualdad genera trabas institucionales al desarrollo económico. Creo, además, que sociedades con altos grados de conflicto distributivo son más propensas a adoptar políticas que tienden a perpetuar o acentuar el atraso, bien sea porque promueven gobiernos populistas o dictaduras oligárquicas que suprimen la democracia.

El problema es, sin embargo, a donde sigue uno con el argumento. Como vimos antes, la desigualdad de la riqueza y el ingreso no solo genera trabas al desarrollo sino que también genera trabas a la redistribución. El nivel de desigualdad en el pasado, según da a entender la literatura revisada por C.E.P, es un excelente predictor de la desigualdad en el presente. O puesto de otra forma, pocas sociedades han logrado escapar a la excesiva desigualdad (al tiempo que alcanzan mayores niveles de ingresos).

5. La explicación convencional a lo anterior es bastante simple: mientras más homogénea e igualitaria es una sociedad, más evidente es para cada individuo que un choque adverso a la economía lo afecte a él. Por lo tanto, mayor será la demanda de esa población por esquemas redistributivos que actúen como seguro de las fluctuaciones del ingreso. Por el contrario, en sociedades muy desiguales, los grupos más privilegiados saben que están protegidos de los efectos de las crisis económicas. Si uno es de "buena familia", estudió en colegio privado, sabe inglés, fue a una buena universidad, etc. las probabilidades de quedar desempleado son mucho menores que si no lo es. En estas condiciones es mucho más difícil generar una coalición redistributiva que dure lo suficiente como para consolidar mejoras significativas en la equidad. Los intentos de reforma agraria en Colombia son un buen ejemplo. La debilidad de las redes de protección social es otro.
6. Por otra parte, Engermann y Sokoloff hacen énfasis en el sufragio universal como una de las instituciones que inducen mayor equidad socio-económica. C.E.P compran el argumento. En principio, todos podemos estar de acuerdo en que, ceteris paribus, mientras más difundido sea el sufragio, más igualitaria tenderá a ser la sociedad. Pero

en América Latina, y Colombia no es la excepción, el sufragio es universal desde hace ya varias décadas, y la desigualdad es alta y persistente. En algunos países, incluso, parece haber aumentado. La pregunta es, entonces, la siguiente: si la democracia supuestamente reduce las desigualdades, por que hay democracias tan desiguales?

7. Luis Fernando Medina, uno de los pocos economistas colombianos dedicados a la ciencia política, con gran rigor y éxito, tiene una conjetura interesante: en democracias clientelistas, donde el acceso a ciertos recursos (v. gr.: el empleo en el sector público) está controlado en condiciones monopólicas (locales) y, por ende, depende del comportamiento electoral del ciudadano, al político monopolista le conviene limitar al máximo la redistribución del ingreso para aumentar el valor relativo de su recurso y encarar con éxito la competencia electoral.
8. Ahora bien, monopolios como los anotados por Medina son usualmente disueltos con altas tasas de crecimiento económico. Pero aquí entramos en un terreno aún más complicado: si las sociedades más desiguales crecen menos, la probabilidad de que la actividad económica privada sea un buen sustituto del empleo público es menor. Ello hace más duradero el sistema de clientela y reduce las presiones redistributivas provenientes del sistema político.

El tema del clientelismo es importante en el contexto del trabajo de C.E.P porque la distribución del ingreso en Colombia, según el cuadro presentado por ellos, es una de las más inequitativas del continente. En esas condiciones es de esperar la existencia de gobiernos populistas que distribuyen el ingreso a favor de sus promotores, o gobiernos totalitarios que suprimen la democracia. Pero el hecho es que ni el populismo, ni el totalitarismo (con excepción del período de Rojas Pinilla) surgieron en el país en el siglo pasado. Y al menos el primer fenómeno, la ausencia del populismo, tiene mucho que ver con el papel jugado por el clientelismo, como lo propuso Miguel Urrutia hace algunos años.

9. Por otra parte, lo que si ha existido en el país desde los años 1940s es violencia (y en buena parte del siglo XIX). Y para un buen número de observadores externos y nacionales, la causa principal de la violencia de los últimos 50 años es la mala distribución del ingreso y la riqueza. Sin embargo, esa hipótesis no ha recibido apoyo de los estudios más completos y rigurosos sobre el tema. Adicionalmente, durante casi 40 de los 50 años de la segunda mitad del siglo pasado la economía colombiana creció satisfactoriamente, independiente de la violencia. Pero cuando confluyeron el fenómeno guerrillero, paramilitar y el narcotráfico, cambió la historia. Todo esto merece un mayor análisis de los autores, quienes en buen momento recuerdan los extraordinarios pasajes escritos por José María Samper a finales del siglo XIX, sobre los efectos devastadores de las guerras sobre la economía hace más de 100 años, pero adolecen de un mayor análisis de ese tema en el pasado reciente.
10. Todo lo anterior deja una sensación amarga, de pesimismo. La desigualdad del ingreso y la riqueza estimula instituciones que la autoreproducen y obstaculiza el crecimiento económico. Pero no debemos olvidar que hay enormes ganancias potenciales del mejoramiento de las instituciones, como ocurrió en España, Japón y Corea del Sur en los años 60s, y en Chile y China a finales de los 70s. Lo que hicieron en esos países, inicialmente, fue cambiar sus políticas. Y las nuevas políticas llevaron luego a un mejoramiento sustancial de sus instituciones. Como bien lo anota Dani Rodrik y sus coautores, en un artículo recién publicado, las instituciones también pueden ser vistas como el resultado acumulado de acciones de política pasadas.

Ilustro la idea con un solo ejemplo, el de España, nuestro colonizador, a partir de los años 1960s. Como bien lo anota Rodrigo Botero en su ensayo “La modernización de España en perspectiva”, en los años 50s España era un país semi – industrializado, de bajo ingreso, semi – autárquico y regido por una dictadura nacionalista – católica. Para citar solo un dato, el PIB per - cápita de España en 1950 superaba al de Colombia y México en solo 15 %. Pero luego, en los años 60s adopta una economía de mercado y se abre a los mercados internacionales. Permite el ingreso de un número creciente de turistas extranjeros. Comienza una transición paulatina hacia una democracia

constitucional. Modifica sus instituciones políticas. Y hoy en día, España es un país con un PIB per - capita casi tres veces el de Colombia, con una economía de mercado prospera, moderna, democrática, pluralista y parte de la comunidad económica europea. En esto ayudó el ambiente internacional en el cual la economía española fue capaz de explotar sus ventajas comparativas, pero decisiones internas de política fueron sin duda de gran importancia.

11. Para terminar deseo hacer unos breves comentarios generales al proyecto de investigación iniciado por Engerman y Sokoloff. Lo primero es anotar que importantes restricciones institucionales al crecimiento de las colonias no parecen haber tenido una relación causal evidente, ni con la distribución inicial de la riqueza y el poder ni con la dotación de factores de los países. Un ejemplo es el sistema legal, al cual sin duda Adam Smith le habría dado gran énfasis si estuviera haciendo ahora una evaluación del subdesarrollo de América Latina. Tanto en España como en las colonias, el sistema legal fue (y sigue siendo en algunos países de América) confuso, costoso, demorado, incoherente en la definición escrita de los derechos de propiedad y corrupto. Otro es el sistema tributario. Tanto en España como en las colonias fue (y sigue siendo en algunos países de América) inestable, fuertemente dependiente de los impuestos al comercio, arbitrario y con crisis fiscales recurrentes. Todo esto no se relaciona de manera crucial con la previa distribución desigual de la riqueza y el poder sino con el legado cultural directo de España (como lo muestra el extraordinario paralelo entre el crecimiento de España y México), y tanto en ese país como en los nuestros tuvo efectos negativos importantes sobre el crecimiento.

En segundo lugar, y a pesar de lo anotado antes, es importante anotar que la experiencia colonial per – se no parece ser un determinante fundamental del nivel de ingreso de los países. En el artículo de Rodrik y coautores citado anteriormente hay un gráfico en el que se muestra la dispersión del ingreso de dos grupos de países, uno conformado por 103 naciones colonizadas por una potencia europea antes del siglo XX y otro por 60 países no colonizados. En el se observa que no hay mayor diferencia en dicha dispersión. Y esto no debe sorprender: Afganistán, Yemen, Etiopía y Mongolia nunca

fueron colonizados, y hoy están en el grupo de los pobres del mundo. Y muchos colonizados disfrutaban hoy altos niveles de ingreso.

Todo esto muestra la enorme tarea que es tratar de entender los orígenes del subdesarrollo y la pobreza. En la conferencia de hoy solo hemos visto un tipo particular de canal, si bien de gran importancia; uno que va de dotación de factores a distribución de la riqueza y el poder, y de esta a las instituciones y el crecimiento (si bien creo que sería más correcto hablar del nivel de ingreso). Existe además un efecto directo de la geografía sobre el crecimiento, analizado recientemente por Jeffrey Sachs y otros, y que sin duda tiene un poder explicativo moderado en comparación con los visto hoy en este salón. Adicionalmente hay una multiplicidad de factores, que podríamos agrupar con el nombre de “otros”, y que afectan el desarrollo de manera directa e indirecta a través de su efecto sobre las instituciones. El más analizado en la literatura es el comercio internacional, o de una forma más general, la integración a la economía mundial (Gráfico 2).