



EL DESARROLLO INSTITUCIONAL: UN FACTOR CLAVE PARA EL CRECIMIENTO DE LARGO PLAZO

La dinámica que ha experimentado nuestra economía en los últimos trimestres permite afirmar con seguridad que el país ha logrado superar el episodio de crisis de finales de los noventa. Sin embargo, aún surgen inquietudes alrededor cómo alcanzar una tasa de crecimiento superior y que ésta sea sostenible en el largo plazo, de tal forma que se mejoren las condiciones de vida de la población y se puedan aliviar los problemas de pobreza.

Factores como la dinámica de la inversión privada, el ordenamiento de las finanzas públicas, el crecimiento sostenido del empleo y del ingreso disponible, el desarrollo tecnológico y las mejoras en competitividad, así como un ambiente de seguridad favorable son sin duda esenciales para este proceso.

Sin embargo, un adecuado marco institucional que genere un entorno favorable para el desarrollo del sector productivo se convierte en otro elemento de primer orden para alcanzar un comportamiento favorable de las variables claves para el crecimiento de largo plazo.

Si bien en la literatura internacional se encuentran una gran variedad de conceptos, significados y mediciones del tema institucional, existe un consenso en torno a los efectos de las variables institucionales en el crecimiento de largo plazo de los países.

Una forma de abordar el tema es a través del concepto de libertad económica¹, cuyo principal determinante es precisamente el

comportamiento de las instituciones. Estas, en un sentido amplio, se entienden como las reglas de juego, los mecanismos de su aplicación y las entidades encargadas de velar por su integridad.

Diversos análisis sobre la economía mundial muestran que en las últimas dos décadas se han logrado importantes avances en materia institucional, en respuesta a cambios en la política monetaria, a transformaciones en los regímenes cambiarios y a la reducción en las barreras comerciales en un mundo más globalizado.

Se ha evidenciado, sin embargo, que este proceso de transformación no se ha dado de manera uniforme; más bien, se encuentran diferencias muy marcadas en los avances en esta materia entre los países desarrollados y las economías emergentes. A pesar de los esfuerzos que han hecho estas últimas naciones para ponerse a tono con el desarrollo mundial, el atraso institucional continúa siendo un limitante para su crecimiento y ha puesto a su vez en tela de juicio la efectividad de los gobiernos para garantizar la libertad económica.

De acuerdo con indicadores internacionales Colombia pertenece a este grupo de países. Aunque los gobiernos han hecho esfuerzos importantes para lograr una transformación de las instituciones, es evidente que continúa siendo indispensable trabajar en la puesta en marcha de reformas estructurales que le den un giro al marco institucional. Este cambio le permitiría al país sacar un mayor provecho de todos los beneficios que se pueden derivar de una economía abierta y de una estructura legal más transparente. Si bien con las reformas de primera generación se lograron importantes progresos institucionales, aún se necesitan mayores incentivos para consolidar el fortalecimiento del sector privado, principal motor del crecimiento.

¹ Libertad económica: "la ausencia de coerción o restricción gubernamental sobre la producción, la distribución o el consumo de bienes y servicios más allá de lo necesario para que los ciudadanos protejan y mantengan la libertad en sí misma". *Índice de Libertad Económica 2004*. Heritage Foundation y Wall Street Journal.

La libertad económica impulsa el crecimiento

Varios estudios han demostrado que la libertad económica influye sustancialmente sobre el crecimiento de un país, a tal punto que genera cambios sobre el ingreso, el desarrollo del capital humano, la pobreza y la esperanza de vida, entre otros².

Debido a la importancia de este concepto, algunos organismos internacionales se han dedicado a medirlo a través de índices que tienen en cuenta diferentes variables de tipo institucional. Entre estos índices se destacan el diseñado por la Heritage Foundation, en compañía del Wall Street Journal y el Fraser Institute, para medir el grado de libertad económica de los diferentes países.

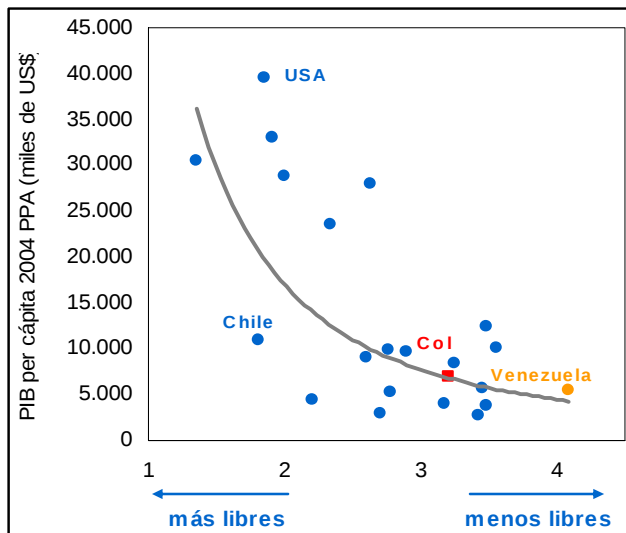
Este indicador se mide periódicamente en 161 naciones y tiene en cuenta 10 componentes³, calificados de 1 a 5, donde 1 indica mayor grado de libertad y 5 menor grado.

De acuerdo con el informe de esta publicación para 2005, y haciendo un análisis comparativo de los resultados del índice en años anteriores, se observa que las naciones de Norte América y Europa son las únicas que evidencian avances significativos en materia de libertad económica, mientras que el resto de las economías del mundo no muestran cambios relevantes en los indicadores que conforman el índice. Adicionalmente, los datos confirman la estrecha relación que existe entre el crecimiento y desarrollo económico y la libertad económica de un país, pues entre mayor es su calificación, menor es su nivel de ingreso per cápita (Gráfico 1).

² Lundström, Susana (2002). *Effects of Economic Freedom on Economic Growth and the Environment*. Department of Economics, Göteborg University.

³ Política comercial, carga impositiva del gobierno, intervención del gobierno en la economía, política monetaria, flujos de capital e inversión extranjera, actividad bancaria y financiera, salarios y precios, derechos de propiedad, regulaciones y actividad del mercado informal. Cada uno de estos componentes tiene unas subcategorías – Anexo 1.

Gráfico 1: Libertad Económica y PIB per cápita para algunos países⁴



Fuente: FMI - Estadísticas Financieras Internacionales; Heritage Foundation - 2005 Index of Economic Freedom.

Para el caso de América Latina, en los últimos nueve años el progreso en materia de libertad económica ha sido mínimo. La situación de Venezuela es particularmente preocupante, en tanto que en Chile se destaca el impacto positivo de las diferentes reformas estructurales que se han puesto en marcha durante los últimos años. En 2005, entre los 161 países analizados, Chile se ubicó en el puesto número 11 y obtuvo una calificación de 1,81, incluso por encima de Estados Unidos y Canadá (Gráfico 1).

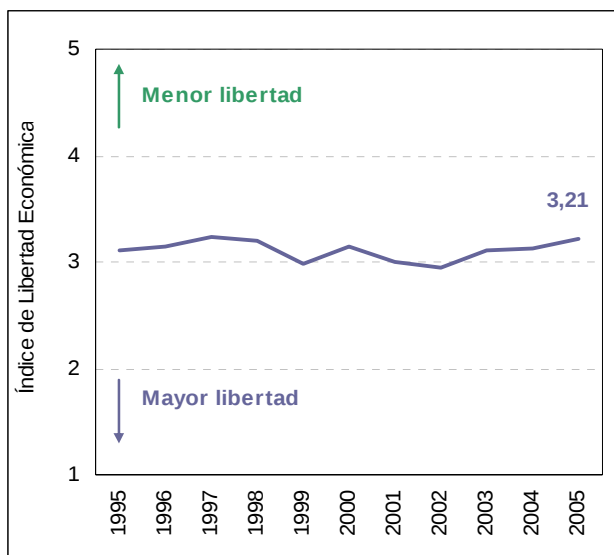
Sobre este punto, vale la pena resaltar que algunos analistas afirman que el desarrollo institucional chileno, que le ha permitido alcanzar un adecuado ambiente de libertades económicas, es uno de los principales determinantes para que esa nación tenga el mayor ingreso per-cápita en la región latinoamericana.

⁴ Países: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Francia, Alemania, Guatemala, Honduras, Hong Kong, México, Perú, Rusia, España, Estados Unidos, Uruguay, Venezuela.

¿Cómo está Colombia?

De acuerdo con la evolución del índice, Colombia es uno de los países que no ha mostrado avances significativos en materia de libertad económica durante la última década, con un rating que ha oscilado entre 3 y 3,3 (Gráfico 2). Esto pone en evidencia que, a pesar de que el Estado colombiano ha llevado a cabo importantes reformas institucionales, éstas han sido insuficientes para generar un entorno adecuado para la operación del sector productivo (Gráfico 2).

Gráfico 2: Índice de Libertad Económica para Colombia



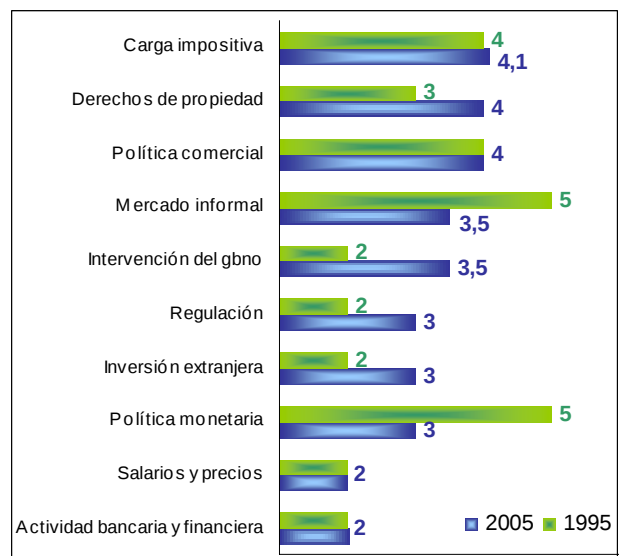
Fuente: Heritage Foundation. 2005 Index of Economic Freedom.

La adopción de la Constitución de 1991 y el proceso de liberalización económica fueron elementos que le permitieron al país alcanzar un nivel superior en materia de libertad económica, un aspecto que claramente dio un importante impulso a la inversión privada. Posteriormente entre 1994 y 1999, como resultado de las perturbaciones en el ámbito político y de la mayor intervención del gobierno en la economía, el índice de libertad económica sufrió un importante deterioro. Desde aquella época, con la excepción de algunos años, el índice ha seguido creciendo

hasta ubicarse hoy en uno de sus niveles más altos.

Uno de los factores que ha impulsado esta tendencia es continuo crecimiento del tamaño del Estado, a pesar de los esfuerzos de las últimas administraciones por reducirlo. Esta situación se ha reflejado en el aumento del gasto público: hoy en día el consumo del gobierno representa cerca del 20% del PIB, mientras que diez años atrás este valor era de 15%. Este crecimiento, que mide una de las formas de intervención del Estado⁵ en la economía, ha sido en buena parte el responsable de la mala calificación que ha obtenido el país (Gráfico 3).

Gráfico 3: Índice de Libertad Económica por componentes para Colombia

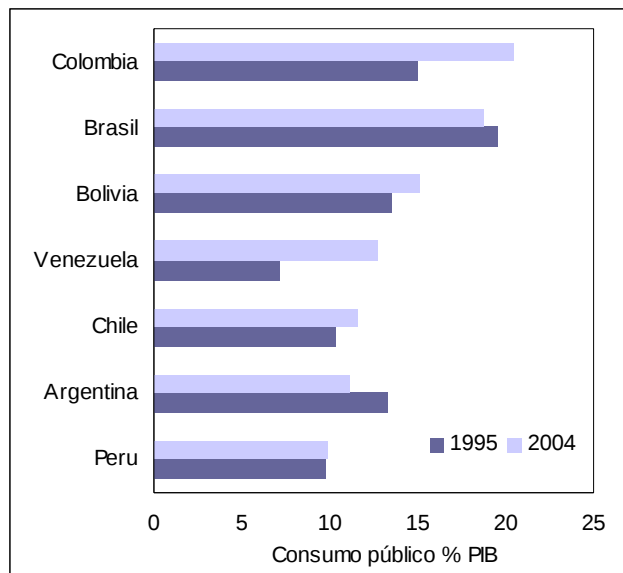


Fuente: Heritage Foundation. 2005 Index of Economic Freedom.

Cabe señalar que al comparar el gasto público como proporción del PIB con otros países de América Latina, se encuentra que en 2004 Colombia registró el nivel más alto de toda la región (Gráfico 4).

⁵ Para mayor comprensión de los componentes de la intervención del gobierno ver Anexo 1.

Gráfico 4: Consumo público como proporción del PIB para algunos países de América Latina



Fuente: FMI. Estadísticas Financieras Internacionales.

Como resultado de esta situación, y en el intento de controlar el desborde del déficit fiscal, las medidas del gobierno han generado presiones sobre el sector privado. La carga tributaria ha aumentado considerablemente, a tal punto que Colombia cuenta hoy en día con las tasas impositivas más altas de la región (su rating también es el mayor, con un valor de 4,1) (tabla 1).

Tabla 1: Carga impositiva en América Latina*

	Impuesto - ingresos	Impuesto - corporativo	Calificación
Colombia	38,5	38,5	4,1
Argentina	35,0	35,0	3,9
México	33,0	33,0	3,9
Venezuela	34,0	34,0	3,4
Perú	30,0	27,0	3,3
Brasil	27,5	25,0	3,0
Ecuador	25,0	25,0	2,9
Chile	40,0	17,0	2,6

* Los datos están a junio de 2004

Fuente: Heritage Foundation. 2005 Index of Economic Freedom.

La construcción de este indicador tiene en cuenta las cargas impositivas máximas que afrontan los particulares y las empresas, las

cuales reducen la libertad económica de los agentes al impedir que éstos utilicen sus recursos en actividades productivas. En este último aspecto, han jugado un papel muy importante las incontables reformas tributarias que han generado los aumentos en las tarifas efectivas de renta, IVA, y la aplicación de tributos distorsionantes, como el gravamen a los movimientos financieros y el impuesto al patrimonio.

En el ámbito del comercio internacional, y a pesar de que en la última década se han reducido de manera significativa las barreras arancelarias y no arancelarias, la calificación de Colombia sigue siendo muy alta, con un valor de 4, mientras que países como Chile y México tienen un rating de 1 y 3, respectivamente. En este campo, es indispensable que el país continúe con la eliminación de algunos obstáculos que aún permanecen y que limitan el libre flujo del comercio exterior. Es claro que factores que promuevan la integración, como la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, son cruciales para avanzar en el proceso de apertura.

Otro de los segmentos en los cuales el país ha sufrido un deterioro importante en los últimos diez años es en el respeto a los derechos de propiedad, un indicador que incluye temas como el grado de independencia y corrupción del sistema judicial, el nivel de protección de la propiedad privada, de la integridad de los contratos, e ineficiencias en las soluciones de conflictos.

Hay sin embargo otras áreas en las cuales Colombia ha progresado sustancialmente, como en el frente bancario y financiero. Pese a que aún existen aspectos normativos que restringen la actividad bancaria, las diferentes reformas adoptadas desde principios de los noventa han contribuido a que los establecimientos financieros hoy en día operen con mayor libertad. Todo esto a su vez se ha traducido en una mejora en la eficiencia, calidad y ampliación en la cobertura y prestación de los servicios financieros.

En 2005, el componente del índice que evalúa el ambiente de la actividad, recibió una

calificación de 2, hecho que refleja la menor participación del gobierno en el sector y las pocas restricciones que se le imponen a las entidades con un componente importante de capital extranjero. Esto último se reafirma con la evolución que ha tenido la participación de la banca pública sobre los activos totales del sistema en los últimos años, que pasaron de representar 18,5% en 1995 a 16,5% en 2004. Por el contrario, las entidades extranjeras pasaron de representar 5,4% de los activos totales a 16% en los mismos años.

En el ámbito monetario y cambiario la situación también es bastante favorable, en buena parte como resultado de los cambios que tuvieron lugar a raíz de la Constitución de 1991, de la implementación de una política de inflación objetivo que se ha reflejado en una estabilización del nivel general de precios y la adopción del régimen cambiario de libre flotación⁶.

Por último, el país ha avanzado sustancialmente en materia de informalidad gracias a los esfuerzos por formalizar el mercado laboral, a la lucha contra el contrabando y a la reducción de la piratería de propiedad intelectual, entre otros aspectos.

Se requiere un giro institucional

Es evidente que una de las mejores prácticas que puede implementar un país para impulsar su actividad económica en el largo plazo es la de adoptar políticas que promuevan la libertad económica. Estas generan un ambiente que propicia la actividad y la inversión privada y amplía los mercados.

Como lo refleja la mayoría de los indicadores de libertad económica, Colombia es uno de los países que más se ha rezagado de la tendencia mundial. Esta situación ha sido consecuencia en buena medida del aumento constante del gasto público que ha traído consigo un fuerte incremento de la carga tributaria, de la

aún excesiva intervención del Estado, de un inadecuado respeto a los derechos de propiedad y de las restricciones que aún persisten en el campo de la política comercial.

Aunque en el corto plazo es poco probable que se de un giro en materia de gasto público, lo cierto es que siguen siendo contundentes las señales que muestran la urgencia de continuar atacando, con reformas estructurales de fondo, la inconveniente situación fiscal del país. Definitivamente, en este último aspecto es importante seguir el ejemplo de países como Chile, que en los últimos diez años ha logrado progresos sustanciales, especialmente en lo relacionado con la reducción de la carga tributaria y el tamaño del gobierno. Este esfuerzo se ha reflejado en el importante avance de su calificación de Libertad Económica, desde una posición a nivel mundial de 24 en 1993, a 11 en 2005⁷.

Finalmente en el tema comercial es crucial que el país avance, trabajando en la eliminación de las barreras comerciales que aún persisten y adelantando la negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

⁶ Se tiene la seguridad que la postura de intervención del Banco de la República en el mercado cambiario, será modificada en el momento en que se ponga en riesgo la meta de inflación.

⁷ En 1993 la muestra incluía 101 en 2005 este valor fue de 161.

Anexo 1

Componentes del Índice de Libertad Económica

Política Comercial	• Tasa arancelaria promedio ponderada • Barreras no arancelarias • Corrupción en los servicios aduaneros
Carga impositiva de gobierno	• Tasa impositiva mg máxima sobre los ingresos • Tasa impositiva mg corporativa máxima • Cambio de un año a otro en el gasto gubernamental como % del PIB
Intervención del gobierno en la economía	• Consumo del gbno como % del PIB • Empresas e industrias en propiedad del gbno • Participación de los ingresos gubernamentales en las empresas estatales y en las propiedades del gbno • Producción económica generada por el gbno
Política monetaria	• Tasa de inflación promedio ponderada de 1993 a 2003
Flujos de capital e inversión extranjera	• Código de inversión extranjera • Restricciones a la posesión de empresas por parte de los extranjeros • Restricciones a las industrias y compañías abiertas a los inversores extranjeros • Restricciones y requisitos de rendimiento para las compañías extranjeras • Posesión extranjera de tierras • Leyes que garantizan un tratamiento igualitario para las empresas extranjeras y nacionales • Restricciones a la repatriación de las ganancias • Restricciones a las transacciones de capital • Disponibilidad de financiación nacional para las empresas extranjeras
Actividad bancaria y financiera	• Posesión de instituciones financieras por parte del gbno • Restricciones a la capacidad de los bancos extranjeros para abrir sucursales y filiales • Influencia gubernamental sobre la asignación de créditos • Regulaciones gubernamentales • Libertad para ofrecer todo tipo de ss financieros, valores y pólizas de seguro
Salarios y precios	• Leyes de salario mínimo • Libertad para fijar precios en forma privada sin influencia gubernamental • Controles gubernamentales de los precios • Alcance de los controles gubernamentales de los precios • Subsidios gubernamentales que afectan a los precios
Derechos de propiedad	• Independencia del sistema judicial con respecto a la influencia gubernamental • Código de comercio que defina los contratos • Sanción de arbitraje internacional para las disputas contractuales • Expropiación de la propiedad por parte del gbno • Corrupción dentro del Poder Judicial • Demoras en la recepción de las resoluciones judiciales • Propiedad privada protegida y garantizada legalmente
Regulaciones	• Licencias requeridas para operar un negocio • Facilidad para obtener licencias comerciales • Corrupción en la burocracia • Regulaciones laborales, como duración de la semana laboral, vacaciones pagadas, licencia por paternidad y otras regulaciones especiales • Regulaciones sobre medio ambiente, seguridad para el consumidor y salud de los trabajadores • Regulaciones que imponen una carga sobre la actividad comercial
Mercado informal	• Contrabando • Piratería de propiedad intelectual en el mercado informal • Mercado informal de producción agrícola • Mercado informal de actividad industrial • Mercado informal de servicios • Mercado informal de transporte • Mercado informal de mano de obra