

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES: FACULTAD DE ECONOMÍA, CONFERENCIA HIRSCHMAN

**EL “EFECTO TÚNEL” Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA JUSTICIA
DISTRIBUTIVA EN COLOMBIA**

(Borrador para comentarios, favor no citar)

Por: Eduardo Wiesner

Junio 5, 2008

EL “EFECTO TÚNEL” Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA JUSTICIA DISTRIBUTIVA EN COLOMBIA

	Page
I OBJETIVOS DEL ARTÍCULO	1
II ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN	2
III EL EFECTO TÚNEL, LAS EXPECTATIVAS Y LA DEMANDA POLÍTICA POR REFORMAS Y CAMBIO INSTITUCIONAL	4
A. Relevancia para el Caso de Colombia	5
B. La Evolución Reciente de la Pobreza y Equidad	7
IV EXIT Y VOICE Y EL PAPEL DEL ESTADO	10
V PRECISIONES CONCEPTUALES SOBRE LO “QUE ES Y NO ES”	11
A. El Origen Político del Déficit Fiscal	12
B. Sin Mayor Gasto Social la Pobreza Aumentaría?	13
C. El Efecto Redistributivo del Gasto Social.	13
D. Las “Elites” son las “Culpables” del Atraso	15
VI LOS DIAGNOSTICOS ESTRATEGICOS	24
VII CONCLUSIONES	25
VIII EPILOGO	26
Bibliografía	32

EL “EFECTO TÚNEL” Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA JUSTICIA DISTRIBUTIVA EN COLOMBIA

Por Eduardo Wiesner

“El entender las expectativas hace inteligible el cambio social”

(Hirschman 1997 p.131)

I OBJETIVOS DEL ARTÍCULO

El propósito del presente artículo 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 sociales,ⁱ de descubrir ocultas racionalidadesⁱⁱ, de cuestionar sabidurías convencionales y de refutar creencias o supuestos que el consideraba no tenían suficiente respaldo empírico. Aunque sus originalesⁱⁱⁱ aportes^{iv} 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 reciente^v de Colombia; en particular en lo relacionado con la pobreza, la equidad y la justicia distributiva^{vi}. Mas específicamente en lo que tiene que ver con el papel que cumplen la información^{vii}, las señales del mercado,^{viii} las expectativas^{ix}, la relación o asociación entre movilidad^x social y la demanda política por reformas^{xi}. Y por, por último, la crítica importancia de acertar con el diagnóstico correcto en el momento de diseñar, adoptar, o corregir estrategias de desarrollo. (Hausmann, et al 2006 p. 13) Después de todo, como sugiere Pritchett (2000 p.247) la clave es entender que 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 problemática^{xii} del desarrollo, y aun de la macroeconomía^{xiii}, tiene raíces “Hirschmanianas” sin que algunos de los más destacados académicos se hayan percatado, del todo, de su enorme deuda. Nada menos que Dani 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 el (Rodrik) y otros hoy en día (y dentro de los cuales me incluyo) consideran como el enfoque indicado. En breve, se

podría decir que pocos autores tienen tanta vigencia contemporánea como la de este Berlins nacido en 1915 y cuyo periplo académico, personal e intelectual es excepcional. No es frecuente que Amartya Sen haga grandes elogios de sus colegas. Pero sobre Hirschman ha dicho

“es uno de los mas 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 proseguir al desarrollo de estos temas es necesario hacer el caveat que este artículo, por varias razones, entre ellas la de 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 mas prioritarios y relevantes mas que pretender dejarlos resuelto. Se sigue el enfoque del académico a quien este Seminario rinde hoy homenaje.

Dentro de este contexto el artículo incluye un 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 “mas desde una perspectiva “positiva’ y primordialmente fiscal 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 “cuales serian las implicaciones de política para el caso particular de 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 mas reciente. Esos tres conjuntos de temas i 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 el diseño de políticas públicas por entender “lo que no parece ser” para 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,”^{xiv} 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 como la idea de “voice” se refiere, principalmente, a los procesos políticos mientras que la de “exit” se refiere a los de mercado; y ellos dos requieren una articulación que 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 en 1997 p. xxi) para así llegar a los diagnósticos más relevantes, Definidos estos (Hausmann, Rodrik y Vealazco, 2006 p.13) 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 (“vínculos”^{xv} hacia atrás y hacia delante, diría Hirschman) en los procesos económicos y políticos. Este es un aporte que, aunque no resuelve el desafío metodológico y empírico,^{xvi} si cumple el requisito básico de acertar en lo que es relevante. Al respecto ha dicho el profesor Maskin (2004 p. 174)

“La economía puede haberse convertido en una ciencia matemática^{xvii} pero el mejor predictor del éxito de una teoría sigue siendo que tanta 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 Albert 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 pero siempre y cuando las expectativas de que hubiera “movilidad” en el proceso se cumplieran. El llamo esta situación “el efecto túnel” Veinte años después Alesina y Rodrik (1994 p.465) afirmaron con bastante (cross country) 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 es inequitativo e injusto y que hay pocas oportunidades reales de avanzar, va a tener poca tolerancia política por tal situación y probablemente va a desconfiar de propuestas para reformar el sistema. Esto es probablemente lo que va a ocurrir independientemente de que tanto en realidad se entiendan las causas de la inequidad o de la pobreza. Como bien lo ha resumido el profesor 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”

Al respecto se podría agregar que esa distribución de recursos, a su turno, esta condicionada, en una doble y cambiante relación de causalidad, tanto por la realidad “factual” que empíricamente se pueda establecer sobre ella como por la “percepción” que al respecto tenga la colectividad. En configuración de esa percepción juegan un papel muy impotente las “creencias”^{xviii}. Estas acaban teniendo un rol central en el apoyo o rechazo político que se le da a unas u otras propuestas de reforma.

Las palabras claves son “creencias”, “expectativas”, “tolerancia”, “movilidad”, organizadas en una secuencia e interacción que va estar 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 “backward looking expectations process” probablemente habrá tolerancia política por una transitoria desigualdad. Pero si ni las

expectativas ni las promesas políticas se cumplieron, el proceso político, problemente demandara simultaneidad^{xix} (Ver Gaviria 2006 p.20) en términos de crecimiento y de mejoras en pobreza y en equidad. Una de las preguntas que surge es si en este caso habría congestión en el túnel.

A. Relevancia para el Caso de Colombia

Pero alguien podría preguntar “Cual es la relevancia del marco analítico del “efecto túnel” para el caso particular de Colombia? Que ejemplos o situaciones habría que permitieran vincular entre si las expectativas, la información y su interpretación, de una parte, con unas determinadas políticas publicas, de otra? Aunque habría varios desarrollos que sugieren que el marco macroeconómico^{xx} 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 y en particular sus artículos 356 y 357 estableciendo un mandato para aumentar las transferencias y el gasto público social, podría ser un ejemplo de una “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 mas en ‘creencias” que en evidencia empirica. Por ultimo, podría expresar desconfianza y lo que Hirschman llamo (1973 p.561) un “efecto túnel débil o inexistente”. Ello explicaría el mandato político de no esperar el turno para las mejoras secuéciales entre distintos grupos de ingreso, sino un mandato por redistribución directa y casi inmediata para producir la” esperada” justicia distributiva. Aunque esta modalidad de distribución no es tan extrema como la que Przeworski y Wallestein (1982) llaman “redistribución radical, la cual, de presentarse, llevaría a los ricos a “éxit”, si es una que eleva los costos de transacción de las políticas publicas en los mercados políticos (Wiesner Eduardo 2008)

El segundo, la Constitución del 91 y sus artículos 371,372 y 373 establecieron 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 tenia la creencia que esta tarea no requería una contraparte en reglas fiscales^{xxi} que hicieran menos difícil el logro de la consistencia macroeconómica global Aunque, en principio, el mayor gasto ordenado por los artículos sobre 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 y Sims 1997 p.4) Este riesgo podría haberse convertido en una realidad^{xxii} 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 Hugo et al (2008 p.27) han observado que “En Colombia el gasto del Gobierno Central se disparó desde principios de los noventa” Y más recientemente se ha visto como hay de tensión y controversia alrededor del manejo de la tasa de interés por parte del Banco de la República.

El tercero, la Constitución del 91 y sus artículos 350 (dándole una prioridad al gasto social “sobre cualquier otra asignación”) y el artículo 359 permitiendo la existencia de “asignaciones con destinación especial” para el caso de la inversión social, crearon una enorme inflexibilidad presupuestal.^{xxiii} 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; Acemoglu et al 2001, 2002) los marcos Constitucionales y sus características determinan el desempeño económico de largo plazo.

Desde esta, y claro está, 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 (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”^{xxiv} 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 la percepción de lo que se podría llamar “injusticia distributiva”, 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 etiología^{xxv} 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.

B. La Evolución Reciente de la pobreza y la equidad

Las cifras sobre la evolución de la pobreza^{xxvi} durante los últimos 10 años muestran una tendencia de mejoría (cuadro No. 1) y aun el Coeficiente Gini bajo a 0.54 en Junio del 2006, Figura No. 1. Esta evolución^{xxvii} podría, en principio, sugerir que alguna de las reformas que se proponen para fortalecer la capacidad redistributiva del gasto público encontrarían mayor respaldo político. Pero esto no parece ser el caso. Aunque en América Latina y en Colombia ha habido reformas importantes (Lora Eduardo 2007 y Edwards y Steiner 2008) es también cierto que 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 no han encontrado mayor respaldo político.

Parecería que cuando las reformas están dirigidas a regular mercados públicos “agregados” en áreas como la política monetaria, cambiaria y aun el comercio internacional hay, en el lenguaje de Hirschman “tolerancia política” Pero cuando se trata de distribución mas micro-institucional no se obtiene mayor margen político. Esto es obvio dicen Alesina y Tabellini (2006, 2007 p.169) lo mismo opinan Maskin y Tirole (2004) así como muchos otros. Se tiene entonces que el desafío de economía política y de política económica es encontrar una formula que, de una parte, proteja la estabilidad macroeconómica y, de otra, de espacio para el juego político de la “distribución” a nivel micro institucional (Wiesner Eduardo 2008 p. 159)

Una posible hipótesis explicativa sobre la poca demanda política por las reformas “correctas” sería la “Olsoniana” (Olson 1971) en el sentido que los grupos que saldrían perdiendo de algunas de las reformas mas cruciales, como las que tienen que ver con el efecto redistributivo del gasto social, están políticamente mejor organizados 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 fondo, y como se ha dicho atrás, aquí hay un problema de información, de relevancia y pertenencia de los diagnósticos y de interpretación sobre como 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 el 2006 es inferior al estimado de 0.63 a nivel interpersonal para todos los países para 1990. El punto de fondo y que refleja la enorme dificultad de mejorar la distribución del ingreso interpersonal es

que, según Anand Sudhir y Segal Paul (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”.^{xxviii} Precisamente los años en que ha habido enormes reducciones en los niveles de pobreza tanto entre países como a su interior. Esto sugiere que la prioridad de la política social tendría mayores rendimientos si se focaliza en reducir la pobreza y en igualar las oportunidades iniciales.

Cuadro No. 1
Colombia: Líneas de Pobreza, 1995 – 2006

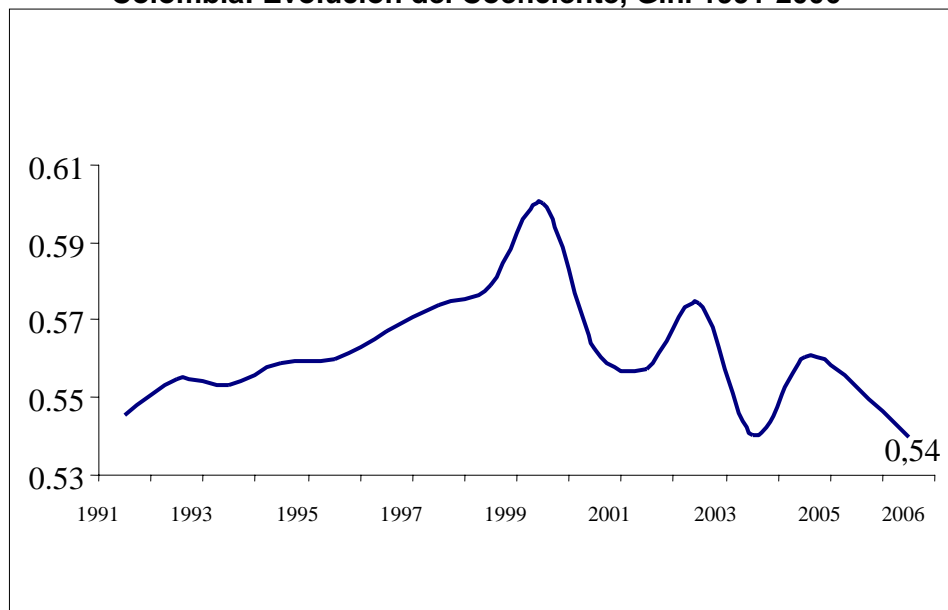
Año Sep	Línea de pobreza	Extrema
1995	49.5	15.5
1996	50.9	17.2
1997	52.7	18.5
1998	55.3	20.8
1999	57.5	25.4
2000	55.0	19.0
2001	55.2	18.7
2002	57.0	20.7
2003	50.7	15.8
2004	52.7	17.4
2005	49.2	14.7
2006*	45.1	12.04

Note: * Se refiere a Junio del 2006

Fuente: Cálculos de la Misión para la Pobreza del DNP

Figura No. 1

Colombia: Evolucion del Coeficiente, Gini 1991-2006



Fuente: Cálculos de la Misión para la Pobreza del DNP

IV EXIT Y VOICE Y EL PAPEL DEL ESTADO

El tema subyacente en los escritos de Hirschman sobre “exit” y “voice” (1970), según el mismo autor, (ver su entrevista a C. Tongello, M. Petruzowieczy C. Rusconi 1996 p.662) es el de la competencia y sus limites “para optimizar el equilibrio económico”. Ese fue el planteamiento inicial. En el fondo era mas una critica no tanto a la competencia como a la falta de ella en algunas circunstancias de la interacción social y económica. Una década mas tarde, el mismo autor, ofreció varias precisiones y desarrollos a estos conceptos (ver Capítulos 9 y 10 de su libro 1981 *Essays in Trespassing*). Todos ellos muy interasntes pero, por razones de brevedad, solo se tratara aquí el mas relevante al presente articulo. Es decir, el de focalizar el análisis en la economía política y en la interacción entre los mercados económicos y políticos. Tema este al que llego Hirschman cuando insistió en que el factor equilibrante entre “voice “ y “exit” era el Estado que debía procurar que se dieran los dos procesos; el político de “voice” y el económico de “éxit” y que se complementaran entre si. Es decir, que sus respectivos incentivos estuvieran alineados. Al respecto dice Feinstein, Osvaldo (2006 p.4)

“The combination of exit and voice facilitates the integration of the economist’s approach, which tends to privilege exit (competition) and the political scientist’s focus on voice”

La relevancia contemporánea de estos dos conceptos es enorme ya que ellos ayudan a entender precisamente como la competencia (en los, mercados privados y públicos) si es un gran regulador y el Estado debe buscar su vigencia para alcanzar sus objetivos de crecimiento y de equidad. Un área donde esto es evidente es el de la competencia fiscal en los procesos de integración económica entre países. (Wildasin David 2006, p.502)^{xxix} En la dimensión mas amplia de la globalización y dada la movilidad del capital (Tanzi Vito 2008) 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 mercado i.e., la movilidad del capital, y factores políticos (voice) en el diseño de la tributación y el grado de apertura que se quiera alcanzar. Es decir, en ellos se surte un proceso de economía política donde si los incentivos en los mercados económicos y los incentivos en los mercados políticos se complementan el resultado será un marco de política con efectos positivos para el nivel de bienestar de conjunto (Wiesner Eduardo 2008, p.161)

La relevancia de todo esto para el caso de Colombia viene por el papel que tiene que jugar el Estado en auspiciar las condiciones para resolver las situaciones donde hay problema de “acción colectiva”^{xxx} y no hay un mínimo de alineación entre los incentivos políticos y los incentivos del mercado en apoyo de otra política publica. Es decir, cuando se incurre en errores de política económica debido a que acaban prevaleciendo los incentivos de lo que se podría llamar una “racionalidad política” de corto plazo. En estos casos el papel del Estado seria 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 siendo aceptadas a priori sin un mayor examen y rigor factual^{xxxii}. A continuación se presentan cuatro ejemplos interdependientes de precisiones algunas con relevancia general y otras con vigencia particular para el caso de Colombia.

- A. Los déficit fiscales, con todo y su enorme poder desestabilizante no son el problema de fondo y de largo plazo sino la expresión de un problema político subyacente.
- B. El solo mayor gasto público social 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 “elites” pueden ser los sospechosos usuales pero no es claro que sean los culpables del atraso.

A. El Origen Político del Déficit Fiscal^{xxxiii}

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

En el caso de Colombia, Velez Carlos Eduardo (2004, p.61) señala que sus ciudadanos consideran que la distribución del ingreso es injusta y Gaviria Alejandro (2002, p.2) ha encontrado que los niveles de movilidad son mas bajos que en los Estados Unidos, México y Perú. Dentro de este contexto se podría entender el que en 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 como reducirla. Pero esta versión tiene dividendos políticos y ahí radica su racionalidad. En breve, no es que haya torpeza sino desalineación entre los incentivos económicos de largo plazo y los políticos de corto plazo (Wiesner Eduardo 2008 p. 38)

B. Sin Mayor Gasto Social la Pobreza Aumentaría?

Siendo este en líneas generales el contexto de la “creencia “colectiva (que muchas veces esta 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 fundamentales e interdependientes. La primera, que gran parte de ese gasto publico 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. Observe bien el principio que se esta sugiriendo y de gran relevancia para el caso de Colombia. Una transferencia por si sola es un incentivo al gasto, pero una transferencia condicionada es un incentivo a un resultado. La pregunta de fondo, la pregunta empírica es que porcentaje de las transferencias en el Presupuesto de Colombia contienen un incentivo sembrado en forma articulada y evaluable para a lograr un resultado dado? Y que tanta asignación de recursos ha sido cambiada 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. Mas específicamente redistribuyendo a través tanto de la tributación pero en

particular del gasto público. El partir de esta premisa para el diseño de las políticas públicas no es el indicado o en el mejor de los casos es incompleto. Mas que la cantidad de gasto público (que tiene sus límites fiscales) lo que cuenta y lo que se debe evaluar es su capacidad para, en efecto, redistribuir”, entre otras cosas, pero en particular para igualar las oportunidades iniciales.

El problema de fondo no es tanto la desigualdad de ingresos o de riqueza como la desigualdad 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 no dejar que los incentivos premien el esfuerzo y el riesgo y logren elevar la marea del ingreso total? Al respecto Nancy Birdsall define inequidad así:

“A society with relatively high income inequality might be an equitable society if the observed inequality were the outcome of an entirely fair process – in which some worked harder⁶⁵ or took more economic risks with resultant greater economic gains than others. Equity is sensibly thought of as equality of opportunity and is a more satisfactory concept from a normative point of view; but it is harder to measure”. (Birdsall, 2005, p. 3)

En breve, pocos conceptos son tan complejos como los que envuelve el término “justicia distributiva”. Andrés Solimano (2000 p.32) ofrece una buena aproximación a los factores envueltos cuando dice

“The modern theory of distributive justice distinguishes between “outside” (or morally arbitrary) factors (gender, race, initial assets, talent) and “personal responsibility” elements (effort, risk-taking attitudes) in shaping the level of income, wealth, and welfare of the individual in society. Social inequality is a reflection of individual differences in these two sets of wealth-creating factors.”

La distribución del ingreso en los Estados Unidos, por ejemplo, es mucho más concentrada que en varios países de la OECD. Sin embargo, su política económica y social da más prioridad a igualar las oportunidades 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 para América Latina) sino que la distribución del ingreso también está empezando a mejorar.^{xxxvi} En todo caso, como señala Valdez

Alberto (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 efecto hubo considerable movilidad en términos de ingresos los últimos diez años. Pero, de otra parte, en este país no se ha perdido de vista la necesidad global de tener una más “equitativa” distribución del ingreso Lawrence H. Summers 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...”). Con esa visión integral es muy difícil no estar de acuerdo.

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

D. Las “Elites” Son Las “Culpables” Del Atraso

Son las “elites” las que impiden el desarrollo y las que explican el atraso? A juzgar por lo que al respecto dicen algunos de los más destacados académicos del mundo ello es así. En efecto, figuras tan reconocidas como los profesores Kenneth Sokoloff y Stanley Engerman (2000 p. 228), Acemoglu y Robinson. (2000 y 2002) y muchos otros que hacen eco de su atractiva explicación, consideran que en muchos países en desarrollo las “elites” defendiendo sus intereses se oponen a las reformas que traerían crecimiento y mayor equidad. Veamos lo que al respecto han dicho:

“Building on pre-conquest social organizations, whereby Indian elites extracted tribute from the general population, the Spanish authorities adopted the approach of distributing enormous grants of land” (Sokoloff y Engerman 2000 p.221)

“In societies that began with greater equality or homogeneity among the population, however, efforts by elites to institutionalize an unequal distribution of political power” (Sokoloff y Engerman 2000 p.223)

“Where there was extreme inequality, and institutions advantaged elites and limited the access of much of the population to economic opportunities, members of elites were better able to maintain their elite status over time, but at the cost of society not realizing the full economic potential of disadvantage groups.” (Sokoloff y Engerman 2000 p.228)

“Societies often choose the wrong policies and institutions, or even pursue disastrous courses of action, because these choices are not made for the benefit of society as a whole, but for the benefit of those who control political power” (Acemoglu 2003 p.44)

“Political institutions are more difficult to change than are economic institutions. Under this assumption, a pattern of ‘captured democracy’ arises, whereby democracy endures, but the elite are able to have a disproportionate effect on equilibrium economic institutions” (Acemoglu y Robinson 2006a p. 56)

“While the mechanism in this paper is based on the persistence of the *de facto* political power and emphasizes how *the same* elites are able to shape politics even when certain aspects of specific political institutions change, a complementary mechanism, which we refer to as the “*Iron Law of Oligarchy*” following Robert Michels’ (1911) classic book, focuses on how changes in the identity of elites can go hand in hand with the same dysfunctional policies and economic institutions.” (Acemoglu y Robinson 2006b p. 329)

“Faced with the threat of revolt and social chaos, political elites may also attempt to avoid giving away their political power by making concessions, such as income redistribution or introducing other pro-poor policies or institutions” (Acemoglu y Robinson 2006c p.690)

“By virtue of their smaller numbers and greater expected gains, the elite is more likely to invest in their *de facto* political power than the more numerous citizens. This

asymmetry between the elite and the citizens has important implication for the structure of political equilibria, the persistence of institutions, and the relationship between changes in political institutions and economic performance” (Acemoglu y Robinson 2008 p.287)

“We propose a political-looser hypothesis...” “and argue that agents who have political power and fear of losing it will have incentives to block reforms” (Acemoglu y Robinson 2000 p.126)

“Las elites partidistas tradicionales en Colombia favorecieron bajas tasa 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 por parte de algunos de sus autores al concepto de “elites” (Stern, Steve 1999 p. 143; Jiménez, Michael 1999 p. 216) pero, por lo general, no en relación con la causalidad o la asociación con el bloqueo a unas reformas. Se trata, mas bien, de referencias culturales o sociológicas que aluden a la problemática de la discriminación racial, social o culturas entre unas “elites” y otros grupos de la población.

Un artículo reciente de Araujo Caridad, Francisco Ferreira, Peter Lanjouwy Berk Ozler (2008) trata el tema del papel de las “elites” 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 esta positivamente correlacionado con el status socioeconómico” Este supuesto podría ser valido 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, “porque bloquearían reformas (Paretianas) que teniendo un potencial de beneficio colectivo no les son adversas a sus intereses? Aquí estamos frente a un problema empírico. Al clásico desafío de “diseñar correctamente que variables van al lado izquierdo de la ecuación y cuales van al lado derecho. Antes de identificar la causa de un problema hay que definir como es que se va a probar la hipótesis para que esta sea falseable en lo que es lo relevante.

Respecto a la “hipótesis de las elites” surgen dos conjuntos de interdependientes preguntas. El primero incluye las siguientes: Como se define a las “elites”? Quienes son? Que las caracteriza? Son ellas causa del subdesarrollo o más bien su manifestación? Son ellas, necesariamente, las que ocupan los más altos deciles 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 interdependientes posibles causalidades y dirección de estas.

El segundo conjunto de preguntas tiene que ver con la relevancia de las “elites” en términos 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 (“elites” sic) que reciben o captan una gran proporción del ingreso. Pero lo que no es claro, del todo, es por qué es esto así 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 en términos del 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 alta concentración y poca demanda política por las reformas adecuadas, y entre una alta concentración del ingreso y un bajo desempeño macroeconómico, por qué esta “asociación” alcanzaría para sustentar un diagnóstico de tan enorme significado como el asignarle a las “elites del ingreso (si es que esta es la definición que esta siendo considerada) la paternidad directa de las fallas observadas en los últimos años en términos de insuficientes reformas o de reformas postergadas?^{xxxviii}

Es posible que así sea. Pero no sería más productivo ser más específico e ir más atrás en la identificación de las causas de la “enfermedad” antes de encontrarle un culpable? No sería mejor estar mas seguro que se ha identificado, por ejemplo, como lo sugiere este artículo, que el problema es la ineficiencia del gasto publico para ser realmente redistributivo? Es decir, no sería mejor establecer, primero, que es lo que específicamente restringe, en un momento dado, en un sector dado, en un país dado la adopción de las reforma que tienen una alta probabilidad de generar desarrollo?

Parecería que, en consistencia con requisitos metodológicos tradicionalmente aceptados lo que habría que hacer es, primero, definir quienes son las “elites”, 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 “elite” no sería necesariamente su posición en los quintiles de más (o menor) ingreso sino su vínculo tanto con la restricción que se quiere superar como con un claro y directo beneficio potencial para ellas. Tampoco sería aceptable dejar la alusión de “elites” a un grupo que no se sabe bien quienes 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 llevaría a apreciar quienes pierden si se cambia la estructura de incentivos que regula el gasto social. Y así se iría llegando a precisar quienes se oponen, quienes han tenido la capacidad de bloquear las reformas y se llegaría, finalmente, a las “elites” relevantes. En breve, buena parte de todas las anteriores preguntas exigen una respuesta empírica. Y en cada caso esa respuesta podrá variar y habrá distintos opositores a las reformas y habrá así distintas “elites” responsables de los resultados que se observen.

El equivocarse en la identificación de los culpables no es un ejercicio neutral sin consecuencias serias. Es profundamente importante. Primero, por qué no sería del todo claro el por qué se incurre en la equivocación. Sería un error aleatorio? O sería un error del cual unos grupos salen ganando? Segundo, por qué, como resultado del “error”, “las políticas públicas y su credibilidad política termina siendo cuestionada al verse que no producen las mejorías “esperadas” ni las promesas hechas. Surgirá la “creencia” que ciertas propuestas son un engaño y prosperará la noción que el sistema es injusto. Y en efecto, será injusto

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

Como explicar que académicos de tan alto nivel y prestigio aparentemente estén siendo algo menos que totalmente rigurosos en sus análisis? Que 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 varios 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 se están refiriendo al caso particular de América Latina sino al caso general del poder político que se opone a unas reformas dadas. La tercera consideración en el caso particular de los profesores Acemoglu y Robinson (2006b p. 329) hay textos donde el problema se aborda con más y correcta especificidad al señalar que es la persistencia no de las “elites” sino de los incentivos “equivocados” lo que explica que se no se adopten las reformas correctas.

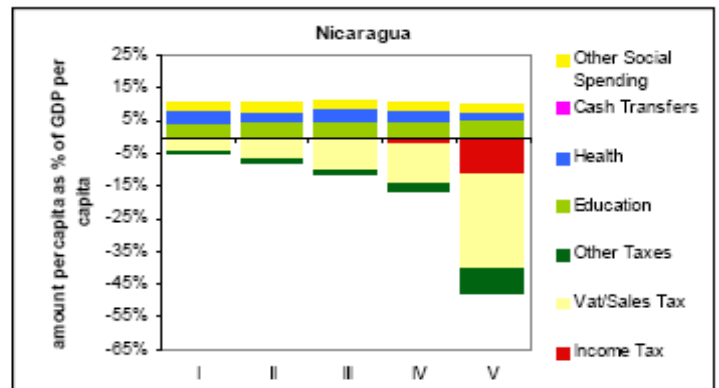
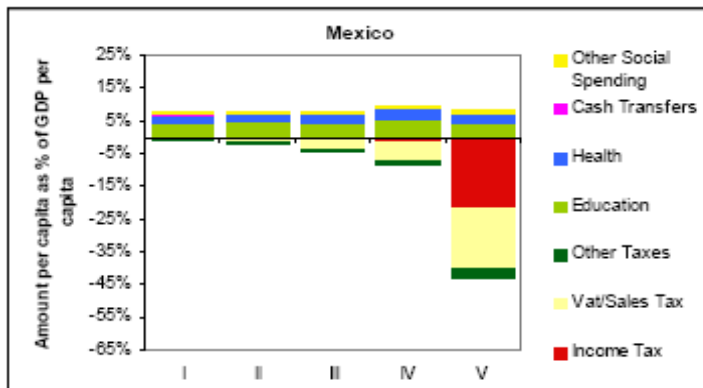
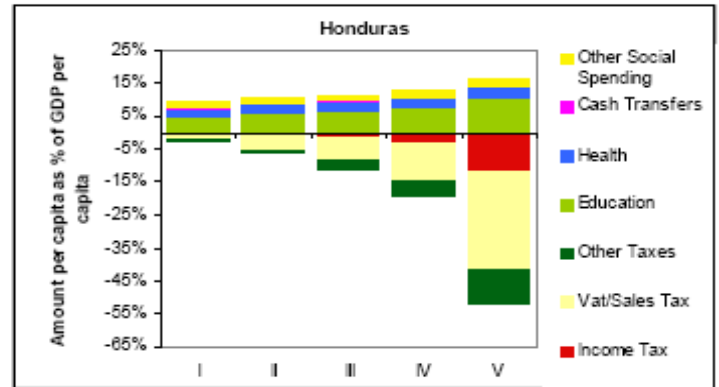
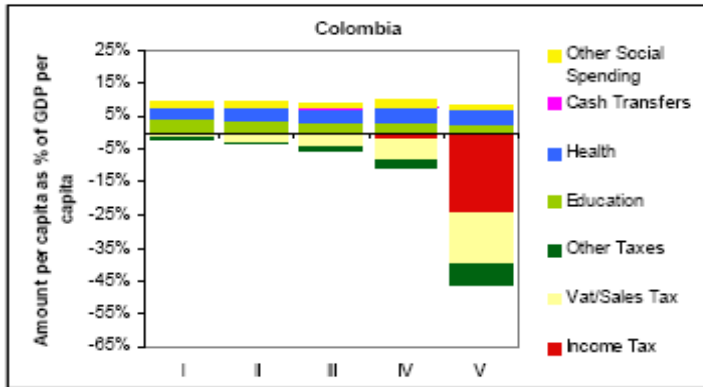
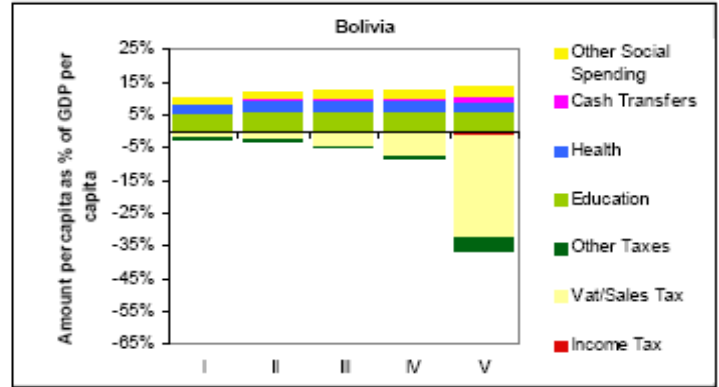
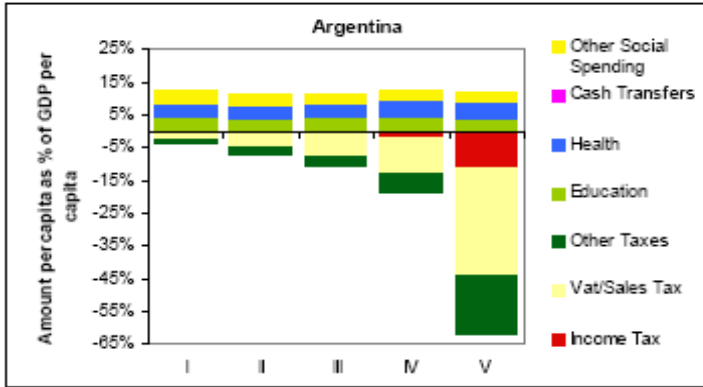
Con esta aclaración no hay ninguna controversia. Después de todo, ello es lo que se ha venido argumentando a lo largo de este escrito. Puesto en el contexto del lenguaje de las “elites” lo que se diría es que sí hay algunas que sí son “culpables” y ellas son las que han logrado que los incentivos “incorrectos”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

Una de las posibles explicaciones de la teoría de las “elites” podría ser la “expectativa” o la “creencia” normativa que debe existir una especie de justicia ética que encuentra “culpables” a los grupos de personas que parecen disfrutar de beneficios sin que se tenga muy claro el por qué los merecen. Pero tal vez la más plausible de las explicaciones se podría encontrar más en el mundo de lo “positivo” que en el de lo “normativo” preguntando ¿quién gana con la sobrevivencia de esa teoría? Esta es la pregunta clásica que se debe hacer frente a cualquier búsqueda de explicación para un fenómeno social, político o económico, a saber, “¿en qué dirección apuntan los incentivos reales? Esto es, ¿a quién benefician los incentivos?”

Dentro de este enfoque el éxito relativo de la teoría de las elites 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 mas gasto social si redistribuye el ingreso pero a su favor. O se establece que hay que hacer evaluaciones independientes de la capacidad del gasto público en educación para en realidad reducir las diferencias iniciales en esta materia entre distintos grupos de ingreso Desde luego, quienes desde el mundo académico sugieren la teoría de las “elites” no son cómplices activos del los verdaderos “culpables” sino son asaltados en su buena fe por el “oportunismo”^{xxxix} “de quienes saldrían perdiendo si las responsabilidades fueran empíricamente establecidas.

En resumen, la pregunta de fondo siempre debe ser “cual poder político es el relevante?”. Y esa relevancia hay que establecerla en relación con la restricción más estratégica. La secuencia analítica correcta es empezar por definir cual es esa restricción y después, y solo después, buscar a quienes a su reforma se oponen. Ellos podrían ser grupos de personas ubicadas en los mas altos niveles de ingreso, los que saldrían perdiendo de esas reformas, o personas que no las consideran las indicadas por razones técnicas. Esta es es esencia la argumentación detrás de los planteamientos de Rodrik (2007) y de Hausmann, Rodrik y Valazco (2006) y la substancia también de la ultima sección en este escrito sobre la importancia de acertar en los diagnósticos

Que tan original o adicional es todo esto? Se trata de un descubrimiento de algo que ha pasado desapercibido? Probablemente no. La respuesta depende del contexto de comparación. En algunos entornos multilaterales y en algunos países ya se tiene muy en claro que hay que focalizar el gasto público en los niveles de más bajos ingresos. La figura numero dos muestra como, en el caso de Argentina, México, Colombia, Perú. Bolivia, y Honduras tanto los recaudos tributarios como el gasto publico favorece a quienes están en el quintil mas pobres e otra parte, el Informe de la OECD sobre América Latina ya contiene todo un capitulo dedicado al tema de la “legitimidad política” de las políticas fiscales. El énfasis en este articulo es mas especifico que las políticas fiscales en general y sugiere que, dentro de ellas la prioridad de política y de investigación aplicada recaiga mas en los gastos que en los ingresos y en particular en los gastos sociales.



Breceda, et al (2008)

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 no ser suficiente. Hay ejemplos de gasto público (Perotti Roberto p.328) y de subsidios a los pobres^{xi} que por fallas en su diseño^{xii} introducen incentivos que podrían premiar el que se permanezca pobre. El punto de fondo subsiste. El criterio de evaluación no es el solo gastar más en lo social, tampoco gastar más en los pobres sino el realmente lograr tener un efecto redistributivo^{xiii} y una dinámica en la cual se reduce la pobreza y se hacen menos amplias las oportunidades iniciales.

VI LOS DIAGNOSTICOS ESTRATEGICOS

A lo largo de este artículo ha habido un tema unificante e integrador. Se trata de la importancia de contar con diagnósticos específicos como paso previo al diseño de cualquier política pública. Esta importancia difícilmente puede ser exagerada. Pocas cosas pueden ser tan costosas, en términos de bienestar colectivo, que políticas adoptadas sin suficiente base empírica, solo sobre premisas generales, sin especificidad, lo que la literatura llama “creencias”. Como se dijo atrás, la pregunta de carácter histórico y cuya respuesta esta 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 busco corregir situaciones de difícil aceptación política. Pero, como quizás diría Hirshman para el caso general de formular políticas públicas, hay que comenzar por establecer lo que no es. Es decir hay que comenzar por el diagnostico correcto. La economía como la naturaleza detesta vacíos y si no se siembran a tiempo los incentivos correctos los inadecuados ocuparan todo el espacio que se las presente.

Como el desarrollo no resulta automáticamente de una fórmula universal pero si de principios comunes de política^{xiiii} (World Bank 2005, p.11) es fácil incurrir en el error de adoptar políticas inapropiadas a la sombra de principios generalmente validos. Sin duda invertir en la educación de los más pobres es lo indicado tanto desde el punto de vista de crecimiento como de equidad. Pero simplemente elevar ese gasto público sin primero revisar la estructura de incentivos que va regular ese gasto, y va a determinar su efectividad real, no es la mejor forma de proceder. Adoptar programas de descentralización fiscal puede ser una manera de aumentar tanto los ingresos fiscales totales como 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. Genera los incentivos equivocados. Atrás se cuestiona que tan válida era la apreciación que las “elites” eran las que se oponían 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 elites y buscan hacer “justicia distributiva” con políticas que podrían ser contraproducentes precisamente para lograr reducir la pobreza y la insuficiente igualdad de oportunidades iniciales.

Cuales son los diagnósticos estratégicos? Cuales los que importan más? Sobre que políticas hacerlos? La respuesta es que ello va a depender de cual es la restricción mas critica en cada caso. Y esto va a variar 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 en realidad reducir significativamente las desigualdades iniciales en particular para los más pobres. Pero al respecto se tiene en una gran medida un diagnóstico político (una creencia?) no suficientemente bien informada. Una de las consecuencias mas costosas es el costo fiscal, la ineficiencia del gasto publico pero sobretodo el no alcanzar 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 contemporánea para el caso particular de Colombia. Conceptos como “el efecto túnel” y sus derivaciones sobre las “expectativas”, sobre la información y su interpretación, así como sobre la percepción colectiva sobre la “justicia distributiva” del modelo social, son muy valiosas entradas analíticas para entender los desarrollos políticos y económicos de Colombia en los últimos años. Así como para formular políticas para responder a los desafíos hoy vigentes

Para el caso particular de Colombia 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, en realidad, mejoren significativamente 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, por haber sido “capturado,” en una gran medida, por monopolios de oferta y por una estructura” perversa” de incentivos, es poco redistributivo. De otra parte, no parece que haya margen fiscal para mantener hacia el futuro el ritmo de gasto 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 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 al tema transversal de la información y su interpretación.

VIII EPILOGO

No puedo terminar sin hacer una referencia a uno de esos originales conceptos que Hirschman podía acuñar y que, según el mismo, le surgió después de unas visitas a algunos pequeños pueblos de la Costa Atlántica de Colombia por allá en 1983. Se trata del “Principio de la Conservación y Mutación de la Energía Social.” Según este principio, que Hirschman pensaba era particularmente aplicable a Colombia, no siempre los fracasos de la “acción colectiva” quedaban como una experiencia estéril. Él había visto en comunidades en Sucre, en Tulúa y en otras partes de Colombia, como, 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)

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

ⁱⁱ Ver Mendolesi Luca (1997 p.159)

ⁱⁱⁱ Según Mark Blaug (1986, p.94), Hirschman tenía “una gran capacidad para ver un viejo problema desde un nuevo e inesperado punto de vista”.

^{iv} Osvaldo 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.

- ^v Al respecto ver Echevarria Juan José, Arbelaez Maria angélica Gaviria Alejandro (2005 p. 33)
- ^{vi} 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” (Fleischker S. 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 (Asesina y Angelitos 2005 p.960). Una lectura obligada sobre este tema es el artículo de Konow James (2003 p.1195). El aporte especial del profesor Konow es que plantea el problema de fondo, a saber, como pasar de concepciones personales, subjetivas, “moralistas” y a veces hasta religiosas de la “justicia distributiva”, de una parte, a políticas públicas, de otra. Es decir, como 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 términos de resultados derivados de intervenciones del Estado. El problema no es metafísico sino muy real y relevante. Después de todo, el proceso político influye de manera determinante en la asignación de recursos públicos y las decisiones políticas dependen, en una gran medida, de “escogimientos personales” pero estos se construyen o se justifican argumentando beneficios colectivos o sociales. Es decir, como se va de un “escogimiento racional individual” a uno “colectivo”? Una respuesta fue el enfoque directo de Arrow (1951, 1963) en el cual se intenta sumar las preferencias individuales hasta llegar a una función “preferida” a nivel colectivo. Pero se sabe que esto resulta en un “Teorema de Imposibilidades”. El otro enfoque es el indirecto que plantearon Von Neumann y Oscar 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 una u otras preferencias (las individuales y las vicarias de la colectividad) para que estas sean reveladas (directamente) en la acción y en los resultados específicos de un juego o del mismo juego repetido muchas veces. Al respecto ver (Austen-Smith David 2006 p.899). La otra fuente de iluminante análisis sobre este tema son los trabajos W.S. de Vickrey (1945, “Measuring Marginal Utility by Reactions to Risk”) y su enfoque de examinar escogimientos personales frente a distintos riesgos marginales para así llegar a una más creíble “revelación” de preferencias o función de utilidades. Este enfoque no es muy distinto del de Rawls. Castellanos Daniel (2005 p. 9) continua la búsqueda de una función social tan libre como sea posible de premisas “Kantianas” u idealistas mediante el examen de los planteamientos de Ken Binmore (1994) quien continua la trayectoria de los “juegos” y sus características reveladoras de información como el camino de investigación aplicada mas promisorio
- ^{vii} Según Stiglitz Joseph (2002, p.487) “La información afecta los procesos políticos y los económicos”
- ^{viii} Sobre Market signaling y el “Principio de la Revelación” ver Maskin, Hurwicz y Mayerson
- ^{ix} “Equilibrium is an expectational concept”, Phelps (1991,p.224)
- ^x Ver Gaviria Alejandro (2006, p.20) sobre la relación entre movilidad social y redistribución en América Latina
- ^{xi} La demanda política depende de la legitimidad que se perciba en términos de la capacidad del gasto público para igualar las oportunidades iniciales
- ^{xii} Al respecto ver Meier m. Gerald (2001 p. 13)

-
- ^{xiii} La influencia de Hirschman también ha sido reconocida en campos como los de la estabilidad macroeconómica y el control de la inflación. Ver Shanker Satyanath y Arvind Subramanian (2007 p.445)
- ^{xiv} 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 auto refuerzan”
- ^{xv} Ver Hirschman Albert (1981,p.75)
- ^{xvi} Sobre las diferencias metodológicas entre el enfoque matemático de la economía y el menos “marginalista” y optimizable de la teoría política ver, Austen-Smith David (2006 p.899) Al respecto el profesor Austen-Smith hace referencia a la siguiente observación “A suggestion (first made to me in conversation many years ago by Barry Weingast) as to why the two disciplines differ so markedly with respect to the use of mathematical modeling is that political science has no analogous concept to that of the *margin* in economics. And the importance of the margin in this respect lies less with its substantive content than with the amenability of its logic to elementary diagrammatic representation. Economic theorizing evolved into its contemporary mathematical form through a diagrammatic development of the logic of the margin, whereas positive political theory, almost of necessity, bypassed any such graphical development and jumped directly to applied game theory”
- ^{xvii} Sobre este tema ver el artículo del doctor Gómez (2008)
- ^{xviii} Alesina and Angeletos (2005, p.960) posit that: ‘Different beliefs about the fairness of social competition and what determines income inequality influence the redistributive policy chosen in a society. But the composition of income in equilibrium depends on tax policies. We show how the interaction between social beliefs and welfare policies may lead to multiple equilibria or multiple steady states. If a society believes that individual effort determines income, and that all have a right to enjoy the fruits of their effort, it will choose low redistribution and low taxes. In equilibrium, effort will be high 192 *Country narratives and comparative economics* and the role of luck will be limited, in which case market outcomes will be relatively fair and social beliefs will be self-fulfilled. If, instead, a society believes that luck, birth, connections, and/or corruption determine wealth, it will levy high taxes, thus distorting allocations and making these beliefs self-sustained as well. These insights may help explain the cross-country variation in perceptions about income inequality and choices of redistributive policies.’
- ^{xix} 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 parece mas fácil decirlo que hacerlo, Parecería preferible que cada política se focalicé en términos relativos en su función central. De una parte una política macroeconómica que favorezca la estabilidad y evite la volatilidad hasta donde ello es posible de una parte y una política de gasto social que sea realmente redistributiva y en efecto vaya igualando las oportunidades iniciales.
- ^{xx} Sobre el papel de las “expectativas “en la formulación de política macroeconómica ver Pool William (2001)
- ^{xxi} 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”
- ^{xxii} Sobre la experiencia de Colombia en materia de “fiscal dominante” ver Lozano Ignacio y Herrera Magali (2008b p.26)
- ^{xxiii} Sobre el tema general de inflexibilidad presupuestal Ver Echeverri, Fergusson y Querubín (2005)
- ^{xxiv} Sobre este tema el IPES del Banco Interamericano de 2006 “The Politics of Policies“ (Stein Ernesto et al 2005) es una excelente referencia

-
- xxv Sobre la relación entre “creencias” y “desigualdad” ver Glaeser, Edgard I. (2006 p. 637), quien señala como las “creencias” sobre las causas de la pobreza reflejan diferentes lecturas colectivas políticas y diferentes respuestas políticas colectivas.
- xxvi Sobre los determinantes de la pobreza en Colombia ver Nuñez jairo, Juan Carlos Ramírez y Laura Cuesta (2005 p.31)
- xxvii Dato suministrado por el doctor Guillermo Rivas de La Misión para la Pobreza del DNP
- xxviii Cálculos de Geraghty Ryan M. (2007 p.1051) sugieren que en el siglo segundo en Italia bajo el Imperio Romano el Coeficiente Gini para el ingreso fue de 0.11
- xxix Wildasin David (2006 p. 502) considera que el modelo analítico de “exit” y de “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
- xxx Sobre la relación entre “exit” y “voice” con situaciones de “acción colectiva”
- xxxi Para un enfoque similar al de Hirschman y al seguido en este artículo ver Adelman Irma (2001 p.117)
- xxxii Para el caso de Colombia ver Wiesner Eduardo (2004 p.38)
- xxxiii Según Mark Blaug (1986, p.94), Hirschman tenía “una gran capacidad para ver un viejo problema desde un nuevo e inesperado punto de vista”.
- xxxiv Velasco Andrés (1999 p.37)
- xxxv Sobre el proceso social mediante el cual se forman las “creencias” y se articulan distintas variables ver Glaeser y Sacerdote (2007 p.37)
- xxxvi Ver The Economist (2007 agosto 18-24 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 Marzo 13-19 p.69)
- xxxvii There is nothing morally or legally wrong with this behavior. It is a legitimate posture which simply follows ‘rational choice’ and self-serving interests. The concept of rent seeking was introduced in economics by Gordon Tullock (1967). See also Krueger (1974). For the Colombian case see Eduardo Wiesner (1997, p. 93).
- xxxviii Al respecto ver Alesina y Drazen (1991 p. 1171)
- xxxix Sobre la relación entre el “oportunismo” y la oferta de la correcta o incorrecta respuesta de política económica frente a un problema ver Wiesner Eduardo (2008 p. 559)
- xl Sobre el efecto redistributivo del programa “Familias en Acción” ver Nuñez Jairo y Cuesta Lara (2006 p.54)
- xli El estudio pionero sobre la incidencia distribución del gasto público es el de Vélez Carlos Eduardo (1997)
- xlii Al respecto ver Nuñez Jairo, Cuesta Laura (2006 p.28)
- xliii Al respecto ver el informe del World Bank (2005, p.11)