

CONVENCION BANCARIA Y DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DE LA ASOCIACION BANCARIA DE COLOMBIA*

I. LA CONSISTENCIA DE UNA POLITICA ECONOMICA

Palabras del doctor Eduardo Wiesner Durán, ministro de Hacienda
y Crédito Público en el acto de instalación

Constituye un especial honor para mí el instalar como ministro de Hacienda esta XIX Convención de la Asociación Bancaria de Colombia. Durante cada uno de los últimos seis años, en una u otra capacidad, me ha correspondido el privilegio de participar en estas reuniones, y bien sé que ellas constituyen uno de los foros donde con mayor seriedad y altura se analizan los temas de interés sectorial y nacional. En esta ocasión particular, el honor está acompañado por la satisfacción de ver, de nuevo, tantas caras amigas. Tengo pues poderosas razones para estar muy agradecido con los doctores Guillermo Núñez Vergara, presidente de la Asociación Bancaria, y Jorge Mejía Palacio, presidente de la junta directiva de la Asociación, por la oportunidad que me han brindado para dialogar con ustedes.

Hace pocos días tuve oportunidad de exponer ante el Grupo de Consulta la percepción del gobierno sobre la coyuntura y los desarrollos de la política económica, y por ello en esta ocasión me voy a apartar, al menos parcialmente, de repetir ese ejercicio, para tratar con ustedes un tópico que me parece de la mayor importancia y actualidad. Se trata del proceso de conciliación entre distintas políticas, instrumentos y objetivos durante la formulación y ejecución de una política económica global.

En esencia, quiero destacar la necesidad de que exista consistencia y coherencia entre los distintos componentes que integran una política económica. Es esta una condición o prerrequisito cuyo significado en ocasiones se subestima, dando origen a muy serios problemas económicos y políticos y a muy costosas ineficiencias en la asignación de recursos.

Comprendo bien que se trata de un tema muy complejo y, desde luego, no tengo la pretensión de agotarlo o estudiarlo en todas sus implicaciones en esta oportunidad. Pero sí confío en abrir una discusión sobre lo que, inevitablemente es, en una forma u otra, el principal desafío no solo de Colombia sino de la gran mayoría de los países del mundo.

Las premisas de la conciliación

Quizás la forma más sencilla de desarrollar el tema escogido sea la de someter a consideración de ustedes tres premisas o postulados cuya validez individual y colectiva es pero demostrar. Tales postulados serían los siguientes:

a) En todo momento y en toda sociedad siempre existe una restricción global o macroeconómica que define la frontera dentro de la cual son factibles una serie de opciones en materia de objetivos de una determinada política económica.

b) La existencia de esa frontera de posibilidades o de opciones de política económica determina el que siempre haya un costo para cada beneficio.

c) La determinación correcta del costo y del beneficio (el *trade-off*) de cada opción de política económica depende de qué tan adecuado o correcto sea el modelo teórico a través del cual se interpreta y predice el comportamiento de una economía determinada.

Aunque podría pensarse que la enunciación de estos tres postulados no pasa de ser una especulación académica la verdad es que ellos encierran unas realidades muy concretas y tozudas que no pueden dejar de ser acatadas sin serias consecuencias. Veamos cómo se puede establecer la vigencia de estos postulados.

El primer postulado quiere decir que nunca es posible alcanzar, simultáneamente, todos los objetivos que en un momento dado se consideren deseables. Inevitablemente surgirán, en la ejecución de toda política económica, restricciones que fijan la frontera efectiva a los objetivos o metas propuestos. Así, por ejemplo, no es posible para ninguna economía el lograr, al mismo tiempo, estabilidad de precios, rápido crecimiento, redistribución del ingreso, equilibrio fiscal, estabilidad cambiaria y pleno empleo. Obsérvese bien que se dice que la restricción surgirá inevitablemente durante la ejecución de una política y no durante su formulación pues claramente no es imposible enunciar como prioritarias todas las necesidades o todas las aspiraciones de una determinada comunidad.

El que no sea posible para ninguna política económica alcanzar todos los anteriores objetivos, o todos aquellos que se consideren deseables, es algo que nadie ignora. Y, sin embargo, con alguna frecuencia se encuentran situaciones en las que aparentemente se olvida este primer postulado. Así ocurre por ejemplo cuando se busca descalificar una determinada política a la cual se le "descubre" que ha dejado por fuera de sus objetivos, o de sus priorida-

* XIX Convención de la Asociación Bancaria de Colombia, celebrada en Cartagena el 29 de octubre de 1981.

des, a tal o cual meta que es, desde luego, deseable en abstracto, pero imposible de lograr paralelamente con el primer objetivo.

Otro ejemplo de olvido de este primer postulado se presenta cuando se considera oportuno plantear ante la opinión pública el inventario de necesidades y de problemas del país sin acompañar tal enumeración con las soluciones adecuadas para resolverlos. Y no sólo con las soluciones particulares, sino con aquellas que además de ser consistentes entre sí, también guardan compatibilidad con prioridades globales como lo es el control de la inflación, objetivo este con el cual supuestamente todo el mundo está de acuerdo.

Ahora bien, el hecho de que no sea posible lograr simultáneamente todos los objetivos, o satisfacer al mismo tiempo todas las necesidades, determina que la evaluación de una política económica se tenga que hacer examinando tanto los costos como los beneficios, en conjunto, de cada alternativa y no solo los costos de la política que está bajo escrutinio. Esta es la esencia del segundo postulado que una vez expresada también es generalmente aceptada. Pero aquí ocurre lo mismo que en el caso anterior: se acepta el principio pero en la práctica no siempre se cumple. Se dice, por ejemplo, que "hay que bajar las tasas de interés" para estimular la producción o que "hay que suspender la devaluación" para evitar la elevación del servicio de la deuda externa, pero no se reconoce que lo primero afectaría adversamente los estímulos al ahorro y por consiguiente la inversión, y a la misma producción, mientras que lo segundo disminuiría nuestras exportaciones no tradicionales. Las razones para que se quiera desconocer que en la ejecución de la política económica todo tiene una doble columna —un activo y un pasivo o un costo y un beneficio— son por demás interesantes y nos llevan al contenido del tercer postulado.

Como se recordará, este último sostiene que la determinación correcta del costo y del beneficio (el *trade-off*) de cada opción de política económica depende de qué tan adecuado o correcto sea el modelo teórico a través del cual se interpreta y predice el comportamiento de una economía determinada. Pues bien, el hecho de que en ocasiones no se acepte la existencia de un costo —para todo objetivo— puede tener las siguientes dos explicaciones. Una, la de que no se comparte el modelo teórico interpretativo de la economía. La otra, la de que se tiene una prioridad económica o política diferente. Como veremos más adelante estas dos explicaciones son muy interdependientes.

En el primer caso aunque se acepta la inevitabilidad de un costo indeterminado, no se está de acuerdo con el costo específico que se aduce resulta del modelo teórico que explica el comportamiento de la economía. Es decir, se argumenta por la contraparte que el costo es realmente otro, que es uno menos alto o que representa menores riesgos y

que, por lo tanto, se pueden variar algunas políticas y algunos objetivos sin detrimento para la política económica global.

La anterior situación origina, entre otras cosas, una muy intensa controversia técnica y académica sobre cómo funciona en realidad la economía. Esta controversia es útil y contribuye al desarrollo cualitativo del modelo teórico. El hecho de que la controversia en ocasiones parezca tan limitada para producir un marco teórico menos discutible se origina en las distintas responsabilidades políticas directas de quienes adelantan esta controversia. Porque, por lo general, cuando coinciden las responsabilidades políticas directas de quienes adelantan la controversia se reduce al grado de disparidad de criterios sobre el funcionamiento de la economía. Mientras que cuando no coinciden esas responsabilidades políticas entonces se presenta una gran variedad de pareceres y de interpretaciones sobre el comportamiento de una determinada economía.

Llegamos así a la segunda explicación de por qué no se comparte el tercer postulado. La de que en realidad se tiene una prioridad política o económica diferente. En este caso lo más frecuente es que se anuncie una solidaridad con las políticas globales, como el control de la inflación, por ejemplo, y luego se proceda a sostener la conveniencia de sub-políticas que hacen imposible alcanzar la primera.

La consecuencia más probable del anterior proceso de desatención a los postulados de la conciliación es la pérdida del control de la presión inflacionaria. Cuando se ha sostenido que es factible alcanzarlo todo y cuando políticamente ya es muy tarde para regresar a sostener la tesis contraria, entonces los países se deslizan inexorablemente por el plano inclinado del desequilibrio fiscal, del desbordamiento monetario y de la inflación acelerada.

¿Cómo evitar que esto ocurra? ¿Cómo alcanzar la vigencia real y no retórica de los postulados de la conciliación? ¿Cómo lograr la coherencia de las políticas entre sí?

La concertación económica y política

Si se tuviera que identificar la causa más determinante de la falta de atención a los postulados de la conciliación entre políticas se tendría que señalar como tal a las diferencias de responsabilidad política directa. Cuando se da a entender que todo se puede alcanzar y que los recursos no son limitados, lo más probable es que no se tenga responsabilidad política directa con las consecuencias que se derivarían en caso de que se adoptaran las políticas cuya ausencia es criticada.

Así mismo, cuando se pasa a la fase más refinada de no compartir el modelo que explica el comportamiento de la economía, lo más probable es que se esté pensando más en resolver un problema individual, sectorial o regional, que en mantener unas prioridades globales o nacionales. Es decir, las diferentes apreciaciones van surgiendo de la necesaria división del trabajo que sanamente debe existir en toda sociedad. Esa división del trabajo conlleva distintas

responsabilidades y explica por qué no siempre coinciden los criterios con los cuales se evalúan las políticas existentes. Pero como lo que está en juego, cuando se desconocen los postulados de la conciliación, es nada menos que la pérdida del control de la presión inflacionaria, entonces la pregunta que ahora surge es "¿cómo establecer un puente entre esas distintas responsabilidades políticas?".

En la opinión del gobierno, la mejor respuesta al anterior interrogante la ofrece la concertación. Mediante la concertación entre el gobierno, la clase laboral y el sector privado es posible encontrarle mayor aceptación política a las restricciones económicas y técnicas que inevitablemente contiene toda la política que cumpla los postulados atrás analizados. Tal mayor aceptación política se irá produciendo a medida que el ejercicio de la concertación vaya revelando que frente a cada aspiración individual existe, por lo general, una contraparte con un interés opuesto. La interdependencia económica entre los distintos sectores actuaría como un sistema regulador, moderando y controlando distintas aspiraciones. En la práctica, la concertación irá gradualmente conciliando aspiraciones con posibilidades. De esta manera irá apoyando la necesidad básica de que las políticas y las soluciones deben ser consistentes entre sí que es la tesis central de este escrito.

Por otra parte, la concertación brindará la oportunidad para llegar a acuerdos no solo sobre las restricciones derivadas de las interdependencias entre sectores y actividades sino también sobre prioridades fundamentales como lo son la moneda sana y el control de la inflación. Es decir, en torno a la concertación se pueden ir construyendo acuerdos sobre prioridades fundamentales dándoles a tales compromisos una dimensión nacional para que así, al menos indirectamente, se produzcan solidaridades políticas a su alrededor.

Pero todo esto no quiere decir que el resultado de la concertación sea el consenso. La concertación no puede llevar a las partes a un acuerdo total en el que desaparecen las opiniones disidentes, o las críticas, y tampoco conduce a que se pierda la responsabilidad del Estado. Por el contrario, está dentro de la naturaleza de la concertación el reconocimiento a la diversidad de intereses y de criterios sobre la realidad económica. Así, a lo que se puede llegar no es a un consenso sobre la política económica en todos sus aspectos y detalles sino a un compromiso válido de orden general sobre los elementos básicos que la constituyen.

Desde luego, no pretendo ninguna originalidad sobre nada de lo dicho en los párrafos anteriores sobre la concertación. Afortunadamente desde hace ya algún tiempo el país ha venido construyendo mecanismos legales, institucionales e instancias para la concertación. Los más recientes se

encuentran en la Reforma Constitucional de 1979 y en la Ley 38 de 1981, normativa de la planeación. La administración anterior, por su parte, había propuesto una concertación alrededor de las políticas de "ingresos y salarios". Es decir, la concertación es algo que ya tiene mucha identidad en el país.

Ahora, hace apenas unas pocas semanas, y como resultado de la reunión cumbre intersectorial que convocó el señor presidente Turbay Ayala el 10 de octubre, se ha abierto un nuevo ejemplo de concertación con el sector privado y con el sector laboral. Yo soy optimista sobre los resultados de los trabajos de las comisiones y de las subcomisiones. Lo soy, no porque vayamos a encontrar soluciones mágicas que por alguna razón misteriosa se nos habían escapado, sino porque el ejercicio mismo de la concertación irá fortaleciendo nuestras instituciones democráticas y nos irá dando experiencia sobre como darle mayor consistencia y coherencia a nuestras políticas de desarrollo económico y social.

Para terminar, quisiera destacar un hecho que me parece de la mayor importancia y que demuestra que el optimismo que se puede tener sobre el futuro de la concertación y sobre el proceso de la conciliación entre políticas tiene fundamento real y concreto. Me refiero a la muy clara conciencia que existe a nivel de la dirección política del país —dentro de sus dos vertientes— sobre la necesidad de la conciliación entre políticas y objetivos. Si uno mira lo dicho al respecto por los más destacados voceros de las organizaciones políticas, encontrará muy bien expuesta la tesis de la contratación del desarrollo, de la concertación económica y social y de la conciliación entre distintas políticas. Recientemente, por ejemplo, en el documento resumen de la base ideológica del partido liberal, que acogió en abril de este año la Dirección Nacional, se decía textualmente:

"Durante la década de los años ochenta, los dos grandes temas nacionales, van a ser la creación de empleo y la compatibilidad de las políticas económicas de corto plazo, destinadas a combatir la inflación, con las políticas de largo plazo destinadas a propiciar el desarrollo".

Es evidente entonces que la necesidad de conciliar, de concertar y de hacer compatibles entre sí las distintas políticas de desarrollo económico y social, es ya una prioridad nacional reconocida. En mi opinión, y como lo expresé al iniciar esta exposición, tal necesidad constituye el principal desafío al que tendrán que dar respuesta nuestras instituciones. Como lo dije antes, soy optimista sobre el resultado final de tal ejercicio.

Muchas gracias.

II. CRECIMIENTO Y DISTRIBUCION EN EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA

Discurso del doctor Nicolás Ardito Barletta, vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y el Caribe*

Para mí es un honroso placer tener la oportunidad de dirigirme a ustedes en esta asamblea de la Asociación Bancaria de Colombia. Hoy quisiera desarrollar algunos conceptos que son de interés para todos nosotros, relacionados con el logro de crecimiento y distribución en el desarrollo de América Latina.

Todos deseamos un desarrollo integral para nuestros pueblos y para nuestros países. El problema que emerge cuando estamos en desacuerdo sobre esta materia no está en la percepción del objetivo general, sino surge más bien de sus implicaciones, de la imprecisión en la definición de conceptos y en la delimitación del marco de referencia dentro del cual trabajamos, y de los usos que hacemos de los instrumentos de política y acción para lograr el desarrollo.

Por ejemplo, me referí al desarrollo de nuestros pueblos y de nuestros países porque los dos no son sinónimos. Cuando hablamos de desarrollo de nuestros pueblos nos referimos al bienestar general de la gente, a la generación de empleos, al aumento del ingreso *per cápita*, a la cobertura de las necesidades básicas de la población, a la modernización, a la expansión coherente de horizontes culturales; en fin, nos referimos a la búsqueda del ideal de desarrollar el máximo potencial del máximo número de personas en la sociedad, o sea, en el presente. Y si hablamos del desarrollo de los presentes y de las generaciones futuras, ya nos referimos entonces a la Nación.

Por otro lado, cuando hablamos del país-Estado, nos referimos a su libertad de acción en interdependencia con otros estados; al fortalecimiento de la capacidad productiva, administrativa, institucional del país; al desarrollo escalonado de la capacidad del Estado para afrontar sus problemas y para ensanchar sus opciones; a la función de gobiernos para armonizar los intereses divergentes dentro del Estado y encauzar la energía social por un derrotero común, ampliamente definido.

Los dos conceptos, por tanto, van unidos, pero no son sinónimos, son complementarios. Solo temporalmente se puede lograr el uno sin lograr el otro. Los dos se pueden lograr sostenidamente solo cuando se unen en la búsqueda del desarrollo integral.

El desarrollo implica crecimiento económico y distribución de los beneficios del mismo a la población para lograr el objetivo planteado anteriormente. El desarrollo implica también fortalecimiento coherente de la identidad personal y de la nacional, como también la expansión y modernización del horizonte cultural de todos en la Nación en forma consistente con esa identidad. El desarrollo significa

también maduración y estabilización de las estructuras políticas y sociales del país.

Podríamos seguir ampliando y precisando el significado de la definición hecha. Pero con lo dicho se establecen algunos de los parámetros más amplios del desarrollo dentro de los cuales se ubica el tema central de esta conferencia.

Algunas características de América Latina

Veamos entonces brevemente algunas características de América Latina en el contexto planteado. Cuando hablamos de distribución de los beneficios del desarrollo, en algunos círculos se interpreta que buscamos una igualdad completa en los niveles de vida de la población. Sin embargo, yo creo que la mayoría estamos de acuerdo en lo siguiente: buscamos una real igualdad de oportunidades, una igualdad funcional ante la ley, un aumento de la movilidad vertical de la población de acuerdo con su capacidad y esfuerzo. Deseamos lograr una reducción apreciable de las grandes desigualdades existentes en la distribución de riqueza, de ingreso, de facilidades culturales; y en la participación y el aporte que cada miembro de la población puede hacer al devenir nacional, a la convivencia armónica y dinámica, al logro de un sentido de comunidad nacional coherente.

Más concretamente nos preocupa el problema de la marginalidad y de la pobreza extrema y de la búsqueda del mínimo de vida material y cultural necesario para que la población marginada y pobre encuentre significado y realización en la vida moderna. Queremos obtener logros tangibles en este campo, a un ritmo adecuado, sin sacrificios de libertades individuales básicas, sino más bien ampliando las libertades básicas de todos.

Todos sabemos que la América Latina de hoy dista mucho de eso. Hay diferencias importantes desde luego entre los países de nuestra región, pero en general todavía tenemos grandes desigualdades que deseamos corregir entre los diferentes grupos de la población en cada país en la etapa de modernización en que nos encontramos.

También es preciso resaltar el hecho de que la población crece rápidamente, lo cual agrava el problema de incorporar a todos al mejoramiento y a la modernización, aunque en varios países, como Colombia, ha disminuido ya el ritmo de crecimiento.

En gran medida el problema se refleja en las diferencias urbanas y rurales.

Si me permiten cuantificar un poco, en términos generales para ilustrar la materia, en América Latina encontra-

*Cartagena, 30 de octubre de 1981.

mos que el 50% de la población más pobre solo recibe aproximadamente el 14% del ingreso total; que el 45% subsiguiente recibe el 53% del ingreso total; y que el 5% de familias con ingresos más altos recibe el 33% del ingreso nacional.

En el primer grupo, el grupo más pobre, encontramos principalmente población marginada de áreas rurales y de los barrios pobres en los centros urbanos. Generalmente incluye población que no está totalmente incorporada a la economía de mercado.

En el segundo grupo, el grupo intermedio, encontramos asalariados en industrias, en comercio, en servicios en los centros urbanos, funcionarios públicos y empleados artesanales.

Y en el tercer grupo, el grupo de los ingresos más altos, encontramos empresarios, profesionales, capitalistas, en el sentido de ser propietarios de bienes de producción.

Permitanme recordar otra característica, otro parámetro dentro del cual trabajamos. El sistema político y económico en América Latina para la mayoría de sus países se caracteriza en lo económico, por ser un sistema mixto, en donde la empresa privada alcanza un 60% a 80% de la actividad económica, mientras que la actividad pública alcanza entre un 20% a un 40%. Es un sistema económico eminentemente descentralizado en la toma de decisiones económicas que propugna utilizar las fuerzas del mercado para asignar los recursos económicos en competencia interna y externa, pero en el mismo con frecuencia encontramos serias inconsistencias y limitaciones.

Por otro lado, el sistema político de la mayoría de nuestros países es eminentemente pluralista, descentralizado en la administración en competencia democrática a través de partidos políticos, y es ese el deseo profundo de todos los pueblos de América.

Otra realidad importante de nuestra región la vemos en el aspecto social-cultural. La creciente información disponible, los mayores niveles de educación, la movilidad, la integración nacional de la población, va creando una mayor conciencia de las oportunidades que tiene el pueblo y aumenta las aspiraciones materiales a veces más rápidamente que la capacidad existente de satisfacerlas.

El alto nivel de crecimiento de la población, que aunque ya ha comenzado a disminuir debido al descenso en la tasa de natalidad, ha incorporado a una creciente fuerza laboral que buscará empleo en la próxima década; lo cual hace necesario mantener altas tasas de crecimiento anual del producto interno bruto, acoplada con una paulatina transformación de ciertas estructuras económicas, para poder generar la cantidad de empleo requerido para absorber a esa fuerza laboral.

En resumen, si ponderamos estas características, tanto en lo que tiene que ver con la distribución actual del ingreso y riqueza en América Latina, como en lo tocante a los sistemas económicos y políticos, y a elementos sobresalientes de la realidad social y cultural, vemos que necesita-

mos buscar el crecimiento y la distribución de los beneficios del desarrollo en forma consistente dentro de esos parámetros; y para ello queremos utilizar, en la forma más efectiva y consistente posible, los instrumentos de política económica.

Definición de conceptos básicos

Todos aquí estamos conscientes de que cuando hablamos de crecimiento económico nos referimos a aumento en la producción; a un proceso de acumulación de capitales heterogéneos que producen bienes y servicios; al aumento en el ahorro e inversión a tasas suficientemente elevadas, como también a la asignación más eficiente de esos recursos en la producción, de manera tal que sean rentables y que contribuyan al máximo posible al proceso de acumulación de bienes materiales; al uso de tecnología para diversificar los sistemas de la producción, pero también para aumentar la productividad de los recursos existentes.

En adición, cuando hablamos de crecimiento también nos referimos a un aumento y expansión de la demanda, de la capacidad de consumo; y a la integración de los mercados hacia el exterior integrándonos con otros mercados lejanos y cercanos y también dentro del país, integrando regiones marginadas al mercado propio.

Desde el punto de vista social, nos referimos eminentemente a la necesidad de generar empleo, al aumento en el ingreso *per cápita* y de los recursos fiscales para cubrir las inversiones y servicios públicos necesarios.

Por otro lado, también conviene precisar algunos de los aspectos conceptuales principales de la distribución de ingreso y de la distribución de riqueza: se trata de un proceso por el cual la población más pobre participa en forma creciente en la *nueva riqueza* que se genera, como también hasta cierto punto, por el cual se *transfieren* recursos de los grupos que más tienen a los grupos que poco tienen. Se busca y se desea idealmente *creación de riqueza* entre los grupos pobres.

Cuando hablamos de riqueza nos referimos a esos elementos materiales o humanos que tienen la propiedad de generar ingresos en forma permanente, siempre y cuando sepamos reponerlos y darles mantenimiento. En ese sentido, es interesante recordar aquel adagio oriental que dice: "Al que tiene hambre no le des un pescado, enséñale a pescar". Este concepto encierra la diferencia intuitiva entre distribuir ingresos y distribuir riqueza.

Entonces el proceso de transferir y crear riqueza entre la gente pobre para incorporarlos a la modernización de la sociedad, se logra concentrando el esfuerzo en dos tipos principales de riqueza: (a) la *riqueza humana*, que se obtiene obviamente a través de la salud, de la nutrición, de la educación productiva y variada, del desarrollo de la comunidad, de la interacción armoniosa entre los grupos sociales y del mantenimiento y expansión de la identidad cultural; en fin, a través del mejoramiento del hombre tanto en lo material como en lo espiritual para que pueda contribuir a

su propio progreso, y (b) **la creación de riqueza física** entre y para la gente pobre, lo cual es posible mediante inversiones tanto en infraestructuras, como la vivienda o caminos, por ejemplo, como en inversiones para mejorar la capacidad física de producción del hombre vía crédito, asistencia técnica en su pequeña empresa, mercadeo, etc.

Sin embargo, cuando se ha hablado y se ha actuado para distribuir ingreso en nuestra América Latina, hemos visto que con frecuencia el ingreso que se distribuye se **canaliza al consumo**, y no hay nada que garantice que el mismo se **ahorra y se invierte** para convertirlo en riqueza permanente en manos de la población pobre, de manera tal que tengan los medios para mejorar permanentemente su nivel de vida. Esta distribución de ingreso se ha hecho con cierta frecuencia a través de esquemas de subsidios de uno u otro tipo, los cuales en general se pueden clasificar como subsidios vía controles de precios de bienes y servicios de consumo o de mejoramientos salariales; y con frecuencia estos mejoramientos vía precios y salarios van orientados más bien al grupo de ingresos medios, al que me refería anteriormente, no al 50% de la población más pobre. Observamos también que este tipo de políticas con frecuencia, sobre todo cuando han sido llevadas al extremo, lo que han hecho es alterar el funcionamiento del mercado en su capacidad de asignar los recursos eficientemente y han perjudicado el proceso de acumulación de ahorro e inversión necesario para crecer. Por tanto con frecuencia tales políticas de subsidios vía control de los mecanismos del mercado ha resultado en una menor tasa de crecimiento del producto nacional y no ha logrado mejorar en forma permanente la distribución de la riqueza y del ingreso entre la población.

Como hablamos de subsidios para lograr distribución de riqueza también podemos referirnos, por supuesto, a los subsidios presupuestales, los cuales como veremos más adelante son efectivos en muchas ocasiones. Sin embargo, estos han de aplicarse con cuidado por la misma razón ya mencionada, de que el subsidio vía ingreso no necesariamente se capitaliza y se convierte en riqueza que produzca un mejoramiento permanente, sino que se puede canalizar al consumo, lo cual solo es un mejoramiento temporal que termina cuando se acaba el subsidio.

Avenidas para aumentar la distribución de riqueza hacia los grupos más pobres

Teniendo en cuenta lo anterior, veamos un poco entonces cómo podemos mejorar la distribución de la riqueza y del ingreso entre los tres grupos de la población en que puede clasificarse a la América Latina de hoy, ya mencionados anteriormente.

El grupo más alto, desde luego, creemos que tiene la capacidad de mejorarse a sí mismo, por su propia cuenta, con su capital físico y humano. De él esperamos una mayor contribución vía eminentemente el sistema tributario, para lograr el mejoramiento de los demás, y vía la elimina-

ción de privilegios especiales que hoy día lo benefician más allá de lo normal.

El grupo medio, hasta cierto punto, provee y puede proveer parte de lo que se necesita, mientras que también recibe, porque sigue teniendo necesidades serias, sobre todo en los campos de los servicios humanos, de la infraestructura más que nada urbana, y del desarrollo de la comunidad donde habita.

Al grupo de más bajos ingresos, el 50% de la población eminentemente marginada, hay que canalizarle un gran esfuerzo, un esfuerzo que se traduzca en empleo para los que están desempleados, porque eso de por sí es ya un mejoramiento en el nivel de ingresos de esa población; y que se traduzca en una mayor productividad y ocupación de los que están sub-empleados.

Conociendo a los grupos que necesitamos ayudar, recordando que estamos operando dentro de economías mixtas y que la mayoría de nuestros países quieren seguir fortaleciendo ese tipo de economías, en las cuales hay una altísima participación del productor y del consumidor privado, funcionando en mercados descentralizados, busquemos consistencia en el diseño de una política de crecimiento y distribución tomando en cuenta las formas siguientes:

Primera, dedicando un gran esfuerzo a la formación de capital humano en todos sus aspectos; tal dedicación seguirá beneficiando, desde luego, a toda la población aunque necesitamos orientar el mayor esfuerzo hacia la población más pobre, con modalidades conceptuales y administrativas novedosas y variadas de proveer adiestramiento, salud y nutrición. Recordando que casi el 50% de la población de nuestros países es menor de veinte años de edad, realizamos que la inversión básica indicada puede producir tanto más crecimiento económico como mejor distribución de sus beneficios.

Segunda, generando empleo y producción en términos generales, vía una elevada tasa de crecimiento del producto nacional, como también llevando la producción entre los grupos pobres para que a través del aumento de su propia producción y productividad puedan mejorar su nivel de vida: organizando pequeñas empresas, otorgando crédito, cooperación técnica, infraestructura básica, servicios de mercadeo, desarrollando en fin al pequeño empresario, a los emprendedores natos en todas partes y a todos los niveles.

Tercera, realizando cierto tipo de transferencia de **riqueza física nueva** que es posible llevar a cabo en un sistema de economía mixta, el cual puede ser por ejemplo con la apertura de nuevas tierras; con el otorgamiento de nuevas viviendas, las cuales pueden ser subsidiadas; con la cobertura de las necesidades básicas de la comunidad; con infraestructura mínima, como caminos y electricidad; y con alguna participación de la población pobre en la propiedad de empresas estatales y de cooperativas.

Cuarta, cuando tratamos, en este tipo de economía mixta, de lograr esa transferencia vía los ingresos, como men-

cionamos anteriormente (a) alternando el sistema de precios, con frecuencia vemos que no produce el resultado deseado porque el ingreso transferido en gran parte se consume y porque la alteración de precios más bien perjudica el proceso de crecimiento y de asignación de los recursos. Esta vía, por tanto, es inconsistente con los objetivos planteados de crecer y distribuir simultáneamente, aunque puede aplicarse por excepción en condiciones muy especiales. Pero (b) lo podemos hacer vía presupuesto nacional de manera más consistente.

Y por último, si tratáramos de hacerlo vía distribución de riqueza física existente fuera de normas legales conocidas y aceptadas, vemos que el sistema se quiebra, vemos que no se puede seguir creciendo porque la mayoría de los participantes del sector privado que pueden invertir y ahorrar, sencillamente dejan de hacerlo por falta de confianza, estímulo y de seguridad en sus esfuerzos. Con esta modalidad se perdería la consistencia para obtener crecimiento y distribución simultáneamente.

El análisis hecho hasta ahora nos está demostrando rápidamente que el uso del aparato fiscal, tanto de tributación como del gasto público, puede ser, dentro de las características de la situación actual de la América Latina, el medio más eficiente para lograr en forma consistente y sostenida la distribución de los beneficios del desarrollo en forma tal que permita incorporar la población marginal pobre a la vida moderna, sin afectar el crecimiento sino complementándolo. O sea, se pueden lograr paulatinamente los cambios estructurales necesarios, sin afectar el potencial existente de crecimiento, vía la aplicación de una política fiscal adecuada y eficiente.

Pero permitanme repasar rápidamente algunos de los otros instrumentos que podrían usarse y a los cuales ya aludí brevemente. Por ejemplo, el instrumento del sistema de precios. Cuando tratamos de controlar los precios o de alterarlos para dar subsidios al consumidor, vemos que los mismos son costosos, que bajan la rentabilidad de la inversión y de la producción, y que tienden a frenar el crecimiento y la inversión porque causan ineficiencia en la asignación de recursos y con frecuencia disminuyen el nivel de ahorro e inversión global de la economía. Un ejemplo clarísimo que muchas veces también causa resultados regresivos de distribución de ingresos es este: cuando controlamos los precios que recibe el productor agropecuario, que es generalmente el más pobre, para dar un subsidio al consumidor urbano, que generalmente tiene mayores ingresos, se frena la producción agrícola y no logramos una verdadera mejoría relativa ni absoluta de la población porque disminuye la exportación de productos agropecuarios, si es que se exporta, o aumenta su importación para suplir la carencia creada por la baja producción nacional.

Desde luego que esa afirmación es más correcta entre mayor competencia libre exista en la economía, pero con frecuencia observamos que existen fuertes elementos distorsionantes, tales como monopolios, falta de información

adecuada, rigideces en la capacidad de movilización de recursos. En general, parece preferible hacer todos los esfuerzos para aumentar la competencia y perfeccionar los mecanismos del mercado para asignar recursos, que entrar muy a fondo en controles de precios cuando se aspira al mismo tiempo a tener altos porcentajes de la economía en manos privadas. Algunos monopolios naturales pueden controlarse vía precios, pero a muchos oligopolios se les puede ofrecer mayor competencia con una apertura relativa del comercio internacional.

Sin duda existen también muchos casos en que la rentabilidad nacional de una inversión o un producto es mayor que la rentabilidad privada, pero entonces para fomentar su producción es preferible usar el sistema tributario y no establecer precios artificiales vía controles.

El ejemplo de la "industria infante" versus competencia internacional, o en una región atrasada del país versus la más moderada, podrá ubicarse dentro de esta categoría.

El uso de la política fiscal para lograr crecimiento y distribución

La política fiscal es tal vez la que más puede contribuir a lograr la consistencia deseada en la consecución de crecimiento y distribución. Cubriré muy rápidamente aquellos elementos del aparato fiscal que utilizamos para generar mayor crecimiento; son ampliamente conocidos de todos y conviene recordarlos: a) para lograr un aumento en el nivel de ahorro e inversión nacional vía las inversiones públicas; b) para que estas inversiones logren ser verdaderamente complementarias al crecimiento, creando las estructuras necesarias que promuevan otro tipo de inversiones privadas; c) para gravar más al consumo a veces y promover el aumento del ahorro privado; d) para hacer los sistemas de producción neutrales, al menos, o favorables en lo posible a la mayor generación de empleo y no viceversa; e) para lograr una ampliación de los mercados, trabajando con una apertura hacia el comercio internacional, manteniendo racionalizados los aranceles con ese objetivo en mente, y dando incentivos mayores al aumento y diversificación de las exportaciones; f) para realizar y concretar, cuidadosamente, oportunidades de crecimiento nacional en sectores y en regiones donde razones circunstanciales no permiten realizarlas a través de los precios del mercado únicamente, o sea en los casos en que una rentabilidad social no se realiza por no reflejarse igualmente en la rentabilidad privada que obtendría el inversionista.

Pero más importante y más interesante, por lo controvertido del tema, es elaborar un poco más la materia referente a cómo el aparato fiscal puede ayudar a la mayor distribución de los beneficios del desarrollo, de manera tal que contribuya a incorporar a toda la población en el proceso de desarrollo en un plazo razonable, dadas las necesidades sociales y manteniendo y fortaleciendo las estructuras económicas, sociales y políticas que nuestros países aspiran tener.

El aparato tributario

Cuando nos referimos al uso del aparato tributario para distribuir, todos estamos conscientes de que el sistema tributario como tal no distribuye ingresos. Lo que logra, al captar una mayor proporción de los ingresos de las personas con mayores riquezas y una menor proporción de los ingresos de las personas más pobres, es igualar un poco la distribución relativa del ingreso neto, reduciendo el de los que más tienen, pero no necesariamente aumentando el de los que menos tienen.

Sin embargo, el aparato tributario es un elemento importante por el hecho de que mediante su uso captamos los recursos que vía el gasto público pueden utilizarse entonces para mejorar a los más pobres; y por otro lado nos permite igualar un poco más la capacidad de consumo de la población reduciendo el ingreso de los que más tienen.

Para conseguir este objetivo en forma más eficaz, se necesita hacer más progresivo el sistema tributario de cada país, en su conjunto, como también captar un mayor porcentaje del producto interno bruto de manera tal que el mismo pueda transferirse al desarrollo de los pobres. Esta captación de recursos debe también ser hecha en grado suficiente para que no utilicemos, como con frecuencia se ha hecho, déficit fiscales financiados por la banca central para cubrir esos gastos del desarrollo, ya que tal acción redundaría entonces en alimentar una inflación sostenida que entre los males que ocasiona, tiende a ser uno de los tipos de impuesto más regresivo que podemos encontrar.

El gasto público

Pero la parte de política fiscal más importante para confrontar el problema de la pobreza es el gasto público porque puede llevarle recursos directamente a los pobres.

Conviene señalar varios aspectos sobresalientes. Por un lado, la experiencia reciente, aunque está cambiando, nos indica que la estructuración del gasto público en América Latina está más orientada a beneficiar al grupo de ingresos medios al que me refería al principio que al 50% de la población más pobre. No voy a citar cifras para no alargar mi intervención, pero los gastos tanto en administración general, como en defensa, en servicios económicos, en servicios sociales normalmente corroboran lo que acabo de decir. Sin embargo, se puede ir cambiando esta estructuración del gasto público, además de aumentar la totalidad del mismo con una mayor captación de recursos vía el sistema tributario, dedicando una mayor cantidad de gastos al 50% de la población más pobre con esquemas de servicios y proyectos novedosos en el campo de la educación, de la salud, la nutrición, de vivienda, con la generación de producción y empleo entre esos grupos más pobres, apoyando pequeñas y medianas empresas, con la creación de infraestructura básica mínima, principalmente en las áreas rurales y en las áreas urbanas donde viven los pobres. Además todos estos gastos no afectan los estimu-

los normales del mercado a la producción e inversión privada para mantener el crecimiento.

El énfasis de este tipo de gasto público debe concentrarse necesariamente en incrementar la producción y la productividad de estos grupos aumentando su base de riqueza física y humana. Muchos países de nuestra región y de otras partes del mundo ya lo están haciendo en forma creciente, experimentando con diferentes tipos de programas y proyectos. El DRI de Colombia es un excelente ejemplo. En este sentido, la institución que represento, el Banco Mundial, como también el Banco Interamericano de Desarrollo, están apoyando estos esfuerzos con una definición más concreta de los proyectos que pueden llegarle a esos grupos de población más pobre.

Aunque normalmente al referirnos al gasto público para el desarrollo damos un mayor énfasis a la formación de capital, a la inversión, en el caso que tratamos la consideración del gasto corriente hace una gran contribución a la mejor distribución del ingreso y en un alto porcentaje dicho gasto corriente es en efecto inversión en el ser humano.

Algunos estudios recientes que estamos llevando a cabo en forma preliminar en el Banco Mundial indican que para países de ingresos medios, como los de la América Latina, una captación adicional de 5% a 7% del producto interno bruto, lo cual no es una cifra exagerada dada la baja captación que existe en muchos de nuestros países a través del sistema tributario, dedicada completamente a cubrir las necesidades básicas de la población más pobre puede cambiar la tendencia del mejoramiento de esta población pobre muy significativamente para lograr resultados amplios en los próximos veinte años. O sea que la mayor atención de los principales problemas del 50% de la población más pobre mediante inversión en su capital físico y humano, lo cual sería factible con esos recursos adicionales, permitiría hacer participes del proceso de modernización, no ya a un 35% o 50% de la población, como es el caso actual, sino por lo menos a un 70%, dando además atención básica al resto.

Pero podemos también concluir rápidamente que el aumento en el gasto público hacia esos grupos no es suficiente; lo más esencial será la administración y organización necesaria, ya que esta es la clave para que este tipo de proyectos tan complejos y delicados se puedan ejecutar efectivamente. Con frecuencia vemos que por fallas administrativas y por falta de experiencia, estos proyectos, a veces bien diseñados, no llegan a crear el mejoramiento que se busca en la población más pobre. La complejidad del problema es más por razones de eficiencia y calidad de la administración pública que por razones de conocimientos técnicos. La gestión que hay que hacer en este campo no debe subestimarse.

Una fórmula que contribuiría a mejorar la realización de los proyectos se encuentra logrando la participación parcial en el financiamiento de esos proyectos por parte de la

población local que se está tratando de ayudar. Si ellos cubren un porcentaje del mismo, aunque pequeño, y el Estado cubre la diferencia, se logra muchas veces una mayor efectividad en ese gasto. Muchos países han tenido éxito experimentando con esta fórmula.

No quiero terminar esta sección sin referirme al hecho de que se pueden corregir una serie de subsidios que se otorgan vía el presupuesto y que son eminentemente regresivos, en el sentido de que tienden a ayudar principalmente a los grupos de ingresos medios o altos, y no a ese 50% de la población más pobre. Por ejemplo, subsidios de servicios en agua, en comestibles, en transporte urbano, en electricidad, son de esa categoría. Muchas veces las responsabilidades que asumen los gobiernos al financiar completamente las universidades donde van principalmente los jóvenes de familias de ingresos medios o ingresos altos, son también un subsidio de ese tipo; como también los subsidios a las municipalidades y a las instituciones culturales. En el campo de la energía vemos recientemente en muchos de nuestros países que el subsidio a los productos de hidrocarburos, por ejemplo, beneficia directamente a los grupos de ingresos medios y altos que son los que tienen automóviles y no a los de ingresos más bajos. Con frecuencia encontramos también la experiencia de que si se desea utilizar este tipo de subsidio para ayudar a las familias más pobres como, por ejemplo, en las utilidades —en la electricidad o el agua— es preferible cobrar el costo del servicio en general, pero asignando una tarifa mayor al promedio a los grupos de ingresos más altos, y una tarifa menor al promedio a los grupos de ingresos más pobres. De esa manera se da un subsidio efectivo al pobre que no cambia la estructura del gasto público porque se genera en lo global el ingreso suficiente para cubrir el costo del servicio electricidad o del servicio agua.

Estos ejemplos de regresividad en el gasto público causada por subsidios mal otorgados a grupos más pudientes económicamente no deben menospreciarse, ya que su corrección vía tarifas y precios adecuados pueden mejorar inmensamente la capacidad de atender los problemas del 50% más pobre de la población sin tener que recurrir a nuevas medidas tributarias.

En síntesis, estos son varios ejemplos con los cuales he tratado de ilustrar más concretamente la utilización mucho más efectiva de la política fiscal, para ir estructurando, con la experiencia que ya tenemos en nuestra América Latina, una política de crecimiento y distribución de los beneficios del mismo más consistente con el tipo de economías que deseamos desarrollar en el futuro.

Apoiando el crecimiento para lograr mejor distribución

En esta conferencia he hablado de la necesidad de mantener consistencia entre los objetivos de crecimiento y distribución en el desarrollo y en el uso de los instrumentos de política económica, porque el logro de mayor creci-

miento no se puede soslayar cuando deseamos una mejor distribución. Distribución sin crecimiento no solo sería políticamente insostenible, excepto a un altísimo costo social, sino que sería difícil de lograr porque no se generarían empleos productivos suficientes. El problema del desarrollo no es cuánto crecimiento sacrificar para lograr distribución sino cómo lograr que el crecimiento necesario sea más distributivo, mediante la mayor participación productiva de los marginados.

Como mencioné brevemente antes, el crecimiento de la producción nacional aporta ingredientes esenciales al desarrollo, entre ellos:

- 1) Generación de empleos productivos, permitiendo incorporar a las mujeres, incorporando más rápidamente a la juventud, abriendo oportunidades de escalar posiciones mejor remuneradas a los trabajadores al pasar de los años;
- 2) Aumento en el ingreso **per cápita**, cuya distribución es susceptible al mejoramiento logrado en la riqueza humana y física de los grupos sociales mediante los métodos señalados;
- 3) Generación de mayores recursos fiscales que permiten precisamente la ampliación de los programas de invertir en la capacidad productiva de los grupos marginados;
- 4) Absorción más eficiente de la migración rural-urbana, casi siempre en empleos mejor remunerados que en las áreas rurales, y
- 5) Expansión del radio de actividad económica para incorporar nuevos territorios y regiones apartadas.

Al apreciar que el mejoramiento permanente del nivel de vida material de los grupos humanos más pobres solo se logra aumentando su riqueza humana y física, aceptamos más fácilmente que su pleno aprovechamiento se realiza en una economía en crecimiento, o sea su rendimiento óptimo como recursos económicos se materializan con una demanda abundante como existe en una economía en expansión.

Varios componentes de una política tendiente a lograr un crecimiento más eficiente de la producción nacional también pueden incidir favorablemente en la distribución de ingresos, por ejemplo:

- a) Una política agropecuaria con precios adecuados, tecnología y extensión y mercadeo eficiente casi siempre causa aumentos en la producción agrícola y en el ingreso rural del cual participan grandes grupos de campesinos pobres;
- b) Una política internacional arancelaria y cambiaria que propicie un mercado más grande mediante la apertura económica en el mundo contribuye a aumentar y diversificar las exportaciones, muchas veces de productos intensivos en el uso de mano de obra y tiende a abaratar muchos bienes de consumo nacional, aumentando así la capacidad de compra de amplios grupos de ingresos medios y bajos;
- c) Una política de permitir precios de mercado en el mercado de capitales propicia el aumento del ahorro nacional y la canalización más eficiente de las inversiones, bases para

la aceleración del crecimiento en la producción nacional, inclusive con participación mayor de los grupos pobres en el proceso de ahorro-inversión, y

d) Políticas de empleos de recursos de capital y mano de obra en los procesos de producción neutrales o positivos con respecto al empleo, también inciden favorablemente en el proceso de crecimiento y distribución.

Con estos ejemplos, creo haber ilustrado en grado suficiente el papel fundamental del crecimiento económico para ampliar la oportunidad de una mejor distribución de ingreso y riqueza.

Conclusión

En esta estimulante oportunidad para mí, he tratado de elucidar dos tesis: a) que puede haber mayor consistencia en la aplicación de políticas que tiendan a lograr crecimiento y distribución, una vez que aceptemos que la distribución efectiva se logra creando riqueza entre los grupos pobres y marginados, y b) que dicha coherencia se puede buscar teniendo en cuenta las realidades prevalecientes en la mayoría de los países de América Latina y las preferencias de nuestros pueblos por economías mixtas, sistemas políticos democráticos, amplia libertad individual y sociedades más equitativas.

Nuestra América Latina aún tiene por delante una tarea compleja en este campo, dadas las dificultades que tenemos. Hemos visto que por no reconocer estas realidades técnicas que la experiencia nos está indicando que son válidas, con frecuencia nos hemos ido a extremos que no han producido buenos resultados. Muchas veces hemos visto que gobiernos con las mejores intenciones se lanzan por el camino de tratar de ayudar a la población más pobre con políticas que a veces se llaman "populistas" o "de izquierda" para lograr un gran desarrollo social, pero sin tener en cuenta las limitantes nacionales y del Estado para poderlas realizar efectivamente. Descuidan así el crecimiento

económico necesario para que a través del proceso de acumulación nacional mejore el empleo, el ingreso per cápita y los ingresos fiscales necesarios para combatir la pobreza. Por otro lado, a veces vemos también, cuando ese tipo de gobiernos se han ido al exceso, que son reemplazados por otros gobiernos que recurren, naturalmente, al ordenamiento, al logro de eficiencia en el uso adecuado de los recursos existentes, a enfatizar más el crecimiento del producto nacional que la distribución de sus beneficios, pero muchas veces lo hacen sacrificando una mayor participación política y económica de la población. Y hemos visto entonces cómo oscilamos, a través de las décadas, entre estos dos tipos extremos de gobierno, con un enorme costo para la consolidación de nuestro bienestar e independencia, cuando nuestros países tienen que abocarse a políticas de estabilización que también resultan muchas veces en sacrificios muy fuertes.

Si podemos entonces ir incorporando el tipo de conceptos que he tratado de ilustrar brevemente en el diseño de las políticas para el desarrollo integral y en el uso de los instrumentos que tenemos disponibles para que estas políticas sean mutuamente consistentes, si podemos ir encontrando ese camino intermedio que nos permita ir logrando más consistentemente el crecimiento que se requiere y la distribución de sus beneficios dentro de la realidad de las estructuras políticas, económicas y sociales que deseamos mantener, entonces tal vez estemos en condiciones de progresar más rápidamente en los próximos veinte años.

El estudio más detenido de estas realidades técnicas y su divulgación más efectiva, en forma sencilla, al igual que su demostración en la práctica, podrían contribuir significativamente a disminuir las discrepancias políticas que existen entre diferentes grupos dentro de cada país que se disputan el poder para lograr tal vez un mayor grado de consenso nacional que promoviera a la acción eficaz.