

Artículo publicado en el libro:

Reelección: el embrujo continúa. Segundo año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez
Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Bogotá,
Septiembre de 2004.

Fuente: www.plataforma-colombiana.org

Desigualdad y Pobreza

Jorge Iván González*



Jean Ziegler, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, dice: "Sin un examen crítico de las condiciones macroeconómicas que determinan el desarrollo insuficiente de las sociedades del sur de nuestro hemisferio, el debate sobre las medidas que deben tomarse para garantizar la realización del derecho a la alimentación sería un puro ejercicio académico" (Ziegler 2001: 26). Comparto esta opinión. La macroeconomía tiene una incidencia directa en el derecho a la alimentación y, en general, en los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Sin una perspectiva de cambio estructural, las políticas remediales de corto plazo no consolidan una dinámica sostenible. Diversos hechos muestran que la política económica impulsada por la administración Uribe no combate la pobreza y, por tanto, riñe con los DESC.

EL CRECIMIENTO Y LA POBREZA

Entre 1997 y el 2003 el porcentaje de pobres medido con la línea de pobreza (LP) subió de 55% a 66%¹. Los años mencionados corresponden a dos momentos muy distintos de la economía colombiana: el PIB per cápita alcanzó su máximo nivel en 1997 y después comenzó a caer; en los últimos tres años se ha estabilizado pero a un nivel considerablemente más bajo que en 1997 (CID 2003). Todavía no se observa una recuperación, y el nivel de ingresos se mantiene en el piso al que cayó en 1998. La pobreza por Línea de Pobreza (LP) es muy sensible al ciclo de la economía y, especialmente, al desempleo y a la pérdida de ingresos. Desde el punto de vista

* Profesor Universidad Nacional de Colombia.

jivangonzalez@cable.net.co

¹ Los valores han sido estimados a partir de las Encuestas de Calidad de Vida (ECV) del Dane realizadas en 1997 y 2003.

del bienestar de la población es mal signo que la incidencia de la pobreza por LP aumente, pero quizás es más escandaloso el que no disminuya más allá del 55% en momentos en que la economía consigue altas tasas de crecimiento. Parecería como si la mitad de la sociedad colombiana estuviera condenada a vivir en condiciones de pobreza, aún en la fase ascendente del ciclo económico. Es inaceptable que la pobreza no se reduzca de manera significativa cuando la economía alcanza su máximo nivel. Estos hechos muestran que existe una *trampa de pobreza* que no se supera únicamente con el crecimiento. El aumento del PIB es una condición necesaria para reducir la pobreza, pero no es una condición suficiente.

La reducción del producto per cápita después de 1997 está relacionada con la caída del empleo y el salario: es apenas lógico que la disminución del PIB per cápita se exprese en una mayor incidencia de la pobreza. Pero la correlación inversa no es de la misma intensidad: cuando el PIB sube, la pobreza no disminuye en la misma proporción. Los movimientos no son simétricos. Salama (2002) hace énfasis en la *histeresis* de la pobreza. La respuesta de la pobreza a los cambios del PIB es muy asimétrica². En los momentos de contracción económica el porcentaje de pobres por ingresos crece rápidamente, y en la fase de expansión del ciclo la reducción de la pobreza es muy lenta. En otras palabras, es más fácil que la pobreza aumente a que disminuya.

El cumplimiento de los DESC es posible si la política económica avanza en la lucha contra la pobreza. Las personas que están por debajo de la LP tienen carencias básicas que no les permiten ampliar el espacio de sus capacidades y realizaciones. El Gobierno ha pretendido luchar contra la pobreza por la vía del crecimiento pero, de acuerdo con lo observado en 1997, la mayor dinámica de la economía no logra reducir la pobreza por debajo del 55%. Sería inadmisibles que se llegara a la conclusión de que la sociedad tiene que convivir con un nivel de pobreza tan elevado. Para superar la trampa de pobreza se requieren dos condiciones: primera, *que el crecimiento sea sostenible*; segunda, *que sea equitativo*. La polí-

tica económica de la administración Uribe avanza a medias en la primera dirección, y retrocede en la segunda.

EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE

Para que el crecimiento actual sea sostenible se requiere: 1) darle suficiente importancia al mercado interno, 2) realizar una política keynesiana no vergonzante, 3) aprovechar el boom de las reservas.

El estímulo al mercado interno

El Plan de Desarrollo del Gobierno no considera relevante el mercado interno. Es curioso que el Plan tampoco le haya dado importancia a la integración económica, que apenas menciona. La improvisación de la política económica se percibe en la forma como el Tratado de Libre Comercio (TLC) va copando todas las agendas. La importancia que se le ha otorgado en los últimos meses es desproporcionada frente al lugar marginal que se le dio en el Plan de Desarrollo. Queda la sensación de que se improvisa.

En los procesos de negociación del Alca y del TLC se ha puesto en evidencia la desconexión entre la política exportadora y el estímulo a la demanda doméstica. El ambiente que rodea las negociaciones internacionales ha llevado a pensar que basta con exportar, y que la sostenibilidad del crecimiento depende exclusivamente de la capacidad exportadora. Este enfoque hace abstracción de la interacción entre los mercados interno y externo. Los esfuerzos por aumentar la competitividad de las empresas en el campo internacional deben estar acompañados de una creciente consolidación del mercado inter-

² Además, el PIB cada vez es más volátil. En los ochenta la varianza de la tasa de crecimiento anual del PIB fue de 2,2. Y en los noventa del 8,7. Las varianzas respectivas del PIB per cápita fueron 2,3 y 8,3. La volatilidad de ambos aumentó considerablemente. El PIB es más errático que el PIB per cápita. Se supone que los ajustes, tal y como los concibe el Fondo Monetario Internacional (FMI), deben conducir a la estabilidad de la economía. En la práctica no se ha conseguido tal estabilidad. Y este hecho debería ser suficiente para poner en tela de juicio la utilidad de los sacrificios impuestos por los programas del FMI.

no, gracias a las mejoras que se logren en productividad.

El crecimiento actual no ha sido generador de empleo, por ello la pobreza no ha disminuido. Hay indicios que muestran que la dinámica actual del PIB tiene componentes especulativos no deseables. Los factores que contribuyen a la lógica especulativa son: el manejo equivocado de la deuda pública interna³, la libre movilidad de capitales y la abundancia de reservas. Además de fortalecer el mercado interno, la política económica debe quitarle incentivos a las presiones especulativas.

Hacia un keynesianismo no vergonzante

El Gobierno aplica políticas keynesianas, a pesar de que en el discurso las considera inadecuadas. La expansión de la liquidez y las menores tasas de interés han favorecido el crecimiento. En los tres últimos años los medios de pago han crecido y las tasas de interés han disminuido. Estas medidas han contribuido a acelerar la economía. Las políticas restrictivas se abandonaron después de la recesión de finales de la década. La política monetaria comienza a ser más activa y a tener como meta final el crecimiento. El margen de maniobra se ha ampliado y el aumento de los agregados monetarios no ha sido inflacionario. El diagnóstico que había hecho la ortodoxia resultó equivocado, y la utilización de los instrumentos monetarios con fines expansivos no trajo las desgracias que se habían anunciado.

La política monetaria activa, de naturaleza keynesiana, ha sido positiva y ha permitido contrarrestar las tendencias recesivas. Además del impacto benéfico que ha tenido sobre la actividad económica, la expansión no ha sido inflacionaria. No obstante los logros, las autoridades monetarias son reacias a reconocer que estas dinámicas son claramente keynesianas, y que marcan una ruptura importante con los principios contraccionistas que guiaron la política monetaria durante gran parte de los noventa. El crecimiento es sostenible si el Gobierno no siente vergüenza de las políticas keynesianas y las continúa aplicando sin remordimiento. Las autori-

dades monetarias y el Gobierno son los primeros sorprendidos porque siempre consideraron que era inconveniente llevar a cabo políticas expansivas de corte keynesiano. Pero ahora, cuando forzados por los hechos tienen que recurrir a los instrumentos keynesianos, descubren, en contra de todas sus predicciones, que los resultados son positivos.

El aprovechamiento de la bonanza de las reservas

El manejo de la tasa de cambio tiene una incidencia directa en las variaciones del stock de reservas. En enero de 1990, el volumen de reservas era de unos US\$3,8 mil millones. A mediados de 1997, el país tenía US\$10,3 mil millones. Y de acuerdo con las últimas cifras del Banco de la República (2004: 6), las reservas actuales oscilan alrededor de los US\$11,8 mil millones. Esta riqueza sin precedente está siendo muy mal utilizada.

Antes de los noventa, el control de cambios era un mecanismo expedito que permitía regular la entrada y la salida de divisas en función de las necesidades del país. Hoy en día debería pensarse nuevamente en una regulación al movimiento de los capitales de corto plazo. Las fluctuaciones de los capitales internacionales crean desequilibrios profundos en el sector financiero y en la actividad económica real. La revaluación del peso era impensable hace seis meses, la abundancia de divisas tampoco se había previsto. El monto actual de las reservas es significativo y las reservas siguen creciendo a pesar de la recesión que experimentó la economía al final de los noventa. El boom de las reservas no ha sido utilizado de manera adecuada. Esta enorme riqueza no se ha reflejado en unos mejores niveles de desarrollo ni ha contribuido a crear las condiciones propicias para que el crecimiento económico sea sostenido.

3 | La deuda pública interna sigue creciendo a ritmos exponenciales. Los movimientos de la deuda en el mercado financiero estimulan la volatilidad. Casi la mitad de los papeles de deuda interna (TES) están en manos de las instituciones financieras. Así que, en lugar de ofrecerle crédito a los particulares, los bancos prefieren prestarle al Gobierno.

Hay razones para pensar que el monto adecuado de reservas sería de US\$7 mil millones. Y el dinero restante podría destinarse, entre otras alternativas, a prepagar deuda externa. Los recursos liberados pueden estimular la demanda agregada. En contra de esta opinión, el Banco de la República (2004 b: 6) ha argumentado que el país necesita unos US\$10,1 mil millones de reservas. Las razones técnicas que se han aducido para justificar esta cifra son muy ambiguas. En opinión del Banco un monto elevado de reservas le da tranquilidad a los bancos internacionales y mejora la posición de Colombia en los mercados de capitales. En sus análisis de la relación costo/beneficio resulta más ventajoso tener una cantidad elevada de reservas. Esta lógica podría aceptarse si, efectivamente, los costos de la conservación de las reservas fueran menores que los beneficios. No parece que sea así. El volumen exagerado de reservas incentiva las dinámicas especulativas, sin que esta riqueza contribuya a dinamizar el sector real de la economía.

Para calcular el *costo de oportunidad* de las reservas, el Banco utiliza datos *ciertos*. Y para estimar el *beneficio* de mantener reservas emplea cifras *probables*, que resultan de escenarios futuros muy inciertos. El costo de oportunidad de las reservas es negativo. En el 2003, el rendimiento anual promedio de las reservas fue 3,4%. Y el costo del endeudamiento, de los bonos de la deuda pública, fue de 7,4% (BR 2004 b: 15). Así que en el 2003 la diferencia, negativa, de las tasas de interés fue de 4%⁴. En otras palabras, el costo de la deuda es mayor que los rendimientos que obtiene por la inversión de las reservas. Este dato que es cierto, y que lleva a poner en tela de juicio el manejo de las reservas, es contrarrestado con una estimación basada en escenarios inciertos. Desde el punto de vista metodológico el ejercicio probabilístico que realiza el Banco de la República es cuestionable, porque la naturaleza de los componentes de la relación esperada del costo/beneficio es cualitativamente distinta a la estimación de los valores actuales de la diferencia entre el rendimiento de las reservas y el costo de la deuda. El Banco imagina diversos *costos de la crisis* y concluye que

tal vez podrían disponerse de US\$500 millones. Esta conclusión es descorazonadora porque los recursos disponibles no pueden utilizarse para mejorar las condiciones de vida de la población.

LA PAZ Y LA EQUIDAD

Además del crecimiento sostenible, la lucha contra la pobreza será exitosa si está acompañada de una mejor distribución de la riqueza. La paz favorece la inclusión y la gobernabilidad. Y en este proceso los acuerdos con los grupos armados ocupan un lugar privilegiado. Las conversaciones deberían aprovecharse para colocar en primer plano la agenda distributiva de la sociedad colombiana. El diagnóstico gubernamental sobre las causas de la violencia centra la atención, exclusivamente, en el narcotráfico. Se han dejado por fuera otras explicaciones del conflicto armado, relacionadas con las llamadas *causas objetivas* de la violencia. Y entre éstas bien vale la pena destacar la importancia de la desigualdad. El narcotráfico alimenta la guerra, pero las raíces del conflicto deben buscarse en la exclusión secular de la sociedad colombiana.

Los indicadores sobre distribución suelen realizarse con la información de ingresos. Pero estos datos son muy incompletos, porque no dicen nada sobre los ingresos de las familias más ricas. La desigualdad de los ingresos se calcula con una distribución aplanada. En la última Encuesta de Calidad de Vida (ECV), realizada por el Dane en el 2003, el ingreso promedio mensual de los hogares más ricos, los del decil diez, es de \$4,5 millones. Los hogares con ingresos superiores no están incluidos y, obviamente, ello se refleja en una distribución del ingreso mucho mejor de la que se obten-

4 La pérdida en los años anteriores fue: 1,6 (2002); 4,3 (2001); 6 (2000); 9,7 (1999); 2,2 (1998); 6,1 (1997). Ver, Banco de la República (2004 b: 15). En otras palabras, la contratación de la deuda externa cuando se tiene un monto alto de reservas es un mal negocio, ya que los intereses que se pagan por los créditos es mayor que la rentabilidad que obtiene el Banco de la República cuando coloca sus reservas en los mercados internacionales.

dría si en el decil diez efectivamente estuvieran los hogares ricos.

La verdadera concentración se capta analizando lo que pasa con la distribución de la riqueza y de la propiedad. En concreto, la concentración de la tierra se ha agravado con la violencia y el desplazamiento. La redistribución de los predios que resulta del conflicto armado, lleva a desconocer los derechos de posesión y propiedad de aquellos campesinos que se ven obligados a abandonar sus viviendas y parcelas. Aunque en Colombia no se cuenta con información regular que permita conocer lo que ha sucedido con la desigualdad de la riqueza (ingreso, activos, tierras, acciones, etc.), hay claros indicios de que la distribución ha empeorado. Y en el caso de la tierra, el diagnóstico del *Informe sobre Desarrollo Humano* de Naciones Unidas es preocupante. La acumulación de la tierra como fuente de poder es una de las motivaciones de los conflictos territoriales⁵.

La concentración de la tierra no sólo va contra los principios más elementales de las sociedades liberales. Tampoco favorece la eficiencia. Según los datos del *Informe* de Naciones Unidas, los pastos ocupan 41,7 millones de ha., que equivalen al 37% de la superficie total del país: "Su expansión ha desbordado las áreas cuya vocación natural es la ganadería, estimadas en 19 millones de ha., a expensas de los suelos para agricultura y conservación" (Pnud 2003: 348). La agricultura ocupa 5,8 millones de ha.; y de acuerdo con las características de los suelos podría ocupar 9 millones. Por la mala distribución de la propiedad de la tierra, se cultiva en algunos suelos que no son aptos para la agricultura.

Las urgencias militares han relegado a un plano muy secundario las preocupaciones distributivas. Así el Gobierno no lo reconozca, las llamadas condiciones objetivas de la violencia siguen jugando un papel central en la explicación del conflicto colombiano. La equidad favorece la inclusión, contribuye a la disminución de la pobreza, no riñe con la eficiencia, facilita el cumplimiento de los DESC, y reduce la intensidad de la guerra.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de la República, 2004. *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*, mar., Banco de la República, Bogotá.
- Banco de la República, 2004. b. *Análisis del Nivel Adecuado de Reservas Internacionales*. Banco de la República, Bogotá.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, 2003. *Bien-Estar y Macroeconomía. Informe de Coyuntura*, CID, Universidad Nacional, CGR, Bogotá.
- Fajardo, Darío, 2002. *Para Sembrar la Paz Hay que Alojar la Tierra*, Universidad Nacional, Idea, Bogotá.
- Fajardo, Darío, 2002. b. *Tierra, Poder Político y Reformas Agraria y Rural*, Cuadernos Tierra y Justicia, no. 1, Ilsa, Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Pnud, 2003. *El Conflicto, Callejón con Salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003*, Pnud, Bogotá.
- Salama, Pierre, 2002. *Pauvreté: La Lutte contre les Deux "V", Volatilité et Vulnérabilité*, Paris 13, mimeo.
- Ziegler, Jean, 2001. *El Derecho a la Alimentación*, Informe Preparado por el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, feb., Washington.

5 En 1996 había 11.570 propietarios (0,4% del total) con fincas mayores de 500 ha. Poseían 22,6 millones de ha. (45% del total bajo explotación). El promedio resultante es unas 2 mil hectáreas por persona. Y por el otro lado, había 2,2 millones de pequeños propietarios (69%) con fincas menores de 5 ha. En conjunto poseían 2,2 millones de ha. (4,3%). Ello significa que, en promedio, cada familia disponía de una ha. (Pnud 2003: 350). Esta mala distribución de la tierra ha empeorado por las compras de los narcotraficantes. El *Informe* muestra que el latifundio ganadero costero, que en los setenta expulsó campesinos, "ahora está asediado por las guerrillas y protegido por las autodefensas" (Pnud 2003: 348). En las zonas de colonización de la Orinoquía y en partes de la Amazonia, el "endeude" han contribuido a reproducir el latifundio. De acuerdo con Fajardo (2002, 2002 b), en el 2002 el 0,4% de los propietarios (15.273) poseían el 61,2% del área predial rural, equivalente a 47.147.680 de ha., que corresponden a predios mayores a 500 ha. Al mismo tiempo, el 24,2% del área predial rural (18.646.473 ha) está en manos del 97% de los propietarios, la mayoría con predios menores a 3 ha.